

# I. ESTUDIOS

## CRISIS Y REFORMA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Manuel LÓPEZ ESCUDERO

Catedrático de Derecho Internacional Público  
de la Universidad de Granada

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.–II. EL DECLIVE DEL FMI EN EL SIGLO XXI: 1. *Crisis de efectividad*: A) El alejamiento de los países con economías emergentes, B) El desarrollo de mecanismos de cooperación monetaria de ámbito regional, C) El déficit financiero del FMI, D) Las críticas de los países desarrollados, E) La neutralización del FMI por los mercados financieros internacionales. 2. *Crisis de legitimidad*: A) El desajuste entre el poder de los diferentes grupos de Estados, B) Las deficiencias institucionales del FMI.–III. REFORMA EN CURSO: LA ESTRATEGIA A MEDIANO PLAZO DE 2005: 1. *La mejora de la supervisión*. 2. *La negociación de un nuevo sistema de financiación*. 3. *Las modificaciones institucionales*: A) El aumento *ad hoc* de cuotas de 2006, B) Cuestiones en proceso de negociación, C) El acuerdo de abril de 2008.–IV. LAS DEFICIENCIAS INSTITUCIONALES PENDIENTES: 1. *La indispensable reforma del Directorio Ejecutivo*. 2. *La modificación del procedimiento de selección del Director Gerente*. 3. *El liderazgo político sobre el FMI*.–V. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es, sin duda, una de las organizaciones internacionales más poderosas, tanto por el volumen de fondos que maneja como por su capacidad de influencia sobre numerosos Estados<sup>1</sup>. Sin embargo, el FMI ha sido una presencia misteriosa en la sociedad internacional durante buena parte de su histo-

---

<sup>1</sup> Esta organización cuenta con 185 países miembros y trabajan en ella aproximadamente 2.635 funcionarios procedentes de 143 países. El total de los fondos aportados por los Estados miembros al FMI en forma de cuotas asciende a 338.000 millones de dólares estadounidenses (US\$) y son deudores del Fondo 68 países, que se benefician de préstamos pendientes de reembolso por valor de 17.000 millones US\$, disfrutando 57 de ellos de préstamos en condiciones concesionarias por un monto de 6.000 millones US\$ (FMI, El FMI: Datos básicos, Ficha técnica, octubre de 2007, <http://www.imf.org/external5np/ext/facts/spa/glances.htm>).

ria, habiendo atraído únicamente la atención de los economistas iniciados en las finanzas internacionales. No obstante, este poder en la sombra del Fondo comenzó a ser objeto de atención a mediados de la década de los ochenta y desde la década de los noventa se ha convertido en una de las organizaciones internacionales con mayor impacto político y mediático, como consecuencia de las críticas procedentes de los movimientos antiglobalización<sup>2</sup>.

Con las crisis financieras globales de los años noventa (México, Brasil, Rusia, Asia) y el aumento de la ayuda financiera a los países en vías de desarrollo (PVD), el FMI alcanzó la máxima diversificación de sus funciones y consiguió su mayor cuota de protagonismo en las relaciones económicas internacionales a finales del siglo xx. Pero el inicio del siglo xxi está suponiendo un duro correctivo para el Fondo, que afronta una crisis profunda de legitimidad y de eficiencia, a la vez que una crisis de su funcionamiento institucional y un agotamiento de su sistema de financiación. Para afrontar esta crisis, el FMI ha iniciado un proceso de modernización en septiembre de 2005, con la denominada Estrategia a Mediano Plazo, propuesta por el Director Gerente Rodrigo Rato, que ha dado lugar ya a algunos cambios. El nuevo Director Gerente del FMI, el francés Dominique Strauss-Kahn, que ha comenzado a ejercer sus funciones desde el 1 de noviembre de 2007 tras la sorpresiva dimisión del español Rodrigo Rato, ha manifestado su intención de continuar con la reforma en curso y de profundizarla para conseguir un FMI más acorde con las necesidades de gobierno económico y monetario de la sociedad internacional globalizada del siglo xxi.

El objetivo del presente estudio es analizar las causas de la severa crisis en la que se encuentra inmerso el FMI, los logros de la reforma iniciada en 2005 y las deficiencias institucionales que dicha reforma deja sin abordar y que son cruciales para la mejora de la gobernanza de esta organización internacional.

## II. EL DECLIVE DEL FMI EN EL SIGLO XXI

La estabilidad y el crecimiento de la economía internacional que se está viviendo en la primera década del nuevo milenio ha favorecido el desarrollo de un amplio debate sobre la crisis del Fondo y la necesidad de su reforma entre responsables políticos, banqueros centrales, académicos y ONGs<sup>3</sup>. Veamos el alcance y las causas de esta crisis de identidad del FMI.

---

<sup>2</sup> Entre las organizaciones no gubernamentales que siguen la actividad del FMI, se encuentran las siguientes: ActionAid USA: <http://www.actionaidusa.org/>; Bretton Woods Project: <http://www.brettonwoodsproject.org/>; Fifty Years Is Enough: <http://www.50years.org/>; Financial Policy Forum: <http://www.financialpolicy.org/>; IFI watchnet: <http://www.if WATCHNET.ORG/>; New Rules for Global Finance: <http://www.new-rules.org/>; ATTAC: <http://www.attac.org/>. El Fondo recogió y contestó las principales críticas a su actuación en el documento FMI, *Common Criticism of the IMF*, marzo de 2004, <http://www.imf.org/external/np/exr/ccrit/eng/cri.htm>. Vide también el comentario del entonces Consejero Económico y Jefe del Departamento de Estudios del FMI, ROGOFF, K., «El FMI contraataca», *Foreign Policy*, núm. 134, enero/febrero 2003, <http://www.imf.org/external/np/vc/2003/021003s.htm>.

<sup>3</sup> La bibliografía sobre la crisis del FMI es muy abundante. Entre las aportaciones de banqueros centrales y de los ministros de economía destacan las de KING, M., «Reform of the International Monetary Fund», *BIS Review*, núm. 11, 2006; DODGE, D., «The evolving international monetary order and the need for an evolving IMF», *BIS Review*, núm. 26, 2006; LECAVALIER, D.; SANTOR, E.: «Le renouvellement

El artículo I del Convenio Constitutivo estableció unos fines muy amplios para orientar la actuación del FMI: el fomento de la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; alentar la estabilidad cambiaria; coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos; y poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanza de pagos los recursos de la institución, pero estableciendo las garantías adecuadas.

Para conseguir estos fines, el Convenio Constitutivo confirió al FMI el ejercicio básicamente de tres competencias respecto a sus Estados miembros, a saber: la supervisión de las políticas económicas y monetarias (art. IV), la asistencia financiera (art. V.3) y la asistencia técnica [art. V.2.b)]. Ahora bien, la naturaleza de estas tres funciones no es idéntica, ya que la supervisión es obligatoria y se aplica a todos los Estados miembros, mientras que la asistencia financiera y la asistencia técnica son voluntarias y sólo las ejerce el FMI respecto a los países miembros que las solicitan<sup>4</sup>. Con el ejercicio de estas actividades, el FMI ha proporcionado a sus Estados miembros dos productos básicos, que son consejo político en materia económico-monetaria y financiación.

Además, de las tres competencias antes mencionadas, la sección 2.b) del artículo V permitía al FMI prestar a los Estados miembros, cuando éstos lo solicitasen, servicios financieros y técnicos no previstos expresamente, pero vinculados con los objetivos del artículo I del Convenio Constitutivo.

La generalidad de sus fines y la enumeración no exhaustiva de sus funciones han posibilitado que el Fondo adapte sus actividades a la evolución y necesidades de las relaciones económicas internacionales. Así, el FMI comenzó su existencia como gestor del sistema monetario internacional de tipos de cambio fijos establecido en Bretton

---

du Fonds monétaire international: examen des enjeux», *Revue de la Banque du Canada*, primavera, 2007, pp. 3 y ss.; ADAMS, T., «Statement by Under Secretary for International Affairs Timothy D. Adams in Advance of Meetings of the G-7, IMF, and World Bank», US Treasury Department, Washington, 19 de abril de 2006, <http://www.treasury.gov/press/releases/js4193.htm>; SNOW, J., «Testimony of Treasury Secretary John W. Snow before the House Financial Services Committee on the International Financial System and the Global Economy», US Congress, 17 de mayo de 2006.

Desde la óptica doctrinal, cabe mencionar las monografías de BUIRA, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, Anthem Press, Londres, 2005; CARIN, B.; WOOD, A. (eds.), *Accountability of the International Monetary Fund*, Ashgate, Ottawa, 2005; TRUMAN, E., *A Strategy for IMF Reform*, Policy Analyses in International Economics, núm. 77, Institute for International Economics, Washington, febrero de 2006; la excelente obra de TRUMAN, E., *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International Economic, Washington, 2006; WOODS, N., *The Globalizers: The IMF, the World Bank and their Borrowers*, Cornell University Press, Ithaca, 2006. Asimismo, son muy interesantes los trabajos de BRADLOW, D., «IMD Identity Crisis», *Foreign Policy in Focus*, 12.06, 2006; BRADLOW, D., «The Changing Role of the IMF in the Governance of the Global Economy and Its Consequences», 2006, <http://www.new-rules.org/docs/imfreform/bradlow.pdf>; DIETER, H., «The Decline of the IMF: Is it reversible? Should it be reversed?», *Global Governance*, núm. 12, 2006, pp. 343 y ss.; GRIESGRABER, J. M.; UGARTECHE, O., «¿Qué hacer con el FMI? Algunas perspectivas desde la sociedad civil», *Nueva Sociedad*, núm. 206, noviembre-diciembre 2006, pp. 3 y ss.; HEAD, J., «Evaluating the Criticisms directed at the IMF», en HEAD, J., *The Future of the Global Economics Organizations: An Evaluation of Criticisms Leveled at the IMF, the Multilateral Development Banks, and the WTO*, Transnational Publisher, Nueva York, 2005, pp. 61-110; HELLEINER, E.; MOMANI, B., «Slipping into Obscurity? Crisis and Reform at the IMF», *CIGI Working Paper núm. 1*, febrero de 2007; KAPUR, D.; WEBB, R., «Beyond the IMF», *G-24 Discussion Paper Series*, núm. 43, febrero 2007.

<sup>4</sup> LASTRA, R. M., *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, 2006, pp. 398 y ss.

Woods. Tras el hundimiento de éste en los años setenta y la modificación de su Convenio Constitutivo, el Fondo intervino en el problema de la deuda de los años ochenta, facilitó la transición al capitalismo de las economías planificadas de los Estados del Este de Europa y de la antigua URSS a comienzos de los noventa, interviniendo a la vez en la financiación de la ayuda a los PVD más pobres. A finales de los noventa, el FMI tuvo que desarrollar mecanismos para luchar contra las crisis financieras globales<sup>5</sup>. De esta manera, el Fondo se ha convertido en una organización con competencias no sólo monetarias, sino también económicas y financieras, que se ocupa de los sistemas de pagos, del funcionamiento de los mercados de capitales y de la prevención de las crisis financieras<sup>6</sup>. En concreto, el FMI ha alcanzado sus sesenta años de historia desempeñando las siguientes funciones:

- Fomento del crecimiento y de la estabilidad económica mundial. El FMI alienta a los países para que adopten políticas económicas acertadas, con objeto de evitar las crisis económicas, para lo que lleva a cabo cada año un proceso de supervisión y evaluación de la política económica de todos los Estados miembros y un análisis de la situación económica mundial y de la estabilidad financiera mundial. Además, el FMI ofrece asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países al fortalecimiento de su capacidad para elaborar y poner en práctica políticas eficaces.
- Impulso de la recuperación económica de los países miembros que tienen problemas para financiar su balanza de pagos. El FMI concede asistencia financiera a estos países, pero supeditada a la presentación por parte de las autoridades nacionales, en estrecha colaboración con los servicios del FMI, de un programa de política económica de cuyo cumplimiento depende la continuidad de la financiación.
- Lucha contra la pobreza. El FMI realiza de manera independiente y en colaboración con el Banco Mundial y otras organizaciones una labor de lucha contra la pobreza entre sus países miembros, brindando asistencia financiera a través de su «Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza» y aliviando la deuda de los países más pobres mediante la «Iniciativa para los países pobres muy endeudados».
- Impulso de la estabilidad del sistema financiero internacional para prevenir o hacer frente a las crisis financieras globales.

Esta paulatina ampliación de las funciones del FMI ha dado lugar a un vivo debate doctrinal y ha generado polémica entre los distintos grupos de Estados miembros. Creo incluso que este aumento del «poder» del FMI y las consecuencias negativas de

<sup>5</sup> Sobre la evolución histórica del FMI existe una abundante doctrina entre la que se pueden destacar las siguientes obras: HORSEFELD, K., *Twenty Years of International Monetary Cooperation*, 3 vols., IMF, Washington, 1969; DE VRIES, M. G., *The IMF in a Changing World 1945-1985*, IMF, Washington, 1986; DE VRIES, M. G., *The International Monetary Fund 1966-1971: The System under Stress*, 2 vols., IMF, Washington, 1976; DE VRIES, M. G., *The International Monetary Fund 1972-1978: Cooperation on Trial*, 3 vols., IMF, Washington, 1985; BOUGHTON, J. M., *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, IMF, Washington, 2001; LASTRA, R. M., «The International Monetary Fund in Historical Perspective», *Journal of International Economic Law*, núm. 3, 2000, pp. 507-523.

<sup>6</sup> El propio FMI se considera «una organización integrada por 184 países, que trabaja para promover la cooperación monetaria mundial, asegurar la estabilidad financiera, facilitar el comercio internacional, promover un alto nivel de empleo y crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza» (FMI: *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington, 2004, p. 1, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf>). Vide, también, FMI: *El FMI en foco*, Suplemento del Boletín del FMI, vol. 33, septiembre de 2004.

su ejercicio en algunos ámbitos son los causantes de su crisis actual. En efecto, el período de estabilidad macroeconómica mundial vivido en lo que llevamos del siglo XXI, más concretamente desde la crisis de Argentina en 2002, ha reducido la demanda de los servicios del FMI y ello está generando una fuerte crisis de esta organización, que se manifiesta, como ha puesto de relieve la doctrina<sup>7</sup>, tanto en un déficit de efectividad como en un déficit de legitimidad de la institución, que aparecen estrechamente vinculados.

## 1. Crisis de efectividad

En los primeros años del presente decenio, han concurrido varios elementos que han provocado una notable pérdida de poder por parte del FMI, planteando abiertamente una crisis de eficacia de esta institución hasta ahora clave en la gobernanza del sistema monetario internacional. Entre las causas de este fenómeno destacan el alejamiento progresivo de los países con economías emergentes del FMI, el desarrollo de mecanismos de cooperación monetaria de ámbito regional, la disminución drástica de los ingresos del Fondo como consecuencia del descenso vertiginoso de sus préstamos, las críticas a las actividades del FMI procedentes de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos, y, por último, la neutralización del Fondo por el desarrollo de los mercados internacionales de capitales.

### A) EL ALEJAMIENTO DE LOS PAÍSES CON ECONOMÍAS EMERGENTES

En primer lugar, los países con economías emergentes, que han sido los principales clientes del Fondo en la década de los noventa, se han alejado progresivamente de esta organización. Los cuantiosos préstamos solicitados por estos países para hacer frente a las crisis financieras globales de los noventa se condicionaron por el FMI a la aplicación de programas de ajuste y condiciones económicas que estos países emergentes han considerado mayoritariamente como desacertados, especialmente los del sudeste asiático. Por ello, estos Estados miembros han pagado anticipadamente al FMI sus préstamos en cuanto la mejora de su situación económica se lo ha permitido. Así, lo hizo Tailandia en 2003, Rusia en 2004, Brasil y Argentina en diciembre de 2005.

Para hacer frente a posibles crisis financieras, los países emergentes han acumulado una enorme cantidad de divisas en esta década, especialmente China y el resto de los asiáticos. De esta manera, una posible crisis de balanza de pagos en uno de estos Estados con economías emergentes puede ser afrontada con la reserva de divisas acumulada. Con ello, no resulta necesario solicitar préstamos al FMI, que es el prestamista de última instancia en situaciones de crisis<sup>8</sup>. Ahora bien, esta vía para

<sup>7</sup> TORRES, H. R., «Reforming the International Monetary Fund-Why its Legitimacy is at Stake», *Journal of International Economic Law*, núm. 3, 2007, pp. 443 y ss.

<sup>8</sup> Acertadamente afirma Bradlow que estos países «appear to be in process of buying their independence from the IMF» (BRADLOW, D., «The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform», documento preparado para la reunión de Singapur del *G24 Technical Committee*, septiembre de 2006, <http://www.g24.org>).

escapar a la influencia del Fondo tiene un coste económico elevado, puesto que las divisas en reserva no son dedicadas a la realización de inversiones productivas, que son indispensables para la consolidación del crecimiento y los desequilibrios de balanza de pagos están comenzando a generar problemas de tipo de cambio, como la fuerte depreciación del dólar y el bloqueo de China a la apreciación del yuan<sup>9</sup>.

## B) EL DESARROLLO DE MECANISMOS DE COOPERACIÓN MONETARIA DE ÁMBITO REGIONAL

Además de acumular unilateralmente reservas de divisas, los países emergentes están intentando alejarse del FMI mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación monetaria de ámbito regional. El ejemplo más notorio de esta actitud es el de los países asiáticos. Tras la fallida propuesta japonesa de 1998 de crear un Fondo Monetario Asiático, los países de la ASEAN, China, Japón y Corea articularon en 2000 la denominada Chang Mai Initiative, que es una red regional de ayuda financiera mutua consistente en un sistema multilateral y bilateral de *swaps* de divisas entre los Estados participantes. Como estos países asiáticos han acumulado desde la crisis financiera de 1998 unas enormes reservas de divisas, en caso de problemas de balanza de pagos pueden prestárselas en condiciones más favorables que las aplicadas por el FMI, es decir, sin condicionalidad<sup>10</sup>.

Los países latinoamericanos han acumulado menos reservas de divisas que los asiáticos y sus posibilidades de alejamiento del FMI son menores. No obstante, sus iniciativas van también encaminadas a la creación de mecanismos regionales de cooperación monetaria. Hay que mencionar primero el pequeño, pero exitoso, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), organización internacional creada en 1978 y de la que son miembros actualmente Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Una iniciativa más ambiciosa de los países latinoamericanos es la reciente creación del Banco del Sur en 2007<sup>11</sup>, que ha sido impulsada por Venezuela.

<sup>9</sup> Vide, entre otros, EICHENGREEN, B., «A Blueprint for IMF Reform: More than just a Lender», *International Finance*, 2007, núm. 2, pp. 153 y ss.; HELLEINER, E.; MOMANI, B., *op. cit.*, pp. 3-7; TARULLO, D. F., «Reforming the World Bank and IMF», *Hearing on United States Senate*, 2 de junio de 2007, p. 5.

<sup>10</sup> El 4 de abril de 2007 los Estados participantes en la Chiang Mai Initiative han acordado transformarla en una organización internacional, que podría devenir un futuro Fondo Monetario Asiático. Vide EICHENGREEN, B., «What to Do with the Chiang Mai Initiative», *Asian Economic Papers*, 2003, núm. 1, pp. 1-49; HENNING, R. C., *East Asian Financial Cooperation*, Policy Analyses in International Economics, núm. 68, Institute for International Economics, Washington, 2002; HENNING, R. C., «Regional Arrangements and the International Monetary Fund», en TRUMAN, E. (ED.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International, Washington, 2006; PARK, Y. C.; WANG Y., «The Chiang Mai Initiative and Beyond», *The World Economy*, 2005, núm. 1, pp. 91-101; SOHN, I., «East Asia's Counterweight Strategy: Asian Financial Cooperation and Evolving International Monetary Order», *G-24 Discussion Paper Series*, núm. 44, marzo de 2007.

<sup>11</sup> Los objetivos del FLAR son apoyar la balanza de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros, mejorar las condiciones de inversión de las reservas internacionales efectuadas por los países miembros y contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Estados que lo forman. Para más detalles sobre el FLAR, vide su página web <http://www.flar.net>.

En lo que respecta al Banco del Sur, su tratado constitutivo se firmó en Buenos Aires el 9 de diciembre de 2007 por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Chile ha participado como observador en algunos encuentros técnicos preparatorios para la creación del Banco del Sur, pero

### C) EL DÉFICIT FINANCIERO DEL FMI

En tercer lugar, el modelo de financiación del FMI se ha resentido de la disminución de los préstamos y la organización está incurriendo en déficit, dado que en la coyuntura actual sus ingresos no cubren los gastos operativos. En efecto, los gastos anuales del FMI se financian principalmente con los préstamos concedidos a los países miembros y por el rendimiento de su cuenta de inversión, que se dotó de fondos en junio de 2006 por valor de 6.000 millones de derechos especiales de giro (DEG) provenientes de ingresos no distribuidos. La cancelación anticipada de los préstamos por los países con economías emergentes desde 2003 ha conllevado una disminución vertiginosa del volumen de préstamos del Fondo, que ha descendido en 2007 hasta los 17.000 millones de DEG, con la consiguiente caída de los ingresos por el cobro de las comisiones e intereses aplicados a dichos préstamos<sup>12</sup>.

### D) LAS CRÍTICAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Desde los países industrializados que controlan políticamente al FMI y, en especial, desde Estados Unidos que es el Estado miembro más influyente y con más interés en esta organización, se han dirigido fuertes críticas a la actuación de éste en las crisis financieras globales de los noventa y a su política de préstamos hacia los PVD.

La principal crítica se refiere a la financiación concedida a los países afectados por las crisis económicas internacionales, que, a juicio de muchos políticos y economistas, genera el denominado riesgo moral (*moral hazard*). La perspectiva de disponibilidad de financiación del FMI en caso de crisis financiera aumenta la probabilidad de que se produzca una crisis. Como los acreedores saben que los préstamos ayudan a los países proclives a las crisis a evitar la cesación de pagos, están dispuestos a conceder crédito a estos países con diferenciales de tasa de interés más bajos que los que registrarían si no existiera el FMI. De este modo, la presencia del FMI amortigua la presión que llevaría a los gobiernos a aplicar políticas que contribuyan a prevenir las crisis, como políticas fiscales viables y medidas de supervisión y regulación financieras estrictas. La intervención financiera del FMI produciría riesgo moral del acreedor (disposición mayor a conceder préstamos) y riesgo moral del deudor o país prestatario (menor motivación para adoptar medidas preventivas)<sup>13</sup>. El argumento del riesgo moral ha tenido bastante eco en Estados Unidos, aunque su cuantificación

---

finalmente ha decidido no ingresar en la entidad y Colombia no entrará hasta analizar las condiciones para adherirse a la iniciativa. Con un capital de 7.000 millones de dólares, el Banco del Sur se postula como una alternativa al FMI y al Banco Mundial que pretende financiar obras de infraestructura, apoyar a las empresas públicas y privadas, así como constituir un pool de reservas de divisas para ser utilizadas por los Estados miembros en caso de crisis financiera internacional.

<sup>12</sup> Vide las explicaciones y datos en FMI, *Informe Anual*, 2007, pp. 64 y ss.

<sup>13</sup> IMF: *Fund Financial Support and Moral Hazard: Analytics and Empirics*, 2 de marzo de 2007 (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2007/030207.pdf>); LANE, T.; PHILLIPS, S.: «Riesgo moral ¿Alienata el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?», *Serie Temas de Economía*, núm. 28, IMF, 2002.

DREHER, A.; VAUBEL, R., «Do IMF and IBRD Cause Moral Hazard and Political Business Cycles? Evidence From Panel Data» *Open Economies Review*, 2004, núm. 1, pp. 5-22; SIMPSON, L., «The role of the IMF in debt restructurings: lending into arrears, moral hazard and sustainability concerns», *G-24 Discussion Paper Series*, núm. 40, mayo de 2006.

empírica no resulta fácil de determinar y pese a que las consecuencias de una crisis económica son drásticas para el deudor y los acreedores aún con la intervención del FMI.

Otra crítica que ha recibido el FMI desde Estados Unidos, especialmente por parte de la administración Bush y de los congresistas y senadores republicanos más conservadores, ha sido la referente a la diversificación de sus funciones más allá de lo previsto en su Convenio Constitutivo (*mission creep*). La Comisión Meltzer<sup>14</sup> propuso en 2000 un drástico recorte de las funciones del FMI y el intento del FMI entre 2001 y 2003 de intervenir en la reestructuración de la deuda soberana de los Estados en crisis fue abortado por la administración estadounidense. Desde este sector político se propone un FMI dedicado sólo al mantenimiento de la estabilidad financiera y al suministro de la información económica imparcial y de calidad requerida por los mercados<sup>15</sup>.

#### E) LA NEUTRALIZACIÓN DEL FMI POR LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

El desarrollo de los mercados internacionales de capitales y la aplicación por parte de los operadores financieros privados que actúan en él de mecanismos de control de los riesgos han favorecido el acceso de un número cada vez mayor de Estados a la financiación privada, no condicionada, como la del FMI, a la aplicación de un programa de reforma económica. Un suministrador público de capitales para los Estados en crisis podría no ser necesario en el contexto de la actual globalización financiera con un mercado internacional de capitales cada vez más desarrollado, maduro y con capacidad de autorregulación. El control público sobre el sistema monetario internacional ejercido por el FMI podría ser sustituido por una gobernanza multinivel, asumida por los gobiernos nacionales, los operadores económicos privados y las asociaciones técnicas que elaboran normas no vinculantes en materia económica y monetaria<sup>16</sup>.

## 2. Crisis de legitimidad

La crisis de eficacia del FMI se combina con una crisis de legitimidad de la institución, en virtud de la cual algunos grupos de Estados miembros consideran que el reparto de poder y el funcionamiento institucional del Fondo no están ya en conso-

<sup>14</sup> MELTZER, A., *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, presentado al Congreso y al Departamento del Tesoro estadounidenses, 8 de marzo de 2000, US Government Printing Office, Washington, <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>.

<sup>15</sup> Vide, por todos, MELTZER, A., «A Blueprint for IMF Reform: What is Worth Retaining?», *International Finance*, 2007, núm. 2, p. 182.

<sup>16</sup> Vide las reflexiones de BRYANT, R. C., *Crisis Prevention and Prosperity Management for the World Economy*, The Brookings Institution, Washington, 2004, pp. 10-11; KAPUR, D.; WEBB, R., «Beyond the IMF», *G-24 Discussion Paper Series*, núm. 43, febrero de 2007, p. 3; SLAUGHTER, A. M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004. Una sistematización de esta normativa técnica puede verse en FMI, *Códigos y normas: la función del FMI*, Ficha técnica, marzo de 2006, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/scs.htm>.

nancia con la realidad económica y monetaria de la sociedad internacional del siglo XXI.

La crisis de legitimidad tiene su origen fundamentalmente en dos motivos. El primero de ellos es el desajuste entre el poder de los distintos grupos de Estados miembros en el Fondo, que depende de las cuotas que aportan a él. El poder de decisión de los Estados refleja la situación existente en el momento de la creación de esta organización, pero no la realidad de la economía internacional actual. El segundo motivo de la crisis de legitimidad tiene su origen en las deficiencias del funcionamiento orgánico del FMI, tales como la composición y funcionamiento del Directorio Ejecutivo o el procedimiento de selección del Director Gerente.

#### A) EL DESAJUSTE ENTRE EL PODER DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE ESTADOS

La posición de los Estados miembros en la gobernanza del FMI depende de la estructura financiera de éste, ya que se trata de una organización que funciona de forma parecida a una cooperativa de crédito, a la que sus miembros aportan una cantidad de dinero, principalmente en su propia moneda, y obtienen a cambio la posibilidad de recibir ayuda financiera y el derecho a votar en los órganos decisorios del Fondo<sup>17</sup>. El principal recurso del FMI son, por tanto, las cuotas que aportan los Estados miembros, cuya importancia es crucial, ya que de ellas dependen, entre otras cosas, el número de votos de los Estados y su acceso a los recursos financieros de la institución en caso de desequilibrio de su balanza de pagos.

El artículo III, sección 1, del Convenio Constitutivo establece que a cada país se le asigna una cuota, expresada en DEG, que determina la suscripción de capital del Fondo que le corresponde<sup>18</sup>. Las cuotas de los miembros originarios se establecieron en la Conferencia de Bretton Woods, quedando recogidas en el Anexo A del Convenio, y las de los países que se han adherido con posterioridad a esta organización han sido fijadas por la Junta de Gobernadores, aplicando el principio de no discriminación, para que la cuota de los nuevos Estados se sitúe dentro de la gama de cuotas de los países miembros con una economía comparable en cuanto a su tamaño y a sus características. Aunque el Convenio Constitutivo no prevé ninguna fórmula para su cálculo, el FMI ha elaborado fórmulas para la determinación de las cuotas que han evolucionado a lo largo del tiempo. Actualmente, existen cinco fórmulas, siendo la más antigua la denominada fórmula de Bretton Woods, que tenía cinco variables: ingreso nacional, reservas oficiales, importaciones, variabilidad de las exportaciones y relación exportaciones/ingreso nacional. En los años sesenta se introdujo un sistema de fórmulas múltiples, con el que se completó la fórmula de Bretton Woods con otras cuatro fórmulas en las que se sustituyó el ingreso nacional por el producto interior

<sup>17</sup> Vide KENEN, P. B., «Reform of the International Monetary Fund», *Council Special Report* núm. 9, mayo de 2007, Council of Foreign Relations, Nueva York, p. 9; así como mi anterior trabajo LÓPEZ ESCUDERO, M., «Las perspectivas de reforma institucional del Fondo Monetario Internacional», en AA. VV.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro Homenaje al Profesor Carrillo Salcedo*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, pp. 779 y ss.

<sup>18</sup> Un excelente análisis de la estructura financiera se encuentra en FMI, *Organización y operaciones financieras del FMI*, Serie de Folletos núm. 45, sexta edición, 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/spa/contents.htm> y FMI, *Cuotas en el FMI*, Ficha Técnica, octubre de 2007, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/quotass.htm>.

bruto y se ampliaron las variables correspondientes al comercio para incluir los servicios y las transferencias. Se asignaron ponderaciones mayores a las transacciones de la cuenta corriente y la variabilidad externa. Las fórmulas de cálculo de las cuotas fueron modificadas por última vez en 1982-83, reduciendo la ponderación asignada a la variabilidad externa y reintroduciendo las reservas como variable, pero sin alterar su estructura básica<sup>19</sup>.

Como se ha indicado con anterioridad, las cuotas determinan el poder de voto de los Estados en los órganos del Fondo. En efecto, en esta organización la adopción de decisiones se aleja del principio democrático, según el cual cada Estado miembro dispone de un voto, y se rige por un sistema de ponderación del voto basado en las cuotas. Esta ponderación se realiza de la forma siguiente: para garantizar una participación mínima de todos los Estados en las decisiones del FMI se atribuyen a cada país miembro 250 votos básicos y a ellos se le añade un voto adicional por cada 100.000 DEG de cuota [art. XII; sección 5, letra a)]. El poder de voto de los Estados varía, además, en función de sus relaciones financieras con el FMI, de manera que los países que reciben préstamos sufren disminuciones de su número de votos y los que aportan fondos adicionales al FMI aumentan sus votos [art. XII; sección 5, letra b)]<sup>20</sup>.

La regla general en el Convenio Constitutivo del FMI para adoptar las decisiones es la mayoría simple [art. XII; sección 5, letra c)], pero numerosas disposiciones establecen mayorías calificadas para cuestiones con incidencia financiera o relativas al régimen de los tipos de cambio<sup>21</sup>. El juego de las mayorías es importante para la for-

<sup>19</sup> Las cinco fórmulas actuales para el cálculo de las cuotas son las siguientes:

- Fórmula de Bretton Woods:  $Q1 = (0,01Y + 0,025R + 0,05P + 0,2276VC)(1 + C/Y)$ ;
- Mecanismo III:  $Q2 = (0,0065Y + 0,0205125R + 0,078P + 0,4052VC)(1 + C/Y)$ ;
- Mecanismo IV:  $Q3 = (0,0045Y + 0,03896768R + 0,07P + 0,76976VC)(1 + C/Y)$ ;
- Mecanismo M4:  $Q4 = 0,005Y + 0,042280464R + 0,044(P + C) + 0,8352VC$ ;
- Mecanismo M7:  $Q5 = 0,0045Y + 0,05281008R + 0,039(P + C) + 1,0432VC$ ;

Q1, Q2, Q3, Q4 y Q5 = cuotas calculadas para cada fórmula; Y = PIB a precios corrientes de mercado correspondientes a un año reciente; R = promedio de 12 meses de tenencias de oro, reservas internacionales, DEG y posiciones de reserva en el FMI, correspondientes a un año reciente; P = promedio anual de pagos actuales (bienes, servicios, ingreso y transferencias privadas) correspondientes a un período reciente de cinco años; C = promedio anual de ingresos actuales (bienes, servicios, ingreso y transferencias privadas) correspondientes a un período reciente de cinco años; VC = variabilidad de los ingresos actuales, definida como una desviación estándar del promedio móvil centrado en cinco años, correspondiente a un período reciente de trece años.

Para cada una de las fórmulas, con excepción de la de Bretton Woods, los cálculos de cuotas se multiplican por un factor de ajuste para que la suma de los cálculos de todos los países miembros sea igual a la que se deriva utilizando la fórmula de Bretton Woods. La cuota calculada de un país miembro es la que resulte más alta entre el cálculo utilizando la fórmula de Bretton Woods y el promedio de los dos cálculos más bajos de los cuatro restantes, después del ajuste (FMI, «Reforma de las cuotas y representación en el FMI: responder a los cambios de la economía mundial», *Estudios Temáticos núm. 02/07*, mayo de 2007, p. 3).

<sup>20</sup> El documento FMI, *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm> contiene la relación actualizada de las cuotas correspondientes a cada Estado miembros, así como sus derechos de voto. Un extenso análisis del sistema de adopción de decisiones es realizado por GOLD, J., «Voting Majorities in the Fund», *Serie folletos núm. 20*, IMF, 1977.

<sup>21</sup> Así, la modificación de las cuotas de los Estados requiere una mayoría calificada reforzada del 85 por 100 de los votos [art. III, Sec. 3.d)], al igual que el restablecimiento de un sistema de paridades fijas entre las monedas (art. IV, Sec. 4), las operaciones con oro (art. IV, Sec. 12), la determinación del

mación del consenso, que persiguen siempre los órganos del FMI. En efecto, la mayoría cualificada reforzada del 85 por 100 confiere *de facto* un derecho de veto unilateral a Estados Unidos en las decisiones más importantes, que también pueden conseguir uniendo sus votos los Estados miembros de la Comunidad Europea e, incluso, el grupo de PVD. Estas minorías de bloqueo han operado en la década de los noventa respecto a importantes decisiones del FMI.

Con este sistema de cálculo de las cuotas y de ponderación del voto se han producido notables desajustes en el reparto de poder y en la representación de los Estados en el FMI, que no se adecuan ya a la realidad económica internacional. Estos desequilibrios se aprecian con claridad identificando varios grupos de Estados miembros cuya existencia se percibe claramente en el funcionamiento del Fondo<sup>22</sup>.

a) En primer lugar, encontramos el grupo de los aproximadamente 30 países industrializados con economías avanzadas que aportan las mayores cuotas al FMI debido a su gran poder económico, pero que desde la década de los setenta no utilizan sus servicios financieros y acuden a los mercados internacionales de capitales para corregir sus déficit de balanza de pagos. El poder de control del FMI sobre ellos es muy escaso desde que la segunda enmienda del Convenio Constitutivo certificó la libertad de determinación del régimen de tipos de cambio de las monedas y el fin del sistema de tipos de cambio fijos. Además, estos Estados han creado otras organizaciones o grupos informales (G8, G20, Foro de Estabilidad Financiera, OCDE, Banco de Pagos Internacionales), que tratan de sus relaciones económicas e influyen sobre el propio FMI. Este grupo de países de economía avanzada son los acreedores que aportan dinero al FMI y que tienen interés en él por la información y el consejo que produce y por su capacidad para imponer programas de ajuste económico a los PVD y para gestionar crisis financieras globales<sup>23</sup>.

---

valor de los DEG (art. XV, Sec. 2) o el aumento del número de directores ejecutivos (art. VII, Sec. 3). Para la mayoría de las operaciones financieras se exige una mayoría cualificada del 70 por 100. Así ocurre con la determinación de los tipos de interés y de las comisiones de la cuenta de DEG (art. XX, Sec. 3) o con la modificación de las modalidades de pago de las cuotas (art. III, Sec. 3).

<sup>22</sup> Esta sistematización aparece en trabajos interesantes como los de BOUGHTON, J., «Strengthening the IMF: Lessons from History», en BRADFORD, C.; LINN, J. F., *Global Governance Reform. Breaking the Stalemate*, Brookings Institutions Press, Washington, 2007, pp. 36-40; BRADLOW, D., «Changing Role of the IMF in the Governance of the Global Economy and its Consequences», Paper prepared for the Annual Banking Law Update, University of Johannesburg, May 3, 2006, <http://www.new-rules.org/docs/imfreform/bradlow.pdf>, pp. 13 y ss.

<sup>23</sup> Sobre la utilidad del FMI para los países con economías avanzadas es revelador el siguiente razonamiento de Daniel Bradlow: «*Since the industrialized countries have no intention of using the IMF, it is reasonable to question why the G-7 have continued to support the IMF. The reason is that they find its influence over poor and middle income countries undergoing transformations or experiencing serious macro-economic and monetary problems useful. In particular, they appreciate its ability to compel these countries to adopt stabilization and adjustment policies that they deem acceptable. They also support its role as the crisis manager in countries experiencing debt problems. In short, they value having an organization that can focus on the problematic areas of the global financial system, leaving them free to shape that system to suit their own needs*» (BRADLOW, D., *Governance of the IMF...*, cit., p. 7.). Sobre los motivos que deben justificar un apoyo decidido de Estados Unidos al FMI, vide los argumentos de Peter Kenen en su interesante trabajo para el Council of Foreign Relations (KENEN, P., «Reform of the International Monetary Fund», *Council Special Report* núm. 29, mayo de 2007, especialmente pp. 6 y 7).

Pues bien, este grupo de Estados dispone del mayor porcentaje de poder en el FMI, debido al volumen de sus cuotas y a su enorme poder de voto, como ponen de relieve la contundencia de las siguientes cifras. Estados Unidos tiene aproximadamente el 17 por 100 de las cuotas y de los votos totales del FMI, lo que le confiere *de facto* un derecho de veto para todas las decisiones que requieren la mayoría cualificada reforzada del 85 por 100. Los 27 Estados miembros de la UE disponen aproximadamente del 33 por 100 de las cuotas y votos totales del FMI (23 por 100 los 15 Estados de la zona euro y 9 por 100 los otros 12 Estados de la UE). A Japón le corresponden algo más del 6 por 100 de los votos y cuotas. En su conjunto, los países con economías avanzadas controlan aproximadamente el 66 por 100 de las cuotas y votos totales del FMI, siendo mayor el poder de pequeños países europeos, como Bélgica o Países Bajos, que el de grandes Estados con economías emergentes como India o Brasil.

b) En segundo lugar, se encuentra el grupo de los casi 70 países miembros del FMI de ingreso medio, muchos de los cuales tienen economías emergentes, cuya importancia va en aumento en la economía internacional, especialmente los grandes Estados como México, Brasil, India, Indonesia, etc. Estos países tienen en condiciones normales acceso a los mercados internacionales de capitales para obtener las divisas necesarias en caso de desequilibrio de su balanza de pagos, siendo el análisis de su política económica y monetaria por parte del FMI determinante para generar la confianza de los prestamistas privados. En situaciones de crisis financieras internacionales, estos países con economías emergentes tienen dificultades para obtener financiación privada y necesitan recurrir al FMI como prestamista de última instancia, tal como ocurrió durante las crisis de los noventa (México, Brasil, Rusia, Indonesia, Tailandia, Turquía, Argentina, etc.). Se trata, por tanto, de clientes discontinuos de los servicios financieros del FMI, aunque ya he apuntado antes como en la presente década algunos de estos países han acumulado cuantiosas reservas de divisas para hacer frente de manera unilateral a crisis futuras y no recurrir al FMI.

Los Estados miembros con economías emergentes disponen aproximadamente del 27 por 100 de las cuotas y votos en el FMI, constituyendo el grupo de países cuyo poder en el Fondo está más desajustado con respecto a su importancia relativa en la economía internacional. Estos países se incorporaron al Fondo cuando eran PVD y se le asignaron unas cuotas y votos muy reducidos, que no han sido actualizados debidamente para tener en cuenta su espectacular crecimiento. Los desajustes son flagrantes y valgan como ejemplo las siguientes cifras: Bélgica dispone de mayor cuota y votos (2,10 por 100) que India (1,90 por 100) o que Brasil (1,40 por 100); los votos de Italia (3,20 por 100) eran superiores a los de China hasta 2006 (3,66 por 100) y son más del doble de los que tiene España (1,40 por 100). El Reino Unido y Francia con el 4,86 por 100 de los votos disponen de un poder mucho mayor que China y la cuota y votos de Austria (0,86 por 100) superan a los de Nigeria (0,80 por 100) o Sudáfrica (0,85 por 100). La proporción del PIB de los grandes Estados con economías emergentes (China, India o Brasil) en la economía mundial es muy superior a sus cuotas y votos en el FMI<sup>24</sup>. Por ello, este grupo de países es

---

<sup>24</sup> Hay numerosos trabajos que analizan estos desajustes y ofrecen las correspondientes cifras explicativas. Vide, por ejemplo, varias de las contribuciones recogidas en la obra de BUIRA, A. (ed.),

el que con mayor fuerza está reclamando una reforma del reparto de cuotas y votos en esta organización.

c) Por último, tenemos el grupo de los 80 PVD con dependencia financiera casi absoluta del FMI. Por su escaso nivel de desarrollo, se trata de países sin acceso a la financiación privada de los mercados internacionales de capitales, cuyos desequilibrios de balanza de pagos sólo pueden corregirse recurriendo a los servicios financieros del FMI, del que son clientes asiduos. El Fondo obliga a estos países a aplicar programas de ajuste económico para obtener sus préstamos y supervisa el funcionamiento de sus economías, dependiendo de su juicio la llegada a estos Estados de ayuda oficial al desarrollo de otras organizaciones y organismos internacionales.

El poder de estos 80 PVD es muy escaso, porque disponen sólo de un 7 por 100 de los votos y cuotas aproximadamente. Estos países son los clientes permanentes del FMI y piden, por ello, mayor poder de decisión mediante el aumento de los votos básicos asignados a cada Estado (los 250 votos básicos representaban el 11 por 100 de los votos del FMI en 1946 y hoy suponen sólo el 2,1 por 100), sugiriendo fórmulas de ponderación del voto que tengan en cuenta criterios que les favorecen, como el de la población o proponiendo la eliminación de la ponderación del voto y su sustitución por el criterio igualitario de un voto por Estado miembro<sup>25</sup>.

## B) LAS DEFICIENCIAS INSTITUCIONALES DEL FMI

Las funciones del FMI han evolucionado, como ya he indicado, de manera considerable durante sus más de sesenta años de vida y la composición del Fondo también lo ha hecho, puesto que ha pasado de los 45 Estados miembros originarios a los 185 actuales. Sin embargo, su estructura orgánica permanece casi inalterada y la necesidad de reformarla es acuciante. La doctrina, las ONGs, los Estados miembros con economías emergentes y los de bajo ingreso e, incluso, países miembros con econo-

---

*Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, Anthem Press, Londres, 2005; o los trabajos de WOODWARD, D., «IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options», *Paper for the G24 Technical Meeting*, 12 March 2007, <http://www.g24.org/wood0307.pdf>; MIRAKHOR, A.; ZAIDI, I., «Rethinking the Governance of the International Monetary Fund», Working Paper WP/06/273, FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06273.pdf>; LEECH, D.; LEECH, R., «Simplicity and Transparency of the IMF Quota Formula and Appropriate Representation», Paper Prepared for the Roundtable «New Features of the International Monetary System, New Challenges for Global Monetary Governance», septiembre 2007, Durban, <http://www.rbwf.org/2007/durban/Leech.pdf>; BRYANT, R. C., *Key Features for Governance Reform of the IMF*, 27 de marzo de 2007, Washington, excelente presentación con abundante comparación de datos, <http://www3.brookings.edu/views/speeches/20070327bryant.pdf>.

<sup>25</sup> Sobre la posición en el FMI de estos PVD, resulta indispensable la consulta de los numerosos trabajos publicados en la página del G24 <http://www.g24.org>, la monografía que recoge varios de ellos de BUIRA, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, Anthem Press, Londres, 2005; así como las abundantes contribuciones incluidas en la página de la red informativa creada por ONGs británicas Bretton Woods Project <http://www.brettonwoodsproject.org>, como la reciente de CHOWLA, P.; OATAM, J.; WREN, C., *Bridging the democratic deficit: double majority decision making and the IMF*, 2007, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-549743>. Vide, también mi trabajo LÓPEZ ESCUDERO, M., «Los países en vías de desarrollo ante la globalización financiera: una perspectiva jurídica», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2004, núm. 7, pp. 167-201.

mías avanzadas consideran las deficiencias del gobierno del FMI como una causa fundamental de su crisis de legitimidad<sup>26</sup>.

La estructura institucional del FMI<sup>27</sup> se regula en el artículo XII de su Convenio Constitutivo, cuya sección 1 dice que «*el Fondo tendrá una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Director Gerente y el personal correspondiente*». Se trata de una estructura orgánica típica de una organización internacional de carácter financiero, en la que encontramos:

- un órgano plenario: la Junta de Gobernadores;
- un órgano de composición restringida: el Directorio Ejecutivo;
- un órgano administrativo: el Director Gerente, asistido por un Primer Subdirector Gerente, y otros dos Subdirectores Gerentes, que están al frente de los agentes internacionales que trabajan para el FMI.

Aunque la Junta de Gobernadores es el órgano con mayor poder *de iure*, el carácter discontinuo de su funcionamiento hace que el gobierno del FMI corresponda *de facto* al Directorio Ejecutivo, al Director Gerente y al personal, ejerciendo sobre ellos su influencia los grupos de Estados con diferentes intereses que interactúan en él, como el G8, el G24 o el G20.

Esta estructura orgánica establecida por el artículo XII del Convenio Constitutivo se ha completado posteriormente con la creación en la década de los setenta de dos órganos consultivos, que asesoran a la Junta de Gobernadores, que son el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y el Comité para el Desarrollo, y con un órgano subsidiario de control, que es la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), creada en 2001 para llevar a cabo evaluaciones independientes y objetivas de las políticas y actividades del FMI. De conformidad con su mandato, esta Oficina tiene plena autonomía frente a la Gerencia del FMI y realiza sus funciones en condiciones de igualdad con el Directorio Ejecutivo<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Entre los múltiples trabajos publicados sobre esta cuestión, cabe mencionar varias contribuciones del libro de BUIRA, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF*, *op. cit.*; y los artículos sobre gobernanza del FMI incluidos en la obra de TRUMAN, E. (ed.), *Reforming ...*, *op. cit.*; BUIRA, A.: «The IMF at Sixty: An Unfilled Potential», en BUIRA, A. (ed.), *The IMF and the World Bank at Sixty*, Anthem Press, Londres, 2005; Boorman, F., «IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform», en Bradford, C. I., *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Brookings Institution, Washington, 2007, pp. 15-31; Kapur, D.; Naim, M., «The IMF and Democratic Governance», *Journal of Democracy*, 2005, núm. 1, pp.89-102; SANTOR, E., «Governance and the IMF: Does the Fund Follow Corporate Best Practice?», *Bank of Canada Working Paper*, núm. 32/2006.

Entre las aportaciones de la sociedad civil, cabe mencionar New Rules For Global Finance, *High-Level Panel on IMF Board Accountability*, 10 de abril de 2007, [http://www.new-rules.org/docs/imf\\_board\\_accountability.pdf](http://www.new-rules.org/docs/imf_board_accountability.pdf) y *Declaración abierta de OSC europeas sobre reforma a la gobernabilidad del FMI*, de 17 de junio de 2006 (declaración de 55 ONGs europeas), <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539444>.

<sup>27</sup> La mejor aportación doctrinal sobre el funcionamiento institucional del FMI es, sin duda, Van Houtven, L., *Cómo se gobierna el FMI. Toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas*, Serie de Folletos, núm. 53, FMI, 2002. Vide, además, Eichengreen, B., «Governing the International Monetary Fund», Washington University School of Law, 2003, p. 14; Gianviti, F., «Decision Making in the International Monetary Fund», en *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 1, FMI, Washington, 1999, pp. 38 y ss.; WOODS, N.; Lombardi, D., «Effective representation and the role of coalitions within the IMF», *Global Economic Governance Programme Working Paper*, febrero de 2005.

<sup>28</sup> Para más información sobre la Oficina <http://www.ieo-imf.org/index.html> y el análisis de la actividad que ha desarrollado hasta ahora llevado a cabo por un grupo de expertos externos *Report of the*

En el funcionamiento institucional del FMI han aparecido importantes deficiencias que están erosionando su legitimidad<sup>29</sup>, especialmente entre sus Estados miembros con economías emergentes y con bajo ingreso. En mi opinión, las disfunciones más significativas, cuyas soluciones abordaré en el apartado siguiente, son las siguientes:

- Los desajustes en las cuotas y en los derechos de voto de los Estados miembros, que han sido analizados en el apartado precedente.
- La falta de representatividad y las dificultades de funcionamiento del Directorio Ejecutivo, órgano de composición restringida crucial en la gobernanza del Fondo.
- El control de Estados Unidos y Europa sobre el procedimiento de elección del Director Gerente y su excesiva influencia en el personal del FMI.
- La deficiente orientación política del Fondo por parte del Comité Monetario y Financiero Internacional y de los grupos *ad hoc* de Estados.

### III. REFORMA EN CURSO: LA ESTRATEGIA A MEDIANO PLAZO DE 2005

Los déficit de efectividad y de legitimidad del FMI, denunciados, como se ha visto, por los Estados miembros con economías emergentes y de bajo ingreso, así como por las ONGs y la doctrina, han provocado que los países desarrollados y, en especial, Estados Unidos, se mostraran favorables a iniciar un proceso de reforma del Fondo, que comenzó en 2005<sup>30</sup> y ha culminado en abril de 2008 con modestos resultados.

El Director Gerente, Rodrigo Rato, y el personal del FMI tomaron la iniciativa, proponiendo la denominada Estrategia a Mediano Plazo en septiembre de 2005<sup>31</sup>,

---

*External Evaluation of the Independent Evaluation Office*, de 29 de marzo de 2006, <http://www.ieo-imf.org/pub/pdf/032906.pdf>.

<sup>29</sup> La preocupación por la gobernanza del FMI aparece claramente en la propia organización como prueba el hecho de que sea uno de los temas que está analizando la OEI, que tiene previsto emitir un informe al respecto en la primavera de 2008. Vide el documento que lanza esta evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, *Aspects of IMF Corporate Governance-Including the Role of the Board*, 14 de agosto de 2007, <http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/08152007/081507.pdf>. Según este documento, el análisis de OEI se concentrará en diversos aspectos de la gestión de gobierno del FMI, como el papel del Directorio Ejecutivo, la estructura institucional y las relaciones formales e informales que definen las actividades y la toma de decisiones en la institución. La actuación de la Gerencia, el Directorio Ejecutivo y el Comité Monetario y Financiero Internacional y su interacción con la Junta de Gobernadores, el personal técnico y los grupos de países se analizará en profundidad.

Una excelente sistematización de estos problemas es la realizada por TRUMAN, E., «Overview on IMF Reform», en TRUMAN, E. (ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International Economic, Washington, 2006, pp. 68-87.

<sup>30</sup> Vide, por todos, los argumentos del Subsecretario de Estados para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro estadounidense Adams, T., «The IMF: Back to Basics», en TRUMAN, E. (ed.), *Reforming the IMF...*, *op. cit.*, pp. 133 y ss.

<sup>31</sup> FMI: *The Managing Director's Report on the Fund's Medium-Term Strategy*, 15 de junio de 2005, <http://www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf>; y el documento de desarrollo FMI: *The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy*, 15 de abril de 2006, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/040506.pdf>. Sobre su desarrollo, vide FMI, *La implementación de la estrategia de mediano plazo del FMI, Estudio Temático 06/02*, Septiembre de 2006, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2006/esl/091106s.htm> y RATO FIGAREDO, R.: «The IMF View on IMF Reform», en TRUMAN, E. (ed.), *Reforming the IMF...*, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

como programa de reformas a introducir en el FMI para adaptarlo a la globalización financiera del siglo XXI y modernizar las actividades y la gestión administrativa de la institución. Esta Estrategia contemplaba siete ámbitos necesitados de reforma, destacando entre ellos, la supervisión de las políticas económicas, la posición de los países emergentes y los de bajo ingreso, la modificación del modelo de financiación del FMI y el gobierno de la institución<sup>32</sup>. La aplicación de esta Estrategia arroja hasta ahora un balance decepcionante<sup>33</sup>, aunque es cierto que aún continúa negociándose la manera de poner en práctica varias de las medidas contempladas en ella.

## 1. La mejora de la supervisión

Con base jurídica en el artículo IV del Convenio Constitutivo, el FMI ejerce como principal función la de supervisar la evolución de las circunstancias económicas y financieras, tanto a escala mundial como en cada uno de los países miembros. Además, de ofrecer información económica muy valiosa, el FMI asesora sobre los riesgos que comprometen la estabilidad y el crecimiento y recomienda ajustes de política económica en los casos pertinentes. Así, el FMI contribuye a que el sistema monetario internacional cumpla su propósito esencial de ofrecer un marco que faci-

---

<sup>32</sup> Los siete ámbitos previstos en la Estrategia a Mediano Plazo para llevar a cabo las reformas del FMI fueron los siguientes:

- Modificación de la supervisión realizada por el FMI de las políticas económicas, i) ampliando la cobertura de los temas del sector financiero en los informes sobre las consultas del artículo IV, ii) instituyendo programas de supervisión multianuales, iii) simplificando la presentación de informes sobre las consultas del artículo IV y iv) dando a la supervisión una mayor dimensión multilateral.

- Revisión de la función del FMI en los países con mercados emergentes, el respaldo de las iniciativas de prevención de crisis y la posibilidad de crear un nuevo instrumento financiero que proporcionaría liquidez a estos países emergentes, cuyos parámetros económicos fundamentales son sólidos pero que aun así siguen siendo vulnerables a shocks.

- Lograr una actuación más eficaz en los países de bajo ingreso mediante el mantenimiento de las estrategias de reducción de la pobreza y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y brindándoles asesoramiento en la gestión de los flujos de asistencia para ayudar a estos países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- Mejora del gobierno del FMI, para lo que se considera necesaria equidad en la representación y la distribución de las cuotas que garantice la legitimidad y eficacia del FMI y confiera a los países con mercados emergentes y otros miembros en el seno del FMI una participación proporcional a su importancia en la economía mundial. Se prevé un proceso bienal de reformas con un aumento selectivo de las cuotas a favor de cuatro países claramente subrepresentados (China, Corea, México y Turquía) y, posteriormente, una nueva fórmula de cálculo de las cuotas que debe permitir una segunda ronda de aumentos selectivos de las cuotas y el incremento de los votos básicos de cada país miembro. El FMI también debe abordar otros aspectos de su gestión de gobierno, entre ellos, la transparencia en la selección de la Gerencia y una mejor definición de la función del Directorio.

- Fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros mediante la mejora de la asistencia técnica y la capacitación de los dirigentes económicos en los países de bajo ingreso.

- Racionalización del funcionamiento administrativo de la institución para reducir la burocracia.

- Previsión presupuestaria a mediano plazo que tenga en cuenta la caída de los ingresos del FMI por la reducción de sus préstamos y prevea un nuevo modelo de financiación.

<sup>33</sup> Una visión de conjunto sobre el estado de la reforma lo proporciona el trabajo de BOORMAN, J., «An Agenda for the Reform of the International Monetary Fund», *Ocasional Papers* núm. 38, enero de 2008, Friedrich-Ebert-Stiftung, Nueva York, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/05076.pdf>.

lite el intercambio de bienes, servicios y capital entre los países y respaldar un crecimiento económico sano.

La supervisión presenta tres modalidades: bilateral, regional y multilateral. La supervisión bilateral supone el análisis de la economía de cada Estado miembro. La supervisión regional examina las condiciones económicas existentes en un grupo de países donde hay condiciones económicas homogéneas o similares (la zona euro, por ejemplo), dando lugar a la publicación de informes sobre cuatro regiones (*Regional Economic Outlook Reports*). La supervisión multilateral lleva al FMI a analizar la situación de la economía mundial, mediante la publicación de dos informes con periodicidad semestral, las denominadas Perspectivas de la economía mundial y el Informe sobre la estabilidad financiera mundial (*Global Financial Stability Report*).

En aplicación de la Estrategia a Mediano Plazo se han introducido algunos cambios en esta función de supervisión. En primer lugar, se ha producido una actualización importante en el marco normativo de la supervisión, la primera desde los años setenta, mediante la adopción en junio de 2007 de la nueva Decisión sobre la Supervisión Bilateral de las Políticas de los Países Miembros<sup>34</sup>. Por otra parte, la supervisión multilateral se ha enriquecido con un nuevo marco de análisis y debate, denominado consulta multilateral, la primera de las cuales ha tenido lugar en 2006 para tratar el tema de los desequilibrios mundiales de pagos. El FMI ha realizado la tarea de propiciar el debate y la cooperación entre los países participantes, que han sido Arabia Saudita, China, Estados Unidos, Japón y la zona euro<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> El texto de esta norma puede consultarse en FMI, «Nueva decisión del Directorio Ejecutivo del FMI sobre la supervisión bilateral de las políticas de los países miembros», *Nota de información al público (PIN) No. 07/69*, de 21 de julio de 2007, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/esl/pn0769s.htm>. Para un análisis de ella, vide FMI, «Supervisión del FMI: Decisión de 2007 con respecto a la supervisión bilateral», *Ficha técnica*, junio de 2007, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/surv07s.htm>. Como elementos sobresalientes, dicha Decisión establece los siguientes:

- La supervisión bilateral debe centrarse en evaluar si las políticas de cada país promueven la estabilidad externa, lo que significa que la supervisión debe tener como eje principal las políticas cambiarias, monetarias, fiscales y financieras, y la evaluación de los riesgos y factores de vulnerabilidad.
- Aclaración de las prácticas aceptables o inaceptable para la comunidad internacional en lo que respecta a la forma en que los países conducen sus políticas de tipos de cambio.
- La supervisión es un proceso de colaboración franca e imparcial entre el FMI y sus países miembros, en el que se tienen en cuenta las circunstancias específicas de cada país y que tiene una perspectiva multilateral y un horizonte a mediano plazo.

Sobre la supervisión son muy interesantes los documentos Oficina de Evaluación Independiente del FMI, *An Evaluation of the IMF's Multilateral Surveillance*, 7 de abril de 2006; idem, *Evaluation of IMF Exchange Rate Policy Advice, 1999-2005*, 2007; así como FMI, *Implementation Plan in Response to Board-Endorsed Recommendations Arising from the IEO Report on The Evaluation of IMF Exchange Rate Policy Advice, 1999-2005*, de 16 de agosto de 2007. La doctrina es muy abundante, entre otros, FRITZ-KROCKOW, B.; RAMLOGAN, P., *International Monetary Fund Handbook. Its Functions, Policies and Operations*, FMI, Washington, 2007, pp. 7 y ss.; LOMBARDI, D.; WOODS, N., «The Political economy of IMF Surveillance», *CIGI Working Paper* núm. 17, febrero 2007.

<sup>35</sup> Vide, al respecto, FMI, «La consulta multilateral sobre los desequilibrios mundiales», *Estudio temático 03/07*, abril de 2007, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2007/esl/041807s.pdf>.

## 2. La negociación de un nuevo sistema de financiación

El FMI debe hacer frente a una significativa crisis de financiación de su funcionamiento administrativo. En el ejercicio 2007, el Fondo registró un déficit neto de ingresos por valor de 111 millones de DEG y las previsiones hasta 2010 son bastante negativas<sup>36</sup>, dado que no parece que vayan a aumentar a corto y medio plazo las solicitudes de préstamos por parte de los Estados miembros. Ante esta situación, la Estrategia a Mediano Plazo incluyó como uno de los elementos a estudiar el cambio del sistema de financiación del FMI. El Director Gerente encargó la realización de un estudio a un Comité de expertos, presidido por A. Crockett, que ha elaborado un informe publicado en enero de 2007<sup>37</sup> con unas propuestas orientadas a diversificar las fuentes de ingresos del FMI, con objeto de evitar su dependencia de las actividades de préstamo y su asfixia financiera en caso de que éstas disminuyan, como está ocurriendo. En cualquier caso, el actual sistema de financiación del FMI es relativamente injusto, porque son los países en desarrollo prestatarios los que pagan los gastos administrativos y de funcionamiento del Fondo sin controlar su funcionamiento, que sigue en manos de los países desarrollados que aportan las mayores cuotas<sup>38</sup>.

Con objeto reemplazar el actual modelo de financiación, que se fundamenta principalmente en el ingreso generado por el crédito que otorga la institución, el 5 de mayo de 2008, la Junta de Gobernadores ha aprobado un nuevo modelo financiero para el FMI, siguiendo, en gran parte, las propuestas del Comité Crockett. La Resolución aprobada

<sup>36</sup> FMI: *¿De dónde obtiene dinero el FMI?*, Ficha técnica, octubre de 2007, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/finfac.htm>. Según las estimaciones del propio FMI, recogidas en el Anexo 4 del «Informe Crockett», el déficit podría llegar en 2010 a los 245 millones de DEG, si no se cambia el actual sistema de financiación (Committee to study sustainable long-term financing of the IMF: *Final Report*, 31 de enero de 2007, p. 22, <http://www.imf.org/external/np/oth/2007/013107.pdf>).

<sup>37</sup> Las recomendaciones de este «Comité Crockett» deben servir de base al Directorio Ejecutivo del FMI para presentar una propuesta en la reunión de primavera de 2008. Las principales medidas recomendadas por el Comité para reformar el sistema de ingresos del FMI son las siguientes:

a) Ampliación de las operaciones de inversión del FMI, mediante la colocación de sus actuales reservas en los mercados con criterios similares a los de los bancos multilaterales de desarrollo (se podría obtener un ingreso adicional anual de 30 millones de DEG) y mediante la inversión de parte de las cuotas que suscriben los países miembros (una inversión de 20.000 millones de DEG podría rendir anualmente alrededor de 200 millones de DEG).

b) Creación de una dotación de fondos a través de ventas limitadas de oro, que no afectaran significativamente al mercado. De sus 3.217 toneladas métricas de oro, el FMI podría vender las 400 toneladas que vendió y compró en las operaciones fuera del mercado realizadas en 1999-2000. Los aproximadamente 4.400 millones de DEG que se obtuvieran se invertirían y podrían tener un rendimiento real anual de unos 130 millones de DEG.

c) Cobro de los servicios suministrados a los países miembros. El Comité propone, aunque con prevención, el cobro de los servicios de asistencia técnica prestados por el Fondo a sus Estados miembros con el fin de sumar transparencia y responsabilidad a su prestación y de asegurar que los proveedores y los beneficiarios se planteen con disciplina los costes y los beneficios. El Comité propone, asimismo, reanudar el reembolso al FMI de los gastos administrativos que origina el programa de asistencia financiera a los países miembros de bajo ingreso, lo cual podría suponer 60 millones de DEG por año.

<sup>38</sup> La financiación del funcionamiento del FM ha cambiado radicalmente, ya que los países desarrollados acreedores asumían el 72 por 100 de los gastos administrativos de la institución y en 2000 los países en desarrollo prestatarios corrían con el 71 por 100 de dichos gastos (WOODS, N.; LOMBARDI, D., «Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries are represented in the IMF», *Review of International Political Economy*, 2006, núm. 3, p. 498).

por la Junta de Gobernadores propone una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, que deberá contar con la aceptación de por lo menos tres quintas partes de los países miembros que representen el 85 por 100 del número total de votos, necesitando en la mayoría de los países aprobación parlamentaria. Los elementos fundamentales del nuevo modelo de financiación son los siguientes:

- Se creará una dotación de fondos con el producto de la venta limitada de 403,3 toneladas métricas de las tenencias de oro del FMI. Las ventas de oro se llevarán a cabo de manera transparente y se establecerán firmes salvaguardias para no engrosar el volumen de ventas oficiales y evitar cualquier riesgo de perturbaciones en el mercado.

- Se reanudará la práctica de larga data de reembolsar al presupuesto del FMI el costo de administración de la cuenta fiduciaria para la concesión de crédito concesionario a los países de bajo ingreso, denominada Cuenta Fiduciaria SCLP-SSE, en el ejercicio en el cual el FMI adopte la decisión de autorizar las ventas de oro.

- Se amplían las facultades de inversión del FMI para incrementar la rentabilidad media esperada de sus inversiones y con objeto de adaptar su estrategia de inversión a lo largo del tiempo. Las políticas de inversión reflejarán el carácter público de los fondos que han de invertirse e incluirán salvaguardias para evitar conflictos de interés aparentes o reales.

Para equilibrar su presupuesto, el FMI también parece dispuesto a reducir sus gastos. El nuevo Director Gerente ha anunciado en diciembre de 2007 una reestructuración en este capítulo para conseguir un ahorro presupuestario de alrededor de 100 millones de US\$ al año y una reducción de entre 300 y 400 funcionarios, de los más de 2.600 con los que cuenta la institución<sup>39</sup>. Parece que el FMI por primera vez en su historia va a tener que aplicarse la misma medicina (ajuste presupuestario) que ha «aconsejado» a tantos Estados miembros en situación de crisis económica y monetaria. La Junta de Gobernadores ha avalado en su reunión de 28 de abril de 2008 los recortes de gasto para los próximos tres ejercicios presupuestarios que proponía el Directorio Ejecutivo.

### 3. Las modificaciones institucionales

En lo que respecta a la reforma del funcionamiento institucional del FMI, la Estrategia a Mediano Plazo preveía un proceso en dos etapas con un primer aumento *ad hoc* de cuotas para cuatro Estados y, después, la modificación de las fórmulas de cálculo de las cuotas y un aumento de las mismas de acuerdo con ella, así como la duplicación de los votos básicos.

La aplicación de estas modificaciones se inició con la aprobación por la Junta de Gobernadores el 18 de septiembre de 2006 de la Resolución 61-5 sobre la distribución de cuotas y de la representación de los países en el organismo<sup>40</sup> y ha concluido con modestos resultados en abril de 2008.

<sup>39</sup> *Boletín del FMI* en línea, de 7 de diciembre de 2007, p. 2. Afirmaba Torres que hasta ahora «*Ironically, the Fund has preferred to draw from its reserves rather than living up to the draconian budget adjustments that it has so often recommended to its borrowers*» (TORRES, H., *op. cit.*, p. 451).

<sup>40</sup> Resolución núm. 61-5, Quota an Voice Reform in the International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/summary/60/summary60.pdf>. Según el Directorio Ejecutivo, los dos principales obje-

A) EL AUMENTO *AD HOC* DE CUOTAS DE 2006

El primer avance fue un aumento inmediato *ad hoc* de las cuotas de los cuatro países con economías emergentes más infrarrepresentados en el FMI, a saber, China, México, Corea del Sur y Turquía. El porcentaje de la cuota de China respecto de las cuotas totales aumentó del 2,98 por 100 al 3,72 por 100; el de México del 1,21 por 100 al 1,45 por 100; el de Corea del Sur del 0,77 por 100 al 1,35 por 100; y el de Turquía del 0,45 por 100 al 0,55 por 100.

La Resolución 61-5, que debía aprobarse con un mínimo de 85 por 100 de los votos según el artículo III, sección 2, letra c del Convenio Constitutivo, alcanzó una mayoría favorable del 90,6 por 100 de votos de la Junta de Gobernadores y no se adoptó por consenso, debido a la oposición de un grupo de 23 países en desarrollo, liderados por India, Brasil, Argentina y Egipto. Los países europeos, aunque votaron a favor, se mostraron reticentes a este aumento por la reducción del porcentaje de sus cuotas que suponía. Este aumento *ad hoc* se ha realizado aplicando las actuales fórmulas de cálculo de las cuotas, que se quieren modificar, lo cual es criticable porque ha producido resultados incongruentes como una reducción del porcentaje de la cuota de Brasil del 1,42 por 100 al 1,40 por 100, quedando por debajo de México, cuya cuota aumentó del 1,21 por 100 al 1,45 por 100, con lo que superó a España, al caer su cuota del 1,43 por 100 al 1,40 por 100<sup>41</sup>.

## B) CUESTIONES EN PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Según la Resolución 61-5, la reforma de la gobernanza del FMI debe continuar y, como máximo en 2008, prevé que se lleven a cabo varias actuaciones. En primer lugar, la elaboración de una nueva fórmula de cálculo y atribución de las cuotas más simple, más transparente y en consonancia con el peso relativo de los Estados en la economía mundial, así como una segunda ronda de aumentos *ad hoc* de cuotas basados en la nueva fórmula. En segundo lugar, se contempla un aumento de los votos básicos de cada país miembro y la preservación de la proporción de éstos dentro del número total de votos en el futuro, con objeto de garantizar a los países de bajo ingreso una representación adecuada. Por último, se prevé la dotación de recursos adicionales para los directores ejecutivos de grupos formados por un gran número de países.

## a) Apoyo adicional a los directores ejecutivos de los grupos más numerosos

En mayo de 2007 se ha reforzado el personal dedicado a las oficinas de los directores ejecutivos de los dos grupos africanos, que son los que representan a un mayor número de Estados y los más sobrecargados de trabajo debido a que todos ellos son

tivos de esta reforma son: 1) avanzar significativamente en la tarea de realinear las cuotas relativas con el peso económico en la economía mundial y lograr que las cuotas y el número de votos en la institución sean más sensibles a los futuros cambios en las realidades económicas a escala internacional, e 2) incrementar la participación y la voz de los países de bajo ingreso cuyo peso en la economía mundial posiblemente sea pequeño, pero para los cuales el FMI desempeña una función asesora y financiera importante (FMI, *Informe Anual*, 2007, p. 57).

<sup>41</sup> Vide la Nota de Prensa: «La Unión Europea y América Latina ante las reformas del FMI», en *OBREAL/EULARO Newsletter*, núm. 34, de 2 de octubre de 2006; FERNÁNDEZ DE LIS, S., «La reforma se las cuotas en el Fondo Monetario Internacional: los acuerdos de Singapur», *ARI núm. 111/2006*, de 25 de octubre de 2006, Real Instituto Elcano.

clientes asiduos del FMI. Además, el Directorio Ejecutivo está sopesando la posibilidad de proponer la modificación del artículo XII, sección 3, letra e, para que los grupos con mayor número de Estados puedan tener no uno, sino dos directores ejecutivos suplentes<sup>42</sup>.

b) El aumento de los votos básicos

El elemento democrático del procedimiento decisorio del FMI son, como ya se ha visto, los 250 votos básicos que se le atribuyen por igual a todos los Estados miembros con independencia de su cuota. Como el aumento de las cuotas ha originado una erosión del porcentaje de los votos básicos (del 11 por 100 en 1946 al 2,1 por 100 en 2007), el poder de los PVD se ha reducido considerablemente. Por ello, hay cierto consenso para, al menos, doblar o incluso triplicar el porcentaje actual de los votos básicos y mantener su proporción en el futuro. No obstante, ello requiere la modificación del Convenio Constitutivo, aprobada por el 85 por 100 de votos y con intervención de los parlamentos nacionales, lo que puede dificultar su aprobación, como ha ocurrido con la cuarta enmienda del Convenio Constitutivo, referente al aumento de los DEG, que permanece bloqueada en el Congreso estadounidense.

En cualquier caso, este cambio no tiene excesiva repercusión debido a que el porcentaje actual de votos básicos es aproximadamente del 2 por 100 y si se doblase sería del 4 por 100 de los votos totales, lo que no supone un aumento relevante del voto de los Estados de bajo ingreso. Además, este aumento se vincula con la modificación de las cuotas.

c) Nueva fórmula de cálculo de las cuotas y nuevo aumento *ad hoc*

La cuestión más compleja que queda por decidir para culminar las reformas previstas en la Resolución 61-5 es la determinación de una nueva fórmula de cálculo y atribución de las cuotas de los Estados miembros y su aplicación para llevar a cabo una segunda ronda de aumentos *ad hoc*. Como las cuotas son el elemento clave para el reparto del poder entre los países miembros en la gobernanza del FMI, la elaboración de una nueva fórmula para su cálculo es el punto inicial de cualquier reforma relevante del funcionamiento del Fondo y, también, el principal foco de conflictos entre los Estados miembros.

Aunque hay propuestas doctrinales para el cambio del sistema de adopción de decisiones basado en las cuotas (doble mayoría o cada Estado un voto), el FMI es una institución financiera y los Estados miembros no se han planteado esta posibilidad, sino que apuestan claramente por la mejora de su fórmula de cálculo<sup>43</sup>. El Directorio

<sup>42</sup> FMI, *Report of the Executive Board of Governors-Quota and Voice Reform-Progress since the 2006 Annual Meetings*, 20 de octubre de 2007.

<sup>43</sup> El recurso al criterio de conceder a cada Estado un voto, con independencia de su poder económico, no es lógico que se aplique en el FMI. Este criterio, que prima la igualdad de todos los Estados miembros y que opera en la mayoría de las organizaciones internacionales, supondría que todos los Estados aportasen al FMI la misma cuota, o bien, desvincular los votos de las cuotas. Esta solución provocaría una drástica disminución de los recursos del FMI, con la consiguiente incapacidad para cumplir sus funciones, y generaría una pérdida de confianza de los mercados en esta organización. Ni siquiera desde los países en vías de desarrollo se propone esta solución, ya que, como afirma Buirra, «*The principle of one member one vote would not be a sound basis for the effective functioning of the Fund*» (BUIRA, A., «A New Voting Structure for the IMF», *G24 Working Papers*, octubre de 2002, p. 3).

Ejecutivo ya intentó, sin éxito<sup>44</sup>, el acuerdo para una nueva fórmula y las propuestas doctrinales se han sucedido y son muy variadas en función del grupo de Estados cuyos intereses se pretendan potenciar<sup>45</sup>.

Por el momento, los debates en el Directorio Ejecutivo son intensos<sup>46</sup> y no parece fácil que puedan concluirse para la Reunión de primavera de 2008, como prevé la Resolución 61-5, que se limita a indicar que el Directorio Ejecutivo debe llegar a un acuerdo en torno a una nueva fórmula para calcular las cuotas. Ésta debe reflejar de forma más adecuada el peso y la función de los países en la economía mundial y posibilitar un aumento de las cuotas relativas de los países de mercados emergentes, que han incrementado el peso y la función que desempeñan en la economía mundial. No obstante, en el Directorio Ejecutivo todavía no hay acuerdo sobre las cuestiones básicas para construir la nueva fórmula, que son: las variables utilizables, la ponderación de cada una de ellas y el uso de un factor de compresión.

En lo que respecta a las variables, la Resolución 61-5 sólo indica que el PIB debe ser la más relevante, junto con otras, como el grado de la apertura de la economía. En

---

También se ha propuesto un sistema de adopción de decisiones basado en una doble mayoría, esto es, mayoría de Estados miembros y mayoría de votos según las cuotas calculadas en función del poder económico de los Estados. El propio Convenio Constitutivo contempla una doble mayoría (60 por 100 de Estados miembros y 85 por 100 de votos) en el artículo XXVIII, Sección A, para su modificación y hay ejemplos de este sistema decisorio en algunas otras organizaciones internacionales. Vide CHOWLA, P.; OATAM, J.; WREN, C., *Bridging the democratic deficit: double majority decision making and the IMF*, 2007, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-549743>; STRAND, J. R.; RAPKIN, D. P., «Voting Power Implications of a Double Majority Voting Procedure in the IMF's Executive Board», en BUIRA, A. (ed.), *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, Anthem Press, Londres, pp. 41 y ss.; O'NEILL, B.; PELEG, B., «Voting by Count and Account: Reconciling Power and Equality in International Organizations», 2000, <http://www.stanford.edu/boneill/> por 100 26a.html.

<sup>44</sup> En este sentido, el FMI nombró un grupo de expertos independientes para que analizaran las fórmulas utilizadas en la determinación de las cuotas e hiciesen las pertinentes propuestas de modificación. Se trataba del denominado Quota Formula Review Group, formado por ocho miembros y dirigido por Richard N. Cooper, que elaboró los siguientes documentos: *Report to the IMF Executive Board of the Formula Review Group*, de 28 de abril de 2000, con un anexo y dos apéndices estadísticos, disponibles en <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/qfgr/report/index.htm>.

<sup>45</sup> Vide, entre otros muchos, PHILIPPS, L., «Closing the deal: Assessing the opportunities and risks for Bretton Woods governance reform», *Working Paper* núm. 282, Overseas Development Institute, Londres, noviembre de 2007, ([http://www.odi.org.uk/publications/working\\_papers/wp282.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp282.pdf)); MIRAKHOR, A.; ZAIDI, I., «Rethinking the Governance of the International Monetary Fund», Working Paper WP/06/273, FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06273.pdf>; LEECH, D.; LEECH, R., «Simplicity and Transparency of the IMF Quota Formula and Appropriate Representation», Paper Prepared for the Roundtable «New Features of the International Monetary System, New Challenges for Global Monetary Governance», septiembre 2007, Durban, <http://www.rbwf.org/2007/durban/Leech.pdf>; COOPER, R.; TRUMAN, E., «The IMF Quota Formula: Linchpin of Fund Reform», *Policy Brief 07-1*, febrero de 2007, Peterson Institute for International Economics, Washington; WOODWARD, D., «IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options», *Paper for the G 24 Technical Meeting*, 12 de marzo de 2007, <http://www.g24.org/wood0307.pdf>.

<sup>46</sup> La información más actualizada sobre los debates en el FMI puede verse en el documento FMI, *Report of the Executive Board of Governors-Quota and Voice Reform-Progress since the 2006 Annual Meetings*, 20 de octubre de 2007; y en la siguiente página del portal de FMI sobre *Quota and Voice Reform, Key Issue* <http://www.imf.org/external/np/exr/key/quotav.htm>. Vide, además, FMI, «Reforma de las cuotas y representación en el FMI: responder a los cambios de la economía mundial», *Estudios Temáticos núm. 02/07*, mayo de 2007, p. 3; las contribuciones de CLIFT, J., «El complejo proceso de reforma de las cuotas del FMI», de TWEEDIE, A., «Hacia una fórmula más transparente para calcular las cuotas», y de MIRAKHOR, A.; ZAIDI, I., «Un nuevo camino para avanzar en la reforma de las cuotas», *Boletín del FMI*, 5 de marzo de 2007, pp. 52 y ss.

el Directorio Ejecutivo parece abrirse camino la idea de usar las mismas variables de las fórmulas actuales (PIB, apertura de la economía, variabilidad de los ingresos de exportación y reservas), pero hay desacuerdos sobre la forma de medirlas y la importancia que deben tener<sup>47</sup>, porque las consecuencias para los diferentes grupos de Estados miembros son muy dispares.

La variable del PIB a precios de mercado debe ser utilizada de manera indiscutible porque constituye la mejor manera de medir el peso económico de los Estados y resulta fácilmente compilable y comprensible. En el Directorio Ejecutivo parece fraguarse un acuerdo para que represente el 50 por 100 en la fórmula de cálculo de las cuotas. Esta variable beneficia claramente a los países de economía avanzada y, por ello, los países con economías emergentes y los de bajo ingreso han propuesto que el PIB se mida en paridad de poder adquisitivo (PPA) y no a precios de mercado, porque ello les favorece considerablemente<sup>48</sup>. Esta medición del PIB resiste mal el paso del tiempo, debido a la evolución económica de los Estados, pero la presión de los países con economías emergentes es muy intensa y el Directorio Ejecutivo ha indicado que el PIB medido en PPA debe ser utilizado en la nueva fórmula, aunque hay desacuerdo aún sobre cómo integrarlo<sup>49</sup>.

La variable del grado de apertura de la economía, que mide los pagos e ingresos de las importaciones y exportaciones, es adecuada para su utilización en la fórmula porque está en consonancia con el objetivo del FMI de fomentar el desarrollo del comercio internacional (art. I.iv del Convenio Constitutivo) y demuestra la implicación de un Estado en la economía internacional. Esta variable favorece, como es lógico, a los países de economía avanzada, que son los que más comercio internacional realizan. La variabilidad de los ingresos de exportación es un criterio utilizado en las fórmulas actuales para medir la vulnerabilidad de la balanza de pagos de los Estados ante crisis financieras internacionales y su potencial necesidad de financiación por parte del FMI. Es una variable poco relevante en la actualidad, que favorece a los países de economía avanzada y que podría ser suprimida de la fórmula. Otra variable cuya utilización parece poco conveniente es la de las reservas (oro, divisas, DEG y posición de reserva en el FMI), debido a que los Estados han procedido en los últimos tiempos<sup>50</sup> a la acumulación de reservas como mecanismo unilateral de salvaguardia frente a las crisis financieras internacionales. Los Estados que llevan a cabo esta práctica, que está generando desequilibrios y tensiones cambiarias, serían los más beneficiados por el uso de esta variable.

La doctrina ha explorado la conveniencia de incluir en la fórmula de cálculo de las cuotas otras variables, como la apertura financiera, que favorece a los países de economía avanzada y a algunos con economía emergente, o como la población cuya

<sup>47</sup> FMI, *Report of the Executive Board of Governors-Quota and Voice Reform-Progress since the 2006 Annual Meetings*, 20 de octubre de 2007, pp. 2 y 3.

<sup>48</sup> Según el cálculo de Skala y otros, el uso del PIB basado en la PPA en una hipotética nueva fórmula, haría que la cuota calculada de los países desarrollados en el FMI pasara del 68 por 100 actual al 52 por 100 y las de los PVD y con economías emergentes subiría del 32 por 100 actual al 52 por 100 (SKALA, M.; THIMANN, C.; WÖLFINGER, R., «The Search For Columbus' Egg: Finding a New Formula to Determine Quotas at the IMF», *Occasional Paper Series* núm. 70, European Central Bank, agosto de 2007, p. 44).

<sup>49</sup> FMI, *Report of the Executive Board of Governors-Quota and Voice Reform...*, *cit.*, p. 3.

<sup>50</sup> Entre la abundante literatura que analiza las variables de la fórmula de cálculo de las cuotas, destaca el excelente trabajo de SKALA, M.; THIMANN, C.; WÖLFINGER, R., *op. cit.*, especialmente pp. 38-50.

inclusión sería beneficiosa para los países emergentes o de bajo ingreso con un gran número de habitantes. Además, la doctrina y muchos Estados se han pronunciado a favor de que no se considere como comercio exterior el comercio intracomunitario de las uniones monetarias, lo que reduciría significativamente las cuotas de los países de la Unión Europea (12 por 100) o, al menos, de la zona euro (9 por 100), que es la principal, aunque no la única, unión monetaria.

En lo que respecta al factor o coeficiente de compresión, hay acuerdo en el Directorio Ejecutivo sobre su necesidad para atenuar la influencia del peso económico de los grandes Estados en el cálculo de las cuotas y favorecer a los pequeños países de bajo ingreso. Aún no hay acuerdo sobre la articulación de este coeficiente de compresión, que produciría un efecto similar al de la atribución de los votos básicos.

Una vez acordadas las variables económicas y su proporción, así como el coeficiente de compresión, la Resolución 61-5 contempla la aplicación de la nueva fórmula para realizar una segunda ronda de aumentos *ad hoc* de las cuotas de los Estados miembros. El Directorio Ejecutivo está barajando, según el comunicado del CMFI de 20 de octubre de 2007, un aumento de las cuotas totales del FMI de entre el 10 por 100 y el 12,5 por 100, que se repartiría entre los Estados miembros cuya cuota actual sea más baja en relación con la cuota que les corresponda de acuerdo con la nueva fórmula y soliciten un aumento de cuota. Los países de economía avanzada deberían renunciar a los aumentos de cuota que les correspondieran para permitir mayores incrementos en el caso de países con economías emergentes y de bajo ingreso<sup>51</sup>.

Como puede apreciarse, no es tarea sencilla la elaboración de una nueva fórmula de cálculo de las cuotas simple y transparente, en la que se utilicen variables económicas fáciles de recopilar en todos los Estados miembros y medianamente comprensibles, cuyos resultados conduzcan a una representación de los Estados miembros en el FMI en consonancia con su peso en la economía internacional, pero sin marginar a los PVD. Es casi la cuadratura del círculo para los economistas especializados en matemática financiera, pero es una operación indispensable para restaurar la legitimidad del FMI.

### C) EL ACUERDO DE ABRIL DE 2008

Encontrándose en fase de publicación este artículo, el FMI ha aprobado algunas de las modificaciones institucionales que estaban en fase de negociación, indicadas en el epígrafe anterior, y de conformidad con las previsiones contenidas en la Resolución 61-5 sobre la distribución de cuotas y de la representación de los países en el organismo, adoptada por la Junta de Gobernadores en su reunión de Singapur de 2006.

En efecto, el Directorio Ejecutivo adoptó el 28 de marzo de 2008 la propuesta sobre cuotas y participación, que elevó a la Junta de Gobernadores y ésta aceptó el 28 de abril de 2008. La resolución se aprobó en la Junta de Gobernadores sin consenso, pero superando ampliamente los 3/5 de Estados miembros y el 85 por 100 de los votos exigidos para su adopción. En concreto, hubo un 92,93 por 100 de votos favorables, habiendo votado en contra Argentina, Angola y Palau y habiéndose abstenido Rusia y

<sup>51</sup> FMI, *Comunicado del CMFI*, de 20 de octubre de 2007, <http://www.imf.org/external/np/cm/2007/102007as.htm>; FMI, *Report of the Executive Board of Governors-Quota and Voice Reform...*, cit., p. 3.

Arabia Saudita. La reforma aprobada tardará cierto tiempo en entrar en vigor, dado que los países cuya cuota aumenta deben adoptar las medidas necesarias en su derecho interno para proceder a la suscripción de la cuota adicional y el aumento de cuotas no se aplicará nunca antes de que se apruebe la enmienda del Convenio Constitutivo necesaria para triplicar el número de votos básicos. Esta enmienda requiere la activación de los procedimientos nacionales de celebración de tratados de los países miembros del FMI.

El elemento fundamental de la reforma es la nueva fórmula para el cálculo de las cuotas, más sencilla y transparente que las cinco actuales. Esta nueva fórmula incluye cuatro variables expresadas en partes proporcionales: PIB, apertura, variabilidad y reservas, ponderadas al 50 por 100, 30 por 100, 15 por 100 y 5 por 100, respectivamente. La variable PIB es una combinación del 60 por 100 del PIB a los tipos de cambio del mercado y un 40 por 100 del PIB calculado en función de la paridad de poder adquisitivo (PPA). Las variables son básicamente las mismas que las utilizadas en las fórmulas actuales, pero su medición varía y el uso del PIB medido en PPA favorece a los países con economías emergentes. Aunque es más sencilla, se trata de una fórmula que genera una distribución de cuotas muy similar a la actual y que no mejora sustancialmente la posición de los países con economías emergentes y de bajo ingreso.

La aplicación de esta fórmula debe dar lugar a una segunda ronda de aumentos *ad hoc* de las cuotas, que completa los ajustes *ad hoc* de 2006. Como la aplicación de la nueva fórmula no arroja un nuevo reparto de cuotas más favorable para los países emergentes y de bajo ingreso, se han introducido cuatro elementos correctores (o trucos de aplicación sólo para este aumento), a saber:

- Algunas economías avanzadas renuncian a los aumentos que les corresponderían con la nueva fórmula: Estados Unidos, Alemania, Italia, Japón, Irlanda y Luxemburgo.
- Los países con mercados emergentes y en desarrollo cuyas cuotas efectivas relativas sean sustancialmente menores que su participación en el PIB mundial calculado en función de la paridad de poder adquisitivo (PPA) obtendrán un aumento nominal mínimo de cuota del 40 por 100.
- Teniendo en cuenta que los cuatro países que recibieron aumentos de cuotas en 2006 (China, México, Corea del Sur y Turquía) siguen estando infrarrepresentados, se les concederá un aumento nominal mínimo del 15 por 100.
- Un factor de compresión del 0,95 por 100, que reduce las cuotas de los principales miembros del FMI.

Para garantizar que las cuotas y votos relativos sigan reflejando la evolución del peso de la economía de cada país en la economía mundial, se prevén nuevos ajustes de las cuotas relativas en el contexto de las futuras revisiones generales de cuotas, que tienen lugar cada cinco años.

El otro elemento importante de la reforma, destinado a mejorar la posición de los países de bajo ingreso, es el aumento de los votos básicos, que se triplican. Para ello será necesaria la modificación del artículo XII, sección 5 a) del Convenio Constitutivo del FMI, que debe ser aprobada de conformidad con las normas constitucionales nacionales de cada Estado miembro. Desde la creación del FMI en 1945, cada

Estado miembro recibe 250 votos básicos, que pasarán a ser 750. Con ello, el porcentaje de los votos básicos sobre el total de votos pasará del 2,1 por 100 actual al 5,5 por 100. Además, se crea un mecanismo para proteger la proporción de votos básicos frente al total en caso de nuevas modificaciones de las cuotas, con objeto de evitar la erosión de su importancia, como ha ocurrido hasta ahora. Otra medida complementaria al aumento de los votos básicos, orientada a favorecer a los PVD, es la posibilidad de que los dos grupos africanos en el Directorio Ejecutivo puedan designar un director suplente adicional, lo que requiere la modificación del artículo XII, Sección 3 e).

El objetivo de la reforma es que las cuotas y los votos relativos de los países miembros en el FMI reflejen mejor la posición relativa y el papel de cada país en la economía mundial, así como mejorar la participación y la voz de los países de bajo ingreso. El resultado final ha sido modesto y bastante decepcionante, ya que el reparto de poder en el FMI tras la aplicación de esta reforma va a seguir casi inalterado. Es cierto que 54 países obtendrán un aumento de sus cuotas nominales que varía entre el 12 por 100 y el 106 por 100 y que el aumento global de sus cuotas relativas será de 4,9 puntos porcentuales. En total, 135 países obtendrán un aumento del número relativo de votos de 5,4 puntos porcentuales por el efecto combinado del aumento de las cuotas y de los votos básicos, resultando beneficiados principalmente los grandes países emergentes (China, Corea, India, Brasil y México).

No obstante, entrando en el detalle de las cifras, se aprecia que los 36 países más desarrollados reducen su porcentaje de votos sólo en un 2,65 por 100, pasado del 66,4 actual al 63,75 por 100. Los que más reducen votos son Reino Unido (-0,64 por 100), Francia (-0,64 por 100) y Canadá (-0,37 por 100), pero otros países desarrollados aumentan sus votos (España gana 0,22 por 100 y pasa a disponer del 1,63 por 100 de votos; Irlanda aumenta el 0,13 por 100 y dispondrá de 0,53 por 100 de votos). Los 58 países de bajo ingreso aumentan sus votos sólo en un 0,87 por 100 como consecuencia de triplicar los votos básicos. El incremento porcentual de voto más importante es para los países emergentes que ganan un 2,21 por 100 (China +0,88, Corea del Sur +0,61, India +0,42, Brasil +0,31, México +0,27). El porcentaje total de votos de China (3,81 por 100), de India (2,34 por 100) o de Brasil (1,72 por 100) continuará siendo muy inferior al de Estados Unidos (16,73 por 100), Japón (6,23 por 100), Francia y Reino Unido (4,29 por 100).

Por tanto, el nuevo reparto de cuotas y votos para el FMI aprobado en abril de 2008 no es un paso adelante significativo en el proceso de reforma del FMI, que mejore sustancialmente su legitimidad y su eficacia, máxime si tenemos en cuenta que la modificación de la estructura del Directorio Ejecutivo ha sido totalmente soslayada ante la oposición de los países europeos.

#### IV. LAS DEFICIENCIAS INSTITUCIONALES PENDIENTES

La Estrategia a Mediano Plazo se concentra en la reforma del sistema de cuotas, pero presta escasa o nula atención a los otros graves problemas que afectan al funcionamiento institucional del FMI. Si bien es cierto que la modificación del método de

cálculo y atribución de las cuotas es el eslabón inicial de cualquier cambio en su gobernanza, que pretenda paliar la crisis de legitimidad de la organización entre sus Estados miembros, dicha reforma debe ir acompañada, como mínimo, de los cambios que se analizan a continuación y que, por ahora, no se ha planteado el FMI, pese a las numerosas propuestas doctrinales, la presión de ONGs y las reivindicaciones de los PVD emergentes y de bajo ingreso.

## 1. La indispensable reforma del directorio ejecutivo

El Directorio Ejecutivo es el órgano de composición restringida y funcionamiento permanente<sup>52</sup> que ocupa la posición central en la estructura institucional del FMI, ya que tiene a su cargo la gestión de las operaciones generales del Fondo y ejerce todas las facultades que le delegue la Junta de Gobernadores (art. XII, sección 3, letra a). Por ello, se ocupa de una amplia gama de asuntos relativos a la política, el funcionamiento y la administración del Fondo, incluidos la supervisión de la política macroeconómica de los países miembros, la prestación de asistencia financiera y el análisis de los aspectos sistémicos de la economía mundial.

Con estas características, el Directorio Ejecutivo necesariamente tiene que ser un órgano de composición restringida, pero su estructura es muy compleja e interesante, ya que unos pocos Estados miembros tienen una representación directa y la mayoría una representación indirecta. En la actualidad<sup>53</sup>, el Directorio Ejecutivo está forma-

---

<sup>52</sup> El Directorio Ejecutivo se reúne, al menos, tres veces por semana. Los directores ejecutivos nombran a un suplente, que participa en estas reuniones ordinarias en su ausencia, pero que no puede estar presente en las reuniones a puerta cerrada, a las que sólo tienen acceso los directores ejecutivos, el Director Gerente y el Subdirector Gerente [art. XII, sección 3, letra.c)]. El estatuto de los directores ejecutivos ha sido siempre una cuestión controvertida en el FMI. Ciertamente los directores ejecutivos designados no son representantes del Estado y los elegidos tampoco representan a los Estados del grupo que los designa, como ocurre, por ejemplo, con los representantes en la Asamblea General de la ONU. La doctrina más autorizada (GIANVITI, F., «Decision Making...», *op. cit.*, pp. 45-48) entiende que los directores ejecutivos son agentes del FMI, jurídicamente responsables ante éste del cumplimiento de sus obligaciones. El hecho de haber sido elegidos por uno o varios Estados no les obliga a defender las tesis de éstos ni a utilizar sus derechos de voto de acuerdo con instrucciones nacionales, de manera que su voto es válido aunque se aparte de dichas instrucciones. Los directores ejecutivos se encuentran a medio camino entre los agentes del FMI, totalmente independientes y responsables ante la organización, y los miembros de la Junta de Gobernadores que son políticos o responsables de bancos centrales, que representan y defienden los intereses de los Estados que los nombran. Según LOWENFELD, «*Executive Directors are supposed to seek and take instructions from the status that appoint or elect them. But the Executive directors reside in Washington, draw their salaries from the Fund, and have tended to be viewed as Fund professionals*» (LOWENFELD, A., *International Economic Law*, Oxford University Press, 2002, p. 505).

<sup>53</sup> Con 45 Estados miembros en 1946, el Directorio Ejecutivo tenía 12 miembros, con 93 países miembros en 1964 aumentó a 20 directores ejecutivos, entre 1964 y 1980 se incorporaron al FMI 40 Estados más, pero los directores ejecutivos aumentaron a 21 (Arabia Saudita) en 1978 y a 22 (República Popular China) en 1980. Finalmente, los directores ejecutivos alcanzaron los 24 actuales en 1992 con la incorporación al FMI de Suiza, de los países de la extinta URSS y de la antigua Yugoslavia. Este crecimiento del Directorio Ejecutivo ha sido posible porque la Junta de Gobernadores, según el artículo XII, sección 3, letra b del Convenio Constitutivo, tiene poder para aumentar o disminuir el número de directores ejecutivos no permanentes por mayoría del 85 por 100 de los votos. Sobre la evolución de la composición del Directorio Ejecutivo, vide VAN HOUTVEN, L., *op. cit.*, pp. 21 y ss.

do por 24 miembros<sup>54</sup>, entre los cuales hay, como puede apreciarse en el cuadro que se incluye a pie de página<sup>55</sup>:

– Cinco miembros permanentes, que ocupan los directores ejecutivos designados por los Estados miembros con mayores cuotas, que son Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido [art. XII, Sec. 3, *b*) i), completado por la Decisión

<sup>54</sup> La lista de directores ejecutivos y de sus porcentajes de voto se encuentra en Documento IMF, *Executive Directors and Voting Power*, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>.

<sup>55</sup> **Directorio ejecutivo del FMI: Reparto de poder (07.12.2007)**

País / Grupo	Porcentaje de cuota	Porcentaje de voto
Estados Unidos	17,09	16,79
Japón	6,13	6,02
Alemania	5,99	5,88
Francia	4,86	4,86
Reino Unido	4,94	4,86
Bélgica (Austria, Bielorrusia, República Checa, Hungría, Kazajastán, Luxemburgo, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía)	5,16	5,15
Países Bajos (Armenia, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia, Israel, Macedonia, Moldavia, Rumanía y Ucrania)	4,76	4,76
Venezuela (España, México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	4,46	4,45
Italia (Albania, Grecia, Malta, Portugal, San Marino, y Timor Oriental)	4,09	4,11
Australia (Corea, Nueva Zelanda, Kiribati, Mongolia, Filipinas, Islas Marshall, Micronesia, Palau, Nueva Guinea Papúa, Samoa, Seichelles, Islas Salomón y Vanuatu)	3,83	3,85
China	3,72	3,66
Canadá (Irlanda, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadillas)	3,64	3,64
Finlandia (Suecia, Noruega, Islandia, Dinamarca, Estonia, Letonia y Lituania)	3,44	3,44
Egipto (Bahrein, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Maldivas, Omán, Qatar, Siria, Emiratos Árabes y Yemen)	3,20	3,20
Arabia Saudita	3,21	3,17
Indonesia (Brunei, Camboya, Fidji, Malasia, Laos, Myanmar, Nepal, Singapur, Tailandia, Tonga y Vietnam)	3,11	3,12
Kenia (Angola, Bostwana, Burundi, Eritrea, Etiopía, Gambia, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia)	2,97	2,94
Suiza (Polonia, Serbia, Azerbaiyán, Kirguizistán, Tayikistán, Montenegro, Turkmenistán y Uzbekistán)	2,79	2,79
Rusia	2,74	2,70
Irán (Argelia, Afganistán, Ghana, Marruecos, Pakistán y Túnez)	2,43	2,42
Brasil (Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guayana, Haití, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago)	2,41	2,42
India (Bangladesh, Bután y Sri Lanka)	2,35	2,35
Argentina (Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay)		1,96
Ruanda (Benin, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comoros, República Democrática del Congo, República del Congo, Costa de Marfil, Djibuti, Gabón, Guinea Ecuatorial, Guinea, Guinea Bissau, Madagascar, Malí, Mauritania, Mauricio, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Togo)	1,40	1,39

núm. 2-1]<sup>56</sup>. Estos directores ejecutivos pueden desempeñar su cargo el tiempo que los Estados que los designan estimen oportuno.

– Tres miembros no permanentes elegidos de manera individual por tres Estados, que son China, Rusia y Arabia Saudita. Estos tres países tienen un director ejecutivo siempre y no se agrupan con ningún otro Estado para elegirlo.

– 16 directores ejecutivos no permanentes elegidos por períodos de dos años, según lo previsto en el artículo XII, sección 3, letras *b) ii) y d)*, y en el Anexo E del Convenio Constitutivo. En la práctica, no se trata de una elección general como la de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que los Estados han formado grupos de países, denominados «*constituencias*», mediante un proceso informal de aproximación por afinidades geográficas, históricas o políticas. Hay 16 grupos y los países encuadrados en cada uno de ellos eligen un director ejecutivo, con mandato de dos años y posibilidad de renovación, que los representa y aúna todos sus derechos de voto. En algunos grupos el director ejecutivo lo designa el país con mayor cuota y en otros grupos hay acuerdos de rotación.

Como se aprecia en el cuadro, el primer desajuste en la composición del Directorio Ejecutivo se produce por la dispar representación de los países desarrollados y los PVD. Mientras que los 30 países con economías avanzadas ocupan 12 de los 24 puestos de directores ejecutivos (5 de ellos permanentes), los más de 160 países con economías emergentes y de bajo ingreso disponen sólo de los otros 12 puestos. Además, los dos grupos africanos están formados por un número muy elevado de miembros, lo que dificulta y complica el trabajo de sus respectivos directores ejecutivos, máxime cuando los países que integran ambos grupos son todos clientes permanentes del FMI. Otro desequilibrio en la composición del Directorio Ejecutivo se produce respecto a la representación regional<sup>57</sup>, ya que los países de Europa Occidental cuentan con una presencia excesiva, al disponer de 8 de los 24 directores ejecutivos, que llegan a 9 cuando a España le corresponde la dirección del grupo que forma con países latinoamericanos. Además, 7 de esos 8 directores ejecutivos corresponden a países miembros de la UE, la mayoría de los cuales ya forman parte de la zona euro.

Además de esta falta de representatividad regional y por grupos de Estados, el Directorio Ejecutivo tiene un tamaño excesivo que le resta operatividad y ha desarrollado unas prácticas burocráticas que son objeto de crítica. Abundan las propuestas para modificar sus características, habiendo quienes proponen asimilarlo al comité ejecutivo de un banco central independiente y quienes pretenden convertirlo en un

<sup>56</sup> Decisión del Directorio Ejecutivo núm. 2-1, de 8 de mayo de 1946, *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF Thirtieth Issue*, junio de 2006, <http://www.imf.org>.

<sup>57</sup> Teniendo en cuenta la nacionalidad de los directores ejecutivos, la distribución regional de los puestos en el Directorio es la siguiente:

- Cinco del continente americano: Canadá, Estados Unidos y tres países de América Latina y el Caribe.
- Ocho de Europa Occidental: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, los países nórdicos, el Reino Unido y Suiza.
- Cinco de la región de Asia-Australia-Pacífico: Australia, China, India, Indonesia, Tailandia y Japón.
- Tres de Oriente Medio: Egipto, Irán y Arabia Saudita.
- Dos del África subsahariana, principalmente países anglófonos y francófonos.
- Uno de Rusia.

órgano de mayor nivel político y con funcionamiento no permanente o incluso en un Consejo de Seguridad Económico<sup>58</sup>.

La mayor parte de los analistas coinciden en afirmar que la llave para una reforma del Directorio Ejecutivo está en manos de los 27 países miembros de la UE, que cuentan casi con un tercio (7 u 8 directores ejecutivos, más numerosos suplentes<sup>59</sup>) de los 24 que lo componen. El proceso de unificación monetaria, que se está produciendo en la UE con la implantación por etapas de la unión económica y monetaria regulada en los artículos 98-124 del Tratado CE, ha supuesto la creación de una moneda única (el euro), de una política monetaria única y de un banco central común (Banco Central Europeo), que comparten por ahora 15 de los 27 Estados miembros. Este hecho ha provocado un clamor de los PVD y de la doctrina<sup>60</sup>, al que se han sumado otros países desarrollados como Estados Unidos, en favor de la unificación de la representación de la UE en el Directorio del FMI.

<sup>58</sup> DE GREGORIO, J.; EICHENGREEN, B.; ITO, T.; WYPSLOSZ, CH., *An Independent and accountable IMF*, Geneva Reports on the World Economy núm. 1, 1999; KELKAR, V.; CHAUDRY, P.; VANDUZER-SNOW, M., «Tiempo de cambio en el FMI», *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 2005, pp. 46 y ss.; KENEN, P.; SHAFER, J.; WICKS, N.; WYPSLOSZ, CH., *International Economic and Financial Cooperation: New Issues, New Actors, New Responses*, Geneva Reports on the World Economy núm. 6, 2004; PERETZ, D., *Assessment of IMF as a Principal Institution for Promoting the Global Public Good of Financial Stability*, Paper Prepared for International Task Force on Global Public Goods, January 31 2005, <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/129.doc>; SANTOR, E., «Governance and the IMF: Does the Fund Follow Corporate Best Practice?», *Bank of Canada Working Paper*, núm. 32/2006; TRUMAN, E., «Rearranging IMF Chairs and Shares: The Sine Qua Non of IMF Reform», en TRUMAN, E., *Reforming the IMF for the 21<sup>st</sup> Century*, Institute for International Economic, Washington, 2006, pp. 201 y ss.; VAN HOUTVEN, L., «¿Cómo se gobernará el FMI?», *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2004, pp. 18 y ss.

<sup>59</sup> En concreto, los países de la UE designan directamente de 6 a 8 directores ejecutivos y numerosos suplentes, como se aprecia en el cuadro de la nota 55:

- Alemania, Francia y Reino Unido son miembros permanentes del Directorio Ejecutivo y designan a sus directores ejecutivos y a sus suplentes respectivos (tres directores ejecutivos y tres suplentes).
- Dinamarca, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania forman el grupo nórdico, junto con Islandia y Noruega. En este grupo, la designación de director ejecutivo se hace por rotación cada dos años entre Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega, por lo que la mayor parte del tiempo es un director ejecutivo perteneciente a la UE, igual que ocurre con el suplente.
- Bélgica, Países Bajos e Italia tienen siempre un director ejecutivo como líderes de tres grupos formados por países europeos. El Grupo liderado por Bélgica está formado por Austria, Bielorrusia, República Checa, Hungría, Kazajstán, Luxemburgo, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía. El grupo que dirige Países Bajos lo integran Armenia, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia, Israel, Macedonia, Moldavia, Rumanía y Ucrania. Italia encabeza un grupo que forman Albania, Grecia, Malta, Portugal, San Marino y Timor Oriental.
- España está integrada en un grupo con países latinoamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua y Venezuela) en el que la designación de director ejecutivo le corresponde por rotación con Méjico y Venezuela.
- Irlanda se encuadra en el grupo liderado por Canadá, que designa al director ejecutivo y al que pertenecen los países caribeños. Irlanda nombra al suplente.
- Polonia forma parte, junto con países de la antigua URSS, del grupo liderado por Suiza, en el que el director ejecutivo corresponde a Suiza y el suplente a Polonia.

<sup>60</sup> Desde posiciones favorables a las tesis de los PVD, destacan las propuestas elaboradas en el seno del G24, que se contienen, entre otros, en los trabajos de BUIRA, A., «A New Voting Structure for the IMF», *G24 Working Papers*, octubre de 2002; los numerosos e interesantes trabajos elaborados para las reuniones del G4, recogidos en la obra de BUIRA, A., *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, Antem Press, Londres, 2005; y la Nota de la Secretaría del G24: «Adjustment of European Quotas to Enhance the Voice and Participation of Developing and Transition Countries», agosto de 2003, disponibles en <http://www.g24.org>.

Esta consolidación supondría la constitución de un grupo con los 27 países de la UE (*Single Chair*) o de dos grupos, uno con los Estados de la zona euro y otro con los demás países. La formación de un grupo UE, con su director ejecutivo y su suplente, supondría que el Directorio Ejecutivo pasaría de los 24 actuales a 18, con posibilidades de que las reestructuraciones generadas permitieran la ampliación de otros grupos y una reducción mayor del número de directores ejecutivos. El grupo UE absorbería los directores de Francia, Alemania y Reino Unido, así como a los de Bélgica, Países Bajos, Italia y el del grupo nórdico, aunque en estos cuatro casos los países no miembros de la UE encuadrados en estos grupos deberían unirse a otros Estados. Por otra parte, España, Irlanda y Polonia deberían abandonar sus respectivas *constituciones* para unirse al grupo CE. En conjunto, siete de los grupos actuales del Directorio Ejecutivo se verían afectados por la creación del grupo CE, lo que supone una remodelación total de éste<sup>61</sup>. El resultado sería un Directorio Ejecutivo de menor tamaño y con una mayor representación de los países emergentes y de bajo ingreso, que podrían formar grupos menos numerosos.

Por el momento, ni los países miembros de la UE en su conjunto, ni siquiera los 15 de la zona euro se han pronunciado sobre la creación de la *Single Chair* en el Directorio Ejecutivo del FMI. La opinión doctrinal dominante<sup>62</sup> y la de algunos dirigentes europeos<sup>63</sup>, que comparto, es que la UE vería reforzado su poder en la gobernanza del FMI con la creación de un grupo único, en el que se encuadrasen todos sus Estados miembros. La UE y el euro tendrían una sola voz en el FMI y su influencia en las decisiones sería mayor que en la actualidad, donde el liderazgo estadounidense es notorio y las dificultades de los Estados miembros de la UE para adoptar posicio-

---

La doctrina estadounidense en su conjunto exige la unificación de la representación de la UE. Vide, por todos, BOORMAN, J., «An Agenda for the Reform of the International Monetary Fund», *cit.*, p. 12; KENEN, P. B., «Reform of the International Monetary Fund», *Council Special Report*, núm. 9, mayo de 2007, Council of Foreign Relations, Nueva York, pp. 22 y 23.

<sup>61</sup> Truman propone una interesante estrategia en varias etapas para desmontar la actual estructura de grupos del Directorio Ejecutivo hasta formar la *Single Chair* de la UE (TRUMAN, E., «Rearranging IMF Chairs...», *op. cit.*, pp. 203-210).

<sup>62</sup> AHEARNE, A.; EICHENGREEN, B., «External Monetary and Financial Policy: a review and a proposal», en SAPIR, A. (ed.), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel, Bruselas, 2007, pp. 126 y ss.; LEECH, D.; LEECH, R., «Voting Power of a Unified European Representation at the IMF», *G24 Technical Group Meeting*, Manila, 2005, <http://www.g24.org/manila.htm>; LÓPEZ ESCUDERO, M., «Relaciones de la Unión Europea con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (dir.); MOREIRO GONZÁLEZ, C. (coord.), *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Marcial Pons, 2006, pp. 259-300; MAHIEU, G.; OOMS, D.; ROTTIER, S., «The Governance of the International Monetary Fund with a Single EU Chair», *Financial Stability Review*, National Bank of Belgium, 2003, núm. 1, p. 175; PERRIN, E.-R., «La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales; vers une chaise unique?», *Policy Papers Fondation Robert Schuman* núm. 20, 27 de febrero de 2006; WOODS, N.; LOMBARDI, D., «Effective representation and the role of coalitions within the IMF», *Global Economic Governance Programme Working Paper*, febrero de 2005.

<sup>63</sup> Destacan los trabajos del miembro del Comité Ejecutivo del BCE BINI SMAGHI, L., «A Single EU Seat in the IMF», *Journal of Common Market Studies*, 2004 núm. 2, pp. 229 y ss.; «Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?», *International Finance*, 2006, núm. 2, pp. 261 y ss.; «IMF Governance and the Political Economy of a Consolidated European Seat», en TRUMAN, E. (ed.), *Reforming the IMF...*, *op. cit.*, pp. 140 y ss. Vide, también, los trabajos de dos directores ejecutivos europeos FISCHER, F., «Why Europe should spearhead IMF and World Bank reform», *Europe's World*, Spring 2006, pp. 42 y ss.; KIEKENS, W., «What kind of External Representation for the Euro?», *OeNB Seminar*, 2 de junio de 2003, Viena, [http://www2.oenb.at/tagung/eu\\_konvent/program.htm](http://www2.oenb.at/tagung/eu_konvent/program.htm).

nes comunes parecen muy difíciles de superar<sup>64</sup>. Además, Estados Unidos apoya este proceso, siempre que los votos de la UE no superen a los de Estados Unidos y no se susciten cuestiones como la del posible traslado de la sede del FMI a la UE por ser el miembro con mayor cuota<sup>65</sup>.

Sin duda, el silencio clamoroso de los países de la UE respecto a la demanda de unificación de su representación en el Directorio Ejecutivo obedece a las numerosas dificultades que conlleva esta operación. La primera de ellas es que la UE no es miembro del FMI, del que sólo forman parte Estados, y sería necesaria la reforma del Convenio Constitutivo para que pudiera incorporarse a esta organización. Sin esta modificación, no parece fácil que los Estados miembros de la UE por acuerdo entre ellos unifiquen su representación, teniendo en cuenta que la creación del grupo CE requiere una modificación del artículo XII del Convenio Constitutivo, que confiere a los cinco países con mayor cuota un director ejecutivo y les impide formar parte de grupos con otros Estados.

Otra dificultad proviene de que el artículo 111 del Tratado CE no ofrece una base jurídica indubitada para una proyección exterior del euro en régimen de competencia exclusiva de la CE, dado que en materia de política económica, de la que también se ocupa el FMI, los Estados mantienen sus competencias. Además de ello, la existencia de 12 países de la UE que todavía no forman parte de la zona euro es otro obstáculo a la representación única en el FMI.

Por último, la *Single Chair* de la UE implica previamente la unificación de las cuotas de los países europeos. Como el comercio intracomunitario quedaría excluido de la base de cálculo, la cuota de la UE sería bastante inferior a la suma de las de sus Estados miembros y ello supondría una reducción drástica del voto de la UE, que pasaría del actual 32 por 100 al 20 por 100, aproximadamente. Los tres países de la UE con director ejecutivo permanente y los que lideran otros grupos y disponen de un gran poder en el Directorio Ejecutivo son reticentes a perder su posición de privilegio.

Una evolución futura a medio plazo hacia la *Single Chair* de la UE en el FMI podría producirse como consecuencia de la aplicación del nuevo artículo 138 del Tratado de Funcionamiento de la UE, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, porque permite a los países de la eurozona una mejor proyección exterior del euro<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> La representación única de la UE, según Van Houtven, «abriría paso a una cooperación estrecha con Estados Unidos y otros países miembros del FMI para crear una estructura decisoria más compacta y sólida en la cual los países industriales concentrarían una mayoría de votos más reducida, mientras que los países en desarrollo tendrían la mayoría de las sillas. La colaboración eficaz –y generosa– de los países europeos y sus representantes en este esfuerzo reportará enormes beneficios a la comunidad mundial, y la propia Europa saldrá beneficiada si el FMI recupera su legitimidad frente a todos los países miembros» (VAN HOUTVEN, L., «Avanza la reforma del gobierno del FMI», *Boletín del FMI*, 27 de octubre de 2006, p. 339).

<sup>65</sup> ADAMS, T., «The IMF: Back to Basics», en TRUMAN, E. (ed.), *Reforming the IMF...*, op. cit., pp. 135.

<sup>66</sup> El texto del nuevo artículo 138 TFUE es el siguiente:

«1. Para garantizar la posición del euro en el sistema monetario internacional, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se determinen las posiciones comunes sobre las cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias financieras internacionales competentes. El Consejo se pronunciará previa consulta al Banco Central Europeo.

## 2. Modificación del procedimiento de selección del Director Gerente

El Director Gerente es el funcionario de mayor nivel y, bajo la autoridad del Directorio Ejecutivo, dirige las actividades ordinarias del FMI. Sus funciones son muy importantes (Sección 4 del art. XII del Convenio), ya que, además de ser el representante legal y el jefe administrativo de los funcionarios del FMI, asiste a las reuniones de la Junta de Gobernadores y preside, aunque sin voto salvo para deshacer un empate, las reuniones del Directorio Ejecutivo, teniendo bastante capacidad para estructurar los debates<sup>67</sup>.

El Director Gerente es elegido por el Directorio Ejecutivo (art. XII, sección 4, letra a del Convenio Constitutivo) y su mandato es de cinco años con posibilidad de renovación. En la práctica, hay un acuerdo de naturaleza política entre Estados Unidos y los países europeos, por el que el Presidente del Banco Mundial es estadounidense y el Director Gerente del FMI es europeo<sup>68</sup>. Este procedimiento de selección es manifiestamente mejorable y su opacidad es excesiva, por lo que las críticas desde los otros países miembros, las ONGs y la doctrina<sup>69</sup> son incesantes para que desaparezca este acuerdo euroamericano y el Director Gerente del FMI sea seleccionado mediante un procedimiento objetivo y abierto a nacionales de todos los Estados miembros. Aunque parece una cuestión menor para la reforma de la gobernanza del FMI, su repercusión es elevada y muy importante para mitigar la crisis de legitimidad del FMI.

La conveniencia de modificar el proceso de selección del Director Gerente se incluyó en la Estrategia a Mediano Plazo, pero no se ha adoptado aún ninguna decisión al respecto. El Directorio Ejecutivo ha tratado de paliar esta deficiencia en la elección de Strauss-Kahn como Director Gerente, mediante la publicación de una declaración en la que establecía un perfil del candidato y un procedimiento de selección abierto a ciudadanos de

---

2. *El Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, las medidas adecuadas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales. El Consejo se pronunciará previa consulta al Banco Central Europeo».*

<sup>67</sup> Como señala VAN HOUTVEN «El cargo de Director Gerente es una de las funciones oficiales de mayor influencia en el mundo de las finanzas internacionales. A través de sus visitas a los países miembros y sus contactos con ministros, gobernadores de bancos centrales y funcionarios de alto nivel de los países miembros y de organismos internacionales, el Director Gerente del FMI opera continuamente a nivel político al tiempo que cumple las funciones de Presidente del Directorio Ejecutivo y jefe del personal de la institución» (VAN HOUTVEN, L., *op. cit.*, p. 16).

<sup>68</sup> El actual Director Gerente es el francés Dominique Strauss-Kahn, que ha sustituido en noviembre de 2007 al español Rodrigo Rato (2004-2007), tras su dimisión anticipada por motivos personales. Los anteriores directores gerentes del FMI fueron el belga Camille Gutt (mayo 1946-mayo 1951), el sueco Ivar Rooth (octubre 1951-septiembre 1956), el sueco Per Jacobsson (octubre 1956-mayo 1963), el francés Paul Schweitzer (septiembre 1963-agosto 1973), el holandés Johannes Witteveen (septiembre 1973-junio 1978), el francés Jacques de Larosière (junio 1978-diciembre 1986) y el también francés Michel Camdessus (1987-2000) y el alemán Horst Kohler (2000-2004), que también dimitió para ser presidente de la República Federal de Alemania. Respecto al proceso de selección aplicado desde 1999, todos los documentos aparecen en la siguiente dirección <http://www.imf.org/external/np/ed/md/2000/index.htm>.

<sup>69</sup> Respecto a la posición de las ONGs, vide NEW RULES FOR GLOBAL FINANCE, *High-Level Panel on IMF Board Accountability*, 10 de abril de 2007, [http://www.new-rules.org/docs/imf\\_board\\_accountability.pdf](http://www.new-rules.org/docs/imf_board_accountability.pdf) y *Declaración abierta de OSC europeas sobre reforma a la gobernabilidad del FMI*, de 17 de junio de 2006 (declaración de 55 ONGs europeas), <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539444>. Desde el punto de vista doctrinal, destacan los trabajos de KAHLER, M., *Leadership Selection in the Major Multilaterals*, Institute for International Economics, Washington, 2001; PERETZ, D., «The Process for Selecting Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF», *IEO Background Paper BP/07/01*, FMI, 11 de julio de 2007.

cualquier país<sup>70</sup>. Sin embargo, resulta necesario adoptar formalmente un procedimiento de selección que destierre definitivamente el acuerdo euroamericano y que sea transparente, en el que deben especificarse los siguientes elementos: descripción de la función y competencias exigidas a los candidatos, apertura del cargo a nacionales de cualquier Estado miembro, determinación del desarrollo cronológico del procedimiento y entrevistas a los candidatos por parte del Directorio Ejecutivo o de un comité de selección establecido por éste. Se trata, en definitiva, de aplicar a la elección del Director Gerente del FMI las buenas prácticas ya utilizadas en otras organizaciones internacionales como la OMC o la OCDE, muchas de las cuales fueron sugeridas sin éxito en 2001 por un grupo de trabajo conjunto del FMI y el Banco Mundial sobre la revisión del proceso de selección de sus máximos dirigentes administrativos<sup>71</sup>.

### 3. El liderazgo político sobre el FMI

Para orientar políticamente la actuación del FMI, se creó en 1974 un Comité Provisional, que en 1999 pasó a denominarse Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI). La propuesta de transformación partió del Director Gerente Michel Camdessus con objeto de aumentar la implicación política de los Estados en la gestión y actuación del FMI en un momento particularmente difícil para la institución, que fue el de la reacción ante las crisis financieras globales de los noventa.

El CMFI tiene la misma composición (24 miembros) que el Directorio Ejecutivo y, por ende, la misma falta de representatividad geográfica. Se reúne dos veces, en abril y antes de la reunión anual de la Junta de Gobernadores. Asesora a ésta y al Directorio Ejecutivo sobre la gestión y adaptación del sistema monetario y financiero internacional, ofreciendo orientación política a la actuación del FMI<sup>72</sup>. No obstante, el balance de su actuación es deficiente y su influencia sobre el Fondo se ha visto erosionada por la actuación de grupos y foros informales de Estados, que han sido creados principalmente por los países desarrollados. Primero el G10, luego el G5, que pasó a ser G7 y ahora G8, en 1999

<sup>70</sup> FMI, «El Directorio Ejecutivo del FMI avanza en el proceso de selección del próximo Director Gerente de la institución». Comunicado de prensa núm. 07/159 (S), 12 de julio de 2007, en el que destacan las siguientes afirmaciones: «*1. El candidato idóneo para el cargo de Director Gerente tendrá una trayectoria distinguida en la formulación de políticas económicas en altas esferas. Tendrá antecedentes profesionales sobresalientes, habrá demostrado tener las aptitudes diplomáticas y de gestión necesarias para dirigir una institución de carácter mundial, y será ciudadano de cualquiera de los 185 países miembros del FMI. En su calidad de jefe del personal del FMI y Presidente del Directorio Ejecutivo, tendrá que ser capaz de plasmar una visión estratégica para la labor de un personal caracterizado por su alta calidad, diversidad y dedicación; y estará firmemente comprometido con la promoción de los objetivos del FMI en base a la creación de consenso en torno a cuestiones clave relacionadas con las políticas y las instituciones, tarea que abarcará una estrecha colaboración con el Directorio Ejecutivo, bajo cuya dirección cumplirá sus responsabilidades. El candidato demostrará tener un entendimiento cabal del FMI y de los desafíos en materia de políticas que enfrentan los diversos países miembros. Será además un comunicador eficaz.*

2. *Un director ejecutivo puede proponer a una persona para el cargo de Director Gerente. Un director ejecutivo puede proponer a ciudadanos de cualquiera de los países miembros del FMI (...)*».

<sup>71</sup> The Bank Working Group to Review the Process for Selection of the President & The Fund Working Group to Review the Process for Selection of the Managing Director, *Draft Joint Report*, 25 de abril de 2001, <http://www.imf.org/external/spring/2001/imfc/select.htm>.

<sup>72</sup> Para más detalles, me remito a FRITZ-KROCKOW, B.; RAMLOGAN, P., *op. cit.*, pp. 70 y ss.

se ha creado el G20 y los PVD defienden sus intereses a través del G24. Desde la doctrina se ha resaltado la necesidad de contar con un grupo o foro que con claridad ejerza una verdadera orientación política sobre la actividad del FMI, que en la tesitura actual y teniendo en cuenta su representatividad geográfica puede ser el G20<sup>73</sup>.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

En la sociedad internacional globalizada del siglo XXI los Estados continúan teniendo necesidad de una gobernanza económica y monetaria estructurada en torno a una organización internacional, cuyas funciones no pueden ser asumidas por los operadores privados de los mercados internacionales de capitales. El periodo de calma financiera vivido en estos primeros años del siglo XXI no destierra la posibilidad de futuras crisis financieras globales, como parece poner de manifiesto la crisis hipotecaria estadounidense de 2007. Desde 1945, el FMI ha respondido a esa necesidad de gobierno de la sociedad internacional, pero sus déficit de efectividad y de legitimidad están erosionando su posición central en el sistema monetario y financiero internacional.

La crisis del FMI no es un fenómeno aislado en el Derecho Internacional actual, sino que se trata de una manifestación más de los desajustes de la gobernanza establecida en el modelo de legitimidad de Naciones Unidas. Estos desequilibrios tienen su origen en los cambios acaecidos en la sociedad internacional y en la alteración de los equilibrios de poder entre los Estados. En el FMI estos desequilibrios se muestran con especial virulencia y, por ello, su crisis se ha desencadenado con una intensidad superior.

El proceso de reforma del Fondo, iniciado con la aplicación de la Estrategia a Mediano Plazo, está siendo demasiado lento y claramente insuficiente<sup>74</sup> para permitir a la institución recobrar la eficacia y legitimidad perdidas. Se ha reformado el procedimiento de supervisión de las políticas económicas de los Estados y se ha adoptado un incremento *ad hoc* de las cuotas de cuatro países emergentes en 2006, seguido de una nueva fórmula para el cálculo de las cuotas y de la triplicación de los votos básicos, acordada por la Junta de Gobernadores en abril de 2008. Esta decisión tiene consecuencias muy modestas sobre el reparto de poder entre los países miembros del FMI. Si parece un buen paso adelante la reforma del modelo de financiación del FMI, acordado en mayo de 2008. No obstante, la Estrategia no aborda cuestiones del funcionamiento institucional del Fondo cruciales para la recuperación de su legitimidad, como la reforma de la composición del Directorio Ejecutivo, la apertura del procedimiento de selección del Director Gerente o la clarificación de los comités o grupos de Estados llamados a orientar políticamente su actuación. El principal defecto de la Estrategia a Mediano Plazo es que no contempla la adopción de un paquete global de reformas del FMI que dé respuestas a todas las necesidades de la institución.

En cualquier caso, considero que la reforma en curso del Fondo es un banco de pruebas privilegiado para extraer enseñanzas con vistas a la modificación del funcionamiento de otras organizaciones universales del sistema de Naciones Unidas, como es el caso de la propia ONU o del Banco Mundial.

<sup>73</sup> Vide TRUMAN, «Overview on IMF Reform», en TRUMAN, E. (ed.), *Reforming the IMF...*, *op. cit.*, pp. 85-87.

<sup>74</sup> TORRES habla de «*The Strategic Reform: More Noise than Nuts*» (TORRES, H. R., *op. cit.*, p. 452).

## RÉSUMÉ

## CRISE ET RÉFORME DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Compte tenu de l'intégration rapide et continue de l'économie à l'échelle du globe, le Fonds monétaire international doit rénover son rôle, sa structure de gouvernance et ses fonctions pour conserver sa pertinence comme institution chargée de la promotion de la stabilité financière mondiale. Au XXI<sup>e</sup> siècle le FMI se confronte à la fois à une crise d'efficacité et à une crise de légitimité. Les raisons de la crise d'efficacité sont multiples, à savoir : l'éloignement des pays à économie émergente du Fonds à travers le paiement anticipé de leurs prêts et l'accumulation de devises, le développement de mécanismes de coopération monétaire régionale, le déficit financier du FMI dû à la réduction des prêts, et le recul progressif du Fonds face à la croissance des marchés internationaux de capitaux. La crise de légitimité trouve son origine dans les différences de pouvoir entre les divers groupes d'états membres et dans les carences institutionnelles du FMI.

Face à cette double crise d'efficacité et de légitimité, le FMI a réagi en adoptant en 2005 la Stratégie à moyen terme, dont la mise en pratique a, jusqu'à présent, donné lieu pour l'instant à certaines améliorations des fonctions et de la gouvernance du Fonds. En effet, la surveillance sur l'économie des pays membres et sur l'économie internationale a été réformée en 2007 et le FMI a approuvé en 2006 une augmentation *ad hoc* des quotes-parts pour quatre pays clairement sous-représentés. Actuellement, les débats au sein du Conseil d'administration se concentrent sur l'élaboration d'une nouvelle formule de calcul des quotes-parts, tâche très compliquée mais clef de voûte de toute réforme de la gouvernance du FMI.

Malheureusement, la Stratégie à moyen terme élude les trois réformes institutionnelles indispensables pour mitiger la crise de légitimité du Fonds, à savoir, la réforme du Conseil d'administration, le processus de sélection du Directeur général et l'orientation politique du Fonds à travers le CMFI et les groupes d'États, tels que le G8 ou le G20.

## ABSTRACT

## CRISIS AND REFORM OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND

Given the rapid and ongoing integration of the global economy, the International Monetary Fund needs to renew its role, governance structure, and functions if it is to maintain its relevance as the institution charged with promoting global financial stability. In last years the IMF is loosing influence because the Fund is confronted with two interlinked deficits, an effectiveness deficit and a legitimacy deficit. Several factors are at the origin of the effectiveness crises: the emergent economic countries paid in advance their loans to de Fund and they accumulates international reserves, this states are developing monetary cooperation arrangements at regional level, the Fund has a financial deficit due to decrease of the lender activity, and the development of the international capital markets is eroding the Fund effectiveness. The gaps between powers into the Fund of the different groups of member states and the institutional deficiencies of the IMF are originating the legitimacy crises.

To resolve this two crisis, in September 2005 the IMF embarked on a wide-ranging program of modernization called the Medium-Term Strategy. The application of this Strategy permits the reform of the bilateral and multilateral surveillance activity of the Fund, oriented to monitoring and reporting on the health of its members' economies, as well as the global economy as a whole. Another important element of the Strategy is governance reform and in September 2006 the Fund adopts an initial *ad hoc* quota increases for four countries that are clearly underrepresented. Now, the Executive Board is working on a new quota formula that better reflects the weight and role of members in the global economy.

Unfortunately, the Medium-Term Strategy doesn't envisage three basic institutional changes of the IMF's governance: the Executive Board reform, the selection process of the Managing Director and the politic orientation of the Fund by steering committees like IFMC, G8 or G20.