

BATALLAS EN EL SISTEMA FINANCIERO  
INTERNACIONAL. CRÍTICAS Y RÉPLICAS  
CONTEMPORÁNEAS EN TORNO AL FONDO  
MONETARIO INTERNACIONAL  
Y AL BANCO MUNDIAL

David ENRÍQUEZ\*

**RESUMEN:** El artículo tiene por objeto analizar las críticas y réplicas a las funciones del FMI y el BM, con especial referencia al campo del derecho internacional de los derechos humanos. Se argumenta que los Estados partes de tratados internacionales en materia de derechos humanos están obligados a ser congruentes en sus negociaciones y acuerdos con el FMI y el BM, por lo que incurren en responsabilidad internacional, en caso de incumplir esta obligación. Se explora asimismo el deber del FMI y del BM de respetar las obligaciones internacionales sobre derechos humanos, por su carácter de costumbre internacional.

**Palabras clave:** FMI, BM, sistema financiero internacional, derechos humanos, responsabilidad internacional.

**ABSTRACT:** *This article analyses the criticisms and answers regarding the functions of the IMF and the WB, with special reference to the field of International Law of Human Rights. It is argued that the State Parties to international treaties on human rights are obliged to be coherent on their negotiations and agreements with both the IMF and the WB, as breaching said obligations amounts to their international liability. Likewise, the article explores the duty of the IMF and the WB to respect international obligations on human rights, considering their character of International Customary Law.*

**Descriptors:** *IMF, WB, International Financial System, Human Rights, International Liability.*

\* Doctor en derecho, investigador nacional nivel 1 (SNI) e investigador titular en el Instituto Panamericano de Jurisprudencia (UP).

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto histórico. El sistema Bretton Woods*. III. *Contexto institucional*. IV. *Fines*. V. *Estructura organizativa*. VI. *Funciones contemporáneas del FMI*. VII. *Funciones contemporáneas del BM*. VIII. *Crítica a las funciones del FMI y del BM. Especial referencia a la perspectiva jurídico-humanista*. IX. *Reacción sustantiva a las críticas. Las nuevas funciones conjuntas del FMI y el BM en la lucha contra la pobreza y el alivio de la deuda*. X. *Reacción adjetiva a las críticas. El panel de inspección del BM*. XI. *Conclusiones. Valoración y tendencias*. XII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Financiero Internacional está compuesto por una serie de organizaciones universales y regionales, de las cuales el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo del Banco Mundial (BM) son, por la cantidad de recursos movilizados y por su presencia internacional, las instituciones más importantes. Si bien la dimensión financiera de sus respectivas funciones es actualmente cambiante, la misión principal de cada organización continua siendo, por una parte, asistir en el equilibrio de la balanza de pagos a los países miembros —FMI—, y por otra, contribuir en el desarrollo de programas sociales —BM—.

Desde su creación, y particularmente a lo largo de las últimas dos décadas, ambas instituciones han sido objeto de múltiples críticas. En general, se ha cuestionado la falta de voluntad política e instrumentación jurídica para llevar a cabo su función, pero tomando en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil. En un estudio reciente, hemos tratado de sistematizar estas preocupaciones en tres categorías: la axiológica, la jurídico-humanista y la de desarrollo sustentable.<sup>1</sup>

En la primera, hemos entendido valores internacionalmente aceptados, como la justicia y la equidad, que deben nutrir la función de los organismos internacionales. En la perspectiva jurídico-humanista

<sup>1</sup> Enríquez, D., "Derecho internacional económico. Apuntes para una crítica contemporánea", *Anuario de Derecho Internacional*, México, 2005. Una versión detallada de este tema puede verse en mi libro *Derecho internacional económico. Instituciones y críticas contemporáneas*, México, Porrúa, 2006, pp. 37 y ss.

hemos incluido la necesidad de usar como marco de referencia los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en general, así como consideraciones relevantes sobre cuestiones de género, en particular. La perspectiva de desarrollo sustentable incluye obligaciones de índole ambiental y de financiamiento para el desarrollo.

Con este contexto, de los muy variados ámbitos del derecho internacional económico (DIE), en este artículo hemos seleccionado el sistema financiero internacional con el objeto de analizar las funciones contemporáneas de sus principales entidades —FMI y BM—. A partir de esto, revisamos las críticas que la sociedad civil —principalmente las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y académicos— argumenta en su contra, así como las réplicas y estrategias que las instituciones han implementado a partir de dichos cuestionamientos. Con este ejercicio dialéctico, nutrido además por diversas consideraciones historiográficas e institucionales, ofrecemos también algunos elementos básicos para valorar el estado del debate y las tendencias en la evolución del sistema financiero internacional en el siglo XXI.

Valga puntualizar que la perspectiva desde la cual intentamos analizar las críticas, réplicas y estrategias tanto del FMI como del BM es la de los derechos humanos. Como hilo conductor de este ejercicio, buscamos destacar que, en nuestra opinión, los Estados partes de tratados internacionales en materia de derechos humanos están obligados a ser consecuentes con dichos instrumentos en las negociaciones y acuerdos financieros que concluyan con el FMI y el BM. Una conducta contraria acarrea naturalmente su responsabilidad internacional.

Por otra parte, si bien el FMI y el BM no son sujetos de Derecho Internacional Público (DIP) de dicha categoría de tratados, ambas instituciones tienen en nuestra opinión un deber de respeto a sus contenidos normativos, pues algunas de las obligaciones incluidas en esa categoría de instrumentos internacionales trascienden al mero ámbito del tratado entre Estados contratantes, para considerarse en costumbre internacional, como fuente de DIP, con las consecuencias de respeto que esto implica, incluso para organizaciones como el FMI y el BM.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO. EL SISTEMA *BRETTON WOODS*

### 1. *Ideas generales*

Hace más de sesenta años en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos de América (EUA), los delegados de cuarenta y cuatro países llegaron a un acuerdo sobre el marco institucional que la cooperación económica habría de seguir tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Para bien o para mal, de la Conferencia Monetaria y Financiera de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reunida en Bretton Woods surgieron los cimientos de los ámbitos financiero y de desarrollo —así como, posteriormente el comercial— que conforman la columna vertebral del DIE.<sup>2</sup>

Si bien la economía internacional ha cambiado sustancialmente desde la conferencia en New Hampshire, instituciones globales como el BM, el FMI, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) —entre otras— no podrían ser entendidas hoy, sin el complejo entorno conceptual y práctico debatido en ese entonces. Así, antes de profundizar en las instituciones del sistema financiero internacional, nos parece oportuno recordar la muy importante referencia histórica que Bretton Woods significa para el DIE contemporáneo.

Desde nuestra perspectiva, la Conferencia de Bretton Woods de 1944 tiene dos grandes significados: representa, por una parte, la cúspide conceptual de un proceso intelectual por institucionalizar ciertos factores clave de la economía mundial; y, por la otra, el arranque —con un alto nivel de control de EUA y otros países desarrollados— a distinta velocidad, de los acuerdos sobre el sistema económico alcanzados durante la posguerra. En estos párrafos trataremos de centrarnos en el primer significado; para más tarde adentrarnos en las instituciones mismas y la crítica a su organización y trabajo, desde una óptica plural.

<sup>2</sup> Véase, en general, BWC, Bretton Woods: Looking to the Future, Commission Report, Staff Review and Background Papers, NH, 1994; Ul Haq, M. *et al.*, *The UN and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the 21st century*, Nueva York, St. Martin's Press.

Como explica H. Singer, aunque los orígenes del Bretton Woods suelen remontarse a Londres en 1942, con la elaboración y presentación por J. Keynes de sus estudios sobre reconstrucción europea, lo cierto es que para contar una perspectiva histórica más certera, conviene dar unos pasos más hacia atrás y centrarse a inicios de la década de los treinta.

Como es hoy evidente, la Gran Depresión iniciada en 1929 demostró que ante la ausencia de instrumentos multilaterales e instituciones internacionales, el sistema económico se enfrentaba al peligro de degenerar en aislacionismos y nacionalismos. La Conferencia Económica Mundial de 1931 fue el primer esfuerzo por crear un nuevo orden económico internacional, que pudiese prevenir tal situación.<sup>3</sup>

Aunque la Conferencia de 1931 resultó un fracaso por su falta de consistencia y compromiso, su espíritu reafirmó la convicción del economista J. Keynes en diseñar los mecanismos necesarios para nunca más volver a las condiciones de los años treinta, que no sólo produjeron un enorme desempleo y una lacerante miseria, sino que, peor aún, dieron lugar a la construcción del nazismo, y con él, a la guerra de mayor escala de la historia de la humanidad.<sup>4</sup>

En efecto, la circunstancia histórica que formalmente detonó los influyentes reportes de J. Keynes —y que más tarde culminarían en la negociación de Bretton Woods— fue la honda preocupación del gobierno británico, cuando el ministro de Economía del gobierno nazi proclamó en 1940 un nuevo orden unificado a partir del supuesto liderazgo alemán.

Ante esa real amenaza, y a petición del Ministerio de Información del Reino Unido, la misión de Keynes consistía en preparar la defensa conceptual para desacreditar los contenidos económicos de este anunciado orden económico nazi. Sin embargo, Keynes fue mucho más allá de la solicitud británica, y articuló así los elementos clave de lo que intentaba ser un auténtico nuevo sistema económico interna-

<sup>3</sup> Singer, H., en Ul Haq, M. *et al.*, *The UN...*, *cit.*, nota anterior, p. 17.

<sup>4</sup> Véase en general Keynes, J., *The Collected Writings*, Londres, MacMillan, 1971; Presbich, R., *Introducción a Keynes*, México, FCE, 1956; Klein, R., *The Keynesian Revolution*, Londres, MacMillan, 1968; Pigou, A., *Capitalismo y socialismo comparados*, Barcelona, Ariel, 1968; Sacristán, A., *Keynes ante la crisis mundial de los ochenta*, México, Siglo XXI, 1985.

cional; cuyos resultados pueden ser *sólo parcialmente* vistos en la negociación y los resultados de la Conferencia de Bretton Woods de 1944; y que hoy conforman la materia nuclear del DIE. En estas líneas no profundizaremos en los procedimientos de la Conferencia, sino en los pilares conceptuales que mediante ella intentaron ser instrumentados.

## 2. *El pensamiento keynesiano y el sistema Bretton Woods*

La propuesta de Keynes para nunca más generar un ambiente crítico como el de la década de los treinta, estaba fundamentada en su —posteriormente controvertida— persuasión por lograr un estadio económico permanente de empleo total a través de una política gubernamental activa que fomentara el crecimiento de la economía mundial. La propuesta, hecha pública integralmente en 1942, bajo la forma de un conjunto de memorandos económicos —que a su vez se relacionaban con estudios académicos previos— se sostenía en lo que hoy podemos recapitular como cuatro columnas estructurales.

En este contexto, como veremos, la primera columna representa el proyecto general del sistema económico a establecer, mientras que las otras tres pretenden concretar los rasgos institucionales de aquél. Así tenemos: 1) La sistematización de la gestión global de los asuntos monetarios y financieros macroeconómicos; 2) La institucionalización de los fondos mediante lo que hoy conocemos como el BM y el FMI; 3) La institucionalización de mecanismos para la estabilización de precios de ciertos insumos básicos de uso global, que tras cierto tiempo y muchas adecuaciones, se convertiría en la actual OMC; y 4) La institucionalización de la asistencia y la cooperación técnica, mediante lo que más tarde aparecería como el PNUD.<sup>5</sup>

La sistematización de la gestión global de los asuntos monetarios y financieros en la macroeconomía —como primer pilar— contenía a su vez un par de elementos integradores. El primero consistía en dar forma a un verdadero banco central mundial que mantuviera el equilibrio del empleo total con crecimiento económico, y que proveyera de la liquidez requerida para ese objeto, mediante el suministro de una moneda mundial unificada —los *bancors*—.

<sup>5</sup> Véase Ul Haq, M., “The vision and the reality”, en *id. et al., op. cit.*, nota 2, p. 26.

El propósito básico se centraba en financiar a las naciones cuya balanza de pagos fuese deficitaria en virtud de haber generado el empleo neto adicional en el resto del mundo.<sup>6</sup> El segundo elemento se basaba en la constitución de un fondo financiero internacional que como contrapeso operativo tuviera una serie de requerimientos crediticios de orden macroeconómico.

A pesar de que Keynes propuso originalmente un fondo realmente robusto —equivalente a la mitad de las importaciones mundiales de un año— y un régimen de condicionalidad moderado; resulta interesante caer en cuenta que, a la fecha, el FMI redondea el 2% de lo inicialmente pensado, y los requerimientos crediticios, como veremos, son estrictos y en ocasiones violatorios de obligaciones internacionales en otras materias.

A partir de la sistematización para administrar los asuntos monetarios y financieros, el segundo pilar diseñado por Keynes consistió en lograr la institucionalización efectiva de recursos. El primer paso en esta idea consistió en el Fondo de Reconstrucción Europeo; el cual hacia 1942 había ya evolucionado hacia un mecanismo de inversión y reconstrucción más general.

A raíz del Plan Marshall; de una serie de créditos a gran escala de EUA al Reino Unido y otros países europeos; así como de una serie de circunstancias económicas relativamente positivas de otros países potencialmente acreditados —principalmente latinoamericanos—, la institucionalización de los recursos trascendió los aspectos propios de la reconstrucción europea, y se concretó a través del FMI y del BM.

La tercera columna responde al reiterado interés de Keynes en lograr la estabilización de los precios de ciertos productos e insumos básicos de uso internacional. Originalmente, la propuesta incluía la creación de una moneda mundial que no estuviera basada en el dólar.

<sup>6</sup> Si bien no es el objeto de nuestro trabajo explicar con detalle la teoría económica keynesiana, debe tenerse en cuenta que en ella, y por consecuencia en su propuesta, los países que gozaran de un superávit en su balanza de pagos por “exportar” desempleo al resto del mundo, deberían pagar un impuesto de un 1% sobre tal superávit. El impuesto sería utilizado por el banco, en parte para financiar los déficit, en parte para financiar ciertos mercados de productos básicos de uso internacional, y en parte para incentivar a los países con superávit para reducir éstos mediante la aplicación de políticas económicas más expansivas. La idea del crecimiento con empleo total sería desarrollada a partir de Keynes por Harrod y Domar.

lar, el oro, el sugerido *bancor* o los derechos especiales de giro, sino en el precio promedio de treinta mercancías básicas (incluidas el petróleo y el oro).

La porción del pensamiento económico de Keynes que trascendió como propuesta efectiva en este renglón fue la constitución de la llamada Organización Internacional del Comercio (OIC), cuyos objetivos serían la estabilización de precios mediante acuerdos comerciales sobre ciertos productos, intervención directa en los mercados y reservas de contención de productos específicos. La OIC, sin embargo, no vio nunca la luz, en buena medida por circunstancias políticas de EUA que generaron un fuerte cuestionamiento en ese país a la viabilidad de la ONU y a las organizaciones internacionales en general.<sup>7</sup>

En este contexto, como acertadamente apunta H. Singer, el Sistema del Bretton Woods estaba incompleto desde su inicio, a falta de su tercera columna largamente proyectada. En nuestra opinión, aunado a lo anterior, habría que señalar que si bien es cierto que técnicamente el GATT no pudo llenar ese espacio vacante, simplemente por no tener funciones relativas a la estabilización de precios o regulación de mercados, también lo es que la actual OMC parece haber favorecido efectivamente la ordenación de ciertos mercados. Con ello, en medio de controversias y críticas desde distintas perspectivas, parece también estar contribuyendo a la actual estabilidad de los precios objeto de sus bienes regulados, mediante mecanismos de liberalización y resolución de conflictos comerciales entre Estados miembros.<sup>8</sup>

El cuarto y último pilar de la propuesta de J. Keynes para la creación de un nuevo sistema económico mundial consistió en un fondo internacional para el desarrollo. La idea original era que este fondo fuese administrado en su totalidad por la ONU, a través de lo que se denominaría Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico.

<sup>7</sup> Tras estudiar los factores que contribuyeron a la Gran Depresión iniciada en 1929, Keynes concluyó que era imperativo establecer un mecanismo efectivo que pudiera evitar un nuevo colapso en el precio de las mercancías; a partir de ello acuñó este tercer pilar de su propuesta. La inquietud del autor puede verse, sin embargo, reflejada desde varios años antes. Véase Keynes, J., "The policy of Government Storage of Food Stuffs and Raw Materials", *The Economic Journal*, Londres, 1938.

<sup>8</sup> Singer, H., *op. cit.*, nota 3, p. 22.

Sin embargo, al igual que la OIC, el fondo estuvo desde su inicio condenado al fracaso por la hostilidad estadounidense a los organismos internacionales, principalmente durante la década de los cincuenta. Con ello, desde inicios de los sesenta, la ONU mantuvo solamente una porción poco significativa de los recursos financieros para el desarrollo económico y la asistencia social en materia alimenticia, a través de lo que hoy conocemos como el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Como podrá advertirse hasta aquí, la congruencia en la articulación económica —se esté o no de acuerdo con ella— y las buenas intenciones de J. Keynes y otros especialistas por crear un sistema económico fuerte y solidario no fueron suficientes. Más todavía, casi dos décadas de ensayos por institucionalizar la economía mundial con un rostro humano no parecen haber arribado al mejor puerto gracias a la dinámica de las relaciones internacionales.

En este sentido, como buscaremos demostrar al analizar algunas de las instituciones del DIE, es claro que el Bretton Woods generó dos clases de instituciones —las duras y las débiles—, entendiéndolo al BM, al FMI y a la OMC en las primeras, y al UNDP y entidades técnicas relacionadas a él, en la segunda clase.<sup>9</sup>

Las primeras son titulares de instrumentos de *hard law*, y de los recursos financieros públicos de disposición internacional más cuantiosos del mundo. Las segundas, en cambio, son entidades propias del *soft law*, y a pesar de sus mayúsculos requerimientos de capital para aliviar la pobreza en el mundo, reciben sólo una mínima porción de recursos internacionales. Una de las ironías sobre esta dicotomía es que unas y otras tienen cierto nivel de adscripción al Sistema de la ONU de acuerdo a sus tratados constitutivos e instrumentos fundacionales relacionados.

En la práctica, como veremos, las primeras —de modo especial el BM y el FMI— han sido diseñadas de tal modo que solamente ciertos países desarrollados —principalmente EUA— están facultados para decidir su destino; y con él, el de millones de personas en todo el

<sup>9</sup> Véase Singer, H., "The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the UN", en Meier, G. y Dudley, S., *Pioneers in Development*, Oxford, OUP, 1984.

mundo. Hasta aquí, pues, el valor y los claroscuros del Sistema Bretton Woods para la comunidad internacional.

### III. CONTEXTO INSTITUCIONAL

De acuerdo con lo anterior, el Grupo del Banco Mundial —al que nos referimos en general como el Banco Mundial o BM— está compuesto por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF); la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (CFI); el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).<sup>10</sup>

Como anotábamos al estudiar el Sistema del Bretton Woods, la creación de la AIF y la CFI responden al interés estadounidense de mantener bajo el control de un grupo de países afines a su sistema económico los mecanismos duros de la cooperación para el desarrollo económico. Los otros dos organismos subsidiarios del Grupo responden a necesidades técnicas en sus respectivas materias.

Esto es, a lo largo de dos décadas —los cuarenta y los cincuenta— EUA buscó a toda costa evitar que los recursos sustanciales para el desarrollo económico se asociaran a una institución como la ONU, donde su voto no era susceptible de ser ponderado y, por lo tanto, su influencia naturalmente disminuía. Así, bajo la iniciativa estadounidense, el BIRF se convirtió en la entidad financiera principal del Grupo, mientras que la AIF y la CFI adquirieron rasgos accesorios.

De acuerdo con este diseño institucional, el régimen de *condicionalidad* y las políticas crediticias modelo para el Grupo son en realidad decididas por el BIRF. El BIRF oferta así crédito y asistencia para el desarrollo a países de ingresos medios, obteniendo la mayoría de sus fondos mediante la colocación de bonos en los mercados de capital internacionales. El BIRF es, pues, el principal organismo de financiamiento del Grupo. Obtiene la mayoría de sus recursos en los mercados financieros internacionales, mediante la venta de bonos del BM

<sup>10</sup> El año de constitución y número de Estados miembros de cada institución es el siguiente: 1) BIRF, 1945 y 184 miembros; 2) AIF, 1960 y 164 miembros; 3) CFI, 1956 y 176 miembros; 4) OMGI, 1988 y 164 miembros; 5) CIADI, 1966 y 139 miembros. Véase actualizaciones en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

con clasificación AAA a instituciones financieras, fondos de pensiones, bancos centrales, etcétera.

A partir de las estrategias de acción decididas por el BIRF, la AIF instrumenta los créditos para los países menos desarrollados a partir de mecanismos de baja incidencia en la balanza de pagos, incluyendo préstamos sin intereses que provienen de fondos de países en mejor posición económica; y la CFI canaliza capital a empresas privadas, y ofrece apoyo técnico y asesoría tanto a empresas como gobiernos.

Por su parte, el OMGI tiene el propósito de incentivar la inversión extranjera en los países en desarrollo, mediante la entrega de garantías a inversionistas extranjeros contra pérdidas originadas por riesgos no comerciales. El CIADI, por último, ofrece los medios para solucionar conflictos relativos a inversiones entre inversionistas extranjeros y los países donde han invertido. Ya en el cuerpo de esta sección tendremos ocasión de comentar más de cerca el contexto institucional interno del Grupo.

En una dimensión externa, pero siempre ceñida al ámbito financiero del DIE, es también útil aclarar —al menos con ánimo preliminar— la relación entre el BM y el FMI. En este sentido, el FMI y el BM, de acuerdo al diseño de Bretton Woods, se complementan. Mientras que el FMI se centra básicamente en la política macroeconómica y el sector financiero, el BM se interesa principalmente en los temas relacionados con el desarrollo a largo plazo y la reducción de la pobreza.

Así, como hemos visto, su actividad incluye el financiamiento concedido a los países en desarrollo y en transición para proyectos de infraestructura, la reforma de determinados sectores de la economía y las reformas amplias de índole estructural. En cambio, el FMI no financia un sector determinado ni proyectos, sino que respalda la balanza de pagos y las reservas internacionales de un país mientras éste toma las medidas de política necesarias para corregir las dificultades.

También en la dimensión externa, es necesario considerar la relación de las dos instituciones financieras internacionales con la OMC. Los antecedentes del vínculo entre ambos organismos pueden rastrearse desde la década de los cincuenta a través del GATT. Aunque existen varias categorías de interacción, el objetivo general consiste en evitar contradicciones de competencia entre ambas organizaciones,

a partir de los derechos y obligaciones adquiridos por los Estados miembros adscritos a ambas. Así pues, la practicidad en la razón de ser de este vínculo es no generar cargas dobles o cruzadas que incidan en las condiciones crediticias y de política económica para los países.<sup>11</sup>

Si bien los cimientos de la cooperación se encuentran en los estatutos originales de ambos grupos de entidades, la operatividad de los lazos y la logística de las acciones para la cooperación ha quedado detallada en el Acuerdo de Cooperación suscrito entre el FMI y la OMC en 1996. Entre otros aspectos, en él se clasifica la documentación a compartir, la asistencia recíproca a sus respectivas reuniones, la posibilidad de realizar análisis conjuntos; y en general, una serie de medidas logísticas que tienden a hacer más productiva la relación.<sup>12</sup>

#### IV. FINES

El Convenio Constitutivo del BM establece los propósitos para los cuales fue creado —mismos que deben ser entendidos en el contexto histórico del Bretton Woods que antes hemos comentado— y desde luego, en la dinámica de la posguerra y la necesidad de EUA de asegurar su posición geopolítica en Europa. Entre los objetivos que el BM se propone podemos destacar los siguientes:<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Diversos casos resueltos mediante el mecanismo de resolución de controversias de la OMC han advertido la necesidad de que el panel consulte al FMI, aspectos clave de la condicionalidad del país objeto de la controversia comercial (derivada de algún tipo de restricción al comercio internacional), que a su vez es acreditado del FMI de acuerdo a ciertos criterios crediticios. Véase, en este sentido, Siegel, D., “Legal aspects of the IMC-WTO relationship: the Fund’s Articles of Agreement and the WTO Agreements”, *AJIL*, vol. 92, 2002, pp. 561 y ss.

<sup>12</sup> Por existir, con antelación a la OMC, los estatutos del FMI y el Banco Mundial solamente contienen referencias generales a la cooperación entre organismos. La OMC, sin embargo, contiene referencias explícitas tanto en su carta constitutiva como en declaraciones ministeriales. Así, por ejemplo, el artículo III.5 de la primera señala: “con miras a alcanzar una mayor coherencia en la elaboración global de políticas económicas, la OMC deberá cooperar como sea apropiado con el FMI y el BIRF y sus organismos afiliados”.

<sup>13</sup> Convenio Constitutivo BIRF, artículo I.

- Asistir en la reconstrucción y el desarrollo de los territorios de los Estados miembros, facilitando las inversiones de capitales para propósitos productivos.
- Promover las inversiones privadas de capitales extranjeros mediante garantías o participaciones en los préstamos y otras inversiones efectuadas por inversionistas extranjeros.
- Promover el crecimiento equilibrado a largo plazo del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos; contribuyendo de igual forma a la promoción de inversiones internacionales para el desarrollo, con atención al aumento de productividad, el nivel de vida y las condiciones de trabajo.
- Ajustar los préstamos concedidos o garantizados con otros préstamos internacionales de origen diverso, dando prioridad a los proyectos más útiles y urgentes, o a los de mayor importancia.

Al estudiar el quehacer del Panel de Inspección del BM, así como la variedad de críticas y las tendencias de reforma, tendremos oportunidad de colegir si los objetivos —sobre todo el tercero— ha sido efectivamente alcanzado o no. Los fines del FMI, como hemos ya dicho, se orientan a buscar un equilibrio en las balanzas de pago de los Estados miembros, cooperando ante sus dificultades a partir del cumplimiento de ciertos términos de política económica y crediticia, conocido como el régimen de *condicionalidad* del FMI. Entre los muchos fines del FMI, podemos citar los más relevantes:<sup>14</sup>

- Fomentar la cooperación monetaria internacional a través de una entidad permanente que opere como mecanismo de consulta y colaboración para resolver los problemas monetarios internacionales.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de empleo e ingresos reales, y de un desarrollo de los recursos productivos, como objetivo básico de política económica.

<sup>14</sup> Estatuto del FMI, artículo I.

- Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio, procurar que los Estados miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.
- Coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los Estados miembros; y con la eliminación de las restricciones de cambios que dificulten la expansión del comercio mundial.
- Infundir confianza entre los Estados miembros, poniendo a su disposición, mediante las garantías adecuadas, los recursos de la institución; procurando así corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.
- Conforme a los objetivos anteriores, disminuir la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los Estados miembros.

## V. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Ya antes hemos hecho alusión a las entidades del Grupo del BM. Cada una de ellas cuenta con un esquema de organización propio que busca hacer más eficiente el trabajo de todo el grupo. Como principal organización, el BIRF cuenta con una serie de órganos propios y divisiones, de los cuales consideramos destacables las siguientes:<sup>15</sup>

- *Junta de Gobernadores*. Este consejo es el órgano deliberante supremo, con lo cual las decisiones estratégicas son adoptadas por él. Cada Estado miembro tiene derecho a designar a un representante. Como ya hemos dicho, a diferencia del resto de las organizaciones de la ONU, el sistema de votación es ponderado de acuerdo a las acciones de las que cada país es titular.
- *Administradores*. Los administradores del BM son quienes en realidad mantienen el control de la organización, toda vez

<sup>15</sup> *Op. cit.*, nota 13, artículos II y IX. Además de los órganos señalados, la estructura básica del BM se complementa con el Consejo Asesor, las comisiones de operaciones de préstamos, las oficinas y los consejos regionales.

que cuentan con prácticamente todas las facultades relevantes delegadas de la Junta de Gobernadores. De los veinticuatro administradores, cinco son designados por los Estados miembros titulares de un mayor número de acciones —EUA, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia— y el resto, por los gobernadores de los demás países.

- *Presidente*. Esta figura es el responsable de la gestión administrativa del BM; y cuenta, además, con voto de calidad en las reuniones de los administradores. Con ello, es una pieza fundamental en las decisiones del BM, pues tiene una especial incidencia en las decisiones de la Junta de Gobernadores.
- *Tribunal Administrativo*. En una organización de miles de funcionarios internacionales tanto en Washington como en otras muchas capitales del mundo, hace indispensable contar con un órgano jurisdiccional en materia de trabajo. Esta función es asumida por el Tribunal Administrativo, cuyas decisiones son definitivas. El Tribunal está compuesto por siete magistrados elegidos por los administradores, de entre una lista propuesta por el presidente.

Por su parte, y como espejo de la estructura organizativa del BM derivada del nacimiento y fines compartidos bajo el Sistema del Bretton Woods, el FMI cuenta con tres órganos básicos de decisión y administración estratégica, además de una serie de divisiones internas encargadas de la operación cotidiana de la institución:<sup>16</sup>

- *Junta de Gobernadores*. En similares condiciones de control que el BM, este es el órgano decisorio supremo del FMI, y en tal sentido, cuenta con todas sus facultades; algunas de las cuales pueden ser delegadas en el Directorio Ejecutivo. Entre las facultades no delegables se encuentran la de admisión o suspensión de miembros, la aprobación y revisión de cuentas, la modificación uniforme de la paridad de las monedas de los Estados miembros, la distribución de los ingresos netos y la disolución del FMI.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, nota 14, artículo XII.

- *Directorio Ejecutivo*. La gestión de las operaciones del FMI se lleva a cabo por este órgano. Al igual que en el BM, cinco son designados por el grupo de los cinco países de mayor participación en cuotas, y quince más por el resto de los Estados miembros.
- *Director gerente*. También con las mismas características del BM respecto al presidente, el director gerente, seleccionado por el Directorio Ejecutivo cuenta con voto de calidad en dicho órgano y es el responsable de la administración del FMI. Desde luego, cuenta con un estrecho vínculo diplomático con los Estados miembros respecto a los cauces estratégicos a seguir por la institución.

## VI. FUNCIONES CONTEMPORÁNEAS DEL FMI

### 1. *Ideas generales*

Como profundizaremos más adelante, a lo largo de los últimos veinte años, tanto el FMI como el BM han sido objeto de importantes críticas. Éstas se han debido principalmente a su miopía en advertir las perspectivas que inciden en el otorgamiento de créditos, tanto para cuestiones relacionadas con el equilibrio en la balanza de pagos —FMI— como con los préstamos para proyectos de desarrollo social —BM—.

Con apoyo en reportes de la propia institución, el objeto de este epígrafe es poner sobre la mesa algunas de las reacciones del FMI ante estas críticas. Para ello, comentaremos primero las tres actividades fundamentales del FMI, y después haremos algunas incursiones en el polémico régimen de *condicionalidad* crediticia de la institución.<sup>17</sup>

### 2. *Supervisión y asesoría*

De acuerdo con el Convenio Constitutivo del FMI, los Estados miembros se comprometen a colaborar con la institución en la labor de asegurar regímenes cambiarios ordenados y en fomentar un siste-

<sup>17</sup> De la amplia literatura sobre el FMI, tendremos como eje al documento: FMI, *Qué es el FMI*, Washington, 2004, así como el Informe Anual 2004.

ma estable de tipos de cambio. En este sentido, los países convienen en orientar las medidas de política hacia el objetivo de un crecimiento económico ordenado con estabilidad razonable de precios. Además, se obligan a promover condiciones económicas y financieras fundamentales ordenadas y a evitar la manipulación del tipo de cambio, con el fin de obtener ventajas competitivas desleales.<sup>18</sup>

Asimismo, los Estados se comprometen a facilitar al FMI la información que haga falta para que pueda realizar su labor de seguimiento. Para ello, se ha convenido también que la supervisión de la política cambiaria nacional, por parte de la institución, se realice en el marco de un análisis completo de la situación económica general y de la estrategia de cada Estado en su política económica.

Ahora bien, las modalidades de supervisión económica que utiliza el FMI de acuerdo a su Convenio Constitutivo son tres: nacional, regional y mundial. La llamada consulta nacional —FMI y país examinado— normalmente se lleva a cabo una vez al año. Se efectúa mediante la visita de un equipo de economistas de la propia institución al país, con el fin de obtener datos económicos y financieros, para examinar las medidas de política económica con funcionarios del gobierno y del banco central.

Así, se analizan los indicadores macroeconómicos clave en los ámbitos fiscal, monetario y cambiario. Se evalúa la solidez del sistema financiero y se analizan aspectos de la política económica en los campos industrial, social, laboral, de gestión de gobierno, ambiental y otros que repercutan en la actividad macroeconómica. Tras la visita, el equipo presenta un informe sobre sus conclusiones, aprobado por el Directorio Ejecutivo y la Gerencia. Las opiniones del Directorio, resumidas por su presidente, se comunican al gobierno del Estado en cuestión.

El FMI complementa las consultas anuales, con visitas adicionales del personal siempre que es necesario. Además, el Directorio Ejecutivo organiza reuniones frecuentes de carácter oficioso para analizar la evolución económica y financiera de determinados países y regiones.

La supervisión mundial es el examen del Directorio Ejecutivo del FMI sobre las tendencias de la economía mundial. El examen princi-

<sup>18</sup> FMI, Convenio Constitutivo, artículos III y IV.

pal se recoge en los documentos periódicos titulados *Perspectivas de la Economía Mundial* y *Global Financial Stability Report*. Estos reportes son elaborados de modo bianual por personal del FMI para las reuniones semestrales del Comité Monetario y Financiero Internacional. De igual manera, el Directorio Ejecutivo celebra reuniones oficiosas de mayor frecuencia para supervisar la economía y los mercados mundiales.

Por último, la supervisión regional sigue el patrón de acuerdos de determinadas zonas o grupos de interés del mundo. Así, el Directorio Ejecutivo supervisa la zona del euro de la Unión Europea, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, la Comunidad Económica y Monetaria del África Central y la Unión Monetaria del Caribe Oriental. Aunado a ello, el FMI también ejerce ciertas funciones de supervisión del G-8 y de la Cooperación Económica del Asia-Pacífico.

### 3. *Financiamiento*

Esta es, sin duda, una de las actividades más importantes y polémicas del FMI. En esencia, el préstamo del FMI hace más llevadero el ajuste que tiene que realizar el país para que el nivel de gasto sea más acorde con el ingreso, y pueda así corregir el problema de la balanza de pagos que enfrenta. De igual manera, el crédito tiene la intención de respaldar las medidas de política —comprendida la fuertemente criticada reforma estructural— que mejoren en forma perdurable la situación de pagos del país, y las perspectivas de crecimiento.<sup>19</sup>

Desde luego, cuando un Estado miembro recurre al FMI en solicitud de financiamiento, puede estar atravesando una crisis económica o encontrarse en ciernes de una. La moneda puede estar bajo ataque en los mercados extranjeros y estar agotadas sus reservas internacionales. La actividad económica podría estar estancada o en caída; y registrarse un aumento de solicitudes de concurso mercantil. Como es

<sup>19</sup> Darrow, M., *Between the Light and the Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Portland, Hart, 2003, pp. 53 y ss.; Browne, R., “Rethinking the IMF on its 15th Anniversary”, en Griesgraber, J., *The World’s Monetary System*, Chicago, Pluto, 1996, pp. 3 y ss.

lógico, para que el país pueda regresar a una posición sólida de pagos y restablecer las condiciones para el crecimiento económico, es necesario combinar el ajuste económico con el financiamiento oficial y el privado. La operación del FMI se instrumenta a través de una carta de intención y un grupo de servicios financieros ofrecidos.<sup>20</sup>

Si bien no es objeto de este trabajo profundizar en la dinámica crediticia del FMI, sí nos parece relevante diferenciar las características principales del crédito del FMI respecto a otros tipos de financiamiento. En esencia, el FMI no es un organismo de ayuda ni un banco de desarrollo. Por el contrario, concede crédito para contribuir a que los Estados superen los problemas de la balanza de pagos y restablezcan el crecimiento económico sostenible. Las divisas que entrega, en cantidades determinadas por la cuota del país en el FMI, se depositan en el banco central del mismo para complementar las reservas internacionales de éste, y con esto contribuir al respaldo general de su balanza de pagos.

De este modo, es fundamental advertir que a diferencia de los préstamos que conceden los bancos y organismos de desarrollo —como el BM—, los fondos facilitados por el FMI no se asignan al financiamiento de actividades o proyectos específicos. Como después detallaremos, el crédito del FMI es de carácter condicional; con lo cual, depende de que el país acreditado adopte las medidas contempladas para corregir el problema de su balanza de pagos. La *condicionalidad* vinculada al crédito del FMI tiene la intención —criticada como hemos visto— de asegurar que una vez obtenido el préstamo, el país no aplaze *decisiones difíciles* y acumule deudas; sino que sea capaz

<sup>20</sup> Los servicios crediticios que tradicionalmente ha ofrecido el FMI son: 1) Los acuerdos de derecho de giro (ofrece la seguridad al país de que podrá girar hasta una determinada cantidad durante un periodo de 12 a 18 meses para hacer frente a un problema de balanza de pagos a corto plazo); 2) Servicio ampliado (con la misma base que el anterior, pero con el objetivo de ayudar a solucionar problemas económicos de tipo estructural); 3) Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (apoya a los países más pobres que tienen problemas persistentes con su balanza de pagos); 4) Servicio de complementación de reservas (para dificultades excepcionales de balanza de pagos debido a una pérdida súbita y amenazadora de la confianza del mercado que genere salida de capitales); 5) Asistencia de emergencia (para superar problemas de balanza de pagos debidos a catástrofes naturales repentinas e imprevisibles).

de enderezar su economía y pagar el préstamo, tal y como México lo ha hecho una y otra vez.<sup>21</sup>

#### 4. *Asistencia técnica y capacitación*

Además de ayudar a superar los problemas en la balanza de pagos, el FMI comparte regularmente sus conocimientos en una amplia gama de especialidades como banca central, política monetaria y cambiaria, política y administración tributarias y estadísticas oficiales. El propósito, con esto, es contribuir a la mejora de la elaboración e implementación de las medidas de política económica de los Estados miembros, reforzando la capacidad de las instituciones responsables, como —en el caso de México— la SCHP y el Banco de México.

El FMI presta asistencia técnica y capacitación principalmente en cuatro especialidades. La primera es el refuerzo de los sectores monetario y financiero mediante asesoramiento sobre regulación, supervisión y reestructuración del sistema bancario, gestión y operaciones en moneda extranjera, sistemas de compensación y liquidación de pagos, y estructura y desarrollo de bancos centrales.

La segunda especialidad se centra en apoyar la política y gestión fiscal firme mediante asesoramiento sobre política y administración tributaria y aduanera, formulación de presupuestos, gestión del gasto, planificación de redes de protección social y gestión de la deuda interna y externa. Las últimas dos especialidades buscan, por una parte, la recopilación, gestión y divulgación de datos estadísticos y mejora de la calidad de los datos; y, por la otra, la elaboración y revisión de la legislación económica y financiera.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Entre los créditos más importantes otorgados en los últimos años para superar problemas en la balanza de pagos, se ubica el caso de México (casi 18,000 millones de dólares en 1994-1995) y el caso de Indonesia, Corea y Tailandia (más de 36,000 millones de dólares en 1997-1998). México, todavía en el 2005, era el principal cliente del FMI, seguido de Corea, Rusia, Brasil y Argentina.

<sup>22</sup> El FMI ofrece cursos de capacitación a funcionarios del gobierno y de bancos centrales de los países miembros en la sede del FMI en Washington y en los centros regionales de capacitación de Brasilia, Singapur, Túnez y Viena. La asistencia técnica del FMI se complementa con consultores y expertos contratados. El financiamiento complementario para la asistencia técnica del FMI y la capacitación lo facilitan algu-

## VII. FUNCIONES CONTEMPORÁNEAS DEL BM

### 1. *Ideas generales*

Como ya antes hemos señalado, durante los últimos veinte años, las críticas interdisciplinarias relativas a exigir un mayor respeto de las actividades crediticias del BM y el FMI hacia los derechos humanos y al ambiente, han tenido como consecuencia lo que, al menos en el discurso de los organismos, pareciera generar ahora un nuevo enfoque a los problemas macroeconómicos.

Utilizando la literatura del propio BM, a continuación exponremos algunas de sus principales funciones contemporáneas; en algunas de ellas parece entreverse un creciente —aunque insuficiente— enfoque hacia la dimensión humana de la economía, como resultado de las críticas en que más adelante profundizaremos.<sup>23</sup>

Más allá de las críticas, nadie puede poner en duda que la labor del BM en más de cien países es compleja; y desde luego —aunque insuficiente— muy loable. A raíz de las críticas que durante las últimas dos décadas se han formulado a su operación crediticia; y gracias al trabajo del Panel de Inspección como cauce de dicho ejercicio, el BM propugna hoy por un efectivo cambio de mirada; y empieza a tomar en cuenta temas no considerados en el pasado de la política sobre desarrollo; entre ellos: género, desarrollo comunitario y pueblos indígenas.

El respaldo a servicios sociales como salud, nutrición, educación y pensiones, prácticamente se ha multiplicado por cinco veces, llegando hoy a cerca de un 25% de sus recursos. La forma de trabajo también parece estar cambiando; ya que el BM pretende ser más receptivo a los planes de combate a la pobreza y la inequidad, de acuerdo a lo que los propios países evalúan y aspiran de sí mismos.

nos gobiernos nacionales de países desarrollados y otros organismos e instituciones como la UE, la OCDE, el PNUD y el BM.

<sup>23</sup> Por su carácter divulgativo general, los principales documentos que utilizaremos para describir las funciones actuales del BM son: Diez Cosas que Nunca Imaginé Acerca del Banco Mundial, Washington, BM, 2004; y Reporte Anual 2004, Washington, BM, 2004.

## 2. *Financiamiento para la educación*

El BM es el mayor proveedor de financiamiento externo para la educación. Desde que comenzó a otorgar asistencia financiera para proyectos en este rubro en 1963, el BM ha entregado más de 31,000 millones de dólares en créditos. En la actualidad, financia casi 160 proyectos en 83 países. Así, en colaboración con gobiernos nacionales, organismos de la ONU, donantes, las ONG, y otros colaboradores, el BM ayuda a los países en desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos de proveer una educación para todas y todos.

Como hemos visto antes, el objetivo implica que en 2015 todas las niñas y niños estén matriculados en la escuela y sean capaces de completar la educación primaria. Proyectos del BM en países muy diversos como Brasil, India, El Salvador o Trinidad y Tobago buscan respaldar la función que cumplen las comunidades locales en mejorar la calidad de la educación al permitirles evaluar el desempeño de las escuelas y de los docentes locales.<sup>24</sup>

## 3. *Financiamiento para la lucha contra el VIH-sida*

El BM es el mayor proveedor mundial de financiamiento externo contra la pandemia del sida. Esta epidemia ha revertido con gran rapidez los avances sociales y económicos logrados por algunos países en desarrollo en los últimos cincuenta años. Ante ello, el BM, como copatrocinador del Programa ONUSIDA que coordina la respuesta mundial a la enfermedad, ha comprometido más de 1,700 millones de dólares para luchar contra su propagación; y se ha obligado a no dejar a ningún país sin financiamiento, siempre y cuando haya puesto en práctica una estrategia eficaz de lucha contra el sida.

Así, por ejemplo, en colaboración con gobiernos africanos, el BM puso en marcha el MAP, un programa regional de combate a la epi-

<sup>24</sup> Un caso, ejemplo del financiamiento para propósitos de educación que proporciona el BM, es el Programa de Educación Primaria Distrital de la India, orientado específicamente a las niñas en distritos en que las tasas de alfabetismo de las mujeres están por debajo del promedio nacional. El financiamiento del BM para este programa totaliza 1,300 millones de dólares, y llega a más de 60 millones de estudiantes en 271 distritos, con un bajo nivel de alfabetismo en 18 de los 29 estados de la India.

demia. El MAP pone cuantiosos recursos a disposición de las comunidades y organizaciones de la sociedad civil. Muchas de ellas han formulado algunas intervenciones innovadoras para combatir la enfermedad; por lo que ahora están siendo estudiadas y adaptadas por otras a sus condiciones locales.<sup>25</sup>

#### 4. *Financiamiento para programas de salud en general*

El BM es uno de los principales proveedores internacionales de financiamiento externo para programas de salud. De los once millones de niños que mueren cada año en los países en desarrollo, alrededor del 70% se debe a enfermedades transmisibles (como neumonía, diarrea, malaria, sarampión, VIH-sida, etcétera) y a la desnutrición.

El BM dedica, en promedio, 1,000 millones de dólares cada año de financiamiento nuevo para proyectos de salud, nutrición y población en el mundo en desarrollo. Los fondos del BM, por ejemplo, ayudan a combatir la malaria en 46 países y la tuberculosis en otros 30.<sup>26</sup>

#### 5. *Financiamiento para proyectos ambientales*

Desde 1998, el BM se ha convertido en uno de los principales proveedores internacionales de financiamiento para proyectos de diversidad biológica. En un cambio de enfoque, el BM ha reconocido que si bien la pérdida de biodiversidad es un problema de alcance mundial, son las poblaciones rurales de los países en desarrollo las que sufren más las consecuencias, dado que dependen en alto grado del medio ambiente para obtener alimentos, refugio, medicamentos, ingresos, empleo, y mantener su identidad cultural.

<sup>25</sup> Como ilustración, en el 2002, el Programa MAP entregó aproximadamente 1,000 millones de dólares para ayudar a países africanos a ampliar sus programas nacionales de prevención, atención y tratamiento. El BM, además, aprobó un fondo de 155 millones de dólares para luchar contra la enfermedad en el Caribe y continúa con otros programas regionales.

<sup>26</sup> Como ejemplo, en China el BM ha ayudado a proveer sal yodada a más del 90% de los hogares, lo que se traduce en una considerable disminución del número de abortos espontáneos y muertes prenatales, deformidades físicas y casos de retraso mental como consecuencia de la carencia de yodo.

Tras tener lo anterior bajo consideración, el BM se unió a otras entidades y gobiernos como Conservación Internacional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Fundación MacArthur y el gobierno japonés para poner en marcha un fondo que contribuirá a mejorar la protección de las zonas de singular diversidad biológica de los países en desarrollo. El 60% de toda la diversidad de especies terrestres se encuentra en estas regiones altamente amenazadas que ocupan sólo el 1.4% de la superficie del planeta. Además de las evaluaciones ambientales y las políticas de salvaguardia, la nueva estrategia ambiental del BM se centra en el cambio climático, los bosques, los recursos hídricos y la biodiversidad.<sup>27</sup>

#### 6. *Colaboración institucional*

También, a partir de 1998, el BM se ha unido a una amplia gama de instituciones colaboradoras en la lucha contra la pobreza alrededor del mundo. Entre ellas, con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) para proteger los bosques, y con los sectores público y privado para poner en marcha el Fondo para la Reducción de las Emisiones de Carbono, con el fin de ayudar a mitigar los efectos del calentamiento de la atmósfera.

El BM trabaja con la FAO y el PNUD para patrocinar al Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) el cual hace investigación y capacitación de vanguardia para reducir el hambre y la pobreza, mejorar la salud y la nutrición humanas, así como para proteger el ambiente. Además, a través del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), el BM e instituciones financieras multilaterales y otros donantes, trabaja para mejorar la capacidad de instituciones de microfinanciamiento para prestar servicios financieros a las personas más pobres.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> En la actualidad, la cartera crediticia del banco para proyectos netamente ambientales es de casi 15,000 millones de dólares.

<sup>28</sup> Entre los ejemplos de este rubro, destaca el esfuerzo por abrir más de 25 millones de hectáreas al cultivo; además ayuda a combatir enfermedades relacionadas con el ambiente, como la oncocercosis.

### 7. *Otras funciones*

Si bien las acciones en los rubros anteriores son probablemente las de mayor notoriedad por su impacto en millones de personas y el compromiso de decenas de miles de millones de dólares en financiamiento, existen otros aspectos de la cooperación del BM dignos de mencionar. Aunque desde luego, también incluyen aspectos financieros en las áreas comentadas, se centran en labores de fiscalización, comunicación con la sociedad civil, apoyo a países asolados por guerras, y la asistencia para elevar los niveles de participación ciudadana.

Así, por ejemplo, el BM trabaja con más de cuarenta países afectados por conflictos, donde respalda los esfuerzos internacionales por ayudar a las poblaciones asoladas por una guerra, a reanudar el proceso de desarrollo en condiciones de paz, así como a prevenir una recaída en la violencia. La labor del BM responde a una serie de necesidades como dar impulso a la economía, invertir en las regiones afectadas por la guerra, reparar la infraestructura dañada por el conflicto, y poner en marcha programas orientados a grupos vulnerables como viudas y menores. Asimismo, el BM presta su apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes, así como a iniciativas sobre detección de minas terrestres.<sup>29</sup>

Ya hemos dicho que el trabajo del BM en aspectos de desarrollo ha tenido importantes claroscuros. Sin embargo, la última década se ha caracterizado por una actividad menos cuestionable, como resultado del quehacer tanto el Panel de Inspección como de la crítica académica y la de la sociedad civil, mediante las ONG, que han hecho lo posible por encarrilar los trabajos del FMI y el BM a una dimensión más humana de desarrollo. Desde luego, habrá que poner algunos años de distancia para saber si el discurso del cambio de enfoque del BM ha sido efectivo.

<sup>29</sup> Entre los proyectos de amplio alcance sustentados por el BM se incluyen los esfuerzos de reconstrucción de la infraestructura y el empoderamiento de las comunidades en Afganistán, la rehabilitación de niños de la calle en la República Democrática del Congo, las actividades para impulsar el desarrollo local en el Sur de Serbia, la capacitación de nuevos empleados públicos en Timor Oriental y los programas nacionales de formación de consenso y de participación ciudadana en Haití, por citar algunos.

### VIII. CRÍTICA A LAS FUNCIONES DEL FMI Y DEL BM. ESPECIAL REFERENCIA A LA PERSPECTIVA JURÍDICO-HUMANISTA

#### 1. *Ideas generales*

A manera de consideraciones preliminares, empezaremos por hacer un breve recuento de las críticas que la doctrina ha intentado ya sistematizar, mediante el estudio de posicionamientos de las ONG, medios de comunicación y académicos en la materia. La idea es que este epígrafe preliminar nos sirva como una primera aproximación de conjunto a la crítica en materia de derechos humanos.

Una vez hecho ese primer vistazo a la sistematización de la crítica en la doctrina, trataremos de poner en relieve las categorías de fuentes normativas en materia de derechos humanos; así como los contenidos y las modalidades de las obligaciones impuestas en instrumentos internacionales; para después concretar, mediante un breve repertorio individualizado, las obligaciones básicas de derechos humanos, que los sujetos de DIP deben tomar en cuenta al negociar instrumentos financieros.

Como tercer paso, repasaremos los elementos de la *condicionalidad* del FMI y su relación con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Desde luego, es necesario advertir que no buscamos entrar a un nivel de detalle en casos específicos, sino tan sólo formular algunos cuestionamientos pertinentes en el difícil acomodo de esta relación.

#### 2. *Un recuento preliminar de las críticas. Incidencia especial en el FMI*

No parece exagerado decir que una porción muy importante de la literatura en DIE, actualmente, está referida a revisar la relación entre los organismos internacionales de mayor peso específico en la economía mundial —como el FMI, el BM o la OMC— y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos.

Esto, desde nuestro parecer, deriva de una mayor participación de la sociedad civil en los temas de la agenda internacional. En efecto, el proceso de globalización y sus descontentos —en terminología de

J. Stiglitz— ha traído como consecuencia natural la lucha por la transparencia y el combate a la inequidad potenciado por las organizaciones y, de algún modo, tolerado en décadas pasadas por la sociedad civil.<sup>30</sup>

El caudal de literatura pareciera en ocasiones descentrar el debate y los objetivos del mismo; con lo cual se hace indispensable hacer un recuento lo más ecuánime posible. De los recuentos más recientes, nos parece que el formulado por J. Head es uno de los más pertinentes. En un estudio sobre los llamados *siete pecados capitales*, el autor busca sistematizar un igual número de críticas al FMI, teniendo en cuenta dos grandes categorías: 1) Las críticas a la política y operación de la institución; y 2) Las críticas al carácter, control y alcance del FMI.<sup>31</sup>

La dificultad —y en ese sentido el acierto del recuento— deriva en que las críticas no son necesariamente resultado de un análisis académico objetivo y documentado de la comunidad científica; sino que en la mayoría de los casos deriva de la opinión general de la sociedad civil y de los reportes —no siempre del todo profesionales— de los medios de comunicación.

A lo anterior es necesario aunar muchas de las críticas de hoy que no son específicamente dirigidas al FMI o al BM, sino que con cierta vaguedad condenan el entorno económico mundial general y el proceso de globalización. Como se podrá apreciar, la crítica general al ámbito financiero es a veces un ejercicio en el que la materia de estudio se diluye y reaparece en formas diversas.

Con estas advertencias, Head pretende categorizar el estado actual de las críticas en siete especies denominadas por él como: 1) Una mala medicina; 2) Injusticia distributiva y social; 3) Afectaciones a la soberanía; 4) Actitud secreta y opaca; 5) Déficit democrático; 6) Extralimitación de atribuciones; y 7) Asimetría de obligaciones. Es

<sup>30</sup> Stiglitz, J., *Globalization and its Discontents*, Boston, The American Prospect, 2002. Véase también Aybar, S. y Lapavistas, C., “Financial System Design and the post-Washington Consensus”, en varios autores, *Development Policy in the Twenty-first Century*, Londres, Bentman Books, 2003, pp. 28 y ss.; Griffith, S. y Papageorgiou, V., “Globalization of Financial Markets and Impact on Flow to LDCs: New Challenges for Regulation”, en Griesgraber, J. (ed.), *op. cit.*, nota 19, p. 38.

<sup>31</sup> Head, J., “Seven Deadly Sins: an Assessment of Criticisms Directed at the IMF”, *UKLR*, vol. 54, 2004, pp. 530 y ss.

a partir de este índice que intentaremos ahora señalar en qué consiste cada una, y dar nuestra opinión preliminar a su veracidad o no en el debate sobre el FMI. Al estar todas ellas estrechamente conectadas, nuestra posición será naturalmente aplicable a sus elementos compartidos. Estos comentarios preliminares buscarán tener un complemento adecuado a lo largo del resto de este epígrafe.

La llamada mala medicina expresa de modo gráfico cómo el FMI suele prescribir políticas económicas que están lejos de curar a los Estados miembros —y con ello a la economía del mundo—. Al analizar párrafos arriba las funciones del FMI y sus distintos servicios, comentábamos la forma en que el Estado miembro que aspira a obtener un crédito debe adquirir una serie de compromisos desde su carta de intención y a través del seguimiento de su operación, de acuerdo al régimen de condiciones que prescriba la institución.

Pues bien, el régimen de *condicionalidad* del FMI es en realidad una de las piezas clave del Consenso de Washington, y normalmente —como en los supuestos de la crisis asiática y mexicana de los años noventa— consiste en una reducción sustancial del presupuesto nacional; una corrección vigorosa del déficit en la balanza de pagos, un aumento generalizado en las tasas de interés, una reducción drástica de los niveles inflacionarios, un compromiso de privatización de activos estatales, una reducción profunda de las barreras al comercio; así como algún tipo de regulación estricta en flujos de capital desde el país y hacia el país.

No es fácil hacer una generalización respecto a ninguna de las críticas. Sin embargo, resulta evidente que al menos desde la perspectiva de los derechos humanos, las reducciones al presupuesto social —en materias como salud, educación, infraestructura básica, etcétera— sitúan al Estado miembro acreditado en un potencial incumplimiento de sus obligaciones en la materia. Por otra parte, sería injusto señalar que ninguna de las políticas sugeridas por el FMI tiene un efecto positivo a mediano y largo plazo en la macroeconomía; y en cierta medida en la dimensión personal, en un periodo todavía más extenso de tiempo.

Las crisis económicas de la década de los noventa del sureste asiático y de México son una ilustración de esta doble realidad. Así, por ejemplo, las variables macroeconómicas de Corea del Sur y de Méxi-

co son sustancialmente más sólidas que durante sus respectivas crisis. En el corto y mediano plazo, el crecimiento económico en ambos casos se ha reactivado y la balanza de pagos se ha ordenado, a raíz de una revisión del sistema financiero y de garantías en general. Sin embargo, es claro que el costo social —afectación al índice de desarrollo humano— y el impacto en el presupuesto —sobre todo en el caso de México— de las medidas propuestas por el FMI ha sido muy alto.<sup>32</sup>

La crítica, acerca de la injusticia distributiva social e inequitativa, argumenta que las políticas impuestas por el FMI incrementan la inequidad e ignoran los aspectos sociales del bienestar de cada país. Con ello, la *condicionalidad* hiere a la sociedad, daña el ambiente y deteriora los valores sociales del país afectado. En esencia, la argumentación —en consonancia con el punto anterior— hace evidente que si bien las prescripciones del FMI pueden ordenar de modo agregado las variables macroeconómicas del Estado, lo cierto es que en un nivel desagregado —a una escala humana— deterioran fuertemente el tejido social.<sup>33</sup>

El menoscabo social en Argentina —seguido del estallido de su más reciente crisis en el 2001— o bien, la afectación en una gama de países africanos en los niveles de pobreza, restricciones para educación y salud, seguidos de las prescripciones del FMI, en virtud de crisis en la balanza de pagos, son ejemplos de ello. En México, el aumento de la criminalidad a partir de la crisis es también un claro ejemplo de la veracidad de esta crítica.

El argumento sobre las afectaciones a la soberanía, expresa que el control de las variables económicas por el gobierno —y el banco central—, a partir de la política autorizada por el FMI al país, es simplemente inexistente. Así, más allá de violaciones a derechos huma-

<sup>32</sup> Véase Lee, C., “To Thine Ownself be True: IMF Conditionality and Erosion of Economic Sovereignty in the Asian Financial Crisis”, *U. Pa. J. Int'l Econ. L.*, vol. 24, núm. 4, 2003, p. 877. En un interesante artículo sobre la soberanía económica de algunos países asiáticos durante la crisis de 1997-1998, la autora argumenta que el éxito moderado en la recuperación de las economías de la región no justifica la erosión de la soberanía económica, sobre todo de Malasia y Tailandia mediante los excesos del régimen de condicionalidad por parte del FMI.

<sup>33</sup> Al respecto, para el caso colombiano, véase Botero Bernal, Andrés, “Historia reciente de la economía colombiana: década de los noventa, siglo XX”, *Revista Universidad de San Buenaventura Medellín*, núm. 18, enero-junio de 2003, pp. 23-40.

nos, hay incluso, un cuestionamiento sobre la validez de estos mecanismos de *condicionalidad* en el ámbito del DIP; y en concreto en los derechos económicos de los Estados que antes hemos analizado.

Si bien esta crítica tiene cierto sentido, su validez parece al menos relativamente cuestionable, ya que son los órganos de poder del Estado los que en representación de la población aceptan las condiciones. Esto es, no hay una obligación previamente adquirida que vincule al Estado miembro a aceptar el régimen de condiciones expuesto.

En cuanto a la actitud secreta y opaca, sectores de la sociedad civil han denunciado desde hace años, lo que entienden como una franca hipocresía del FMI, al demandar apertura y transparencia total a la información y políticas a adoptar por los Estados miembros acreditados, cuando él mismo no ofrece una conducta en los mismos términos. Si bien nos parece que esta crítica es muy acertada en el pasado, creemos que ya hay resultados en materia de transparencia por parte del FMI. Si bien no se ha llegado a un nivel tan elaborado como el Panel de Inspección del BM, lo cierto es que el seguimiento a la *condicionalidad* acordada con cada país es observable por todos los demás miembros, tanto en los reportes anuales, como en general, en los estudios temáticos incluso incorporados en su página web.<sup>34</sup>

Bajo nuestro criterio, el déficit democrático es una de las críticas más evidentes del FMI. No solamente el sistema de voto ponderado hace que países ordinarios —incluso grandes clientes como México, Corea o Rusia— no tengan un papel efectivo en las decisiones de la institución. Sino que la legalidad de sus propias acciones es convalidada y resuelta por sí mismo, sin que exista un mecanismo jurisdiccional o de inspección estricta que con autonomía revise sus acciones a la luz del DIP. Aunado a estos dos argumentos, hay que tomar en cuenta que el FMI se encuentra todavía lejos de implementar y usar efectivamente un mecanismo de cooperación real con las ONG.

El cambio o extralimitación a sus objetivos originales es una crítica que, desde nuestra óptica, suele estar cargada de cierta retórica ideo-

<sup>34</sup> Véase [www.imf.org](http://www.imf.org). Algunas de las críticas sobre la transparencia y las reacciones del FMI, en Simmons, B., "The legalization of international monetary affairs", *IO*, vol. 54, núm. 3, verano de 2000, pp. 573 y ss. Asimismo, véase Gianviti, F., "The Reform of the International Monetary Fund (Conditionality and Surveillance)", *International Lawyer*, vol. 34, núm. 1, primavera de 2000, pp. 107 y ss.

lógica de ataque poco constructivo a la organización. En este sentido, se ha intentado argumentar que, si bien su Convenio Constitutivo deja claro que son sólo los factores económicos los que deben guiar su criterio, el FMI ha entrado en una dinámica por valorar elementos relacionados con la mera relación crediticia. Con ello, ha iniciado un camino por considerar elementos como la protección ambiental, el respeto a los pueblos indígenas, el buen gobierno o la corrupción.

Esta crítica nos parece inaceptable. La consideración de elementos colaterales al crédito para equilibrar la balanza de pagos forman parte de un paquete de apoyo. Más aún, cada uno de los temas expuestos están incorporados en tratados internacionales, y por lo tanto, no hacen sino dimensionar el ámbito financiero en el contexto de obligaciones internacionales previamente adquiridas y vinculantes.

Por último, la asimetría de obligaciones entre países desarrollados y en desarrollo resulta también notoria. El voto ponderado y el régimen de *condicionalidad* son a nuestro parecer ejemplos de esta asimetría entre unos y otros países. En efecto, no solamente los países desarrollados que tienen el control estratégico del FMI deciden mediante su voto los criterios crediticios a aplicar a los países en desarrollo, sino que ellos mismos se encuentran normalmente lejos de cumplir las políticas que recomiendan.

Un ejemplo claro de esta realidad es la obligación, impuesta dentro de las políticas económicas derivadas de una carta de intención, por eliminar todo tipo de barreras al comercio exterior. Esta condición más parecería un mecanismo de dominio del mercado para las empresas de los países desarrollados, que un prescripción de buena fe para ayudar al país a salir de un problema en su balanza de pagos.

### 3. *Consideraciones específicas sobre derechos humanos*

Es primero necesario recordar que las fuentes de obligaciones de derechos humanos tanto para los Estados como para las instituciones financieras internacionales son los tratados en la materia, la costumbre internacional y los principios generales del DIP.

En principio, parecería que ni el FMI ni el BM tendrían por qué preocuparse del derecho internacional de los derechos humanos por no estar vinculados a sus instrumentos; y más aún, por tener prohibi-

ciones a considerar cuestiones distintas a las económicas —como el caso del FMI—. Sin embargo, como acertadamente expone S. Skogly, lo anterior no implica que esta disciplina no sea de importancia para su función.<sup>35</sup>

En efecto, la codificación de normas de derechos humanos tiene una contribución significativa para comprender cabalmente el concepto de estándares de derechos humanos a los que suelen hacer referencia los instrumentos de servicios financieros de las instituciones. Así, podemos colegir que estos estándares, derivados de las normas de los tratados en la materia, trascienden a la esfera de la costumbre internacional, a pesar de que ni el BM ni el FMI sean actores directos en la materia.

Aunque el rol de promotores —o al menos, no opositores— de los derechos humanos de reconocimiento universal, por parte del FMI y el BM, es todavía objeto de discusión en la doctrina, desde mediados de la década de los noventa puede observarse una dinámica hacia este sector a partir de nuevos enfoques de ambos organismos. Bajo nuestro criterio, esta tendencia no responde sólo a la presión de la sociedad civil, sino al reconocimiento de diversos contenidos del derecho internacional de los derechos humanos como costumbre internacional.<sup>36</sup>

Más aún, es necesario tener en cuenta que los acuerdos de la ONU con el FMI y el BM, respectivamente, son también una señal de entendimiento generalizado sobre los derechos humanos por parte de las instituciones financieras, máxime que el Consejo Económico y Social (Ecosoc) tiene incluso facultades supervisoras sobre sus actividades.

<sup>35</sup> Véase Skogly, S., “The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF”, en Genungten, W. *et al.*, *WB, IMF and Human Rights*, Nijmegen, WLP, 2003, p. 50.

<sup>36</sup> Véase Darrow, M., *op. cit.*, nota 19, pp. 53 y ss.; Shlemmer, S., “The impact of civil society on the World Bank, the International Monetary Fund and the World Trade Organization: the case of the World Bank”, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 7, 2001, pp. 402 y ss.; Clark, D., “The World Bank and Human Right. The need of greater accountability”, y Horta, K., “Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, pp. 205 y ss.; y pp. 227 y ss., respectivamente.

De acuerdo con todo lo anterior, si bien es cierto que no necesariamente todos los derechos ni todos los aspectos de cada derecho justifican ser considerados costumbre internacional; sí, al menos, algunos esenciales, como los destacados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y a la interpretación de éstos por órganos competentes.

En nuestra opinión, una buena ilustración de este criterio puede ser el derecho establecido en el artículo 25 de dicha Declaración, en la cual se especifica entre otras cosas que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure —así como a su familia— la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

La norma es claramente una obligación directa de un tratado internacional para el Estado miembro al momento de negociar su carta de intención ante el FMI; y una obligación de costumbre internacional para el FMI, al imponer un régimen de *condicionalidad* que notoriamente vaya en contra del presupuesto social destinado a hacer efectivo este derecho humano.<sup>37</sup>

Así, aunque se tengan todavía algunas dudas respecto al tratamiento detallado del FMI o el BM en la materia, es claro que los Estados sí son susceptibles de incurrir en responsabilidad internacional por desconocer en sus negociaciones crediticias las normas sobre derechos humanos. De tal forma, se encuentran igualmente sujetos a la inspección y judicialización necesarias, mediante órganos internacionales, tales como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de los procedimientos existentes para uno y otro supuesto.

Ahora bien, los contenidos de los derechos humanos para el propósito de analizar su relación con los créditos del FMI y el BM, suelen considerarse como de *respeto*, de *protección* o de *promoción*. En este orden, el deber de *respeto* impone simplemente no interferir con ellos; de abstenerse de realizar cualquier acción que viole la integridad o libertad del individuo.

<sup>37</sup> El derecho a percibir alimentos ha sido, además, sujeto a una interpretación sistemática por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU desde 1987. Véase UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23. También Horta, K., *op. cit.*, nota anterior; y Clark, D., *op. cit.*, nota anterior.

De acuerdo con este segundo peldaño, el deber de *protección* implica la necesidad de regular las actividades de terceros, con el fin de que mediante ella no violen la integridad de terceros. Finalmente, el deber de *promoción* se basa en la insuficiencia de las dos medidas anteriores, con lo cual el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para garantizar la integridad y la libertad de la persona.

Las obligaciones para el Estado miembro en cada uno de los tres estadios parecen claramente identificables. ¿Cuál es, sin embargo, el rol de las instituciones financieras respecto a cada nivel? El *respeto* sólo puede manifestarse en que la *condicionalidad* y el seguimiento de las políticas económicas impuestas por el FMI no vulneren la integridad de las personas ni atenten contra su libertad para utilizar los recursos materiales para satisfacer sus necesidades; todo ello en la sociedad del Estado miembro acreditado.

En este orden de ideas, el deber de *protección* de una institución como el FMI implica controlar a los terceros que actúen por su cuenta, bajo cualquier tipo de relación jerárquica o contractual. La *promoción*, como categoría más alta, deviene de las dimensiones de los derechos humanos que hayan de ser consideradas por las instituciones financieras como verdadera costumbre internacional; pues integra los mecanismos necesarios para garantizar la integridad y la libertad de la persona; esto es —junto con la vida en sí— los bienes jurídicos tutelados más importantes en el sistema del derecho internacional de los derechos humanos.

Desde luego, no es propósito de este trabajo ofrecer un listado exhaustivo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en donde se señalen, una a una, las normas sustantivas o adjetivas, y los rasgos de éstas, que obligan a los Estados —en virtud de los tratados en sí— y a las instituciones financieras internacionales —con jerarquía de costumbre internacional—. Sin embargo, sí parece prudente destacar sólo algunas de las facultades y obligaciones universales más relevantes.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Ghandhi, P., *Blackstone's Statutes, International Human Rights Documents*, OUP, 2004; Pinto, M., "The Legal Context: Concepts, Principles, Standards and Institutions", en Weiss, F. *et al.*, *International Economic Law with a Human Face*, La Haya, Kluwer, 1998, pp. 13 y ss.; Sfeir, A., "Human rights and economic development: can they be recon-

Antes de esto, vale la pena recordar algunas consideraciones previas en materia de costumbre internacional en las cuales enmarcamos nuestra afirmación. De conformidad con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la costumbre internacional es la fuente de derecho internacional público en virtud de la cual se prueba una práctica generalmente aceptada como perteneciente al derecho. Se trata, como en el caso de los tratados y de los principios generales del derecho, de una fuente autónoma de dicha disciplina. Esto es, que para ser válida no requiere que la integren fuentes subsidiarias como la jurisprudencia o la doctrina; o bien, fuentes complementarias provenientes de materias especializadas como el derecho internacional económico.<sup>39</sup>

Entre las oportunidades que, de modo más acertado, la Corte Internacional de Justicia ha interpretado esta fuente de derecho internacional, se encuentra el caso por ella resuelto en 1986 respecto a los militares y actividades paramilitares en contra de Nicaragua (Nicaragua *v.* Estados Unidos de América). En su resolución definitiva sobre el fondo del asunto, la Corte —presidida por Nagendra Singh— estableció con claridad que el fallo de la misma, aún basado en costumbre internacional, sería obligatorio para las partes en disputa; quedando así consagrada la jerarquía autónoma de la costumbre internacional.<sup>40</sup> En este contexto, veamos algunas fuentes de interés aplicables:

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)*. Derecho a un nivel de vida adecuado; incluido en ello, la salud y el bienestar; la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales necesarios. Seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad (artículo 25).

ciled: a view from the World Bank”, en Genugten, W. (ed.), *World Bank, IMF and Human Rights*, Nijmegen, WLP, 2003, p. 3.

<sup>39</sup> Corte Internacional de Justicia, Estatuto, artículo 38.1 b.

<sup>40</sup> Véase CIJ, Reporte 1986; Nicaragua *v.* EUA, Sumario de Resolución, capítulo IX, p. 10.

- *Carta de las Naciones Unidas (1945)*. Facultad de la Asamblea General y del Ecosoc, respectivamente, para hacer recomendaciones para fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (artículos 13 y 62).
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1967)*. Derecho a la libre determinación de los pueblos; y en virtud de él, derecho a establecer libremente su desarrollo económico y social. Prohibición de privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia (artículo 1).
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)*. Derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7).
- *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966)*. Prohibición y eliminación de la discriminación racial en todos los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 5).
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)*. Derecho a las mismas oportunidades de empleo e igual remuneración, prestaciones, seguridad social y salud (artículo 11).
- *Convención sobre los Derechos del Niño (1989)*. Derecho a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud, o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (artículo 32).
- *Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo (1986)*. Derecho y deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste (artículo 2).

#### 4. *La condicionalidad del FMI y el derecho internacional de los derechos humanos*

Ya antes hemos advertido que el régimen de *condicionalidad* del FMI es uno de los aspectos más criticados de su operación, toda vez que genera graves lesiones a la sociedad por incidir en recortes drásticos a programas sociales, e incluso afectar requerimientos básicos de carácter ambiental. Para estar en mejores condiciones de comprender cabalmente la *condicionalidad* del FMI, nos parece prudente dedicar unos párrafos al tema.<sup>41</sup>

Cuando un Estado miembro obtiene un préstamo del FMI, las autoridades del país se comprometen a aplicar ciertas políticas económicas y financieras, requisito conocido bajo el término *condicionalidad*. Así pues, los préstamos otorgados por el FMI están sujetos a la adopción de medidas de política económica —que éste cree adecuadas— para hacer frente a las dificultades de la balanza de pagos de un país; y permitir así a las autoridades rembolsar los recursos al FMI. Se ha considerado tradicionalmente que la *condicionalidad* también infunde confianza a los mercados financieros, al mostrar los términos en que el FMI seguirá poniendo los recursos a disposición del país.

Tomadas en su conjunto, las medidas de política económica, derivadas de una solicitud de crédito con el FMI, constituyen el llamado programa de política del país; la cual es descrita en la carta de intención, adjunta a la solicitud. Los objetivos específicos del programa y las medidas de política económica adoptadas, dependen de las circunstancias de cada país. Sin embargo, el objetivo fundamental en todos los casos es restablecer o mantener la viabilidad de la balanza de pagos y la estabilidad macroeconómica.

Ahora bien, el seguimiento del programa en el que está incorporada la *condicionalidad* se basa en cuatro mecanismos fundamentales: las acciones previas, los criterios de ejecución, los parámetros de referencia estructurales y el examen del programa. Las *acciones previas* son

<sup>41</sup> Véase Sen, S., “Debt, Development and IMF”, en Griesgraber, J. (ed.), *op. cit.*, nota 19, pp. 17 y ss.; Browne, R., *op. cit.*, nota 19, pp. 9 y ss.; Blejer, M. y Gerrero, I., *The Distributive Effects of Macroeconomic Policies, IMF and WB*, Washington, 1995; Sebastian, E., *The IMF and the Developing Countries: a Critical Evaluation NBER*, Cambridge, 2909, 1989.

medidas que un país conviene en adoptar antes de que el Directorio Ejecutivo del FMI apruebe el préstamo o complete el examen. Entre las acciones previas figuran, por ejemplo, el reajuste del tipo de cambio a un nivel sostenible; la eliminación de los controles de precios; o bien, la aprobación oficial del presupuesto público de acuerdo con el marco fiscal del programa.

Por su parte, los *criterios de ejecución* son condiciones específicas que han de cumplirse para que se efectúen los desembolsos escalonados de los montos acordados en el crédito. Los criterios de ejecución son tanto cuantitativos como estructurales. Los cuantitativos suelen referirse a variables de política macroeconómica como las reservas internacionales, los agregados monetarios y de crédito, los saldos fiscales o los empréstitos externos. Los criterios estructurales se utilizan en el caso de medidas de importancia crucial para el éxito del programa económico.

Ejemplos de los criterios cuantitativos son un nivel mínimo de reservas internacionales netas, o un nivel máximo de activos internos netos del banco central, o el nivel máximo de empréstitos del gobierno. Por su parte, ejemplos de los criterios estructurales son medidas específicas para mejorar la operación del sector financiero, reformas del sistema de seguridad social o la reestructura de sectores claves, como el energético.

Ahora bien, los *parámetros de referencia estructurales* se utilizan en el caso de medidas que no pueden supervisarse en forma suficientemente objetiva para que constituyan criterios de ejecución; o bien, cuando se trata de pequeñas medidas en el marco de un proceso crucial de reformas que no entrañan por sí mismas la necesidad de interrumpir el financiamiento.

Por último, el *examen del programa* es un estudio integral que permite al Directorio Ejecutivo efectuar una conclusión amplia sobre los avances en la consecución de los objetivos del programa. En los exámenes se analizan las medidas de política, y se efectúan las modificaciones del programa que se estimen pertinentes según la evolución de la situación.

Si bien, como a continuación veremos, el FMI ha sido más perceptivo a las críticas en su operación, respecto a innovaciones en la lucha contra la pobreza mediante trabajo más activo con el BM, no

parece haberlo sido del todo con relación al régimen de *condicionalidad*.<sup>42</sup> Desde luego, el seguimiento condicionado de un crédito es tarea de toda institución financiera con el fin de apoyar al país, pero también de recuperar el crédito otorgado.

Sin embargo, la autonomía para el recorte del gasto —incluido el social— debe ser, en nuestra opinión, una tarea fundamental del país acreditado, pues son justamente estas *decisiones difíciles* de política económica, incluido el ajuste estructural, las que de modo recurrente han empobrecido a las sociedades de los países clientes del FMI, como el caso de México.

Como ya he señalado, este ajuste estructural normalmente va referido a aspectos tan lacerantes como una reducción sustancial y abrupta del presupuesto nacional —sobre todo en materia social, esto es, salud, educación, infraestructura básica—; una corrección vigorosa del déficit en la balanza de pagos, un aumento generalizado en las tasas de interés, una reducción drástica de los niveles inflacionarios, un compromiso de privatización de activos estatales, una reducción profunda de las barreras al comercio; así como algún tipo de regulación estricta en flujos de capital desde el país y hacia el país.<sup>43</sup>

Así, la pregunta a formularse por todo país signatario de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos al negociar una carta de intención con el FMI parece obvia: ¿la *condicionalidad* en general, y la política de ajuste estructural en particular representan o no una violación a dichos instrumentos? Si bien, cada caso lleva a un resultado distinto, no nos parece exagerado afirmar que la aceptación de la *condicionalidad* ha tenido claramente este efecto.

A pesar de que no profundizaremos en la triste casuística de esta aseveración sobre la *condicionalidad*, valga recordar el título de un artículo académico —de entre la extensa literatura que hay sobre este tema— que con elegante ironía ofrece una respuesta “de la A a la Z” para a la imaginación del lector: *The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire*. ¿Son necesarios más ejemplos?<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Véase Darrow, M., *op. cit.*, nota 19, pp. 62 y ss.

<sup>43</sup> Véase Sen, S., *op. cit.*, nota 41, pp. 25 y ss.; Browne, R., *op. cit.*, nota 19, pp. 9 y ss.; Blejer, M. y Gorrero, I., *op. cit.*, nota 41; Sebastian, E., *op. cit.*, nota 41.

<sup>44</sup> Véase Altwater, E. *et al.*, *The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire*, Oxford, Blackwell, 1989.

IX. REACCIÓN SUSTANTIVA A LAS CRÍTICAS. LAS NUEVAS  
 FUNCIONES CONJUNTAS DEL FMI Y EL BM EN LA LUCHA  
 CONTRA LA POBREZA Y EL ALIVIO DE LA DEUDA

1. *La lucha contra la pobreza*

Como hemos advertido antes, el BM y el FMI han estrechado sus vínculos de asistencia financiera y asesoramiento para el combate a la pobreza y el alivio de la deuda de los países más pobres. Así, sus tareas deben apreciarse en realidad como un esfuerzo combinado; con lo cual el éxito o fracaso de cada uno está profundamente relacionado con los aciertos o errores del segundo. El objeto de este epígrafe es conocer los nuevos lazos de ambas instituciones en estas dos materias, como reacción *sustantiva* a algunas de las críticas que antes hemos estudiado.

Como se ha explicado, el FMI es una institución monetaria y no de desarrollo —como lo es el BM—. Sin embargo, sería absurdo decir que como institución global no tiene una función en la reducción de la pobreza y el apoyo al desarrollo sustentable con perspectiva humana. En efecto, el crecimiento económico sostenible es uno de los factores esenciales —junto con el de la equidad— para disminuir la pobreza, exige medidas macroeconómicas acertadas.<sup>45</sup>

En este sentido, podemos destacar que entre 1986 y 1999, cincuenta y seis países obtuvieron préstamos a interés bajo, en virtud del llamado *servicio de ajuste estructural* y su sucesor, el *servicio reforzado de ajuste estructural*. El propósito de estos servicios ha sido ayudar a los países miembros más pobres del FMI a conseguir un crecimiento económico más firme, y la mejora sostenida de su balanza de pagos.

Con este antecedente, las reuniones anuales conjuntas del FMI y el BM celebradas en 1999 decidieron dar un nuevo enfoque —complementario— al FMI. Acordaron que la base del crédito de carácter concesionario y el alivio de la deuda concedidos por el FMI y el BM conjuntamente será la estrategia de lucha contra la pobreza que determine el propio país.

<sup>45</sup> Véase Gaay, B., “Poverty as Human Right Déficit: Some Implications for the International Financial Institutions”, en Genugten, W. (ed.), *op. cit.*, nota 38, pp. 207 y ss.

El cambio de enfoque del FMI se basa en afirmar que la lucha contra la pobreza significa que los países directamente tomen el rumbo de su desarrollo a partir de una serie de principios comunes para la planificación de la estrategia en la lucha contra la pobreza. Entre ellos: 1) Enfoque integral del desarrollo; 2) Crecimiento económico más rápido y sostenido; 3) Autoría de las metas por el propio país; 4) Colaboración estrecha con la comunidad; 5) Enfoque en resultados.

A partir de estos principios, los países que participan en esta nueva visión del FMI para la reducción de la pobreza, presentan un instrumento denominado Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como plan general que facilita al FMI y a la comunidad internacional el apoyo más eficaz. Así, si bien el FMI y el BM apoyan la elaboración de las estrategias y con ello de los DELP, no intervienen en la determinación de sus conclusiones, tarea que debe ser asumida por cada país.

A partir de los DELP, cada institución —FMI y BM— se centra en su respectivo campo de especialidad. Así, el personal del BM asesora en aspectos de medidas sociales que hacen falta para reducir la pobreza, y el FMI da la consultoría necesaria en sus atribuciones macroeconómicas tradicionales.<sup>46</sup>

Como puede advertirse, el papel del FMI y del BM, con miras a la reducción de la pobreza, se han complementado de modo que, conservando su ámbito de especialidad, el apoyo crediticio y de asesoría a los países más pobres sea realmente efectivo. El mecanismo es relativamente nuevo, y sin duda habrá que esperar algunos años para conocer su resultado global.

## 2. *El alivio de la deuda*

Como un segundo elemento en el nuevo enfoque unificado de lucha contra la pobreza del FMI con el BM, se puede destacar el apoyo al alivio de la deuda de los países más pobres y endeudados del mundo. La Iniciativa HIPC, por sus siglas en inglés, es el primer esfuerzo integral para reducir la deuda externa de esta categoría de

<sup>46</sup> Véase Jensen L. y Karunaratne, P., "The World Bank and its Renewed Attention to Poverty Alleviation", pp. 229 y ss.; así como Perez, C., "Towards International Poverty Law?: the World Bank, Human Rights and Indigenous Peoples in Latin America", en Genugten, W. (ed.), *op. cit.*, nota 38.

países, y significa un monto de más de 50,000 millones de dólares. La iniciativa, en conjunto con otros mecanismos, permitirá reducir la deuda en dos terceras partes, con lo cual sus gobiernos podrán reasignar presupuesto al gasto social.<sup>47</sup>

La Iniciativa HIPC complementa a la posterior decisión del G-8, de acuerdo con la cumbre del 2005 en el Reino Unido. Pero no debe perderse de vista que el alivio de la deuda tanto por parte del FMI como de las tesorerías nacionales de países desarrollados, es solamente un primer paso para la auténtica eliminación del problema. Al analizar este *alivio*, hay que recordar que la mayor parte de los créditos se encuentran colocados en mercados privados; y desde luego, que solamente el pago de los intereses hace que una persona razonable considere que muchos de los créditos han sido cubiertos con creces.

En este contexto, el trabajo conjunto del FMI y el BM se manifiesta institucionalmente a través del Comité para el Desarrollo, una entidad especializada que promueve la formación de consensos sobre cuestiones de desarrollo desde 1974. La labor fundamental del Comité es asesorar a la Junta de Gobernadores del BM y del FMI sobre asuntos de desarrollo y financiero.

Fue en el marco de este comité que en septiembre de 2005 se aprobó la instrumentación de los resultados del G-8 y de la Iniciativa HIPC. Si bien el número de países y el nivel de alivio es importante, la forma de hacer operativo el alivio es relativamente lenta, con lo cual, aunque positivo, los países menos desarrollados del mundo no tendrán un margen de maniobra sustancialmente distinto para mejorar su gasto social.<sup>48</sup>

### 3. *¿Efectividad de la reacción sustantiva a las críticas?*

Debemos recordar, ante todo, que no es solamente mediante los proyectos de alivio de la deuda y lucha contra la pobreza, que el

<sup>47</sup> A partir del alivio de la deuda señalado, Ruanda se ha fijado la meta de contratar maestros y aumentar la matrícula de niñas y niños en educación primaria. Camerún, por su parte, ha fortalecido su lucha contra el VIH-sida a través de campañas educativas para promover el uso del condón en grupos de alto riesgo.

<sup>48</sup> Véase el Comunicado del Comité para el Desarrollo del 25 de septiembre de 2005, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

FMI y el BM intentan actualmente mejorar. Desde nuestro punto de vista, las importantes y reiteradas críticas de la sociedad civil —incluida la argumentación de las ONG, medios de comunicación y académicos—, a distintos ritmos e intensidades, son paulatinamente tomadas en cuenta en cada una de las funciones —y herramientas— de las dos instituciones. En este sentido, la participación permanente de la sociedad civil en la vigilancia de estos organismos es vital para su mejora continua; y con ello, para su operación eficaz y equitativa.

Es todavía muy temprano para analizar la efectividad de la reacción sustantiva, mediante los dos aspectos que hemos comentado aquí. En buena medida, la eficacia de los nuevos programas unidos del FMI y el BM dependerá de la difusión y asesoría de sus funcionarios a los gobiernos de los países en desarrollo; pero también del interés de ellos en estructurar sus propios programas a partir de lo que ellos mismos consideren como sus necesidades.

Sin embargo, es necesario recalcar una vez más que estos dos programas —pobreza y deuda— no son en modo alguno suficientes para esgrimir la invalidez de las críticas que hemos comentado. La necesidad de replantear los modelos de la economía internacional a partir del principio de la equidad, parece ser la brújula constantemente rechazada por quienes tienen la posibilidad de marcar el cambio en la calidad de vida de millones de personas.

## X. REACCIÓN ADJETIVA A LAS CRÍTICAS. EL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BM

### 1. *Ideas generales y antecedentes*

Hemos dicho antes que las críticas formuladas desde la década de los ochenta al FMI y al BM no han tenido una respuesta uniforme. En efecto, si bien en algunos casos —como el de la lucha contra la pobreza y el alivio de la deuda— la posición es común, en la mayoría de los supuestos cada institución ha reaccionado de manera e intensidad distinta.

Así, por ejemplo, el FMI ha tenido una reacción muy decidida al transparentar sus procesos y decisiones; pero no parece haber tenido todavía la voluntad política para, entre otras muchas exigencias, ser

más sensibles a la condicionalidad impuesta a sus acreditados; o para revisar el sistema de votación ponderada.

El BM, por su parte, tampoco parece haber dado pasos hacia la democratización entre sus miembros; sin embargo ha sido más asertiva en reconocer sus errores e incorporar más razonablemente consideraciones de derechos humanos, de género, de ambiente, de identidad cultural de los pueblos indígenas, etcétera. Desde nuestro punto de vista, este acierto deriva en buena medida de la creación de su Panel de Inspección en 1993. Así, este interesante mecanismo es para nosotros la *reacción adjetiva* a las críticas; esto es, la institucionalización de un procedimiento de vigilancia de las actividades del BM.

Es justo señalar, como bien explica I. Shihata, que la creación por el BM de un mecanismo independiente que examinara la medida en que la institución efectivamente alcanzaba los estándares que se ha fijado respecto al diseño, valoración e implementación de sus operaciones, fue un trabajo sin precedentes en la historia de los organismos internacionales de carácter universal.<sup>49</sup>

La instauración de un sistema de inspección autónomo fue un proyecto abanderado por el entonces presidente del BM, L. Preston, a partir de la opinión de diversas voces —internas y externas— que con razón afirmaban la ineficacia del BM en lograr un nivel adecuado de estándares internacionales en sus políticas y procedimientos. La comisión especial de estudio formada para este efecto, concluyó en 1992 la necesidad de mejorar la gestión de su portafolio crediticio, optimizando las funciones del Departamento de Evaluación de Operaciones.

Sin embargo, las conclusiones más importantes de esta comisión consistieron en sugerir una participación más activa tanto del acreditado como de las personas que serían afectadas por el proyecto financiado. Para esto, la acción más efectiva era constituir un Panel de Inspección como mecanismo efectivo de evaluación independiente de la actividad del BM. Estas conclusiones son un hito importante en el reconocimiento de las ONG como un interlocutor en los procesos

<sup>49</sup> Shihata, I., "The World Bank Inspection Panel-Its Historical, Legal and Operational Aspects", en Alfredsson, G. y Ring, R., *The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure*, Kluwer, La Haya, 2001, pp. 8 y ss.

de las instituciones internacionales, lo que más tarde tendría su respectivo eco en otras organizaciones, como la OMC.

La constitución del Panel no fue, sin embargo, sólo objeto de reingeniería organizativa del BM sino, como en la mayor parte de los casos de la actividad humana, resultado de una cadena importante de desaciertos. Es así necesario dar un paso más hacia atrás. En efecto, el debate por la falta de criterio integral en el otorgamiento de créditos tomó un especial énfasis a partir de dos importantes proyectos de infraestructura en la India, de mitades de los años ochenta, llevado a cabo parcialmente con recursos del BM.<sup>50</sup>

El proyecto implicaba una gran presa de capacidad de generación eléctrica de 1,200 megawatts, y con suficiencia para irrigar más de dos millones de hectáreas en Gujarat, India. Desde sus inicios, el proyecto crediticio no contó con una gestión adecuada para analizar dos grandes inconvenientes: el impacto ambiental que tendría en la zona; y el desplazamiento de más de 120,000 personas. Con lo anterior, era claro que en este caso y probablemente en muchos más, la atención adecuada a las implicaciones sociales y ambientales de los proyectos a financiar era simplemente, ignorada.<sup>51</sup>

El efecto del proyecto en el país y en los medios de comunicación globales llevó a que el entonces presidente del BM, B. Conable, ordenara en 1991 la constitución de una comisión de investigación a cargo de B. Morse, un funcionario retirado de la ONU y congresista en los EUA. Los errores manifiestos en la aprobación y seguimiento del crédito motivaron a la comisión a sugerir una revisión integral de los procedimientos operativos y de inspección del BM. El proyecto, como hemos dicho, habría de ser abanderado meses más tarde por el siguiente presidente del BM.

Un primer avance formulado por cuatro directores ejecutivos —y más tarde apoyado por otros cinco— en 1993, consistió en establecer una pequeña unidad autónoma encargada de revisar proyectos al azar, y de analizar otros que fueran cuestionados por los países acre-

<sup>50</sup> Alfredsson, G., "Introduction: Broadening the Scope of Applicable Standards", pp. 47 y ss., así como Clark, D. *et al.*, "The World Bank Inspection Panel—Amplifying Citizen Voices", pp. 167 y ss., en Alfredsson, G. y Ring, R., *op. cit.*, nota anterior.

<sup>51</sup> Schlemmer, S., "The Inspection Panel's Case Law", en Alfredsson, G. y Ring, R., *op. cit.*, nota 49, pp. 87 y ss.

ditados o bien por directores ejecutivos. Así, no se contemplaba todavía la posibilidad de tramitar quejas de las partes afectadas por el proyecto.

En otras etapas del proyecto se consideraron al menos tres posibilidades más. La primera consistía en delegar tales funciones en una especie de *ombudsman* interno del BM; la segunda, en crear una comisión externa independiente con facultades jurisdiccionales y capacidad de obligar al BM con sus resoluciones. La tercera proponía un mecanismo en dos etapas: la primera consistía en una reclamación a ser formulada ante un órgano interno del BM, y sólo ante la insatisfacción del resultado, elevarla ante un órgano externo que vinculara a la institución. Los vaivenes de este proceso culminaron en 1997, cuando el estatus del Panel de Inspección fue definido como un cuerpo con facultades independientes, pero dentro de la estructura de la institución.

## 2. Estructura, objetivos y funciones

De acuerdo con la resolución, el Panel de Inspección se compone por tres miembros de distintas nacionalidades, nominados por el presidente y designados por el Consejo de Directores Ejecutivos. Entre los requisitos para ser nombrados se incluye su habilidad, integridad e independencia de la administración del BM, así como su conocimiento y experiencia ante asuntos de desarrollo y condiciones de vida en países en desarrollo. Para fortalecer la independencia de los miembros del Panel, se establece que no pueden haber trabajado en el BM al menos dos años antes, y no pueden volver a él después de haber servido en el Panel.

Los miembros del Panel solamente pueden ser removidos por causa suficiente, por decisión del Consejo de Directores Ejecutivos, y el cargo tiene una duración de cinco años. El presidente del Panel debe trabajar de tiempo completo en los asuntos de su competencia; los otros dos trabajan parcialmente, pero pueden hacerlo de modo completo si la carga de trabajo lo amerita. Además, el Panel cuenta con su propio Secretariado para la tramitación de los asuntos. Los gastos totales del Panel son financiados por el presupuesto del BM.

A pesar de que los objetivos no están listados detalladamente en la resolución, pueden ser colegidos del proceso de debate sobre su constitución. En suma, puede entenderse que los propósitos del Panel son elevar el control de calidad en el diseño del proyecto, su valoración e implementación; evitar posibles daños a la población, transparentar sus operaciones y fiscalización; y velar por la observación de las políticas y los procedimientos del BM, a lo largo de todo el ciclo del financiamiento.

Tanto la Resolución 93-10 del BM, a la que hemos hecho referencia, como los procedimientos son las fuentes normativas que dan vida a la operación del Panel de Inspección. Desde luego, no es nuestra intención profundizar en el procedimiento de denuncia ante el Panel, pero conviene tener una referencia general de su mecanismo. El Panel responde a las solicitudes de inspección —denuncias— por al menos dos personas que vivan en un país afectado por el proyecto financiado.<sup>52</sup>

Bajo ciertos criterios de legalidad procesal detallados en su normatividad, el Panel evalúa la solicitud, así como la respuesta del BM y las pruebas pertinentes. A partir de ello, formula una recomendación a los directores ejecutivos sobre la conveniencia de investigar a fondo la solicitud. Así, la decisión para seguir adelante, sólo puede ser tomada por dicho Consejo.

Una vez realizada la investigación autorizada, el Panel prepara una resolución al resumir los resultados en un informe. Este reporte se presenta primero ante el Consejo; después solicita a la Junta de Gobernadores del BM que realice las recomendaciones en respuesta a la resolución del Panel. Finalmente, el Consejo de Directores Ejecutivos notifican las medidas aprobadas por la Junta de Gobernadores, que deben tomarse como resultado del proceso de inspección.

Los requisitos de 'legitimidad' para presentar una solicitud ante el Panel nos parecen de la mayor importancia, pues son propios de un procedimiento especial con cierto grado de complejidad técnica. En resumen son los siguientes: 1) Que se cuente con dos o más personas

<sup>52</sup> Véase Hansungule, M., "Access to Panel—The Notion of Affected Party, Issues of Collective and Material Interest", pp. 143 y ss.; Bissell, R., "Institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel", p. 107, en Alfredsson, G. y Ring, R., *op. cit.*, nota 49.

con intereses o situaciones comunes, viviendo en un país o región afectados por un proyecto financiado por el BM; 2) Que el BM haya violado sus políticas y procedimientos que lleve a que dichas personas hayan sufrido o sean susceptible de sufrir daños y perjuicios; 3) Que dichas personas hayan presentado sus inconformidades ante el BM y no hayan sido satisfechas; 4) Que el proyecto esté bajo consideración o ya haya sido aprobado por el BM, y el préstamo aún no haya sido pagado sustancialmente (95%).<sup>53</sup>

Nos resulta interesante conocer que si bien el grueso de las solicitudes de inspección están referidas a proyectos, el Panel también ha considerado peticiones relacionadas con créditos sobre ajustes estructurales de carácter general y sectorial que hayan ocasionado un daño. El crédito para el ajuste estructural de la más reciente crisis financiera de Argentina es una buena ilustración de este criterio extendido de admisibilidad.

Como podrá advertirse, si bien el Panel de Inspección es un ente autónomo en sus investigaciones, dista sustancialmente de tener jurisdicción plena sobre el BM. En efecto, tanto la tramitación del asunto como las medidas consecuentes a la inspección están mediadas por el Consejo de Directores Ejecutivos y el presidente, así como por la Junta de Gobernadores del BM. De este modo, hay una serie de obstáculos políticos que el asunto debe ser capaz de sortear para ser efectivo. Más aún, incluso aspectos de carácter procesal básicos como los plazos a agotar son muy relativos, y dependen de los vaivenes diplomáticos de los Estados miembros y los órganos del BM. ¿Cuál es entonces la eficacia del Panel de Inspección? La respuesta no parece ser todavía muy positiva.

Como decíamos antes, el propósito fundamental del Panel se centra en la mejora de su operación y no en la indemnización de los afectados ni en la suspensión o cancelación de la obra financiada. En este sentido, se busca que la institución sea respetuosa de sus políticas

<sup>53</sup> Ha de tomarse en cuenta que el panel tiene prohibido tramitar diversas categorías de solicitudes, entre ellas: 1) Las relacionadas con acciones que sean responsabilidad de otras partes (como el gobierno del país en cuestión) y que no involucren acciones u omisiones del BM; 2) Las relativas a proveedores de productos o servicios relacionados con el proyecto; y 3) Las referentes a proyectos financiados por la CFI o el OMGI, ya que estas dos últimas tienen un tratamiento procesal especial dentro del BM.

y procedimientos a través de los resultados del mecanismo de inspección. Con esto se busca que los proyectos mejoren la calidad, se tengan lecciones para el futuro y se tomen acciones de responsabilidad interna.

Así pues, bajo nuestra óptica, si bien evidentemente el Panel no goza de facultades que trasciendan el ámbito de la operación interna del BM, debe considerarse como un punto en el camino, ya que naturalmente tendrá que evolucionar en el futuro hacia un ente con un nivel de autonomía mayor con ciertas facultades jurisdiccionales. Por lo pronto, nos parece que en él se experimentan ya una serie de aspectos positivos; por ejemplo: 1) Genera una participación ciudadana respecto a proyectos que inciden en la vida de las personas; 2) Facilita la actividad de las ONG como mecanismos de representación social; 3) Mejora la operación y seguimiento de los proyectos; 4) Permite poner mayor énfasis en requerimientos ambientales y sociales.

### 3. *Una muestra de los asuntos ventilados*

En sus más de doce años de existencia el Panel de Inspección ha recibido aproximadamente una veintena de solicitudes. Desde luego, no todas ellas han tenido la suerte de, además de cumplir con los requisitos formales de admisibilidad y ser objeto de inspección, sortear también los obstáculos políticos del BM, y llegar a una formulación de medidas correctivas por parte de la Junta de Gobernadores, como órgano máximo de la institución. En general, los casos se refieren a obras de infraestructura como hidroeléctricas, proyectos de administración de recursos naturales, puentes, sistemas de irrigación, etcétera.<sup>54</sup>

Con el fin de tener una muestra de distintos renglones, veremos brevemente primero el caso de un proyecto hidroeléctrico en Nepal; después un crédito de ajuste sectorial en Bangladesh; y por último, un proyecto de administración de recursos naturales en Brasil. Cada uno de ellos tiene particularidades propias que demuestran que pese a sus limitaciones, el Panel de Inspección puede llegar a tener en el

<sup>54</sup> Véase el estatus actual de cada uno de los asuntos planteados y registrados en [www.inspectionpanel.org](http://www.inspectionpanel.org).

futuro una incidencia importante en la conciliación del ámbito financiero con las perspectivas axiológicas, humanísticas y de desarrollo que en nuestra opinión deben delinear la agenda multilateral.

El primer caso se refiere al proyecto de construcción de la Presa Arun III en Nepal registrado en el Panel a finales de 1994. A través de una solicitud, un grupo de ciudadanos nepalíes reclamó la falta de cumplimiento del BM con sus políticas sobre transparencia y acceso a la información, impacto ambiental, reubicación involuntaria y condiciones de los pueblos indígenas de la región. El proyecto estaba todavía en consideración y todavía no recibía financiamiento alguno del BM.

A partir de la recomendación del Panel, el Consejo autorizó proseguir con la investigación respecto al impacto ambiental del proyecto, la reubicación involuntaria y el respeto a las poblaciones indígenas. Luego de la investigación, el Panel remitió al consejo su reporte en donde se señalaba que de cumplir con una serie de sugerencias sobre cumplimiento de los estándares del BM, el proyecto podría seguir su camino. A pesar de esto, una vez que el presidente del BM cambió, y tras un proceso de revisión integral, se decidió no seguir adelante con el financiamiento.

Desconocemos si esta decisión tuvo un elemento político propio de las instituciones financieras internacionales, o si en realidad el BM cayó en cuenta de su error al pretender financiar un proyecto que no cumplía con estándares sociales ni ambientales. Nos inclinamos por otorgar el beneficio de la duda, y concluir que probablemente el Panel mostró, pese a todas sus restricciones de autonomía, un nivel de eficacia razonable que motivó la decisión del presidente del BM a no seguir.

El caso de crédito para el ajuste sectorial de la industria del yute en Bangladesh fue incoado ante el Panel en 1996 por una serie de propietarios privados de ese país. En este caso se alegaba una serie de errores en el diseño e implementación del programa de ajuste, que a su vez ocasionó demoras y mayores incumplimientos por parte del gobierno contratante del crédito para cumplir las condiciones de éste.

A pesar de que el Panel consideró admisible el caso, no le pareció que una investigación fuera de utilidad alguna, toda vez que el nuevo

gobierno de Bangladesh estaba ya negociando con el BM un nuevo calendario de implementación que tomara en cuenta las demoras ya generadas. El Consejo aceptó en este sentido la recomendación del Panel de no seguir adelante con una investigación. Aunque el caso no parezca relevante por su falta de resultado práctico, lo cierto es que representa el primer caso sobre ajuste sectorial. Con lo cual abre la puerta en el futuro para una serie de supuestos equivalentes.

El caso del proyecto de administración de recursos naturales en Rondonia, Brasil, fue presentado en 1995 por un grupo de las ONG que actuaron en representación de residentes de la zona, con relación al financiamiento para un proyecto que, desde su punto de vista, no cumplía con una serie de políticas del BM; entre las cuales están criterios ambientales de protección internacional de bosques, respeto a los pueblos indígenas y participación de las ONG.

Por la importancia del caso, la inspección no solamente fue admitida, sino que el propio Consejo requirió al Panel de mayor información sobre la especificidad de los daños ocasionados, y su relación con las desviaciones del proyecto de los estándares del BM. Luego de concluida esta segunda etapa, y a partir de la formulación del Panel de un plan de medidas correctivas, el Consejo decidió no seguir con otras etapas de la investigación, sino apegarse a corregir en la medida de lo posible, las desviaciones de estos estándares.

En este tercer caso, aunque no se hayan agotado todas las etapas del procedimiento, el efecto fue prácticamente el mismo, con lo cual el Panel parece un mecanismo flexible tendente, cuando hay la voluntad política del Consejo, a ofrecer soluciones específicas sin demasiados trámites de procedimiento. Sin embargo, lo interesante del caso es el reconocimiento tanto del Panel como del Consejo de la legitimidad en la representación de la sociedad civil por parte de las ONG.

#### 4. *¿Efectividad de la reacción adjetiva a las críticas?*

A diferencia de la reacción sustantiva a las críticas en donde no parece haber transcurrido un tiempo suficiente para emitir un juicio, el caso de la reacción adjetiva, entendida aquí como la constitución del Panel de Inspección del BM, sí ofrece una distancia suficiente

—más de doce años de operaciones—. Como hemos visto, el Panel claramente no es de modo alguno la panacea institucional que salvaguarde los derechos humanos y el desarrollo sustentable.<sup>55</sup>

En realidad, la pobreza de sus facultades jurisdiccionales y el poder que sobre ella ejercen los órganos políticos del BM hace que su autonomía real —sin menospreciar la independencia de sus miembros— sea cuestionable. Más aún, la falta de uniformidad y transparencia de sus procedimientos y plazos son un obstáculo a sus objetivos; y se ve todavía lejos el día que los afectados estén legitimados a ser indemnizados como en cualquier otro procedimiento que considere aspectos de responsabilidad civil.

Así, al igual que el caso de las reacciones sustantivas a las críticas al FMI y al BM, el Panel de Inspección —reacción adjetiva— tampoco parece ofrecer una respuesta aceptable; al menos no todavía. Sin embargo, sería injusto señalar que nada oportuno se ha hecho. En nuestra opinión, el acceso de la sociedad civil y de las ONG; la admisibilidad de denuncias sobre proyectos y de programas de ajuste; así como la flexibilidad para llegar a soluciones prácticas son atributos positivos del Panel.

De este modo, como cualquier entidad, el Panel seguirá creciendo, y en su dinámica propia seguramente fortalecerá su autonomía, su jurisdicción y su eficacia tanto para mejorar proyectos crediticios futuros, como para resarcir a las víctimas de los daños generados.

## XI. CONCLUSIONES. VALORACIÓN Y TENDENCIAS

### 1. *¿Obstáculos culturales para la integración de los derechos humanos?*

En diversas ocasiones hemos expresado que los Estados miembros del FMI y el BM son, al mismo tiempo, partes contratantes de una amplia gama de tratados internacionales en materia de derechos hu-

<sup>55</sup> Véase Umama, A., “Some Lesson from the Inspection Panel’s Experience”, pp. 127 y ss.; asimismo (dos experiencias comparadas en sistemas de inspección con cierto grado de autonomía en) McGill, E., “The inspection policy of the Asian Development Bank”, p. 191; así como Miller, G., “The independent investigation mechanism of the Inter-American Development Bank”, p. 209; en Alfredsson, G. y Ring, R., *op. cit.*, nota 49.

manos, de la cual hemos dado también una pequeña muestra. En este sentido, la suscripción de cualquier tipo de servicio crediticio que vaya en contra de las obligaciones asumidas en dichos tratados, le genera responsabilidad internacional al Estado infractor a través de los procedimientos y las instituciones previstos también en los tratados.<sup>56</sup>

Por otra parte, si bien existen todavía discrepancias de opinión, parece haber elementos para considerar que aunque el FMI y el BM no sean contratantes de dichos instrumentos internacionales en su carácter de instituciones financieras, algunos rasgos de ciertos derechos bien podrían ser considerados como costumbre internacional; y en ese sentido, como sujetos de DIP, les serían también aplicables —al menos— las obligaciones mínimas de respeto.

Pero, ¿por qué es necesario insistir tanto en la integración de los derechos humanos a las políticas y procedimientos de las instituciones financieras? ¿Qué les impide aceptar la validez de esta obligación y convertirse en operadores eficaces de los derechos humanos desde su trinchera técnica? Entre otros muchos autores, M. Darrow ha detectado algunos de los rasgos culturales e institucionales que atan los criterios de ambos organismos.<sup>57</sup>

Podemos mencionar entre estos impedimentos: 1) El deseo, mediante el uso de formulaciones genéricas, de estar abiertos a todos los nichos de mercado posibles; 2) El esfuerzo por mantener la mayor flexibilidad posible en sus políticas; 3) La reacción adversa ante cualquier “manía” en temas de desarrollo; 4) La resistencia a promover los derechos humanos mediante categorías legales.

Nos parece que éstos y otros obstáculos pueden sintetizarse en que, indirectamente, tanto el FMI como el BM consideran que al tener los derechos humanos un contenido naturalmente *político* es imposible evitar su *politización*, entendiéndose por ésta la interpretación subjetiva a conveniencias partidistas o ideológicas. En contraste, la utilización de criterios exclusivos de desarrollo económico —evitando así contaminación terminológica de derechos humanos— hace posible tener una aproximación neutral o apolítica a los proyectos por financiar.

<sup>56</sup> Sen, S., *op. cit.*, nota 41, pp. 25 y ss.; Browne, R., *op. cit.*, nota 19, pp. 9 y ss.; Blejer, M. y Gerrero, I., *op. cit.*, nota 41; Sebastian, E., *op. cit.*, nota 41.

<sup>57</sup> Darrow, M., *op. cit.*, nota 19, p. 196.

Ahora bien, a pesar de que en general los impedimentos culturales les son relativamente comunes a las dos instituciones, algunos obstáculos son más susceptibles de encontrarse de modo diferenciado. Así, por ejemplo, el BM —sobre todo en la década de los años ochenta— fue conocido por su llamada cultura de la aprobación, refiriéndonos con ello a la laxitud de sus criterios para aceptar el financiamiento de proyectos. Esta laxitud se ha entendido asociada al interés de esa época de destacar la gran importancia del BM como el organismo clave de desarrollo en el mundo. Naturalmente, esta actitud hizo que la dimensión social o ambiental de los proyectos a financiar no fuera una prioridad para los funcionarios del banco.

Los impedimentos del FMI, sin embargo, parecen ser muy distintos. Al no participar del mercado de créditos para proyectos de desarrollo, los funcionarios del FMI no han tenido que justificar a su institución como promotor del desarrollo económico. En efecto, el obstáculo principal deriva de su función como promotor del equilibrio de balanzas de pagos: la disciplina homogénea coronada por una estructura de control férreo sobre los países, ha impedido al FMI alejarse de la ortodoxia sólo fundamentada en indicadores de salud macroeconómica.<sup>58</sup>

Una visión optimista haría pensar que proyectos conjuntos del FMI y el BM como los de la lucha contra la pobreza y el alivio de la deuda a ciertos países es una buena oportunidad para que ambas instituciones valoren la verdadera dimensión de los derechos humanos. Así, el BM, por una parte, no tiene que demostrar más su importancia como agente de desarrollo, sino preocuparse porque el desarrollo sea sustentable. El FMI, por la otra, debe aprender a salir de la ortodoxia extrema con el propósito de entender que las recetas para lograr la salud macroeconómica no han servido más que de venenos para la salud de los pueblos depauperados.

## 2. *Consideraciones comunes en las tendencias generales*

Al igual que en las críticas formuladas, el caso de las tendencias de reforma cuenta con un eje común a las dos instituciones, y otro indi-

<sup>58</sup> Sen, S., *op. cit.*, nota 41, pp. 25 y ss.; Browne, R., *op. cit.*, nota 19, pp. 9 y ss.; Blejer, M. y Gerrero, I., *op. cit.*, nota 41; y Sebastian, E., *op. cit.*, nota 41.

vidual derivado de la propia evolución de cada una. Antes de comentar posibles derroteros para el desarrollo de cada organización, es necesario dejar claro que desde el punto de vista de la política internacional, ninguna reforma sustancial es plausible sin contar primero con el reconocimiento generalizado de su necesidad.

Nos parece que este reconocimiento debe adquirir carta de naturalización, primero por la sociedad civil —los individuos, los organismos intermedios, los partidos políticos, las ONG especializadas, la academia, etcétera—, y más tarde por los gobiernos de los Estados miembros del FMI y el BM. La voluntad política y el liderazgo para el cambio, si bien pueden generarse desde países en desarrollo, solamente pueden ser eficaces con el convencimiento o la presión del grupo de países que por el sistema de voto ponderado controlan las instituciones financieras internacionales.

Es interesante reconocer cómo dos factores —convencimiento o presión— tienden a surgir del efecto de la opinión pública de los países desarrollados en los representantes de elección popular, que tengan alguna función de fiscalización parlamentaria en el FMI o el BM. Esta aseveración no es arbitraria; su ejemplo más claro se encuentra en la historia misma del Panel de Inspección del BM, como una de las respuestas institucionales más importantes —aunque todavía insuficiente— a la crítica de las funciones crediticias del BM.

Al ser EUA el único país que, tanto formal —acciones y cuotas relevantes en el BM y el FMI— como materialmente —eficacia persuasiva de sus socios— tiene la capacidad de catalizar los cambios, no resulta extraño que un congresista de ese país haya sido el principal promotor de la fase inicial en la instauración de un mecanismo de vigilancia en el BM, que hoy conocemos como Panel de Inspección.

En este sentido, ante la hegemonía real en el control actual de las instituciones por un grupo de países —y de EUA sobre ellos—, parece que la ruta pragmática de acción es generar conciencia social y presión política que, además de irradiar en general a la comunidad internacional, incida especialmente en la sociedad de EUA y en su sistema político. No reconocer este factor formal y real de poder, desde nuestro punto de vista, hace nugatoria la posibilidad de un cambio eficaz, pues por bueno que fuera, quedaría simplemente bloqueado.

Además del historial del Panel de Inspección, las estrategias conjuntas del BM y el FMI en materia de lucha contra la pobreza y alivio de la deuda nos parecen un ejemplo claro de la eficacia del convencimiento y la presión de la sociedad civil en las potencias que controlan las instituciones. La lucha contra la pobreza ha adquirido un especial significado a partir de la Declaración y los Objetivos del Milenio de la Asamblea General de la ONU, en materia de desarrollo. Curiosamente, como hemos ya visto, los objetivos tienen su antecedente en una serie de estudios e iniciativas de la OCDE —el principal foro ampliado de los países desarrollados—. <sup>59</sup>

Por su parte, la iniciativa conjunta sobre alivio de la deuda a la que también nos hemos referido antes, está estrechamente relacionada con la voluntad política del G-8 en esta materia. Desde luego —salvo el caso de Rusia— el G-8 es considerado el foro compacto de los países desarrollados. Estos tres ejemplos —inspección crediticia, lucha contra la pobreza y alivio de la deuda— avalan a nuestro juicio la condición de no solamente generar conciencia y presión global sobre las reformas necesarias del FMI y el BM.

Obligan por el contrario, a ser especialmente asertivos respecto a la sociedad civil y los operadores políticos clave de los países desarrollados, y especialmente de aquellos de EUA, pues por más profundas que sean otras estrategias, corren el riesgo de quedar en la retórica, de negar esta aproximación pragmática a la dinámica de las relaciones internacionales.

Por otra parte, es justo señalar que ni todas las críticas son meritorias ni todas las reformas consecuentes necesarias. Es decir, si bien la función crediticia de las dos instituciones —equilibrio de balanza de pagos y préstamos para el desarrollo, respectivamente— es el área más visible de su operación, hay otros segmentos que funcionan con gran oportunidad. Aunque perfectibles, las funciones de estudios generales, de consultoría nacional, de seguimiento a la economía mundial, de formación de recursos humanos, etcétera, son, entre otras muchas actividades importantes, y con mucho, loables en ambas instituciones.

<sup>59</sup> Véase Jensen L. y Karunaratne, P.; así como Perez, C., *op. cit.*, nota 46.

### 3. *Consideraciones individuales en las tendencias generales*

No pretendemos en esta sección hacer un recuento detallado de las posibilidades de reforma en las instituciones que estudiamos; sino únicamente considerar algunas opiniones generalizadas sobre los derroteros a seguir; así como vincular el ejercicio que hemos ensayado en torno a las críticas y sus respuestas. Primero nos referiremos a las tendencias en el FMI y después a las del BM.

Los reportes anuales del director gerente a la Junta de Gobernadores del FMI nos parecen un buen barómetro para detectar el nivel en el que la conciencia y la presión global han trascendido —no sin antes tener cierta autorización de las potencias económicas dominantes— a la estructura misma del FMI. De los reportes recientes, nos parece que el de 1999 es sin duda uno de los más interesantes. Los casos, entonces recientes, de las fuertes crisis financieras en México y Asia (Corea, Indonesia, Tailandia y Malasia) sensibilizaron al FMI para replantearse como objetivo general el fortalecimiento del sistema financiero internacional con la vocación de prevenir nuevas crisis.<sup>60</sup>

Una vez acogido por la Junta de Gobernadores, el reporte fue desglosado por un comité de estudio que se encargaría de orientar las reformas necesarias. Los objetivos específicos que el grupo encontró son: 1) Promover la transparencia y la fiscalización; 2) Desarrollar, diseminar y monitorear los estándares y prácticas de la institución; 3) Fortalecer los sistemas financieros a través de una mejor supervisión y mecanismos apropiados para manejar errores de naturaleza bancaria; 4) Poner especial atención en la liberalización ordenada de los mercados de capitales; 5) Involucrar de modo más integral al sector privado para prever y resolver las crisis; 6) Asegurarse que las variables sistémicas sean adecuadamente tratadas, incluyendo las paridades de cambio y los recursos del FMI.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Véase FMI, Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System, Washington, 1999. Véase *www.imf.org*.

<sup>61</sup> Véase Gianviti, F., *op. cit.*, nota 34. En este artículo, el autor —consejero general del FMI— hace un análisis detallado de cada uno de los objetivos específicos derivados del reporte de 1999, como respuesta a las crisis financieras de México (1994-1995) y de los países asiáticos (1997-1998).

Como puede advertirse, ni el objetivo general ni tampoco los objetivos específicos mencionan siquiera condicionantes sociales o ambientales para ser incluidas en la actividad crediticia y de vigilancia del FMI. Por el contrario, nos parece que la tendencia general que ha tenido el FMI desde las crisis mexicana y asiática ha sido la de subir el nivel de ortodoxia económica en sus políticas.

El régimen de *condicionalidad*, uno de los grandes temas debatidos por los críticos del FMI, no presenta todavía rasgos importantes de cambio. Esto, por una razón sencilla: las tesorerías y bancos centrales de los países desarrollados no creen que deban relajarse las acciones normalmente sugeridas —incluidas las de ajuste estructural— sino por el contrario, las exigencias y el seguimiento deben ser aún más rigurosas con el fin de garantizar el pago de los fondos prestados.

En este sentido, las reformas del FMI ya realizadas a partir de 1999, y las todavía pendientes tienden a reforzar los objetivos específicos indicados en cuatro dimensiones: asistencia técnica, supervisión, *condicionalidad* y estructura institucional. Ante el reforzado rigor de la tradicional ortodoxia del FMI, no parece extraño observar como en paralelo ha decidido —por convicción y probablemente también por imagen— optar por alternativas más proclives al desarrollo. Así, la tendencia del FMI parece ser doble: profundizar los escrúpulos de su ortodoxia económica —recetada a cada país en crisis— y como contrapeso, colaborar con el BM en la lucha contra la pobreza y el alivio de la deuda.

El BM, por su parte, parece haber sido más receptivo a las demandas de la sociedad civil; tal vez porque las críticas han sido más constantes y porque su financiamiento en proyectos de infraestructura incide directamente en problemas básicos de carácter social y ambiental. En este sentido, durante los últimos diez años, el BM ha profundizado la inclusión de estándares de dichas especies en sus políticas y procedimientos crediticios. El alcance de estas inclusiones —muchas veces genéricas— está todavía por verse.

Por otro lado, algunas potencias económicas han puesto un especial énfasis en la participación del BM en financiamiento relacionado a requerimientos especiales, como el de formación de recursos humanos. Un ejemplo de ello es la creación por parte de Japón del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos, como una sección especial del

patrimonio del BM. Respuestas individuales, pero sobre todo regionales —entre ellas de la UE—, marcan también una tendencia.

El Panel de Inspección es tal vez una de las tendencias de democratización más importantes del BM. No solamente por el procedimiento de inspección referido a casos específicos, sino por la incidencia generalizada que éste tiene en la adecuación de las políticas y procedimientos crediticios y de seguimiento. Como hemos dicho, el Panel es una institución reciente y la sociedad civil tiene grandes expectativas en ella.

En virtud de estas expectativas y de las estrategias a seguir —conciencia y presión— no nos parece lejano considerar respecto a él una tendencia que le garantice real autonomía respecto al BM, características auténticamente jurisdiccionales y facultades de vinculación para poder modificar proyectos crediticios, e incluso indemnizar a las víctimas resultantes de sus errores.

En todo caso, el futuro de la congruencia entre el sistema financiero internacional y el sistema internacional en materia de derechos humanos es todavía incierto. Ante esto, estamos convencidos que el papel del académico y de la sociedad civil en general debe seguir siendo el estudio profundo y constructivo que denuncie las incongruencias y proponga mecanismos efectivos que reconcilien estas dos importantes dimensiones de la comunidad internacional.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

- ALREDSSON, G., *The Inspection Panel of the World Bank*, La Haya, MNP, 2001.
- ALSTON, P., “Commodity Agreements as Though People don’t Matter”, *JWTL*, 1981.
- AMARTYA, S., *Development as Freedom*, Nueva York, Random House, 2000.
- BENNERIA, L., *Gender, Development and Globalization*, Nueva York, Routledge, 2003.
- BHANDARI, J., *Economic Dimensions in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- BLEJER, M. *et al.*, *The Distributive Effects of Macroeconomic Policies*, Washington, FMI-BM, 1995.

- BANCO MUNDIAL, *Diez cosas que nunca imaginó acerca del Banco Mundial*, Washington, BM, 2004.
- , *Trade and Transitions*, Londres, Routledge, 1990.
- BRONCKERS, M., *New Directions in International Economic Law*, La Haya, Kluwer, 2000.
- BROWN, B., *The United States and the Politicisation of the World Bank*, Nueva York, K. Paul, 1992.
- CALDERÓN, J., *El daño al proyecto de vida por violaciones a los derechos humanos*, México, Porrúa, 2004.
- CHENG, B., *International Law*, Oxford, OUP, 1982.
- CHILDERS, E., *Renewing the UN System*, Upsala, Dag, 1994.
- CHOMSKY, N., *Distorted Morality*, Boston, Harvard, 2002.
- CLARKE, D., “The WB and Human Rights”, *Harvard HRJ*, vol. 15, 2002.
- CLARKE, N., *Social and Labour Issues and the Agendas of IMF, WB, WTO and OECD*, ASIL Proceedings, 1999.
- CLARKE, R., *Against All Enemies*, Londres, Free Press, 2004.
- COSSÍO, R., *Derecho y análisis económico*, México, ITAM-FCE, 1997.
- DARROW, M., *Between the Light and the Shadow: WB, IMF and Human Rights*, Portland, Hart, 2003.
- DASM, H., *Transformations of Capitalism*, Nueva York, NYU, 2000.
- DEBREU, G., *Theory of Value*, Nueva York, Wiley, 1959.
- DELAUME, R., *Law and Practice of Trans-national Contracts*, Nueva York, Oceanía, 1988.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003.
- FELDSTEIN, M., “Refocusing the IMF”, *Foreign Affairs*, 1998, 77, 2.
- FERNÁNDEZ, J., *Curso de derecho internacional privado*, Madrid, Civitas, 1991.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *¿Qué es el FMI?*, Washington, FMI, 2004.
- FRANCK, T., *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford, OUP, 1995.
- FRIEDMAN, M., *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press, 1953.
- , *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford, OUP, 1990.
- GAIHA, R., “Are Millennium Goals of Poverty Reduction Useful?”, *Oxford Development Studies*, vol. 31, núm. 1, 2003.

- GAZIER, B., *La crise de 1929*, París, PUF, 1983.
- GENUNGTEN, W. *et al.*, *WB, IMF and Human Rights*, Nijmegen, WLP, 2003.
- GHANDI, P., *Blackstone's Statutes, International Human Rights Documents*, Oxford, OUP, 2004.
- GIANVITI, F., "The Reform of the IMF", *IL*, vol. 34, núm. 1, 2000.
- GIDDENS, A., *The Globalization of Modernity*, Polity, 1999.
- GILMAN, M. *et al.*, *Official Financing*, Washington, FMI, 2003.
- GILPIN, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GOLD, J., "Weighted Voting Power: some Limits and some Problems", *AJIL*, 1974.
- GOLDSTEIN, J. *et al.*, "Introduction to Legalization and World Politics", *IJ*, núm. 54, 2000.
- GRAY, J., *The Delusions of Global Capitalism*, Londres, The New Press, 1998.
- GRIESGRABER, J., *The World's Monetary System*, Chicago, Pluto, 1996.
- GRILLI, E., *The New Protectionist Wave*, Nueva York, MacMillan, 1990.
- GUZZINI, S., *Realism in International Relations and International Political Economy*, Londres, Routledge, 1998.
- HERRIJE, A., *Economía y progreso técnico*, México, FCE, 1984.
- JACKSON, J., "International Economic Law in Times that are Interesting", *JIEL*, 2000.
- , *Legal Problems of International Economic Relations*, Nueva York, West Publishing, 1995.
- JACOBSON, P., *Central Bank Legislation*, Washington, FMI, 1991.
- JOERGENS, K., "True Appellate Procedure or Only a Two Stage Process?", *LPIB*, 1999.
- JONES, G., *The Evolution of International Business*, Londres, Routledge, 1996.
- KAPLINSKY, R., *Technology and Development in the Industrial Revolution*, Londres, Cass, 1989.
- KEYNES, J., *The Collected Writings*, Londres, MacMillan, 1971.
- KINDLEBERGER, C., *Power and Money*, Nueva York, Basic Books, 1970.
- LEE, C., "To Thine Ownself be True: IMF Conditionality and Erosion of Economic Sovereignty in the Asian Financial Crisis", *UPJIEL*, vol. 24, núm. 4, 2003.
- LEFRANC, G., *Historie du Commerce Mondial*, París, PUF, 1965.

- LEWIN, A., "Coopération internationale", *JCDI*, 1998.
- LILICH, B., "International claims", *AJILL*, 1988.
- LOWENFELD, A., *International Economic Law*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- MEYER, W., *Human Rights and International Political Economy in Third World Countries*, Westport, 1998.
- NAIM, M., *Washington Consensus or Washington Confusion?*, Washington, CEIP, 2000.
- PIGOU, A., *Capitalismo y socialismo comparados*, Barcelona, Ariel, 1968.
- PNUMA, *Environmental Effects of Ozone Depletion and its Interactions with Climate Change*, Washington, PNUMA, 2002.
- PRESBICH, R., *Introducción a Keynes*, México, FCE, 1956.
- QURESHI, A., *Perspectives in International Economic Law*, La Haya, Kluwer, 2002.
- ROLL, E., *Historia de las doctrinas económicas*, México, FCE, 1958.
- SCHERMERS, H., "International Organizations and the Law of Treaties", *GYIL*, vol. 42, 1999.
- SEBASTIÁN, E., "The IMF and the Developing Countries", *NBER*, Boston, 1989.
- SEIDL, I., *International Economic Law*, Dordrecht, Kluwer, 1999.
- SEPÚLVEDA, C., *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1991.
- SHAMS, H., "Law in the Context of Globalization", *TIL*, vol. 35, núm. 4, 2003.
- SHLEMMER, S., "The Impact of Civil Society on the WB, the IMF and the WTO", *ILSA JICL*, vol. 7, 2001.
- SIEGEL, D., "Legal Aspects of the IMF-WTO Relationship", *AJIL*, vol. 92, 2002.
- SIMMONS, B., "The Legalization of International Monetary Affairs", *IO*, 54, 2000.
- SORNARAJAH, M., *The International Law of Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- STENBERG, F., *¿Capitalismo o socialismo?*, México, FCE, 1954.
- STIGLER, G., *The Theory of Price*, Nueva York, MacMillan, 1987.
- STIGLITZ, J., *Globalism's Discontents*, Boston, The American Prospect, 2002.
- STRASSMANN, D., "Femenism and Economics", *Femenist Economics*, 2, 1996.

- SUMMERS, C. *et al.*, "Labour Standards and Trade Agreements", *CL&P*, vol. 19, 1998.
- TAMAMES, R., *Estructura económica internacional*, Madrid, Alianza, 2003.
- TAMAYO, R., *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- TEMBO, F., "The Multi-image Development NGO", *DP*, 13, 2003.
- TIETJE, C., "The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance", *GYIL*, vol. 42, 1999.
- TORRES, B., *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979.
- TWOMEY, M., *Multinational Corporations in North America*, México, El Colegio de México, 1992.
- UL, M. *et al.*, *The UN and the Bretton Woods Institutions*, Nueva York, SMP, 2001.
- VÁZQUEZ, F., *Nuevo derecho internacional privado*, México, Themis, 1990.
- VITORIA, I., *Curso de derecho internacional público y relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1997.
- WALDE, T., "A réquiem for the NIE", *CCWILJ*, 1985.
- WEIL, P., "Towards Relative Normativity in International Law", *AJIL*, 77, 2002.
- WEISS, F. *et al.*, *International Economic Law with Human Face*, La Haya, Kluwer, 1998.
- , *The WB, IFI and the Development of International Law*, Washington, ASIL, 1999.
- WILHEIM, L., *Tres ensayos*, trad. de E. García, México, CEF-UNAM, 1960.
- WILLIAMSON, J., *Did the Washington Consensus Fail?*, Washington, IIE, 2002.
- WITKER, J., *Curso de derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
- ZANGHI, C., *Diritto delle OI*, Turín, Giuffrè, 2001.