



FACULTAD DE DERECHO

LA CONDICIONALIDAD DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. RÉGIMEN JURÍDICO

Autor: Pablo Adloff Alonso

5º E-3 A

Derecho Internacional Público

Tutor: Raquel Regueiro Dubra

Madrid
Abril 2017

RESUMEN

La asistencia financiera prestada por las instituciones financieras internacionales lleva aparejada, en la gran mayoría de las ocasiones, un régimen de condicionalidad. Este régimen implica supeditar la percepción de la asistencia financiera a la implementación de ciertas medidas económicas, legislativas y/o sociales, así como a la consecución de objetivos económicos. Este trabajo analiza el régimen jurídico en el que se enmarca la condicionalidad. Se estudia el marco normativo y la base jurídica, así como el procedimiento mediante el cual se diseña e implementa la condicionalidad y los principios en los que se ha de inspirar. Asimismo, se analizan las diferentes modalidades de condicionalidad y los límites que deben ser respetados. Igualmente, se estudian las consecuencias por incumplimiento de la condicionalidad. El trabajo finaliza con una breve reflexión sobre cuestiones jurídicas controvertidas en torno a la condicionalidad.

Palabras clave: condicionalidad, régimen jurídico, Fondo Monetario Internacional, FMI, acuerdo de derecho de giro, asistencia financiera

ABSTRACT

International financial institutions provide funding to their members under a conditionality framework. Conditionality entails subjecting the reception of financial assistance to the implementation of certain economic, legislative and/or social measures, as well as to the fulfillment of economic objectives. This paper studies the legal framework around conditionality. The paper analyzes the legal basis and the process by which conditionality is designed and implemented, along with the principles that inspire it. Furthermore, the paper reviews the different types of conditionality and the limitations it is subject to. On top of that, it addresses the legal consequences of non-fulfillment of the conditions. The report ends with a brief consideration of some legal issues surrounding conditionality.

Key words: conditionality, legal framework, International Monetary Fund, IMF, stand-by arrangement, financial assistance

ÍNDICE

Listado de abreviaturas	iii
1. Introducción.....	1
2. Marco normativo.	3
3. Régimen jurídico	5
3.1. Base jurídica.	6
3.2. Procedimiento.	8
3.2.1. Pre-requisito: dificultades en la balanza de pagos	9
3.2.2. Contactos informales.....	11
3.2.3. La Carta de Intenciones, el Memorando de Política Económica y Financiera y el Memorando Técnico de Entendimiento.	13
3.2.4. El informe de personal.	16
3.2.5. Decisión del Directorio Ejecutivo.	17
3.2.6. Ejecución del acuerdo	19
3.3. Principios.	21
3.3.1. Identificación nacional.	21
3.3.2. Parsimonia.....	22
3.3.3. Uniformidad y consideración de las circunstancias particulares de cada país miembro.	24
3.3.4. Coordinación	24
3.3.5. Claridad	25
3.4. Modalidades.....	26
3.4.1. Acciones previas	26
3.4.2. Criterios de ejecución.....	28
3.4.3. Revisiones de programa.	29
3.4.4. Indicadores estructurales de referencia.	30
3.4.5. Metas indicativas.....	31
3.5. Limitaciones.....	31
3.5.1. El tramo de reserva.....	31
3.5.2. Condicionalidad cruzada.	32
3.5.3. Carácter apolítico de la institución.....	33
3.5.4. Respeto al Convenio constitutivo.....	35

3.6. Consecuencias por incumplimiento de las condicionalidades	35
3.6.1. Acceso a los fondos pese al incumplimiento de las condicionalidades.	36
3.6. Jurisdicción.	37
4. Cuestiones jurídicas controvertidas	38
4.1. Afectación a la soberanía estatal.....	38
4.2. Igualdad soberana de los Estados.	39
4.3. Carácter apolítico de la institución.	40
5. Conclusión.....	41
6. Referencias.	42
6.1. Bibliografía.	42
6.2. Listado de decisiones y declaraciones.	46
6.3. Listado de informes y otros documentos de uso interno.	46

LISTADO DE ABREVIATURAS

CDI	Carta de Intenciones
DAC	Directrices sobre Acciones Correctivas
DC	Directrices sobre la Condicionalidad
DCA	Decisión sobre el uso de Carta Aparte
DCGGM	Declaración sobre Cuestiones de Gobernanza y Gasto Militar
DODC	Directrices operativas para el personal técnico en relación a las DC
DOLCF	Directriz operativa sobre la Línea de Crédito Flexible
MPEF	Memorando de Política Económica y Financiera
MTE	Memorando técnico de entendimiento

1. INTRODUCCIÓN.

El término ‘condicionalidad’ hace referencia a la práctica de las instituciones financieras internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (el Fondo) y el Banco Mundial, de condicionar la asistencia financiera a los países miembros al cumplimiento de determinados requisitos^{1,2}. Estos requisitos pueden ser de distinto tipo, dependiendo de la institución que imponga las condiciones. El Banco Europeo de Inversiones, por ejemplo, requiere la promoción de la democracia. En el caso concreto que nos ocupa, esto es, la condicionalidad impuesta por el Fondo, la condicionalidad hace referencia a “aquellos rasgos del programa económico de un país miembro cuya implementación exitosa se establece expresamente por el Fondo como una condición para acceder a la asistencia financiera del Fondo”³. La condicionalidad del Fondo está por tanto intrínsecamente relacionada con el programa económico del país miembro.

Antes de continuar, es necesario hacer una puntualización. Técnicamente, toda la asistencia financiera del Fondo es condicional, en el sentido de que se han de observar las condiciones establecidas en el artículo V, sección 3 del Convenio constitutivo del Fondo. En la práctica, sin embargo, el término ‘condicionalidad’ se emplea en otro sentido: son las condiciones que el Fondo establece *expresamente*, mediante decisión del Directorio Ejecutivo, para el uso de sus recursos en un caso concreto (en relación a un programa económico en particular). Las condiciones generales del artículo V, sección 3 no se consideran parte del régimen de la condicionalidad⁴.

La condicionalidad no se recogió en la redacción original del Convenio constitutivo. Si bien en las negociaciones originales del Convenio Estados Unidos trató de incorporar la condicionalidad como requisito para el uso de los recursos del Fondo, su propuesta fue rechazada airadamente por el resto de países, y, en especial, por Reino Unido⁵. Pese a ello, fue introducida al poco tiempo, y desde entonces ha sido una característica nuclear de la actividad financiera del Fondo. En 1952, tan sólo siete años después de que el Fondo entrara en funcionamiento, se incorpora formalmente el principio de condicionalidad a

¹ Pinelli, C. “Conditionality” en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 1

² Gold, J. “La conditionnalité”, *Série de brochures – Fond monétaire international*, n. 31-F, 1979, pp. 1-2

³ Leckow, R. “Conditionality in the International Monetary Fund” en International Monetary Fund (ed.) *Current Developments in Monetary and Financial Law Volume 3*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2005, p. 4

⁴ Gold, J. “The reform of the Fund”, *Pamphlet Series – International Monetary Fund*, n. 12, 1969, p. 26

⁵ Buira, A. “An Analysis of IMF Conditionality”, *G-24 Discussion Paper Series*, n. 22, 2003, p. 20

las políticas crediticias del Fondo, mediante la Decisión Núm. 102-(52/11), de 13 de febrero de 1952, sobre el Uso de los recursos del Fondo y recompras (si bien para entonces ya era práctica asentada)⁶. El contenido de esta decisión sería incorporado en el Convenio constitutivo del Fondo tras la primera reforma del mismo en 1969, incorporándose así al instrumento constitutivo⁷. En 1968 se revisan por primera vez las prácticas de condicionalidad que se habían estado empleando hasta la fecha (recogiéndose las conclusiones en la Decisión Núm. 2603-(69/132), de 20 de septiembre de 1968, sobre Uso de los recursos del Fondo y acuerdos de derecho de giro)⁸. En 1979 se producirá la primera gran reforma, que llevó a la adopción de las primeras Directrices sobre Condicionalidad mediante la Decisión Núm. 6056-(79/38), de 2 de marzo de 1979, de Directrices sobre Condicionalidad. En ellas se codificó la extensa práctica del Fondo existente hasta el momento, sistematizándola y presentándola en una decisión única⁹. Estas Directrices tuvieron un importantísimo peso en la práctica del Fondo hasta la revisión de las mismas en 2001. En el año 2000 se adoptan unas Directrices Provisionales a fin de regular el nuevo marco en el que se sitúa el Fondo mientras se realiza una revisión profunda de las prácticas sobre la condicionalidad. El trabajo de revisión dará como fruto, en 2002, las nuevas Directrices sobre la Condicionalidad. Las nuevas Directrices buscan mejorar la eficacia y eficiencia de la condicionalidad¹⁰, mediante el reconocimiento de cinco principios claves en el diseño e implementación de la misma: identificación nacional, parsimonia, adaptación a las circunstancias particulares, cooperación con otras instituciones financieras institucionales y claridad. Las Directrices sobre la Condicionalidad de 2002, reformadas por última vez en 2006, son, a día de hoy, la referencia en lo que respecta a la condicionalidad del Fondo.

Actualmente, la condicionalidad es uno de los temas fundamentales de la economía política, la política y las relaciones internacionales¹¹. Algunos de los temas que se han investigado en los últimos años incluyen si la condicionalidad favorece o no el desarrollo

⁶ Guitián, M. "La condicionalidad del Fondo. Evolución de sus principios y prácticas", *Serie de Folletos – Fondo Monetario Internacional*, n. 38-S, 1981, p. 15

⁷ *Ibid*, nota 5, p. 2

⁸ *Ibidem*, p. 18

⁹ Diz, A. "The Conditions Attached to Adjustment Financing: Evolution of the IMF Practice" en Federal Reserve Bank of Boston (ed.) *The International Monetary System: Forty Years After Bretton Woods*, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1984, p. 229

¹⁰ *Ibid*, nota 5, p. 10

¹¹ Para una revisión de la literatura en torno a la conveniencia y la eficacia de la condicionalidad, ver Dreher, A. "IMF conditionality: theory and evidence" *Public Choice*, 141(1–2), 2009, pp. 233–267

económico¹², el efecto político que tiene sobre los países a los que afecta¹³, y el contenido de la misma. Si bien la condicionalidad tradicionalmente ha afectado a los países subdesarrollados y en desarrollo, la crisis financiera de los últimos años ha motivado que la condicionalidad cobre relevancia también para los países desarrollados. Los rescates financieros a Grecia, Portugal e Irlanda han requerido la adopción de diversas medidas políticas, lo cual no deja de ser una forma de condicionalidad. Ello ha suscitado un gran debate en la sociedad occidental sobre la legitimidad y proporcionalidad de estas medidas – un debate, al fin y al cabo, en torno a la condicionalidad.

El presente trabajo analiza el régimen de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional desde un punto de vista jurídico. El objetivo es estudiar los aspectos legales de la condicionalidad. La sección II presenta el marco normativo de la condicionalidad del Fondo. La sección III desarrolla el régimen jurídico, incluyendo la base jurídica de la condicionalidad, el procedimiento mediante el cual se incorpora, los principios que deben inspirar el diseño e implementación de la condicionalidad, los tipos de condicionalidad que existen, los límites al contenido de la condicionalidad, las consecuencias por incumplimiento de las condiciones y el régimen para la resolución de conflictos relacionados con la condicionalidad. La sección IV presenta las cuestiones jurídicas controvertidas en relación a la condicionalidad más relevantes. La sección V concluye el trabajo.

2. MARCO NORMATIVO.

El marco normativo de una organización internacional está compuesto por distintas fuentes complementarias entre sí¹⁴. La más importante de ellas es, el instrumento

¹² Entre otros, Androniceanu, A. y Ohanyan, G., “Cooperation between European Governments and the IMF: Conditionality Impact on Employment within the EU” *Review of International Comparative Management*, vol. 16, n. 3, 2015 pp. 324-334; Hefeker, C. y Michaelowa, K., “Can process conditionality enhance aid effectiveness?” *Public Choice*, vol. 122 n. 1/2, 2005, pp. 159-175; y Zimelis, A. “Conditionality and the EU-ACP Partnership: A Misguided Approach to Development?”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 46, n. 3, 2011, pp. 389-406.

¹³ Entre otros, Schimmelfennig, F., Engert, S. y Knobel, H., "Costs, commitment and compliance: the impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n. 3, 2003, pp. 495-518; y Dunning, T., “Conditioning the effects of aid: Cold War politics, donor credibility, and democracy in Africa”, *International Organization*, 2004, 409-423.

¹⁴ Las organizaciones internacionales, a diferencia de los Estados, no cuentan con poderes plenos. En vez de ello, sus competencias son aquellas que les han sido atribuidas. Estos se atribuyen por medio del instrumento constitutivo, que es la base del sistema jurídico de una organización internacional. Además del instrumento constitutivo, se han de considerar las Reglas de Interpretación del mismo así como la

constitutivo, que en el caso que nos ocupa es Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, el 22 de julio de 1944. El Convenio ha sido reformado en numerosas ocasiones, habiéndose producido la última reforma en 2008 (en vigor desde el 2011). El artículo introductorio del Convenio recoge el carácter fundamental del mismo, estableciendo que “El Fondo Monetario Internacional se constituye y realizará sus funciones y operaciones con arreglo a las disposiciones originales de este Convenio y las de sus enmiendas”.

Además del Convenio, es importante considerar la interpretación del mismo, pues en muchas ocasiones es la interpretación de las disposiciones del Convenio la que determinará el verdadero alcance del mismo. En el caso del Fondo, el art. XXIX del Convenio, atribuye al propio Fondo, mediante decisión del Directorio Ejecutivo, la interpretación del Convenio (con posible recurso a la Junta de Gobernadores). Ello supone que, a efectos prácticos, las decisiones de los órganos del Fondo conforman un importante acervo jurídico a tener en cuenta a la hora de analizar el mismo¹⁵. En lo que a este trabajo interesa, el Directorio Ejecutivo ha tomado numerosas decisiones en el ámbito de la condicionalidad, entre las que destacan la Decisión Núm. 12864-(02/102), de 25 de septiembre de 2002, reformada por la Decisión Núm. 13814-(06/98), de 15 de noviembre de 2006, de Directrices sobre la Condicionalidad (de aquí en adelante, DC); la Decisión Núm. 15688-(14/107), de 5 de diciembre de 2014, que contiene las Directrices sobre la Condicionalidad de Deuda Pública; y la Decisión Núm. 14280-(09/29), de 24 de marzo de 2009, sobre la Condicionalidad en el uso de los recursos del Fondo¹⁶.

interpretación realizada por aquellos con autoridad para ello (que puede ser un tribunal, los Estados o incluso la propia organización). Además, la organización desarrolla un sistema jurídico secundario, a fin de alcanzar sus fines. En principio, estas normas tienen efectos únicamente a nivel interno, si bien en determinadas ocasiones pueden producir efectos externos. Por otra parte, también resultan de aplicación otras fuentes del Derecho Internacional, como los principios generales del derecho o la costumbre. Schmalenbach, K., “International Organizations or Institutions, General Aspects”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 55 y ss.

¹⁵ Schlemmer-Schulte, S., “International Monetary Fund (IMF)”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 23. El Directorio Ejecutivo ha tomado más de 13.000 decisiones que interpretan el Convenio, pero raramente lo hace mediante la invocación del artículo XXIX (menos de una docena de veces).

¹⁶ Todas estas decisiones, y muchas otras son accesibles en *International Monetary Fund, Selected decisions and selected documents of the International Monetary Fund*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2016.

Por otra parte, constituye regla general del Derecho Internacional que todas las acciones de la organización internacional constituyen interpretación del Convenio¹⁷. Es por ello que, además de las decisiones de la Junta de Gobernadores, se ha de considerar la práctica del Fondo. En este sentido destacan las Directrices Operativas para el personal técnico en relación a las Directrices sobre la Condicionalidad, revisadas por última vez en 2014 (de aquí en adelante, DODC). También son relevantes las revisiones periódicas que el Directorio Ejecutivo hace en relación a la práctica de la condicionalidad del Fondo (la última de las cuales se completó en 2012), en la medida en que en ellas se describe la verdadera práctica del Fondo.

Por último, es relevante apuntar que el Fondo es una organización vinculada a las Naciones Unidas mediante acuerdo especial¹⁸. De la relación del Fondo con la ONU se derivan ciertas cuestiones que pueden tener cierta relevancia para el Fondo. Por una parte, conforme al art. VIII del acuerdo entre la ONU y el Fondo, el Fondo puede solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia en relación a cualquier cuestión jurídica de su interés. De haberse ejercitado esta facultad, las decisiones de la CIJ podrían ser útiles a la hora de delimitar el régimen jurídico del Fondo. Sin embargo, el Fondo nunca ha hecho uso de la misma¹⁹. Por otra parte, se discute si las políticas del Fondo deben estar o no supeditadas a los objetivos de la ONU²⁰.

3. RÉGIMEN JURÍDICO

Expuestos los instrumentos relevantes en lo que respecta al Fondo, pasamos a continuación a analizar el régimen jurídico de la condicionalidad. Antes de comenzar conviene apuntar un par de cosas. En primer lugar, en la medida en que una gran parte de este régimen jurídico está conformado por *soft law* (como son las decisiones o la práctica de la institución), es posible que el régimen cambie rápidamente si así se decide por el Fondo. Así, la condicionalidad ha experimentado grandes cambios desde que el Fondo se creó²¹, y es previsible que el marco jurídico que la rodea continúe evolucionando, en la

¹⁷ Art. 31.3 (b) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969.

¹⁸ *Ibid*, nota 15, p. 23

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Ver apartado 4.3

²¹ Ver, por ejemplo, Gold, J., “La conditionnalité”..., *op. cit.*; y Guitián, *op. cit.*

medida en que las Directrices sobre la Condicionalidad prevén expresamente que se revisen de forma regular las mismas, a fin de evaluar su idoneidad y efectividad (DC, p. 15)²². En segundo lugar, el régimen jurídico de la condicionalidad resulta de la codificación de la práctica del Fondo. En lo que respecta a la condicionalidad, la práctica antecede al Derecho. Es por ello que existe una clara preponderancia de consideraciones económicas y prácticas sobre los aspectos jurídicos²³. Esta situación implica que, en ocasiones, los conceptos y principios que conforman el régimen de la condicionalidad carecen de cierto rigor jurídico, puesto que se han de adecuar a una práctica diversa y no siempre homogénea.

En este apartado se tratarán los siguientes aspectos del régimen jurídico de la condicionalidad: (i) base jurídica, (ii) procedimiento, (iii) principios, (iv) modalidades, (v) limitaciones, (vi) consecuencias por incumplimiento y (vii) jurisdicción.

3.1. Base jurídica.

En un principio, la asistencia financiera del Fondo no llevaba aparejada ninguna condición. El Convenio original de 1944 no preveía expresamente la posibilidad de condicionar la asistencia financiera a los países miembros al cumplimiento de determinados criterios²⁴. Sin embargo, con el tiempo se fueron añadiendo condiciones (mediante los llamados programas de ajuste estructural)²⁵ y, tal y como se ha apuntado en párrafos anteriores, la práctica se terminó convirtiendo en soft law²⁶. En 1952 esta práctica se formalizó mediante la Decisión del Directorio Ejecutivo núm. 102-(52/11) de 13 de febrero, sobre el Uso de los recursos del Fondo²⁷, al establecer que

la actitud del Fondo en cuanto a la situación de cada país miembro deberá depender de si el problema por resolver es de índole temporal, o de si las políticas que el país miembro adopte

²² En este sentido, el Fondo ha elaborado distintos informes a lo largo de los años, como son *Conditionality in Fund-Supported Programs-Policy Issues* (2001), *Review of the 2002 Conditionality Guidelines* (2005) y *2011 Review of Conditionality* (2012).

²³ Sorel, J. M., “Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences”, *EJIL*, n. 7, 1996, p. 62

²⁴ Schlemmer-Schulte, S., “International Monetary Fund, Structural Adjustment Programme (SAP)”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 2

²⁵ *Ibidem*

²⁶ Lázaro Rodríguez, L., “The Legal Scope of IMF Conditionality : Empirical Analysis of the Case of Colombia 1999-2006”, *Revista de Derecho Público*, n. 27, 2011

²⁷ *Ibid*, nota 5

son adecuadas para solucionar el problema dentro de un plazo semejante. La actitud del Fondo debe ser determinada ante todo por estas políticas

Con el tiempo, para reflejar la práctica de la organización y evitar posibles acusaciones de actuación *ultra vires*²⁸, el Convenio constitutivo se reformó, y actualmente la condicionalidad se puede justificar con base en distintas disposiciones del Convenio constitutivo²⁹.

El artículo fundamental en relación a la condicionalidad es el artículo V, sección 3, titulado “Condiciones que regulan el uso de los recursos generales del Fondo”. El apartado (a) dispone lo siguiente:

El Fondo adoptará normas acerca del uso de sus recursos generales, incluso sobre los acuerdos de derecho de giro (*stand-by*) u otros acuerdos semejantes, y podrá adoptar normas especiales referentes a problemas específicos de balanza de pagos que ayuden a los países miembros a resolverlos de modo compatible con las disposiciones de este Convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo.

En virtud de este artículo, el Fondo está facultado para adoptar directrices, protocolos y decisiones que (i) ayuden a los países miembros a resolver sus problemas de la balanza de pagos de acuerdo con las disposiciones del Convenio, y (ii) aseguren que el Fondo recupera los desembolsos realizados en favor de países miembros. El mecanismo que el Fondo ha diseñado para cumplir con estos requerimientos es, precisamente, el régimen de la condicionalidad³⁰. Por otra parte, es importante resaltar que el Fondo no sólo está facultado para imponer condicionalidades, sino que está obligado a ello. El artículo establece que el Fondo “adoptará” las normas relevantes: está obligado a adoptar las directrices necesarias para garantizar el repago de los préstamos³¹.

El artículo V se ha de poner en relación con el artículo I del Convenio, que recoge los fines del Fondo. El apartado (v) del artículo I establece como fin del Fondo:

Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

²⁸ *Ibid*, nota 24

²⁹ *Ibid*, nota 2

³⁰ *Ibid*, nota 3, p. 6; nota 23, p. 43

³¹ International Monetary Fund, “Conditionality in Fund-Supported Programs—Purposes, Modalities, and Options for Reform”, 2009, Box 1

El Fondo debe asistir a los países miembros asegurándose de que estos no recurran a “medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional”, así como asegurándose que los recursos se ponen a disposición “temporalmente” (es decir, que el préstamo es devuelto)³². Por otra parte, en la medida en que el Fondo ha de atender “en toda sus normas y decisiones” a los fines enunciados en el Convenio (art. I), cumplir con el fin (v) impone, una vez más, la obligación de emplear condicionalidades en la prestación de asistencia financiera.

La facultad del Fondo para establecer condicionalidades no es, a día de hoy, objeto de discusión. Todos los autores y Estados coinciden en que el Fondo tiene competencia para establecer condiciones a los Estados miembros que soliciten asistencia financiera del mismo.

3.2. Procedimiento.

La condicionalidad no se puede dar por sí sola, sino que va siempre aparejada a un acuerdo por el cual el Fondo presta asistencia financiera. Así, no tiene sentido establecer unas condiciones sin que exista un negocio jurídico principal (al igual que ocurre en el Derecho interno). Es por ello que, a fin de estudiar el procedimiento por el cual se establecen las condicionalidades, se ha de analizar el procedimiento por el cual se adoptan los acuerdos de asistencia financiera. En este sentido, el Fondo cuenta con diversos instrumentos financieros, con procedimientos no siempre idénticos, como son los acuerdos de derecho de giro, la línea de precaución y liquidez o el servicio ampliado del FMI. Si bien cada instrumento puede presentar especialidades en cuanto a su procedimiento (a nivel de, por ejemplo, requisitos o plazos), el procedimiento es muy similar para todos ellos. Por ello, nos centraremos en estudiar el procedimiento que se emplea para la adopción de acuerdos de derecho de giro, por ser el instrumento que más comúnmente se ha utilizado.

A pesar de lo expuesto, existe un instrumento particular que sigue un procedimiento significativamente distinto al procedimiento para la adopción de acuerdos de derecho de giro. Se trata de la línea de crédito flexible. Este instrumento, creado mediante la Decisión

³² *Ibid*, nota 5, p. 3; nota 2, p. 2

Núm. 14283-(09/29), responde al objetivo de modernizar las operaciones del Fondo y adaptarse mejor a las necesidades de los países miembros. A diferencia del resto de instrumentos financieros que ofrece el Fondo, que emplean una condicionalidad ex post (en el sentido de que el cumplimiento de las condicionalidades se verifica una vez concedido el acuerdo de financiación, a fin de comprobar si el país tiene o no derecho a los desembolsos), la línea de crédito flexible emplea una condicionalidad ex ante (de tal forma que cumplidos unos criterios preestablecidos, se adopta el acuerdo y no cabe condicionar los desembolsos a la ejecución de determinados programas)³³. El proceso para la aprobación de una línea de crédito flexible se detalla en la citada decisión y en la Directriz Operativa sobre la Línea de Crédito Flexible, de 2 de junio de 2015 (DOLCF). Se trata de un proceso confidencial que se basa en la evaluación de ciertos requisitos de acceso (tales como política fiscal, política monetaria, tasas de inflación, supervisión adecuada del sector financiero...). Si el país miembro cumple con tales requisitos, se aprueba la línea de crédito flexible, que queda libre de cualquier condicionalidad ex post (DOLCF, p. 2).

La línea de crédito flexible, es, sin embargo, un instrumento de reciente creación que se aparta del esquema tradicional y cuyo uso hasta ahora ha sido bastante limitado. Por ello, no nos detendremos más en ella, y nos centraremos a estudiar los instrumentos tradicionalmente utilizados, mediante el análisis del acuerdo de derecho de giro.

3.2.1. Pre-requisito: dificultades en la balanza de pagos

Un país miembro tan sólo podrá recibir asistencia financiera del Fondo si se enfrenta a dificultades en la balanza de pagos³⁴. Este requisito se recoge en el propio Convenio, disponiéndose en el artículo V, sección 3 que para poder comprar divisas el país miembro debe declarar “que necesita realizar la compra debido a su posición de balanza de pagos o de reserva o a la evolución de sus reservas”. Ello se refleja, a su vez, en las Directrices sobre la Condicionalidad, que requieren que los programas económicos que el Fondo apoye tengan por objeto “resolver las dificultades de la balanza de pagos” (DC, p. 6). Esta condición trae causa en los fines del Fondo, en la medida en que, tal y como recoge el

³³ *Ibid*, nota 31, p. 24

³⁴ Fondo Monetario Internacional, “*Préstamos del FMP*”, 2016, disponible en <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.html> [consulta 15/04/2017]

artículo I del Convenio, uno de los fines del Fondo es “infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, *dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos*”. La asistencia financiera queda pues condicionada a la existencia de dificultades en la balanza de pagos.

El concepto de dificultad en la balanza de pagos es bastante amplio, entendiéndose que esta condición se verifica cuando se dé alguna de las siguientes situaciones:

- Existe una necesidad de financiamiento debido a la posición de la balanza de pagos. Se entiende que existe esa necesidad cuando la balanza de pagos es deficitaria³⁵.
- Existe una necesidad de financiamiento debido a la posición de las reservas³⁶. Esta necesidad existe cuando las reservas del país miembro no son suficientemente sólidas³⁷. El juicio sobre si las reservas son o no suficientemente sólidas se debe realizar de forma particularizada para cada país miembro, puesto que el volumen de estas depende de varios factores, tales como el tamaño del país o la volatilidad de sus importaciones y exportaciones³⁸.
- Existe una necesidad de financiamiento debido a la evolución de las reservas. El requisito de dificultades en la balanza de pagos se verifica si las reservas del país miembro evolucionan negativamente (si, por ejemplo, se van reduciendo gradualmente), aun cuando tanto su balanza de pagos como sus reservas estén saneadas en la actualidad³⁹.

Estas situaciones pueden producirse por diferentes causas, tales como una crisis de exportaciones o un aumento de las importaciones. La causa concreta que origina la dificultad en la balanza de pagos es irrelevante a efectos de comprobar si la dificultad existe o no (con independencia de que su determinación sea importante a la hora de diseñar el programa económico del país).

³⁵ International Monetary Fund, “The Fund’s Mandate—The Legal Framework”, 2010, Box 3

³⁶ Por reservas se entiende “aquellos activos externos que están controlados y a disposición de las autoridades monetarias para hacer frente a los desequilibrios de la balanza de pagos, intervenir en el mercado de divisas y otros propósitos”. International Monetary Fund, “External debt statistics. Guide for compilers and users”, 2014

³⁷ *Ibid*, nota 35

³⁸ *Ibidem*

³⁹ *Ibidem*

En principio, la necesidad de financiamiento para corregir la balanza de pagos debe ser actual, si bien también es posible solicitar asistencia financiera en previsión de futuros desequilibrios⁴⁰. En este último caso, el eventual acuerdo se adoptará con carácter preventivo (y así se hará constar). Ello implica que, si bien el país miembro tiene garantizado el acceso a determinada financiación, sólo podrá acceder a la misma si se producen efectivamente las dificultades en la balanza de pagos⁴¹.

Además de condicionar el acceso a los recursos del Fondo, las dificultades en la balanza de pagos van a determinar la cuantía de la asistencia financiera. Así, la asistencia financiera no puede ir más allá de lo necesario para solucionar las dificultades en la balanza de pagos⁴².

Existe cierta discusión sobre si este requerimiento es adecuado o, por el contrario, convendría eliminarlo a fin de flexibilizar la actuación del Fondo⁴³. No parece que el Fondo considere la eliminación de este requisito una prioridad, en la medida en que, si bien la cuestión ha sido analizada en el marco de distintas revisiones de las actuaciones del Fondo, no se ha tomado ninguna decisión en esta dirección. Ello puede obedecer a diferentes razones. Por una parte, la interpretación extensiva de “dificultades en la balanza de pagos” hace que se verifique el requisito en un gran número de situaciones. Por otra parte, eliminar esta condición supondría un cambio importante en la actuación del Fondo, posiblemente requiriendo una reforma del Convenio constitutivo⁴⁴.

3.2.2. Contactos informales

Por lo general, antes de iniciar actuaciones formales, se produce un contacto informal (confidencial o no, dependiendo del tipo de instrumento) entre el Fondo y el país miembro⁴⁵. Este contacto puede producirse a iniciativa del Fondo o del país miembro⁴⁶,

⁴⁰ *Ibid*, nota 34

⁴¹ *Ibid*, nota 35

⁴² International Monetary Fund, “Review of Fund Facilities—Analytical Basis for Fund Lending and Reform Options”, 2009, p. 26

⁴³ *Ibidem*, p. 24 y ss.

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ *Ibid*, nota 15, p. 73

⁴⁶ Si bien del artículo V, sección 2 (a) se desprende que la solicitud debe realizarse a iniciativa del Estado miembro, ello se refiere a la solicitud formal, y debe interpretarse en el sentido de que el Fondo no puede imponer a un país miembro la obligación de solicitar asistencia financiera. Esta limitación no impide que el Fondo contacte al país miembro a fin de ofrecerle asistencia financiera si considera que esta es conveniente para el mismo (convencimiento al que el Fondo ha podido llegar en base a las consultas del

si bien ninguno de los dos tiene obligación de iniciar las actuaciones⁴⁷. El objetivo de estas actuaciones informales es realizar una evaluación preliminar de la situación del país miembro, a fin de diseñar de forma conjunta el programa económico más adecuado para resolver las dificultades ante las que se enfrenta el país. Los documentos que iniciarán formalmente el procedimiento (Carta de Intenciones, Memorando de Política Económica y Financiera, Memorando Técnico de entendimiento) se elaborarán a partir de las discusiones entre el país miembro y el Fondo que se producen en esta etapa.

En la práctica, esta etapa supone una negociación entre el país y el Fondo, en la que se llega a un acuerdo sobre los distintos aspectos del acuerdo de financiación. En este sentido, el Fondo debe cooperar con el país miembro (DC, p. 10) y procurar que los intereses y objetivos del país miembro queden debidamente reflejados (consecuencia del principio de identificación nacional, que posteriormente estudiaremos) (DODC, p. 7).

Precisamente por ser informales, no se especifica ningún vehículo concreto mediante el cual se hayan de realizar los contactos (pueden, por ejemplo, concertarse reuniones, visitas del personal del Fondo o producirse como consecuencia de las consultas del artículo IV.). Tampoco se especifica el contenido, si bien por lo general se discutirá sobre los problemas a los que se enfrenta el país, sus objetivos⁴⁸, las reformas que se quiere implementar, las fases en las que se dividirá el programa... De ser posible, se llevarán a cabo análisis de riesgos (por ejemplo, un estudio de las dificultades de implementación) y de sostenibilidad de la deuda (DODC, p. 7). Se trata por tanto de una fase en la que cabe discutir prácticamente cualquier asunto y cuyo objetivo es diseñar el programa económico del país miembro y el acuerdo de financiación del mismo (incluidas las

artículo IV, por ejemplo). Esta ha sido la postura mantenida por el Fondo desde el principio: la Decisión del Directorio Ejecutivo núm. 102-(52/11), de 1952 ya lo expresaba. Las Directrices sobre la Condicionalidad de 1979 también lo recogían, disponiendo en el párrafo primero que “Se instará a los países miembros a adoptar medidas correctivas (...). Las consultas del artículo IV constituirán una de las ocasiones en que el Fondo podrá discutir con los países miembros los programas de ajuste (...)”. Actualmente, el párrafo segundo de las Directrices sobre la Condicionalidad establece que “A través de consultas formales e informales (...) el Fondo promueve (...) adoptar medidas correctivas ante las dificultades en la balanza de pagos”. Gold, J. “Order in International Finance, the Promotion of IMF Stand-By Arrangements and the Drafting of the Private Loan Agreements”, *Pamphlet Series – International Monetary Fund*, n. 39, 1982, p. 3

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Respecto a los objetivos, cabe apuntar que se requiere que su consecución dependa de las acciones del miembro (que estén bajo su control directo o indirecto). De lo contrario, la condicionalidad tendría poco sentido, en la medida en que no incentivaría llevar a cabo las reformas negociadas, puesto que la cumplimentación de los objetivos no dependería del Estado miembro. (DC, p. 7 (a))

condicionalidades)⁴⁹. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que se habrán de incorporar en la medida de lo posible los principios inspiradores del régimen de condicionalidad (que se explican más adelante).

3.2.3. La Carta de Intenciones, el Memorando de Política Económica y Financiera y el Memorando Técnico de Entendimiento.

Tras las discusiones informales entre el Fondo y el país miembro, el país miembro elabora los “Documentos del programa”. Se trata de unos documentos formales, dirigidos al Fondo, en el que el país miembro describe sus políticas y el programa que pretende llevar a cabo (DC, p. 10). Estos documentos suponen el inicio formal del procedimiento. La facultad de iniciación del procedimiento corresponde en exclusiva al país miembro, no pudiendo el Fondo obligar a un miembro a solicitar asistencia financiera (o iniciar el procedimiento por sí mismo)⁵⁰.

Respecto a estos documentos, las Directrices enuncian, a título ejemplificativo, la Carta de Intenciones (CDI), el Memorando de Política Económica y Financiera (MPEF) y el Memorando Técnico de Entendimiento (MTE). Si bien la enunciación es, como decimos, ejemplificativa, y no se requiere expresamente ni que estos sean los documentos ni que se elaboren todos ellos, en la práctica lo normal es que estos sean los documentos que se emplean.

Las Directrices sobre la Condicionalidad requieren que estos documentos se elaboren “con la cooperación y asistencia del personal del Fondo”, reflejando la importancia de las actuaciones informales que se desarrollaban en el apartado anterior.

En cuanto al contenido, las Directrices no establecen un contenido específico. Se limitan a establecer que los documentos deben describir las políticas que el país miembro pretende implementar, así como los objetivos y estrategias de las autoridades del país miembro. Al hacerlo, se ha de tratar de evitar entrar en demasiado detalle, salvo que se considere necesario. También deben recoger las condiciones inherentes al acuerdo,

⁴⁹ Precisamente por esto, el contenido de la fase depende en gran medida de la situación concreta en la que se encuentra el país miembro. Existen Directrices específicas para determinados casos, como son las Directrices sobre la relación del Fondo con Estados pequeños en desarrollo, de 24 de marzo de 2014.

⁵⁰ *Ibid*, nota 46, p. 2

distinguiendo claramente entre aquellas que han de incorporarse al acuerdo como tales y aquellas que no son más que elementos del programa (como, por ejemplo, ideales a alcanzar) (DC, p. 10). Más allá de estas disposiciones genéricas, no existe ninguna definición oficial de qué constituye una CDI (o un MPEF o un MTE) o qué contenido debe tener. Sin embargo, del estudio de estos documentos en el marco de los distintos acuerdos entre países miembros y el Fondo pueden derivarse ciertos rasgos comunes. Aún así, conviene apuntar que no hay un modelo uniforme, y pueden producirse grandes variaciones de un documento a otro.

La CDI es un documento breve dirigido al Director Gerente del Fondo. En ella se describe brevemente la situación del país, expresando los últimos acontecimientos relevantes que afectan al país (y, por ende, a su economía), sean del tipo que sean⁵¹. Con ello se pretende evidenciar las dificultades que han podido surgir en relación a la balanza de pagos (que constituye un requisito para poder acceder a la asistencia financiera, tal y como se comentó anteriormente). También contiene una enunciación de las políticas y programas que el país miembro pretende implementar y los objetivos que se quieren alcanzar. Se trata de una simple enunciación, en la medida en que el programa será desarrollado con mayor detalle en el MPEF⁵². Por último, la CDI expresa qué asistencia financiera precisa el país, detallando el tipo de instrumento financiero (acuerdo de derechos de giro, servicio ampliado del FMI, etc.), la cantidad solicitada (y el porcentaje de cuota que esta cantidad representa), el plazo, y demás circunstancias. También se enuncia en qué forma se supervisará el programa (por ejemplo, revisiones anuales o semianuales, criterios de ejecución...) y se expresa el compromiso de proveer al Fondo con la información necesaria. Se trata, por tanto, de un documento que resume en pocas páginas (generalmente, no más de tres) el programa que el país miembro quiere implementar.

La CDI se suele acompañar de dos anexos, el MPEF y el MTE. El MPEF desarrolla el contenido de la CDI, profundizando en todos los aspectos que esta trata. Normalmente, incluye secciones relativas al contexto económico, los objetivos del programa y las distintas políticas del programa (fiscal, monetaria, cambiaria, financiera...). Como es lógico, el contenido dependerá del programa concreto. En el MPEF también se incluye

⁵¹ Por ejemplo, la CDI de Honduras de 19 de noviembre de 2014 describe el estancamiento económico por problemas con la producción cafetera. Por su parte, la CDI de Túnez de 2 de mayo de 2016 enuncia la reforma de su Constitución y la elección de un nuevo gobierno. La CDI de Iraq de 16 de junio de 2016 expresa los problemas derivados de los ataques terroristas y de la crisis del petróleo.

⁵² International Monetary Fund, "Guidance on the Design and Implementation of IMF Conditionality: Preliminary Considerations", 2002, p. 41

un apartado relativo al seguimiento del programa, en el que se establecen las condicionalidades que afectan al préstamo. Si bien puede parecer inusual que sea el propio país el que establezca las condicionalidades, ello se debe al principio de identificación nacional, que comentaremos posteriormente (por otra parte, no hay que olvidar que estos documentos, en la práctica, se elaboran de forma conjunta por el país miembro y el Fondo). En lo que respecta a las condicionalidades, la tendencia hacia una mayor claridad y transparencia de los programas ha llevado a que éstas se recojan de forma ordenada en el MPEF. Es por ello que, en la actualidad, es habitual que el MPEF incluya una o más tablas en las que se listan las condicionalidades del programa, tales como revisiones del programa, criterios de ejecución o indicadores estructurales de referencia⁵³.

Por su parte, el MTE es un documento que “consigna el acuerdo entre el Gobierno [del país miembro] y el personal técnico del FMI respecto de las definiciones de los criterios de ejecución cuantitativos y estructurales y las obligaciones de presentación de información en el marco del acuerdo”⁵⁴. Se trata por tanto de un acuerdo a nivel técnico, en el que se establece, por una parte, la definición de las distintas variables y medidas recogidas en el MPEF; y, por otra parte, se regula cómo se ha de reportar la información al Fondo (formato, periodicidad, organismo al que se envían, y demás consideraciones relevantes). De nuevo, el contenido del MTE dependerá en gran medida del programa en cuestión.

Conforme a la Decisión Núm. 15420-(13/61), de 24 de junio de 2013, reformada por la Decisión Núm. 15805-(15/62), de 22 de junio de 2015, relativa a las Políticas de Transparencia del Fondo (en relación al artículo XII, sección 7 del Convenio), estos tres documentos (CDI, MPEF y MTE) son puestos a disposición del público, siendo accesibles por aquel que lo desee. Es por ello que, junto a estos documentos, se prevé la posibilidad, en casos excepcionales, de enviar una carta aparte de carácter confidencial (DC, p. 10). El uso de éstas se regula en la Decisión Núm. 12067-(99/108), de 22 de septiembre de 1999, sobre el uso de Carta Aparte (DCA).

⁵³ Por ejemplo, la CDI de Costa Rica de 26 de marzo de 2009 incluye en el MPEF tres cuadros, (1) Calendario de desembolsos propuesto, que incluye las fechas de revisiones del programa; (2) Criterios cuantitativos de ejecución y metas indicativas; y (3) Indicadores estructurales de referencia.

⁵⁴ Los MTE suelen comenzar con una definición de la misma. Ver, por ejemplo la CDI de Costa Rica de 26 de marzo de 2009

La decisión subraya el carácter excepcional de la carta aparte, y condiciona su uso a que la publicación del contenido de la misma dificultara o encareciera la implementación del programa (DCA, p. 5). La decisión recoge algunos supuestos en los que el uso de una carta aparte estaría justificado, como pueden ser medidas que afecten a precios ‘claves’ o el cierre de bancos. En cualquier caso, aquello que se incluya en la carta aparte no puede contrariar lo contenido en la CDI o el MPEF (DCA, p. 3).

3.2.4. El informe de personal.

Las Directrices de la Condicionalidad establecen que una vez recibida la CDI y sus anexos, el Director Gerente deberá hacerla llegar al Directorio Ejecutivo (DC, p. 10). Junto a ella, la práctica habitual es que se haga llegar un informe del personal en el que se expresa la posición del personal técnico del Fondo con respecto a la solicitud del país miembro.

El informe del personal en relación a la solicitud de asistencia financiera de un país miembro es muy similar a los informes resultantes de la consulta del artículo IV del Convenio. Su contenido depende del programa en concreto, pero suele contener los siguientes apartados⁵⁵:

- (i) Descripción del contexto económico y político del país, así como de los últimos acontecimientos económicos.
- (ii) Descripción de las políticas y medidas que se pretenden implementar bajo el programa.
- (iii) Evaluación de los riesgos asociados al programa.
- (iv) Modalidades del programa, lo cual incluye la duración del programa, las condicionalidades, el instrumento financiero empleado y el calendario de desembolsos.
- (v) Recomendación del personal (apoyo o no del programa).

El informe del personal se elabora a la par que los documentos enviados por el país miembro y, como regla general, tienen un contenido prácticamente idéntico (de hecho,

⁵⁵ Ver, a título de ejemplo, Informe del personal sobre la solicitud de acuerdo de derecho de giro de Honduras, de 20 de noviembre de 2014, e Informe del personal sobre la solicitud del servicio ampliado del FMI de Túnez, de 2 de mayo de 2016.

suelen estar fechados el mismo día). Es un documento de uso interno del Fondo en el que se refleja el resultado de la negociación con el país miembro.

3.2.5. Decisión del Directorio Ejecutivo.

El proceso de aprobación del acuerdo finaliza mediante una decisión favorable del Directorio Ejecutivo (DC, p. 9). Recibida la CDI, el Directorio Ejecutivo la estudia (apoyándose en el informe del personal) y decide si aprobar el acuerdo solicitado o no. La decisión del Directorio Ejecutivo constituye por sí sola el acuerdo en cuestión, no siendo necesaria ninguna actuación por parte del país miembro para que tenga validez. Se trata por tanto de una declaración unilateral, por la que el Fondo se obliga a prestar asistencia financiera al país miembro bajo determinadas condiciones. En este sentido, en el caso concreto de los acuerdos de derecho de giro, el artículo XXX (b) del Convenio establece que se entiende por tal “una decisión del Fondo mediante la cual se asegura a un país miembro que podrá efectuar compras con cargo a la Cuenta de Recursos Generales de conformidad con los términos de la decisión durante un plazo determinado y hasta una suma específica.”. Pese a ello, es innegable la relación del acuerdo del Fondo con la CDI y el MPEF, en la medida en que el acuerdo se remite en repetidas ocasiones al contenido de la CDI o el MPEF.

El Fondo ha venido estableciendo tradicionalmente que la decisión por la que se adopta el acuerdo de financiación no debe entenderse como un acuerdo internacional, sino que se trata de un instrumento financiero *sui generis*. Así se recogía en las Directrices sobre la Condicionalidad de 1979 (que, en su párrafo tercero, establecían que los acuerdos de derecho de giro “no constituyen acuerdos internacionales”), y se ha generalizado en las Directrices de 2002 para todos los instrumentos financieros del Fondo (que, en su párrafo noveno, dispone que “Los acuerdos del Fondo no son acuerdos internacionales”). Es por ello que las Directrices imponen la obligación de evitar “lenguaje que tenga una connotación contractual”, y, en particular, cláusulas que establezcan derechos y obligaciones⁵⁶. Tampoco cabe entender que existen dos declaraciones unilaterales vinculantes, una por parte del país miembro (la CDI y el MPEF) y otra por parte del Fondo. En vez de ello, lo que hay es una única declaración unilateral vinculante, la

⁵⁶ *Ibid*, nota 15, p. 74

emitida por el Fondo. La CDI enviada por el país miembro se entiende, a lo sumo, como una declaración de intenciones⁵⁷.

La caracterización planteada por el Fondo es discutida por algunos autores, que consideran que los acuerdos por los que el Fondo presta asistencia financiera son verdaderos acuerdos internacionales⁵⁸. Aunque relevante, la discusión sobre la naturaleza jurídica de estos acuerdos escapa del objeto de este trabajo, por lo que no profundizaremos en ella.

La no consideración del acuerdo del Fondo como acuerdo internacional acarrea importantes consecuencias jurídicas, tanto a nivel interno como a nivel internacional. En primer lugar, permite una mayor imprecisión en las disposiciones del acuerdo, lo cual aporta una mayor flexibilidad. Así, cabe introducir cláusulas con ciertas connotaciones subjetivas que no podrían incorporarse en un contrato al uso⁵⁹. Además, se evita, en muchas ocasiones, la necesidad de obtener aprobación parlamentaria del acuerdo. No es inusual que los sistemas jurídicos de los Estados prevean un procedimiento especial para la adopción de acuerdos internacionales, normalmente más garantista que el necesario para adoptar leyes nacionales. Al evitar la calificación del acuerdo del Fondo como acuerdo internacional, se consigue evitar este procedimiento⁶⁰. En tercer lugar, se evita tener que registrar el acuerdo en la ONU, lo cual incrementa la confidencialidad del mismo (con independencia de que muchos de los documentos en los que el acuerdo se basa sean públicos)⁶¹. Por último, el Estado no queda obligado por nada, por lo que puede incumplir con las disposiciones del programa sin temor a incurrir en responsabilidad internacional, lo cual puede ser un factor importante para algunos países⁶². Ello también supone una menor carga para el Fondo, que no ha de llevar a cabo una supervisión constante de las actuaciones del país miembro, a fin de comprobar que cumple con sus obligaciones⁶³.

En cuanto al contenido del acuerdo, la Decisión Núm. 10464-(93/130) de 13 de septiembre de 1993, reformada por las Decisiones Núm. 14287-(09/29), de 24 de marzo

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ García, G., "Understanding IMF stand-by arrangements from the perspective of international and domestic law: the experience of Venezuela in the 1990s", *SIEL Third Biennial Global Conference*, 2012

⁵⁹ *Ibid*, nota 2, p. 22

⁶⁰ *Ibid*, nota 23, p. 49

⁶¹ *Ibid*, nota 2, p. 22; nota 23, p. 49

⁶² *Ibid*, nota 2, p. 22; nota 23, p. 94

⁶³ *Ibid*, nota 2, p. 23

de 2009, 14407-(09/105) de 26 de octubre de 2009 y 15113-(12/24) de 14 de marzo de 2012 contiene un modelo del acuerdo de derecho de giro estándar. En base a este modelo (puesto que no cabe analizar los acuerdos adoptados por el Fondo, en la medida en que son confidenciales), el contenido del acuerdo de derecho de giro es el siguiente:

1. Plazo del acuerdo y cantidades máximas a las que el país miembro tiene acceso⁶⁴.
2. Calendario del acuerdo: en qué fechas y por qué cantidades se estructuran los distintos tramos de financiación.
3. Condiciones para acceder a los distintos tramos de financiación. Se incluyen aquí las condicionalidades a las que se sujeta el programa (criterios de ejecución, indicadores estructurales...). Las condicionalidades concretas dependerán del caso concreto, si bien hay algunas que se incluyen en todo caso (pues son inherentes a los fines del Fondo)⁶⁵. En principio, las condicionalidades deben hacer referencia a la CDI enviada por el país miembro⁶⁶.
4. Otras disposiciones generales: no tener deudas pendientes con el Fondo, forma en la que se accederá a los fondos, obligación de devolver el préstamo, obligación de permanecer en contacto con el Fondo, obligación de consultar determinadas operaciones con el Fondo.

3.2.6. Ejecución del acuerdo

Una vez que se ha concedido el acuerdo, tan sólo resta ejecutarlo. En cuanto a su funcionamiento, como se ha ido comentando, el acuerdo se estructura de tal manera que los fondos se ponen a disposición de forma gradual, a medida que se implementa el programa económico que justifica el acuerdo⁶⁷.

⁶⁴ Los diferentes instrumentos financieros del Fondo tienen diferentes límites respecto del plazo máximo y la cantidad máxima del acuerdo. Para un resumen de las diferencias entre los distintos instrumentos financieros del Fondo, ver International Monetary Fund, “IMF Annual Report 2016”, 2016, p. 66 y ss.

⁶⁵ En concreto, el artículo 3 (d) del modelo estándar del acuerdo de derecho de giro impone como condicionalidades las siguientes prohibiciones, asociadas al artículo VIII del convenio: (i) imponer o intensificar restricciones en los pagos corrientes, (ii) establecer regímenes de tipos de cambio múltiples, (iii) concluir acuerdos bilaterales de pago contrarios al artículo VIII, y (iv) imponer o intensificar restricciones a la importación por razones de balanza de pagos.

⁶⁶ El Fondo, sin embargo, no está vinculado por la CDI. En el acuerdo se pueden establecer más o menos condicionalidades de las que se recogen en la CDI, si bien lo habitual es que se incorporen todas las recogidas en el mismo, en la medida en que el documento refleja el resultado de la negociación entre el país miembro y el Fondo.

⁶⁷ *Ibid*, nota 3, p. 9

A título de ejemplo, se reproduce el calendario de desembolsos de un acuerdo de derecho de giro para Costa Rica:

Cuadro 1. Calendario de Desembolsos Propuesto

Monto	Fecha	Condiciones del desembolso
DEG 328.200.000	10 de abril de 2009	Aprobación del acuerdo <i>Stand-By</i> de 15 meses por parte del Directorio Ejecutivo
DEG 41.025.000	17 de septiembre de 2009	Cumplimiento de los criterios de ejecución para fin de junio de 2009 y conclusión de la primera revisión en el marco del acuerdo <i>Stand-By</i>
DEG 41.025.000	14 de diciembre de 2009	Cumplimiento de los criterios de ejecución para fin de septiembre de 2009 y conclusión de la segunda revisión en el marco del acuerdo <i>Stand-By</i>
DEG 41.025.000	16 de marzo de 2010	Cumplimiento de los criterios de ejecución para fin de diciembre de 2009 y conclusión de la tercera revisión en el marco del acuerdo <i>Stand-By</i>
DEG 41.025.000	17 de junio de 2010	Cumplimiento de los criterios de ejecución para fin de marzo de 2010 y conclusión de la cuarta revisión en el marco del acuerdo <i>Stand-By</i>

El funcionamiento del acuerdo de financiación es el siguiente: a 10 de abril de 2009 el acuerdo se aprueba y se ponen a disposición de Costa Rica 328 millones de DEG⁶⁸. A 17 de septiembre de 2009⁶⁹ se evaluará si Costa Rica ha cumplido con las condicionalidades (los criterios de ejecución y la revisión del programa) que se contenían en el acuerdo adoptado por el Fondo. Si es así, se pondrá a disposición de Costa Rica el siguiente tramo, de 41 millones de DEG.

En caso de incumplimiento de las condicionalidades, los fondos serán retenidos. Si se da esta situación, el Fondo puede optar por dispensar el cumplimiento o reajustar el programa. Profundizaremos en esta cuestión al analizar las distintas modalidades de condicionalidad.

⁶⁸ Los DEG son Derechos Especiales de Giro. El Fondo presta su asistencia financiera a través de DEG, una especie de divisa propia.

⁶⁹ Si bien normalmente se establece una fecha límite para verificar las condicionalidades, se ha previsto también la posibilidad de insertar ‘tramos flotantes’. Por medio de estos, en vez de establecer una fecha concreta en la que se han de verificar las condiciones del acuerdo, se pone a disposición el siguiente tramo de financiación cuando se verifique la condición en realidad. Con ello se trata de otorgar una mayor flexibilidad a los acuerdos del Fondo. (DC, p. 13)

3.3. Principios.

La evolución de la condicionalidad en el Fondo revela una progresiva inclinación hacia el establecimiento de ciertos principios que se han de observar a la hora de diseñar e implementar condiciones en los acuerdos del Fondo. Si bien las Directrices originales de 1979 no contenían una enunciación expresa de los mismos, la práctica del Fondo fue progresivamente tendiendo a ello⁷⁰. En la actualidad, la importancia de los principios inspiradores es clara. Así, el primer apartado de las Directrices sobre la condicionalidad lleva por título “Principios”, y todas las revisiones que se han llevado a cabo hasta ahora se han centrado en evaluar el cumplimiento de los mismos⁷¹.

A continuación se exponen los principios más relevantes que se desprenden de las Directrices.

3.3.1. Identificación nacional.

El Fondo debe asegurarse que “el país miembro sea el primeramente responsable de la selección, diseño e implementación de sus políticas económicas y financieras” (DC, p. 3). Con ello se busca que sean las autoridades de los países miembros quienes formulen e implementen los programas, desarrollando el Fondo una labor de apoyo, secundaria: “la condicionalidad debe ser un complemento, no un sustituto [a la participación nacional]”⁷². Ello se traduce en un “diálogo activo” (DODC, p. 6) entre el Fondo y el país miembro en todas las etapas del proceso, prestando ayuda y cooperando en la elaboración de los documentos necesarios (como puede ser la CDI) pero nunca sustituyendo al país (si bien el propio Fondo reconoce que ciertos países cuentan con una capacidad limitada en la que la intervención del Fondo debe ser más intensa (DODC, p. 6)).

El deber de cooperación del Fondo alcanza distintos ámbitos. En primer lugar, el diseño del programa, debiendo tratar de compaginar los objetivos del mismo con las preferencias programáticas del país. Para ello, el Fondo se apoyará en los datos que tenga disponibles (por consultar del artículo IV, visitas, informes y demás) e identificará los problemas del

⁷⁰ Ver, entre otros, *ibid.*, nota 52

⁷¹ Ver *Conditionality in Fund-Supported Programs-Policy Issues* (2001), *Review of the 2002 Conditionality Guidelines* (2005) y *2011 Review of Conditionality* (2012)

⁷² International Monetary Fund, “Statement of the IMF Staff. Principles Underlying the Guidelines on Conditionality”, 2006, p. 3

país, posibles reformas, objetivos, y riesgos (DODC, p. 7). En segundo lugar, el Fondo también debe ayudar al país a recabar apoyos para las políticas que este pretende implementar (especialmente cuando se trata de acuerdos para la reducción de la pobreza) (DODC, p. 8). Ello implica apoyar procesos participativos y transparentes, así como, si el país miembro lo permite, contactar con grupos de interés. En tercer lugar, el Fondo debe identificar posibles dificultades de implementación del programa, ya sea por problemas de capacidad, sociales o de otro tipo (DODC, p. 9-10). Por último, el Fondo puede asistir en las relaciones con otras entidades multilaterales, como el Banco Mundial o instituciones regionales. Ello es especialmente importante en relación a aquellas áreas que quedan fuera de las competencias del Fondo, así como en aquellas en las que puedan darse problemas de solapamiento de competencias (DODC, p. 11-12).

De este principio se desprende una importante consecuencia, en la medida en que el Fondo tan sólo aprobará un acuerdo si considera que el miembro está suficientemente comprometido con la implementación del programa (DC, p. 5). De ahí que se haya tratado de incrementar este compromiso mediante, por ejemplo, la flexibilización de ciertos aspectos de la condicionalidad, como es el calendario de adopción de medidas (DODC, p. 27)⁷³.

El Fondo promueve la identificación nacional de los programas dado que considera que ello favorece la implementación exitosa de los mismos, puesto que aquellas políticas apoyadas por el país miembro tienen más probabilidad de éxito (DC, p. 3). Desde el Fondo se argumenta que tan sólo si el país miembro está comprometido con el programa este tendrá éxito (DC, p. 5)⁷⁴, si bien los resultados no son conclusivos⁷⁵.

3.3.2. Parsimonia.

El principio de parsimonia establece que las condicionalidades han de ser las mínimas posibles. Es por ello que tan sólo se podrán incluir aquellas condicionalidades que resulten indispensable para (DC, p. 7 (a))⁷⁶:

⁷³ International Monetary Fund, “2011 Review of Conditionality, Background Paper 1: Content and Application of Conditionality”, 2012, p. 36

⁷⁴ International Monetary Fund, “2011 Review of Conditionality, Overview Paper”, 2012, p. 29

⁷⁵ *Ibid*, nota 73, p. 34

⁷⁶ *Ibid*, nota 72, p. 6

- alcanzar los objetivos del programa (que pueden consistir en resolver los problemas de balanza de pagos sin perjudicar la prosperidad internacional y/o alcanzar viabilidad externa a medio plazo, a la vez que se promueve el desarrollo económico sostenible (DC, p. 6)).
- monitorizar la implementación del programa.
- implementar disposiciones del Convenio constitutivo. Estas condicionalidades, son a las que se incluyen en todos los acuerdos del Fondo (ver apartado anterior).
- implementar políticas adoptadas bajo el Convenio constitutivo.

Una condición se considera indispensable si se puede calificar como de “importancia crítica” (DODC, p. 13)⁷⁷. Se entiende que una condición es crítica si, de no ser implementada, se espera que los objetivos del programa no se alcancen o no se pueda monitorizar el mismo (DODC, p. 13). No todas las reformas propuestas por el país miembro en el MPEF son necesariamente indispensables para alcanzar los objetivos del programa, y, por tanto, no todas las reformas propuestas se incluirán como condicionalidades (DODC, p. 15).

Como caso particular, cuando se trate de un acuerdo en el que el Fondo colabore con otras agencias o entidades, se puede considerar que una condición es crítica cuando de la incorporación de la misma depende el financiamiento del programa (DODC, p. 15). Ello sin embargo no significa que puedan darse casos de condicionalidad cruzada, como veremos más adelante.

El principio de parsimonia se aplica en todo caso. Por una parte, afecta a todas las modalidades de condicionalidad, incluidas aquellas de carácter indicativo (como las metas indicativas o los indicadores estructurales de referencia)⁷⁸. Por otra parte, la criticidad normalmente se relacionará con áreas de competencia del Fondo, pero también puede predicarse respecto de áreas que no son de su competencia directa (DODC, p. 14).

La criticidad de una condición debe estar debidamente justificada, de tal forma que en los informes que se eleven al Directorio Ejecutivo se deben explicar la relación entre los objetivos del programa y las condicionalidades establecidas. En la práctica, ello supone que las condiciones se deben relacionar con las medidas y objetivos recogidos en el MPEF (DODC, p. 28). Cuando la condicionalidad afecte a áreas en las que el Fondo no tiene

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ *Ibid*, p. 8

competencia, el requisito de justificación se intensifica, debiendo, en la medida de lo posible, consultar con otras agencias o expertos sobre la necesidad de la condición (DC, p. 8; DODC, p. 14).

3.3.3. Uniformidad y consideración de las circunstancias particulares de cada país miembro.

El Fondo promueve el tratamiento uniforme de los países miembros (DC, p. 5), en consonancia con el principio de igualdad soberana de los Estados. Pese a ello, la igualdad formal no implica necesariamente la igualdad material, y el Fondo es consciente de que no todos los países se enfrentan a los mismos problemas. Es por ello que el tratamiento uniforme se entiende como “la aplicación consistente de las políticas” del Fondo⁷⁹, aceptándose sin mayor problema la adaptación de las políticas concretas a las circunstancias de cada país miembro.

De esta forma, las Directrices establecen que se habrá de atender a las circunstancias particulares a las que se enfrenta cada país miembro (DC, p. 4). Estas circunstancias incluyen los objetivos sociales y políticos del país, sus prioridades económicas, las causas de los problemas en la balanza de pagos, la capacidad administrativa para la implementación de las reformas, el instrumento financiero empleado, el historial de implementación del país, las posibles dificultades de implementación y otras (DC, p. 4; DODC, p. 9)⁸⁰. Así, por ejemplo, un acuerdo de tipo no concesional no se otorgará bajo los mismos términos que uno concesional; y un acuerdo con un horizonte temporal reducido tendrá menos medidas estructurales que un acuerdo que se prolongue en el tiempo.

3.3.4. Coordinación

Las Directrices requieren que el Fondo colabore con otras instituciones multilaterales, de tal forma que la asistencia técnica del Fondo, el diseño del programa y las

⁷⁹ *Ibid*, p. 9

⁸⁰ *Ibidem*

condicionalidades sean, en la medida de lo posible, consistentes con las iniciativas de otras instituciones multilaterales (DC, p. 8).

El objetivo que se persigue es que la asistencia de las distintas instituciones sea lo más eficiente posible, de tal forma que no se produzcan contradicciones entre los requerimientos de una y otra y que los programas, considerados en su conjunto, tengan sentido. El deber de cooperación es bastante extenso, puesto que, por ejemplo, se requiere que al diseñar las condicionalidades se tengan en cuenta las que se han impuesto por otras instituciones (a fin de no imponer al Estado una carga excesiva) (DODC, p. 15). Sin embargo, tal y como estudiaremos más adelante, se prohíbe la condicionalidad cruzada.

En la práctica, la institución más relevante con la que colabora el Fondo es el Banco Mundial. Existe un acuerdo entre ambas instituciones (ambas, agencias especializadas de la ONU) a fin de coordinar sus actuaciones. Se trata del Concordato entre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, adoptado en el marco del artículo X del Convenio, que regula la colaboración de ambas instituciones en la asistencia financiera a los países miembros. En él se desarrollan diferentes temas, tales como los procedimientos de colaboración y la relación con instituciones terceras. Es relevante que se subraya la independencia de las decisiones de ambas instituciones (puesto que la condicionalidad cruzada está prohibida).

3.3.5. Claridad

El principio de claridad impone distintas obligaciones a la hora de diseñar las condicionalidades. En primer lugar, implica que se han de distinguir claramente las condicionalidades de las que depende la asistencia financiera (lo que hemos venido llamando condicionalidades) de otra serie de objetivos o metas que se pretendan alcanzar con el programa que no suponen condiciones para la asistencia financiera⁸¹. Ello es así porque, en virtud del principio de parsimonia, se ha de tratar de reducir las condiciones al mínimo posible, pero el programa no se puede limitar a un listado de condiciones, por lo que es necesario explicar con suficiente detalle el programa económico del país miembro. Por ello, se hace necesario distinguir una cuestión de la otra, a fin de no establecer más condicionalidades de las necesarias. En la práctica, esto supone resumir

⁸¹ *Ibid*, p. 13

las condicionalidades de las que depende el préstamo en tablas y listados de fácil identificación.

De este principio también se deriva la necesidad de detallar suficientemente las condiciones, de tal forma que no quepa duda sobre en qué consiste la condicionalidad (DODC, p. 17). Este requerimiento es la razón de ser del MTE, que establece qué se ha de entender por cada concepto que constituye una condicionalidad en el programa económico del país miembro.

3.4. Modalidades

La decisión de Directrices sobre la condicionalidad recoge, en su párrafo 11, qué tipo de condicionalidades pueden establecerse a los países miembros. Las modalidades enunciadas son acciones previas, criterios de ejecución, revisiones del programa, indicadores estructurales de referencia y metas indicativas.

Las Directrices emplean el término “en particular” al enunciar las modalidades de condicionalidad, lo cual sugiere que se trata de un listado ejemplificativo y no exhaustivo. A pesar de ello, las condicionalidades que se utilizan en la práctica se limitan a las modalidades recogidas en las Directrices⁸².

3.4.1. Acciones previas

Las acciones previas son condiciones que se han de verificar antes de que el Fondo apruebe el acuerdo correspondiente (si bien también se pueden requerir acciones previas una vez el acuerdo ha sido aprobado, a fin de dispensar el cumplimiento de determinadas condiciones o para aprobar la revisión del programa) (DC, p. 11(a)). Se trata de acciones (generalmente, medidas estructurales) que el país miembro debe realizar antes de que se celebre la sesión en la que el Directorio Ejecutivo vaya a decidir sobre la aprobación o no del acuerdo (o de la dispensa o la aprobación de la revisión) (DODC, p. 23). Es por ello que en los informes del personal que se elaboran para la sesión del Directorio Ejecutivo se establece si las acciones previas se han realizado y, en caso contrario, la fecha en que

⁸² Las DODC, por ejemplo, tan sólo se ocupan de estas condicionalidades. Y en cualquier propuesta de acuerdo no se recogen tipos distintos a los aquí previstos.

se espera que se realicen (que siempre será previa a la fecha de la sesión del Directorio Ejecutivo. La práctica del Fondo ha establecido que la fecha límite para realizar la acción será de 5 días antes de la sesión (DODC, p. 23))⁸³.

En la medida en que la acción previa se ha de realizar antes de la adopción del acuerdo, podría plantearse que, en puridad, no son condicionalidades, puesto que si no se han realizado no habrá acuerdo alguno. Sin embargo, el Fondo ha optado por considerarlas como verdaderas condicionalidades, incorporándolas al acuerdo mediante una cláusula expresa que establece que el acuerdo se adopta sobre la base de que la información sobre las acciones previas requeridas es correcta. El objetivo que se persigue con esta técnica es que se puedan aplicar las Directrices sobre Acciones Correctivas, que no serían aplicables en caso de no considerar las acciones previas como condiciones⁸⁴.

Las acciones previas deben ser “críticas para la implementación exitosa del programa” (DC, p. 11(a)). Además de las situaciones resultantes de la aplicación del principio de parsimonia detallado anteriormente, el Fondo entiende que una acción previa es crítica cuando hay dudas sobre si una medida crítica será adoptada o no una vez aprobado el acuerdo (DODC, pp. 9, 23). En este caso, las dudas pueden deberse a motivos diversos, como son la falta de compromiso del país miembro con el programa o porque existan dificultades a nivel interno para adoptar las medidas necesarias (por ejemplo, si se requiere la adopción de una ley y el gobierno no cuenta con el control del poder legislativo). En la práctica, ello ha supuesto que acciones previas se empleen habitualmente en países con un pobre historial de implementación o con inestabilidad a nivel interno⁸⁵.

Por otra parte, las Directrices insisten en la necesidad de evitar establecer demasiadas acciones previas por los efectos perjudiciales que ello puede suponer a la hora de implementar el programa (DC, p. 11(a)). Sin embargo, tras la Decisión Núm. 14280-(09/29), que establece la prohibición de establecer criterios de ejecución de tipo estructural como condicionalidades, es posible que parte de las condiciones que anteriormente se incluían como criterios de ejecución estructurales pasen a requerirse como acciones previas, lo cual podría llevar a un incremento de las mismas (DODC, p.

⁸³ Así, por ejemplo, el informe de personal núm. 14/361 de Honduras establece, en la Tabla 11, que se han completado 2 de las 3 acciones previas, y determina la fecha en la que se completará la última de ellas.

⁸⁴ *Ibid*, nota 3, p. 18

⁸⁵ *Ibid*, p. 17

19). Pese a ello, los datos parecen apuntar a un descenso en el número de acciones previas⁸⁶.

3.4.2. Criterios de ejecución.

Los criterios de ejecución son “variables cuya observancia o inobservancia se establece como condición formal para realizar los desembolsos” (DC, p. 11(b)). Los desembolsos sólo se producirán si los criterios de ejecución se verifican⁸⁷, si bien es posible que mediante decisión del Directorio Ejecutivo se dispense el cumplimiento de los mismos⁸⁸. Tradicionalmente, los criterios de ejecución podían ser de dos tipos, cuantitativos y estructurales⁸⁹. Los criterios cuantitativos son metas numéricas en relación a ciertas variables macroeconómicas, como pueden ser límites al déficit público o techos a la deuda pública. Por su parte, los criterios cualitativos son medidas que han de implementarse para que el programa tenga éxito, como, por ejemplo, llevar a cabo reformas legislativas o privatizar un determinado sector.

Sin embargo, como comentábamos anteriormente, la Decisión Núm. 14280-(09/29) ha establecido la prohibición de establecer criterios de ejecución de tipo estructural. Por tanto, a día de hoy tan sólo cabe incorporar criterios de ejecución cuantitativos, debiéndose establecer las medidas estructurales mediante otras modalidades de condicionalidad (como pueden ser acciones previas o revisiones de programa) (DODC, p. 19).

En relación a los criterios de ejecución cobra especial relevancia el criterio de claridad anteriormente explicado. Así, las Directrices sobre la Condicionalidad subrayan que las variables sobre las que se establezcan criterios de ejecución deben estar “claramente especificadas” y deben poder ser “controladas de forma objetiva”. Es por ello por lo que se acompaña un MTE a la solicitud de asistencia financiera, ya que en este se define de forma clara qué se entiende por cada concepto, cómo se mide y con qué frecuencia.

⁸⁶ *Ibid*, nota 74, Figure 8

⁸⁷ El modelo de acuerdo de derecho de giro establece, en su artículo tercero, apartado a, que el miembro no podrá acceder a los desembolsos si los datos indican que no ha cumplido con los criterios de ejecución cuantitativos.

⁸⁸ El modelo de acuerdo de derechos de giro recoge, en el párrafo final del artículo tercero que el acceso a los desembolsos se producirá sólo cuando “se llegue a un acuerdo entre el Fondo y el país miembro en relación a las circunstancias en las que se puede seguir produciendo el desembolso”.

⁸⁹ *Ibid*, nota 3, pp. 12-13

El incumplimiento de los criterios de ejecución cuantitativos supone, como apuntábamos, que se bloquea el tramo de financiación correspondiente. Ahora bien, el Fondo puede, mediante decisión del Directorio Ejecutivo, dispensar del cumplimiento del criterio (DC, p. 12). Para ello, el Fondo deberá estar convencido de que, pese a no haberse observado el criterio de ejecución cuantitativo, el programa se podrá implementar con éxito. Esta condición se verificará cuando el incumplimiento es menor o temporal (entendiéndose como incumplimiento menor tanto las desviaciones poco relevantes respecto del objetivo como las situaciones en las que, por una razón u otra, la condición deja de considerarse como crítica), o en aquellos casos en que el país miembro ha adoptado medidas correctivas que garanticen la implementación (DC, p. 12; DODC, p. 24).

3.4.3. Revisiones de programa.

Las revisiones de programa son evaluaciones generales del programa del país miembro, en las que el Directorio Ejecutivo examina si el programa del país miembro se está implementando satisfactoriamente o no⁹⁰. Supone analizar si el programa, tal y como se está implementando, será capaz de alcanzar los objetivos propuestos. Las revisiones de programa se suelen establecer como condicionalidades periódicas (usualmente, cada seis meses), de tal forma que si un país no supera la revisión en cuestión no podrá acceder a más recursos del Fondo. Para la evaluación se considerarán, entre otros aspectos, si se han cumplido con los criterios de ejecución, con las metas indicativas y con los indicadores estructurales de referencia, así como otras cuestiones que se consideren relevantes (DC, p. 11 (c)(i)).

En caso de que un Estado miembro no supere la revisión del programa, ello no implica necesariamente que el acuerdo deje de tener validez. En vez de ello, lo que suele hacer es ‘reformular’ el acuerdo original, condicionando la aprobación de la revisión del programa al establecimiento de nuevas condicionalidades. A este respecto, se requiere que los documentos originales (CDI, MPEF, acuerdo...) describan en la medida de lo posible las condicionalidades que habrían de incorporarse bajo las revisiones de programa, de tal forma que las nuevas condicionalidades estén justificadas bajo el acuerdo original

⁹⁰ *Ibid*, p. 15

(DODC, p. 18). Con ello se busca evitar que se aproveche las revisiones de programa para añadir nuevas condiciones que, en verdad, no cabría establecer.

Por otra parte, cabe apuntar que, en la medida en que los criterios de ejecución estructurales ya no están permitidos, y que los indicadores estructurales de referencia no determinan, por sí solos, el acceso a los fondos del acuerdo, las revisiones de programa se han configurado como la vía para establecer la condicionalidad estructural en los acuerdos del Fondo (DODC, p. 19).

3.4.4. Indicadores estructurales de referencia.

Los indicadores estructurales de referencia se han de considerar en todo caso en el contexto de una revisión del programa (DC, p. 11 (d)(ii)). Se trata de medidas que se emplean como hitos del programa, al marcar la consecución de objetivos importantes del mismo.

Esta condicionalidad no se puede emplear como condicionalidad de la misma forma que los criterios de ejecución. El no cumplimiento de una condición establecida como indicador estructural de referencia no supone que los próximos tramos de financiación queden bloqueados (DC, p. 11 (d)(ii), DODC, p. 20). Como mucho, será un indicio de que el programa puede estar sufriendo dificultades, que habrá de valorarse en el marco de una revisión del programa (DODC, p. 20).

Originalmente, los indicadores estructurales de referencia se concibieron como una forma de establecer medidas estructurales que, por ser demasiado ambiguas o difíciles de supervisar, no podían establecerse como criterios de ejecución estructurales (DODC, p. 11 (d)(ii)). Sin embargo, tras la Decisión que prohíbe los criterios de ejecución estructurales, esta distinción ha perdido relevancia. A falta de este instrumento, los indicadores estructurales de referencia se han convertido en el vehículo para incorporar medidas estructurales en el programa (con independencia de su especificación).

Los indicadores estructurales de referencia pueden convertirse en acciones previas en el marco de una revisión del programa.

3.4.5. Metas indicativas.

Las metas indicativas responden a la misma idea que los indicadores estructurales de referencia. Se trata de variables macroeconómicas que no podían establecerse como criterios de ejecución cuantitativos debido a la incertidumbre asociada a las mismas (DC, p. 11 (d)(i)).

Al igual que los indicadores estructurales de referencia, las metas indicativas no determinan el acceso o no al siguiente tramo de financiación, sino que se han de valorar en el contexto de una revisión del programa (DC, p. 11 (d)(i)). Al realizar la revisión del programa, las metas indicativas se podrán reevaluar y establecer como criterios de ejecución cuantitativos.

Más allá de las diferencias mencionadas, las metas indicativas siguen el régimen de los criterios de ejecución cuantitativos.

3.5. Limitaciones

El Fondo cuenta con una libertad bastante amplia a la hora de establecer las condicionalidades que considere necesarias. Sin embargo, esa libertad no es absoluta y existen una serie de límites que el Fondo no puede sobrepasar.

3.5.1. El tramo de reserva.

No todos los desembolsos del Fondo pueden condicionarse a la adopción de ciertas medidas o la consecución de determinados objetivos. Cuando la asistencia financiera requerida no supere el llamado tramo de reserva⁹¹, no se podrá sujetar el desembolso a ninguna condicionalidad, más allá de las condiciones generales del artículo V, sección 3 (b)⁹². Así se desprende de la primera frase de este artículo, que establece que “Todo país tendrá derecho a comprar (...) con sujeción a las condiciones siguientes”. Las condiciones

⁹¹ El tramo de reserva constituye “La cuota de un país miembro menos las tenencias del FMI de la moneda de un país miembro en la Cuenta de Recursos Generales (excluidas las tenencias resultantes del uso del crédito del FMI por el país miembro y las tenencias existentes en la Cuenta No. 2 del FMI que no excedan de una centésima parte de la cuota del país)”. Departamento de Tesorería, “Organización y operaciones financieras del FMI”, *Serie de Folletos – Fondo Monetario Internacional*, n. 45-S, 2001, p. 216

⁹² *Ibid*, p. 72

ahí establecidas (las condiciones generales) constituyen un listado exhaustivo de condiciones exigibles al país miembro cuando “la compra propuesta esté comprendida en el tramo de reserva”.

La razón por la que estos desembolsos no pueden sujetarse a condicionalidad es que técnicamente no constituyen asistencia financiera, en la medida en que el país miembro simplemente está retirando fondos que el mismo depositó en un momento anterior. No se trata, pues, de un crédito del Fondo, sino que el país miembro está usando sus propios recursos (que estaban depositados en el Fondo)⁹³.

3.5.2. Condicionalidad cruzada.

Las Directrices sobre la Condicionalidad prohíben expresamente la condicionalidad cruzada en el párrafo octavo. La condicionalidad cruzada es la situación en la que “el uso de recursos del Fondo se somete a las reglas y decisiones de otras organizaciones” (DC, p. 8). La prohibición de la condicionalidad cruzada impide, por tanto, delegar a otra organización el poder de establecer condiciones o de comprobar si las condiciones se han cumplido⁹⁴. El Fondo es el único competente y responsable para ello.

El Fondo no ha desarrollado en mayor detalle el concepto de condicionalidad cruzada. La doctrina, sin embargo, ha distinguido entre condicionalidad cruzada formal e informal⁹⁵. La condicionalidad cruzada formal se produce cuando en el acuerdo de asistencia financiera se establece una referencia a las condiciones requeridas por otra institución, entendiéndose el incumplimiento de estas últimas como el incumplimiento de las condiciones del acuerdo⁹⁶. Ello puede manifestarse de distintas formas⁹⁷: poder de veto sobre un acuerdo, requerimiento de conformidad de dos o más instituciones para la adopción del acuerdo, o la cancelación del acuerdo por incumplimiento de pagos ante la otra institución son sólo algunos de ellas. Por su parte, la condicionalidad cruzada informal es aquella en la que, pese a no existir un acuerdo formal, las acciones individuales de una y otra institución llevan a un resultado equivalente al que resultaría

⁹³ Zimmermann, C.D., *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 65

⁹⁴ *Ibid*, nota 3, p. 23

⁹⁵ Kremmydas, N. “The Cross-Conditionality Phenomenon-Some Legal Aspects”, *The International Lawyer*, vol. 23, n. 3, 1989, p. 652

⁹⁶ World Bank, “Review of World Bank Conditionality”, 2005, p. 64

⁹⁷ *Ibid*, nota 95, p. 653

de existir ese acuerdo⁹⁸. Ello se produciría, por ejemplo, cuando ambas instituciones requirieran un mismo paquete de condicionalidades (en la medida en que, en la práctica, parece que existiera un requerimiento de conformidad entre dos o más instituciones)⁹⁹.

La prohibición de la condicionalidad cruzada no impide la colaboración con otras instituciones. Al contrario, esa colaboración se fomenta, como se explicó en apartados anteriores. El límite entre cooperación y condicionalidad cruzada puede no ser siempre claro. Así, por ejemplo, el Fondo considera que, en un programa conjunto entre el Fondo y otra institución, existe condicionalidad cruzada si el desembolso de los recursos del Fondo se hiciera depender del cumplimiento de las condiciones establecidas por la otra institución. Sin embargo, no existiría condicionalidad cruzada cuando, debido a que no se han cumplido las condiciones establecidas por la otra institución, la falta de desembolsos por parte de la otra institución comprometiera la financiación del programa (DODC, p. 16).

La cooperación del Fondo es especialmente intensa con el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Es por ello por lo que el Fondo se ha preocupado de subrayar la importancia de evitar la condicionalidad cruzada en varias ocasiones (tal y como apuntamos al tratar el principio de cooperación).

Por último, cabe apuntar que esta prohibición afecta al Fondo, como es lógico. Nada impide que otras instituciones (salvo que tengan cláusulas de prohibición de la condicionalidad cruzada análogas) hagan depender su asistencia financiera de las reglas y decisiones del Fondo. De hecho, en muchas ocasiones, los prestamistas privados (como pueden ser los bancos) condicionan la validez de sus préstamos a que el país obtenga un préstamo del Fondo o a que cumpla las condiciones para que el acuerdo de derechos de giro sea desembolsado, por ejemplo¹⁰⁰.

3.5.3. Carácter apolítico de la institución.

En la medida en que los fines del Fondo, contenidos en el artículo I del Convenio, son todos de naturaleza económica, y dado que se ha interpretado que se trata de una lista

⁹⁸ *Ibid*, nota 95

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ *Ibid*, nota 46, p. 17

exhaustiva y no enunciativa, se ha entendido que el Fondo es una institución apolítica¹⁰¹. Ello implica que el Fondo no puede introducir condicionalidades que se refieran a cuestiones de naturaleza política, como puede ser la promoción de los derechos humanos o la reducción del gasto militar¹⁰².

De esta cuestión se ocupa la Declaración del Directorio Ejecutivo 97/125, de 2 de julio de 1997, sobre Cuestiones de Gobernanza y Gasto Militar (DCGGM) . En ella se explica que las cuestiones de gobernanza son responsabilidad del país miembro, si bien puede darse el caso en que estas resulten de interés para la actividad del Fondo, en la medida en que tienen efectos en la economía (DCGGM, p. 4-5). Así, el Fondo tan sólo puede actuar sobre cuestiones de gobernanza económica, si bien se reconoce que “es difícil separar los aspectos económicos de la gobernanza de los aspectos políticos” (DCGGM, p. 6-7). Una cuestión tendrá relevancia económica si tiene un impacto significativo, actual o potencial, en los resultados macroeconómicos del país en el corto y medio plazo, o en la habilidad del gobierno de llevar a cabo políticas dirigidas a la viabilidad externa y el crecimiento sostenible (DCGGM, p. 9).

La limitación a aspectos económicos implica la prohibición de tomar decisiones en base al sistema político de un país, así como de interferir en las políticas internas o externas del país miembro. Es más, se prohíbe incluso tratar de influenciar la orientación política o las acciones políticas de un país miembro (DCGGM, p. 7).

Esta limitación no es, sin embargo, absoluta. El Fondo tiene que asegurarse de que “el país miembro es capaz de formular e implementar las políticas apropiadas”. Al juzgar esta capacidad, el Fondo puede evaluar la situación política a fin de evaluar si las políticas serán implementadas satisfactoriamente o no (DCGGM, p. 7). En el caso particular de la corrupción, se habrá de evaluar el impacto que esta tiene en los objetivos del programa y la situación económica del país. Si el impacto es considerable, la actuación del Fondo podrá ser más intensa que si la corrupción es mínima, en cuyo caso deberá limitarse a actividades de promoción de la transparencia y recomendaciones de buena gobernanza (DCGGM, p. 10-11).

En lo que respecta a los derechos humanos, el Fondo no ha adoptado ninguna política en particular, reiterando el carácter apolítico de la institución. En lo que al Fondo respecta,

¹⁰¹ *Ibid*, nota 15, p. 82

¹⁰² *Ibid*, nota 3, p. 24

las posibles vulneraciones de derechos humanos no son, como regla general, relevantes a la hora de conceder o no un acuerdo de financiación¹⁰³. La postura del Fondo contrasta con la del Banco Mundial, que entiende que cabe tener en cuenta las violaciones de los derechos humanos cuando estas sean tan intensas y obvias que tengan un efecto significativo en la economía¹⁰⁴.

3.5.4. Respeto al Convenio constitutivo.

Como limitación de carácter más general, las condicionalidades deben respetar el Convenio constitutivo. Ello implica, por una parte, que han de ser consistentes con los fines del Fondo (como se explicó al tratar el principio de parsimonia). Por otra parte, supone que el Fondo no puede emplear condicionalidades para limitar los derechos de los países miembros que tengan su base en disposiciones del Convenio¹⁰⁵.

3.6. Consecuencias por incumplimiento de las condicionalidades

En este apartado consideramos las consecuencias por incumplimiento (o no verificación) de las condicionalidades. Es importante notar que nos referimos únicamente a las condiciones que hemos ido comentando hasta ahora, como pueden ser los criterios de ejecución o las acciones previas. Cosa distinta es el incumplimiento de otras obligaciones, como la de repago del préstamo. Estas últimas no son condicionalidades en el sentido en que las hemos estado estudiando hasta ahora, y por ello no nos detendremos en su estudio.

En la medida en que el acuerdo de financiación no constituye un acuerdo internacional, ni la CDI o el MPEF son declaraciones unilaterales vinculantes, el país miembro no se ha obligado a nada, y, por tanto, no puede hablarse de un incumplimiento por parte del Estado. En consecuencia, no cumplir con los criterios de ejecución o no completar una revisión de programa no acarrea consecuencias jurídicas: no supone la imposición de sanciones o la pérdida de derechos derivados del Convenio del Fondo¹⁰⁶. Esto es una

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ Schlemmer-Schulte, S., "International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)", en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 106

¹⁰⁵ *Ibid*, nota 3, p. 23

¹⁰⁶ *Ibid*, nota 15, p. 74

situación querida, a fin de aliviar al Estado miembro, que seguramente tenga ya importantes problemas derivados del fracaso del programa. Al no haber consecuencias jurídicas, el país es libre de no abandonar el programa cuando quiera¹⁰⁷.

El hecho de que no existan consecuencias jurídicas no quita para que el incumplimiento acarree importantes consecuencias en la práctica. La primera y más importante es que se paralizarán los desembolsos hasta que se verifique la condición (o se dispense de su cumplimiento)¹⁰⁸. Tal y como se explicó anteriormente, los acuerdos del Fondo se estructuran de tal forma que los fondos son accesibles únicamente si se verifican las condiciones correspondientes. Por tanto, ante la no verificación de las mismas, los fondos no serán accesibles.

Por otra parte, no se puede obviar las importantes repercusiones en el tráfico económico que el incumplimiento de estas condiciones supone.

3.6.1. Acceso a los fondos pese al incumplimiento de las condicionalidades.

En ocasiones es posible que parezca que una condición se ha cumplido cuando en realidad no lo ha sido. En tal caso, el país miembro tiene acceso a los desembolsos sin haberse verificado las condiciones necesarias. Esta situación suele producirse debido a que la información que había disponible al tiempo de verificar el cumplimiento de las condiciones no era correcta (algo que ocurre con cierta frecuencia, especialmente en países subdesarrollados, no necesariamente por mala fe del país miembro sino porque su capacidad administrativa suele ser limitada).

A fin de regular esta situación se adoptó la Decisión Núm. 7842-(84/165), de 16 de noviembre de 1984, reformada por las Decisiones Núm. 12249-(00/77), de 27 de julio de 2000, y 13849-(06/108), de 20 de diciembre de 2006, de Directrices sobre Acciones Correctivas (DAC).

Esta situación es distinta de la explicada en párrafos anteriores, en la medida en que ha habido un incumplimiento, pero, en vez de bloquearse el desembolso de fondos, el país miembro ha podido acceder a los mismos debido a información errónea. Ese acceso

¹⁰⁷ *Ibid*, nota 3, p. 22

¹⁰⁸ *Ibid*, nota 15, p. 74

ilegítimo a los fondos ha de ser corregido, puesto que de lo contrario el sistema de condicionalidad se quebraría.

En primer lugar, se establece un límite temporal, pudiéndose regularizar únicamente los desembolsos realizados hace menos de cuatro años (DAC, p. 3). Por otra parte, si la condición no se cumplió en el momento en que se produjo el desembolso, pero se ha cumplido con posterioridad, la situación se entiende regularizada y no es necesario llevar a cabo ninguna acción correctiva (DAC, introducción).

En cuanto a los desembolsos susceptibles de regularización, el Directorio Ejecutivo tiene dos opciones: puede optar por cancelar el desembolso, obligando al miembro a la devolución de los fondos de los que haya hecho uso; o puede dispensar del cumplimiento de la condición (DAC, p. 4). La dispensa tan sólo se otorgará si (a) tras el desembolso, el país miembro ha adoptado medidas adicionales tendentes a alcanzar los objetivos del programa, o (b) el incumplimiento ha sido ‘de minimis’ o temporal. Conforme a la Decisión Núm. 13849-(06/108), de 20 de diciembre de 2006, Se entiende que un incumplimiento es de minimis si la desviación de la condicionalidad es tan pequeña que resulta tan trivial que no tiene impacto alguno en la evaluación del programa del país miembro.

3.6. Jurisdicción.

En lo que respecta al control de los acuerdos y la resolución de posibles conflictos entre el Estado y el Fondo, es necesario tener en cuenta que el artículo IX del Convenio establece la inmunidad del Fondo, “El Fondo, sus bienes y su activo, dondequiera que se hallen situados y quienquiera que los tenga en su poder, gozarán de inmunidad en cuanto a toda clase de procedimientos judiciales”. Por tanto, no cabe instar procedimiento contra el Fondo ante los tribunales nacionales.

Tampoco se recoge en el Convenio la posibilidad de instar procedimiento contra el Fondo ante cortes internacionales ni iniciar procedimientos arbitrales, salvo en casos muy específicos¹⁰⁹. Entre los casos previstos, no se recogen los conflictos derivados de un acuerdo de financiación. Por tanto, no parece que exista recurso judicial o arbitral para el

¹⁰⁹ *Ibid*, nota 15, p. 78 y ss.

examen de la condicionalidad. Ello supone un problema en relación a la responsabilidad del Fondo, que ha sido ampliamente criticado por la doctrina¹¹⁰.

4. CUESTIONES JURÍDICAS CONTROVERTIDAS

Hasta ahora se ha expuesto el régimen jurídico de la condicionalidad del Fondo. Tal y como se ha explicado, se trata de un régimen singular, construido en gran parte en base a las decisiones del Directorio Ejecutivo y la práctica del Fondo. Este régimen no está exento de crítica, y presenta algunos problemas jurídicos que vale la pena comentar. Algunos de ellos ya han sido tratados a lo largo del trabajo o no inciden directamente en la cuestión de la condicionalidad, por lo que no los repetiremos (como, por ejemplo, la caracterización del acuerdo de financiación como acuerdo internacional o no).

4.1. Afectación a la soberanía estatal.

Se ha acusado al FMI (y, en general, a las instituciones financieras internacionales que incorporan la condicionalidad a su asistencia financiera) de interferir en los asuntos de los países miembros, socavando la soberanía estatal de los mismos¹¹¹.

La soberanía estatal es el principio básico del orden internacional, e implica que el Estado ostenta la autoridad suprema en su territorio¹¹². Ello se traduce en el ejercicio de diferentes competencias, como son las legislativas, económicas, monetarias y demás¹¹³. Las condicionalidades del Fondo, se argumenta, limitan estas competencias, imponiendo al Estado la obligación de adoptar ciertas medidas aun cuando ello sea contrario a la intención del mismo¹¹⁴. El Fondo se convierte así una institución que dirige el Estado, vulnerando de forma clara el principio de soberanía estatal.

¹¹⁰ *Ibidem*

¹¹¹ *Ibid*, nota 15, p. 81

¹¹² Besson, S., "Sovereignty", en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 1

¹¹³ Díez de Velasco, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2008

¹¹⁴ Ver Carvalho, F.J.C., "Once again, on the question of IMF's conditionalities", manuscript, 2008; Villaroman, N., "The Loss of Sovereignty: How International Debt Relief Mechanisms Undermine Economic Self-Determination", *Journal of Politics and Law*, vol. 2, n. 4, 2009, pp. 3-16

Sin embargo, con independencia de que esta sea la situación *de facto*, desde un análisis estrictamente jurídico no se puede sostener esta tesis. En primer lugar, porque formalmente es el Estado quien ha planteado las medidas. Tal y como se ha explicado, el procedimiento comienza a iniciativa del Estado miembro, mediante la CDI¹¹⁵. Por tanto, si el Estado se opusiera completa y absolutamente a tales medidas bastaría con que no las propusiera en la CDI.

Por otra parte, el Estado no está sujeto a ninguna obligación. Las condicionalidades resultan de una declaración unilateral por parte del Fondo, por lo que en puridad el Estado no está obligado a nada. Es más, tal y como se ha explicado en apartados anteriores, no hay ninguna consecuencia por el incumplimiento de las condicionalidades, por lo que el Estado puede abandonar el programa si así lo desea¹¹⁶.

Por todo ello no parece que pueda sostenerse esta crítica desde un punto de vista jurídico. Sin embargo, es innegable que determinados países no tienen más opción que acudir al Fondo para sostener sus finanzas. La dependencia *de facto* del Fondo debería ser tenida en cuenta a la hora de analizar las acciones del Fondo, a fin de establecer si son o no proporcionadas.

4.2. Igualdad soberana de los Estados.

El principio de igualdad soberana de los Estados es, al igual que la soberanía estatal, fundamental en el sistema de Derecho Internacional. Se recoge en el artículo 2.1. de la Carta de las Naciones Unidas, “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros” e implica que todos los Estados son iguales jurídicamente “pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”¹¹⁷.

Pese a ello, es evidente que el Fondo no se relaciona de igual forma con todos los Estados. Ciertos países sufren condicionalidades más duras que otros, e incluso hay algunos países que pueden acceder a los recursos del Fondo de forma prácticamente incondicional¹¹⁸. El

¹¹⁵ *Ibid*, nota 15, p. 81

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

¹¹⁸ *Ibid*, nota 1, p. 29 y ss.

tratamiento desigual se evidencia en los propios principios de la condicionalidad, en la medida en que uno de los principios impone la consideración de las circunstancias particulares del país miembro.

Sin embargo, esto no ha de entenderse como una vulneración del principio de igualdad soberana, sino como la confirmación de que si bien iguales jurídicamente, no todos los países son iguales materialmente. Existen desigualdades entre unos países y otros, y es por ello que se ha de atender a las particularidades de los mismos. Con ello no se atenta contra la igualdad soberana de los Estados, en la medida en que la igualdad jurídica o formal se sigue respetando¹¹⁹ (todos los Estados tienen las mismas posibilidades de acceso al Fondo, por ejemplo).

4.3. Carácter apolítico de la institución.

Al estudiar el régimen jurídico de la condicionalidad, se explicó que el Fondo es apolítico, no pudiendo condicionarse la asistencia financiera a consideraciones políticas de ningún tipo. Más allá de si este límite se respeta o no¹²⁰, existe un intenso debate sobre si la prohibición de consideraciones políticas impide también el establecimiento de condicionalidades con respecto a los derechos humanos.

El Fondo, tal y como se ha explicado, considera que no puede condicionar su asistencia financiera al respeto a los derechos humanos. Sin embargo, diversos autores estiman que el Fondo tiene obligaciones para con los derechos humanos y debe establecer como condición para la asistencia financiera el respeto a los mismos. Los argumentos son muy variados¹²¹: por la condición del Fondo como agencia especializada de la ONU, por considerar que existe una obligación general de Derecho Internacional para con el respeto de los derechos humanos, por entender que el desarrollo económico no se puede producir sin el respeto a los derechos humanos...

¹¹⁹ *Ibidem*

¹²⁰ Esta cuestión se trató en el apartado en que se desarrolla la prohibición de actuaciones políticas.

¹²¹ *Ibid*, nota 1, p. 23; Skogly, S., *Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*, Cavendish Publishing, London, 2001; Bradlow, D.D., "The World Bank, the IMF, and Human Rights", *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 6, n. 47, 1996, pp. 48-90

5. CONCLUSIÓN.

La condicionalidad en la asistencia financiera de las instituciones financieras internacionales en general, y del Fondo Monetario Internacional en particular, es un asunto de extraordinaria relevancia en la actualidad. En un contexto económico en el que un gran número de países se ha visto obligado a recurrir a la ayuda del Fondo para hacer frente a sus dificultades económicas, la condicionalidad del Fondo afecta sustancialmente a miles de millones de personas. Pese a ello, el régimen jurídico que la gobierna es de difícil acceso y entendimiento. Son pocas las personas que tienen conciencia de qué implica un acuerdo de financiación con el Fondo y en qué situación se encuentra el país tras la adopción del mismo.

Ciertamente, se han realizado grandes avances en el campo, y es encomiable la cada vez mayor transparencia existente en relación al Fondo y sus acuerdos de financiación. También son admirables las nuevas Directrices sobre la Condicionalidad, en la medida en que abordan muchos de las críticas que se habían dirigido contra la práctica de la condicionalidad del Fondo. Sin embargo, no está claro que la práctica del Fondo se ajuste a los principios contenidos en estas nuevas Directrices. Es necesario insistir en la observancia de las nuevas Directrices, pues de lo contrario el esfuerzo habrá sido en balde.

Sería deseable que, en la próxima revisión de la condicionalidad, se haga un análisis más detallado de los aspectos jurídicos de la condicionalidad (puesto que, hasta el momento, el análisis jurídico realizado ha sido siempre incidental). Ello aportaría seguridad jurídica y permitiría un análisis jurídico de mayor calidad técnica. Asimismo, es necesario actualizar el marco jurídico de la condicionalidad e incorporar los últimos acontecimientos en relación a la actividad del Fondo en situaciones de crisis económica (el rescate a Grecia).

6. REFERENCIAS.

6.1. Bibliografía.

Androniceanu, A. y Ohanyan, G., “Cooperation between European Governments and the IMF: Conditionality Impact on Employment within the EU” *Review of International Comparative Management*, vol. 16, n. 3, 2015 pp. 324-334

Besson, S., “Sovereignty”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Bradlow, D.D., “The World Bank, the IMF, and Human Rights”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 6, n. 47, 1996, pp. 48-90

Buira, A “An Analysis of IMF Conditionality”, *G-24 Discussion Paper Series*, n. 22, 2003

Carvalho, F.J.C., “Once again, on the question of IMF’s conditionalities”, manuscript, 2008

Departamento de Tesorería, “Organización y operaciones financieras del FMI”, *Serie de Folletos – Fondo Monetario Internacional*, n. 45-S, 2001

Díez de Velasco, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2008

Diz, A. "The Conditions Attached to Adjustment Financing: Evolution of the IMF Practice" en Federal Reserve Bank of Boston (ed.) *The International Monetary System: Forty Years After Bretton Woods*, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1984

Dreher, A. “IMF conditionality: theory and evidence” *Public Choice*, 141(1–2), 2009, pp. 233–267

Dunning, T., “Conditioning the effects of aid: Cold War politics, donor credibility, and democracy in Africa”, *International Organization*, 2004, 409-423

Fondo Monetario Internacional, “Préstamos del FMI”, 2016, disponible en <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.html> [consulta 15/04/2017]

- Garcia, G., “Understanding IMF stand-by arrangements from the perspective of international and domestic law: the experience of Venezuela in the 1990s”, *SIEL Third Biennial Global Conference*, 2012
- Gold, J. “The reform of the Fund”, *Pamphlet Series – International Monetary Fund*, n. 12, 1969
- Gold, J. “La conditionnalité”, *Série de brochures – Fond monétaire international*, n. 31-F, 1979
- Gold, J. “Order in International Finance, the Promotion of IMF Stand-By Arrangements and the Drafting of the Private Loan Agreements”, *Pamphlet Series – International Monetary Fund*, n. 39, 1982
- Gutián, M. “La condicionalidad del Fondo. Evolución de sus principios y prácticas”, *Serie de Folletos – Fondo Monetario Internacional*, n. 38-S, 1981
- Gutián, M. “La singular naturaleza de las funciones del Fondo Monetario Internacional” *Serie de Folletos – Fondo Monetario Internacional*, n. 46-S, 1992
- Hefeker, C. y Michaelowa, K., “Can process conditionality enhance aid effectiveness?” *Public Choice*, vol. 122 n. 1/2, 2005, pp. 159-175
- Hooke, A.W. “Le Fonds monétaire international. Evolution, structure et activités”, *Série de brochures – Fond monétaire international*, n. 37-F, 1983
- International Monetary Fund, “Conditionality in Fund-Supported ProgramsóPolicy Issues”, 2001
- International Monetary Fund, “Guidance on the Design and Implementation of IMF Conditionality: Preliminary Considerations”, 2002
- International Monetary Fund, “The Design of Fund-Supported Programs - Overview”, 2004
- International Monetary Fund, “Fund-Supported Programs – Objectives and Outcomes”, 2004
- International Monetary Fund, “Policy Formulation, Analytical Frameworks, and Program Design”, 2004
- International Monetary Fund, “Review of the 2002 Conditionality Guidelines”, 2005

International Monetary Fund, “Statement of the IMF Staff. Principles Underlying the Guidelines on Conditionality”, 2006

International Monetary Fund, “Conditionality in Fund-Supported Programs—Purposes, Modalities, and Options for Reform”, 2009

International Monetary Fund, “GRA Lending Toolkit and Conditionality—Reform Proposals”, 2009

International Monetary Fund, “GRA Lending Toolkit and Conditionality—Reform Proposals—Supplement 1, Revised Proposed Decisions”, 2009

International Monetary Fund, “Review of Fund Facilities—Analytical Basis for Fund Lending and Reform Options”, 2009

International Monetary Fund, “The Fund’s Mandate—The Legal Framework”, 2010

International Monetary Fund, “2011 Review of Conditionality, Background Paper 1: Content and Application of Conditionality”, 2012

International Monetary Fund, “2011 Review of Conditionality, Background Paper 2: Design of Fund-Supported Programs”, 2012

International Monetary Fund, “2011 Review of Conditionality, Background Paper 4: Technical Appendices”, 2012

International Monetary Fund, “2011 Review of Conditionality, Overview Paper”, 2012

International Monetary Fund, “External debt statistics. Guide for compilers and users”, 2014

International Monetary Fund, “IMF Annual Report 2016”, 2016

International Monetary Fund, *Selected decisions and selected documents of the International Monetary Fund*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2016

Kremmydas, N. “The Cross-Conditionality Phenomenon—Some Legal Aspects”, *The International Lawyer*, vol. 23, n. 3, 1989, pp. 651-675

Lázaro Rodríguez, L., “The Legal Scope of IMF Conditionality : Empirical Analysis of the Case of Colombia 1999-2006”, *Revista de Derecho Público*, n. 27, 2011

Leckow, R. “Conditionality in the International Monetary Fund” en *International Monetary Fund (ed.) Current Developments in Monetary and Financial Law Volume 3*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2005

Pinelli, C. “Conditionality” en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Schlemmer-Schulte, S., “International Monetary Fund (IMF)”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Schlemmer-Schulte, S., “International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Schlemmer-Schulte, S., “International Monetary Fund, Structural Adjustment Programme (SAP)”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Schmalenbach, K., “International Organizations or Institutions, General Aspects”, en Wolfrum, R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014

Schimmelfennig, F., Engert, S. y Knobel, H., "Costs, commitment and compliance: the impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n. 3, 2003, pp. 495-518

Skogly, S., *Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*, Cavendish Publishing, London, 2001

Sorel, J. M., “Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences”, *EJIL*, n. 7, 1996, pp. 42-66

Stone, R. W., “The Scope of IMF Conditionality”, *International Organization*, vol. 62, n. 4, 2008, pp. 589-620

Villaroman, N., “The Loss of Sovereignty: How International Debt Relief Mechanisms Undermine Economic Self-Determination”, *Journal of Politics and Law*, vol. 2, n. 4, 2009, pp. 3-16

World Bank, “Review of World Bank Conditionality”, 2005

Zimelis, A. “Conditionality and the EU-ACP Partnership: A Misguided Approach to Development?”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 46, n. 3, 2011, pp. 389-406.

Zimmermann, C.D., *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 2013

6.2. Listado de decisiones y declaraciones.

Decisión Núm. 102-(52/11)

Decisión Núm. 2603-(69/132)

Decisión Núm. 6056-(79/38)

Decisión Núm. 7842-(84/165)

Decisión Núm. 10464-(93/130)

Declaración del Directorio Ejecutivo 97/125

Decisión Núm. 12067-(99/108)

Decisión Núm. 12864-(02/102)

Decisión Núm. 13849-(06/108)

Decisión Núm. 14283-(09/29)

Decisión Núm. 15420-(13/61)

Decisión Núm. 15688-(14/107)

6.3. Listado de informes y otros documentos de uso interno.

Carta de Intenciones de Iraq, de 19 de junio de 2016

Carta de Intenciones de Costa Rica, de 26 de marzo de 2009

Carta de Intenciones de Túnez, de 2 de mayo de 2016

Directrices Operativas para el personal técnico en relación a las Directrices sobre la Condicionalidad, de 23 de julio de 2014

Directriz Operativa sobre la Línea de Crédito Flexible, de 2 de junio de 2015

Informe de personal sobre Afganistán, núm. 16/252, de 1 de julio de 2016

Informe de personal sobre Colombia, núm. 15/206, de 2 de junio de 2015

Informe de personal sobre Honduras, núm. 14/361, de 20 de noviembre de 2014