

EL COMITE DE LOS VEINTE:

SU ORIGEN, SU EVOLUCION Y SUS PROCEDIMIENTOS *

POR JOHN V. SURR

El autor describe el establecimiento y desarrollo del Comité de la Junta de Gobernadores que se creó en 1972 para preparar los proyectos de reforma del sistema monetario internacional.

En su reunión anual de 1972, la Junta de Gobernadores del Fondo instituyó un comité para ayudar a resolver las cuestiones de la reforma monetaria internacional. Se denominó oficialmente en el "Comité ad hoc de la Junta de Gobernadores para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines", pero en el uso corriente el nombre se abrevia a "Comité de los Veinte", título que alude al número de los comitentes que eligen a los miembros del Comité.

Estructura y procedimientos

Los veinte grupos comitentes que eligen el comité son los mismos poderdantes de los Directores Ejecutivos del Fondo. De los veinte directores ejecutivos que actualmente sirven en el Fondo, cinco son nombrados por los países miembros que tienen las cinco cuotas más grandes, tres son elegidos de grupos de países en las "repúblicas americanas", y los otros doce los eligen grupos de países de otras partes del mundo.

El número "veinte" que figura en el título informal es el de los miembros principales del Comité, lo mismo que el de los poderdantes que los eligen, aun cuando en la práctica muchas personas más toman parte en el trabajo del Comité. De acuerdo con la resolución que lo creó, el poderdante de cada uno de los directores ejecutivos está facultado para nombrar: un miembro y dos asociados que concurren al Comité mismo, y dos suplentes.

Los suplentes del Comité de los Veinte forman un subcomité que celebra sesiones en lugares y fechas distintas de los del Comité propiamente dicho. Los suplentes se reúnen para formular propuestas o aclarar cuestiones dentro de los términos de referencia del Comité para que sean consideradas por éste. Los miembros del Comité se supone que son "gobernadores del Fondo, ministros u otras perso-

nas de rango comparable", y se espera que sus delegados tengan rango equivalente a suplentes ministeriales.

El Director Gerente del Fondo está facultado para tomar parte en las deliberaciones del Comité, y nombra a dos personas para que lo representen en las de los suplentes y tomen parte en ellas. Además, el Comité y los suplentes invitan a otras personas para que asistan a sus sesiones, y cada comitente está autorizado para agregar varios asesores a su delegación. Los directores ejecutivos del Fondo pueden tomar parte en las deliberaciones de los suplentes. Un miembro del Comité, un asociado, suplente o director ejecutivo, puede designar un suplente para que lo represente cuando él no puede asistir personalmente. El presidente del Comité fue elegido entre sus miembros, pero el presidente y cuatro vicepresidentes de los suplentes no son ellos mismos suplentes.

Más de 180 personas pueden asistir a una sesión de los suplentes, y más de 200 a una del Comité mismo. Estas reuniones, sin embargo, son bastante menos numerosas que las reuniones conjuntas de las Juntas de Gobernadores del Fondo y del Grupo del Banco Mundial, a las cuales, aunque el número de gobernadores es apenas de unos 240, asisten también sus suplentes y asesores, junto con miembros del personal de las respectivas instituciones, representantes de la prensa e invitados especiales, con lo cual el número total de asistentes ha llegado a varios millares de personas en años recientes. Hasta la fecha se han celebrado cinco reuniones del Comité, y se espera que la sexta, programada para junio de 1974, será la última. Los suplentes se han reunido con más frecuencia: dos veces en 1972, seis veces en 1973, y dos veces hasta ahora en 1974.

En septiembre de 1973 los suplentes crearon cuatro grupos técnicos para acelerar el trabajo relativo a ajustes de balanza de pagos, liquidez y conso-

* Tomado de la revista "Finanzas y Desarrollo" correspondiente al mes de junio de 1974, publicada por el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial.

liquidación mundiales, intervención y liquidación, y transferencia de recursos reales. Estos grupos técnicos dieron cuenta de sus labores a los suplentes a fines de marzo de 1974.

El Comité y los suplentes reciben estudios y recomendaciones de muchas fuentes. Todos los participantes en las reuniones tienen derecho de hacer circular sus puntos de vista. El presidente de los suplentes y los cuatro vicepresidentes se denominan la Mesa de los Suplentes. El Director Gerente del Fondo y el presidente de los suplentes acuerdan la distribución del trabajo preparatorio de la reforma monetaria entre los suplentes y los directores ejecutivos, y el personal del Fondo actúa como secretaría administrativa para el Comité y para los suplentes. Todas las recomendaciones que hacen estos dos grupos representan un consenso de opinión, de manera que no hay votación ni por el sistema de voto ponderado de los poderdantes ni por ningún otro sistema.

Los orígenes

Los orígenes del Comité de los Veinte se remontan hasta los comienzos de la cooperación monetaria internacional de postguerra, que comenzó a gestarse durante la segunda guerra mundial. La propuesta del gobierno de los Estados Unidos para crear un Fondo de Estabilización de las Naciones Unidas, en su versión de abril de 1942, perfeccionada principalmente por Harry Dexter White, pedía que el Fondo fuera gobernado por una junta de directores, constituida por un miembro y un suplente de cada uno de los países miembros. Esta junta de directores se reuniría con poca frecuencia, y delegaría la mayor parte de su autoridad en un pequeño comité operativo, elegido para que ejerciera sus funciones por un período relativamente corto. Por otra parte, las propuestas de Keynes para crear una Unión Internacional Monetaria (o de compensación) en su versión de abril de 1943 recomendaban una Junta de Gobernadores de no más de doce a quince individuos, algunos de los cuales serían nombrados por los países miembros que tuvieran las cuotas más altas, y otros por los grupos políticos o geográficos de países que se consideraran convenientes. No se proponían organismos subsidiarios ni superiores. Tanto en el plan Keynes como en el plan White se dejaba abierta la puerta para todos los Estados que quisieran hacerse miembros, pero después de la Conferencia de Bretton Woods, sólo 45 países fueron elegibles como miembros originales del Fondo.

El Convenio Constitutivo, que entró en vigor el 27 de diciembre de 1945, dispuso la creación de una

junta de gobernadores con carácter supervisorio, formada por un gobernador y un suplente de cada uno de los países miembros; y de una junta de directores ejecutivos que llevaría a cabo las operaciones generales del Fondo. Inicialmente hubo doce directores ejecutivos, cinco de los cuales fueron nombrados por los países miembros que tenían las cinco cuotas más altas, y siete fueron elegidos por los demás miembros. No parece que en Bretton Woods se prestara seria consideración a la creación de ningún comité de gobernadores ni de ningún otro organismo intermedio entre la junta de gobernadores y los directores ejecutivos.

Sin embargo, en la reunión inaugural de la Junta de Gobernadores, celebrada en marzo de 1946, White y Keynes estuvieron en desacuerdo en cuanto al nivel de las personas que deberían servir como directores ejecutivos. Keynes planteó la tesis de que a un director ejecutivo se le debía permitir que siguiera desempeñando en su gobierno una posición de responsabilidad, y que al mismo tiempo asistiera a las reuniones de los directores ejecutivos sólo en forma ocasional. White, por el contrario, triunfó con su tesis de que los directores ejecutivos deberían residir en la sede del Fondo y deberían ser pagados por el Fondo. La decisión resultante, hoy incorporada en los estatutos del Fondo, fue la siguiente:

Será deber de un director ejecutivo y de su suplente dedicar todo su tiempo y atención a los negocios del Fondo que requieran sus intereses, y entre los dos, estar continuamente disponibles en la oficina principal del Fondo.

Desde la reunión inaugural, el concepto de un director ejecutivo no residente, como lo pedía Keynes, ha seguido siendo una posibilidad técnica, pero en la práctica sólo ha habido pocos casos.

Agrupaciones de miembros

En 1961 se creó el Comité de los Diez (Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos). Los diez países industriales que formaron este grupo sintieron la necesidad de protección contra posibles dificultades financieras que resultarían de la liberalización en esa época de los controles sobre los movimientos de capital. El Fondo creó los Acuerdos Generales de Préstamos (AGP) para poder hacerse a una línea de crédito en grandes cantidades en caso de que necesitara prestar ayuda a esos diez países. Además, Suiza, que no era miembro del Fondo, accedió a considerar la posibilidad de hacer

préstamos a los países de la lista anterior en condiciones comparables a los AGP cuandoquiera que el Fondo tomara préstamos bajo el sistema AGP. El Grupo de los Diez se creó para consultar sobre la ejecución de las solicitudes de recursos que el Fondo hiciera bajos los AGP. A mediados del decenio de 1960, el Grupo de los Diez empezó a estudiar las cuestiones más amplias relativas a las necesidades de liquidez mundial en condiciones de aumento del comercio y la convertibilidad, e hizo aportes significativos a estos estudios y a los mecanismos del Fondo que se derivaron de ellos.

Las sesiones del Grupo de los Diez se celebraron entre los Ministros de Hacienda y los Gobernadores de los bancos centrales de los países participantes en los AGP, junto con sus colegas de Suiza, el Director Gerente del Fondo, el Gerente General del Banco de Pagos Internacionales (BPI) y el Secretario General de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), como participantes sin voto. Los suplentes de todos estos funcionarios se reunieron como suplentes del Grupo de los Diez para preparar propuestas y cristalizar cuestiones no resueltas, para la decisión de los Ministros y Gobernadores del Grupo.

En conjunto, los miembros representados en el Grupo de los Diez tenían votos muy por encima de la mayoría del total de votos del Fondo, lo cual naturalmente significaba que los acuerdos a que hubieran llegado tenían todas las probabilidades de ser adoptados por el Fondo. Esta influencia se reconoció en 1966 y 1967 cuando los Directores Ejecutivos celebraron reuniones informales con los suplentes del Grupo de los Diez para discutir los fundamentos de lo que posteriormente vino a ser la enmienda sobre derechos especiales de giro.

En varias ocasiones, cuando los Suplentes o Ministros y Gobernadores del Grupo de los Diez adoptaron una posición común en materias distintas de los AGP, algunos funcionarios de países miembros del Fondo que no habían participado expresaron su contrariedad por haber sido excluidos de una etapa definitiva del proceso de adopción de decisiones. Algo de este descontento se acumuló durante la redacción de la enmienda que originó los derechos especiales de giro. Después del Acuerdo del Smithsonian (Washington) el 18 de diciembre de 1971, en virtud del cual el Grupo de los Diez convino en una realineación de los tipos de cambio de sus monedas, se manifestó también el descontento de otros miembros del Fondo en vista de las consecuencias que iban a sufrir los tipos de cambio de otras monedas. Aun en el Grupo de los Diez se produjo algún descontento cuando otros grupos, todavía me-

nores de miembros tomaron medidas que los afectaban a todos, tales como el acuerdo de marzo de 1968 entre los siete países que formaron en Londres el fondo común del oro, para suspender su intervención en los mercados del oro.

En noviembre de 1971 un grupo de países menos desarrollados, conocido como el "Grupo de los 77", se reunió en Lima y resolvió crear un grupo de Ministros de Hacienda y Gobernadores de bancos centrales que se reunirían con el fin de coordinar las políticas de los países en desarrollo, sobre cuestiones financieras importantes para ellos. Este grupo, que por el número de sus integrantes se llama el "Grupo de los 24", celebra sesiones a nivel ministerial y reuniones de suplentes. Se permite a otros países en desarrollo enviar delegaciones a estas sesiones.

Comités de la Junta de Gobernadores

Desde la reunión inaugural del Fondo, en 1946, la Junta de Gobernadores reconoció que tenía demasiados miembros para reunirse y resolver los asuntos de procedimiento con la rapidez y relativa informalidad que tales decisiones exigían. El Gobernador por los Estados Unidos propuso que se creara un "Comité Ejecutivo" que describió como un "comité de iniciativas... especialmente en lo tocante a procedimiento". El comité propuesto se estableció, pero el nombre se le cambió a "Comité de Procedimientos" con el fin de evitar confusión con los Directores Ejecutivos. La función que se le atribuyó fue "mantenerse disponible después de la terminación de esta reunión, y hasta la próxima Reunión Anual de la Junta, para consultas, a discreción del presidente...". Este Comité fue nombrado conjuntamente por las Juntas de Gobernadores del Fondo y del Grupo del Banco Mundial, y todos los años a partir de 1946 se han venido nombrando sus sucesores. Siendo más de 240 los Gobernadores que asisten a estas reuniones anuales, se hizo evidente la necesidad de contar con un comité relativamente pequeño para estudiar las cuestiones que han de presentarse ante la Junta de Gobernadores y hacer sus recomendaciones sobre ellas. Los miembros que tienen las cinco cuotas más grandes se han incluido automáticamente en el Comité Conjunto de Procedimientos, y los otros quince miembros se han elegido entre el resto de los países miembros. (Actualmente el Comité Conjunto de Procedimientos lo forman los Gobernadores por Argentina, Australia, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Guyana, Costa de Marfil, Japón, Jordán, Kuwait, Líbano, Perú, Filipinas, Somalia, Sri Lanka, Suecia, Tanzania, Reino Unido y Estados Unidos). El Comité hace

recomendaciones a la Junta de Gobernadores sobre proyectos de resolución que se le han presentado, y a veces su intervención ha sido definitiva para resolver problemas de interés tanto para el Fondo como para el Banco, presentados a las reuniones anuales. En 1967, por ejemplo, se presentó al Comité un proyecto de resolución según la cual el Fondo y el Banco tomarían medidas más directas para ayudar a los productores de artículos primarios. Debido en gran parte a las discusiones en el Comité Conjunto de Procedimientos, el proyecto de resolución se volvió a redactar en forma tal que fue aceptado sin oposición por la Junta de Gobernadores.

Cuando se aceleraron en 1966 las discusiones sobre lo que habría de convertirse en la enmienda de derechos especiales de giro, los Estados Unidos propusieron que se estableciera un comité asesor de la Junta de Gobernadores, sobre creación de reservas, compuesto de diecinueve miembros, que serían el Grupo de los Diez más dos de África, tres de Asia, uno de Europa, dos de América Latina, uno de Oceanía/Sudáfrica. Ni los directores ejecutivos ni los delegados del Grupo de los Diez aceptaron esta propuesta, pero en cambio se reunieron informalmente cuatro veces.

En 1969 los directores ejecutivos del Fondo estudiaron un proyecto para la creación de un comité asesor de la Junta de Gobernadores, basado en un memorando que preparó el personal del Fondo. Aunque no se tomó ninguna decisión inmediatamente, la propuesta sirvió de fundamento para las discusiones que llevaron a la creación del Comité de los Veinte.

1972: Negociaciones finales

Puede decirse que a principios de 1972 convergieron varias influencias para hacer posible la creación de un comité de la Junta de Gobernadores para negociar la reforma monetaria:

Se había hecho claro que el problema de la reforma monetaria comprendía tanto cuestiones básicas de política como cuestiones técnicas complejas.

Había una voluntad ampliamente compartida de reformar el sistema monetario internacional.

Existía amplio acuerdo en que debían tomarse algunas medidas sobre la reforma monetaria después de negociaciones al más alto nivel político, y que la Junta de Gobernadores era demasiado numerosa para poder llegar a tales decisiones.

Los miembros del Fondo fuera del Grupo de los Diez deseaban ofrecer la alternativa de un escenario para la discusión que tuviera más amplia representación de los intereses de los miembros en

las decisiones sobre reforma monetaria.

Se creía que la reforma monetaria exigiría concesiones significativas que debían hacer todas las partes, y que la institucionalización de intereses locales, regionales o de otros grupos, endurecería las posiciones y entorpecería el progreso hacia la reforma.

Un comité de la Junta de Gobernadores creado para reformar el sistema monetario internacional tendría que resolver suficientes cuestiones básicas para justificar el tiempo y atención que los Ministros y los Gobernadores deberían darle.

El período de negociaciones que llevó al establecimiento del Comité de los Veinte fue también un período durante el cual se adelantaron discusiones intensas sobre las posibilidades específicas de reforma del sistema monetario internacional. El tema de un comité para estudiar la reforma surgió por primera vez en discusiones informales durante la conferencia de Ministros y Gobernadores del Grupo de los Diez celebrada en Roma en noviembre de 1971. Los directores ejecutivos celebraron discusiones informales acerca del establecimiento de tal comité durante fines de 1971 y principios de 1972.

A fines de julio de 1972 los directores ejecutivos sometieron a la Junta de Gobernadores un proyecto de resolución para crear el comité. La resolución fue aprobada por la Junta el 26 de julio de 1972, después de una votación por correo. En las Reuniones Anuales del Fondo y el Grupo del Banco Mundial en 1972, después de la elección de directores, el secretario del Fondo el martes, 26 de septiembre, el Secretario del Fondo fue notificado de la elección hecha por los poderdantes de los directores ejecutivos para las posiciones de veinte principales, cuarenta asociados, y cuarenta suplentes para asistir a las reuniones del Comité. El comité celebró una breve sesión de organización el 28 de septiembre de 1972, en la cual el señor Ali Wardhana, entonces presidente de la Junta de Gobernadores del Fondo, fue nombrado presidente del Comité. Al día siguiente, los delegados celebraron su organización. El señor Jeremy Morse, hasta entonces director ejecutivo del Banco de Inglaterra, fue nombrado presidente de los suplentes.

Evolución

El Comité sometió su primer informe a la Junta de Gobernadores del Fondo en la reunión anual de septiembre 24 de 1973, en Nairobi, Kenia. Como apéndice del informe se presentó un primer esquema de la reforma del sistema monetario internacional preparado por el presidente y los vicepresidentes de los suplentes sobre la base del trabajo del Comité

y de los suplentes hasta esa fecha. El informe y el esquema no pretendían resolver todos los grandes problemas de la reforma monetaria ni siquiera presentaban una posición unánime del Comité o de los suplentes, pero sí constituyeron la base para el subsiguiente trabajo de ambas entidades. En enero de 1974, el Comité resolvió que se esforzaría por completar su trabajo sobre la reforma para una reunión en junio de 1974. La reunión del Comité de los Veinte en enero de 1974 fue también ocasión para explicar la siguiente declaración relativa a la futura organización del Fondo:

El Comité discutió ciertos aspectos de la futura estructura del Fondo Monetario Internacional. Se convino en que en el sistema reformado sería deseable establecer entre la Junta de Gobernadores y los Directores Ejecutivos un Consejo de Gobernadores permanente y representativo con veinte miembros. Se convino en que el Consejo debería reunirse con regularidad tres o cuatro veces al año, según se necesitara, y debería tener los poderes decisivos necesarios para administrar y adaptar el sistema monetario, para supervisar la operación continua del proceso de ajuste y para hacer frente a súbitas perturbaciones que podrían amenazar el sistema, manteniendo al mismo tiempo el papel de la Junta Directiva. Como paso temporal, mientras se establecía el Consejo, se convino en que se crearía un Comité de la Junta de Gobernadores, con carácter consultivo, en los mismos campos del Consejo y con la mis-

ma composición y procedimientos. El Comité empezaría a funcionar al terminar su trabajo el Comité de los Veinte. El Consejo Ejecutivo fue invitado a preparar para la Junta de Gobernadores un proyecto de resolución para crear tal Comité, prestando la debida consideración a la necesidad de un mecanismo adecuado de consulta y a la protección de los intereses de todos los miembros del Fondo.

En la actualidad se adelanta el trabajo técnico para la creación de un Comité de la Junta de Gobernadores como precursor del Consejo. La descripción de la composición del Comité y de su radio de acción tendrá que esperar a que la Junta de Gobernadores adopte la resolución de crearlo. Sin embargo, debe observarse que el acuerdo en principio para establecer un comité temporal y un consejo permanente, indica que lo mejor que se puede hacer para lograr la necesaria colaboración sobre los problemas monetarios internacionales, es crear un cuerpo al más alto nivel de formulación de política, que preste servicios entre la Junta de Gobernadores completa y los directores ejecutivos. Además, se acepta que la representación amplia de los intereses de los miembros, es el método preferido para llegar a conclusiones sobre cuestiones monetarias que afectan a toda la comunidad de las naciones. Finalmente, con la creación de estos comités, el Fondo está pasando a desempeñar un papel central en el desarrollo progresivo de las políticas mundiales fundamentales sobre finanzas internacionales.

DECRETOS DEL GOBIERNO NACIONAL

Explotación de esmeraldas

DECRETO NUMERO 1244 DE 1974

(junio 28)

por el cual se dictan normas sobre regalías e impuestos a la explotación de esmeraldas.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 57 de 1973,

DECRETA:

Artículo 1º Los municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de esmeraldas, berilo y glucinio, por el sistema de aporte, tendrán derecho a una participación del 15% del valor bruto de la producción, el cual será determinado por la Empresa Colombiana de Minas con la aprobación del Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 2º Sobre el valor bruto de la producción de las minas de esmeraldas pertenecientes a la reserva especial de Muzo, Coscuez y Peñas Blancas, el Departamento de Boyacá tendrá derecho a una participación del cinco por ciento (5%) los municipios de Muzo, San Pablo de Borbur, Otanche, Pauna, La Victoria y Maripí, a una participación del dos y medio por ciento (2½%) cada uno y los municipios de Coper, Buenavista y Briceño a una participación del uno por ciento (1%) cada uno.

Artículo 3º Créase un impuesto nacional sobre las minas de esmeraldas adjudicadas o reconocidas como de propiedad privada, equivalente al 15% del valor bruto de la producción.

Parágrafo. El valor del impuesto de que trata este artículo será transferido en su totalidad en favor del municipio o municipios de ubicación de las minas.

Artículo 4º Las participaciones que de acuerdo con el presente decreto correspondan al departamento y a los municipios, se liquidarán mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía y serán pagadas por la Empresa Colombiana de Minas y los demás explotadores a las respectivas tesorerías, dentro de los veinte (20) días siguientes al recibo de la correspondiente liquidación.