

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1985

SUMARIO

Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena. <i>Jorge Eduardo Navarrete</i>	7
Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? <i>Guillermo O'Donnell</i>	27
Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa. <i>Robert Devlin</i>	35
La deuda externa de los países latinoamericanos. <i>Raúl Prebisch</i>	55
América Latina y la integración: opciones frente a la crisis. <i>Guillermo Maldonado Lince</i>	57
Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI. <i>Jorge Torres Zorrilla y Eduardo Gana</i>	73
Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo. <i>Fabio R. Fiallo</i>	83
Las fallas del mercado de capitales. <i>Eduardo Sarmiento P.</i>	103
La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia. <i>División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO</i>	125
El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo. <i>Carlo Secchi</i>	139
25 años del Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Felipe Herrera</i>	151
Algunas intervenciones realizadas en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985)	161

Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo

*Fabio R. Fiallo**

La crisis de pagos de los países en desarrollo ha alcanzado proporciones dramáticas y no podrá superarse sin una gestión importante que comprenda las dos variables determinantes de la capacidad de pagos: la capacidad de poseer o crear activos líquidos y la capacidad de generar ingresos cambiarios, especialmente mediante el comercio exterior. Las medidas propuestas en este artículo se relacionan con el establecimiento de una moneda internacional basada en productos básicos, la cual podría ser administrada por el Fondo Monetario Internacional y con la adopción por los países en desarrollo de una estrategia más persuasiva en las negociaciones sobre acceso a los mercados. Las medidas propuestas requerirían que los países en desarrollo asumieran un papel activo, por cuanto los mismos tendrían que utilizar sus propios recursos naturales y mercados de importación, manipulándolos como bases de negociación. Los problemas de pagos de los países en desarrollo son demasiado agudos para que puedan resolverse con meros compromisos de cooperación internacional o con la adopción de programas mundiales, los que por sí mismos no mejorarán el poder de negociación de los países en desarrollo. Este ataque en dos frentes sí mejoraría el poder de los países en desarrollo para negociar los plazos y las condiciones de pago de la deuda y serviría además para aliviar considerablemente el peso de los programas de ajuste que dichos países están adoptando.

*Funcionario de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Las opiniones expresadas por el autor en este artículo son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

Introducción

En 1981 el volumen de la deuda mundial total se estimaba en un equivalente de 1.4 veces el producto nacional bruto del mundo (excluidas las economías centralmente planificadas). Por añadidura, este último indicador, en términos nominales, crecía a una tasa anual del 7% en tanto que la tasa media de interés anual superaba el 10% (Avramovic, 1984). De ahí que no bastaba dicho crecimiento económico para cubrir los pagos de interés.

La situación es de particular gravedad para un número creciente de países en desarrollo. La deuda externa pendiente de esos países se estimaba en más de 600 000 millones de dólares a fines de 1984, o sea, 1.8 veces sus ingresos totales por concepto de exportación durante ese año (UNCTAD, 1984, cuadro 11). Ha contribuido a elevar el pasivo de los países en desarrollo la valorización considerable del dólar de los Estados Unidos en los últimos años, ya que gran parte de la deuda externa de esos países se calcula en dólares. Y aunque últimamente ha habido un pequeño descenso en las tasas de interés, las mismas siguen siendo superiores tanto a la de crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo como a la rentabilidad prevista para la mayoría de los proyectos de desarrollo.

Al mismo tiempo, han estado declinando las transferencias netas de recursos financieros a los países en desarrollo. La afluencia neta de fondos bancarios a los países en desarrollo no pertenecientes a la OPEP decayó de 31 000 millones de dólares en 1981 a 15 000 millones en 1982 y a sólo 2 000 millones en 1983. En tanto los pagos por concepto de interés que efectuaban esos países en 1983 ascendían a 15 000 millones de dólares. El endeudamiento bruto de los países en desarrollo no productores de petróleo, excluidos los préstamos "gestionados" (es decir, los obtenidos como parte de la reprogramación de una deuda), sumaron apenas 9 700 millones de dólares de 1983 frente a 21 900 millones en 1982. En consecuencia, hubo una transferencia neta por parte de los países en desarrollo en sus transacciones con la banca por un equivalente de unos 7 000 millones de dólares en 1982 y 21 000 millones de dólares en 1983 (UNCTAD, 1984 párr. 113, 114 y 153). Esta tendencia posiblemente persistió en 1984 ya que los créditos externos totales concedidos por los bancos que informan al Banco

Internacional de Pagos decayeron considerablemente durante el primer semestre de 1984 y descendieron en 37 000 millones en el tercer trimestre (*Wall Street Journal* y *Financial Times*, 19 de febrero de 1985). Los flujos oficiales han descendido también de 61 400 millones en 1980 a 48 100 millones en 1983 (UNCTAD, 1985a).

Las instituciones multilaterales que proveen asistencia financiera a los países en desarrollo han estado enfrentando crecientes dificultades en captar un volumen adecuado de recursos. El Fondo Monetario Internacional no ha podido proceder a una nueva reasignación de derechos especiales de giro por la falta de acuerdo entre las principales potencias financieras. Varios países industriales se han mostrado renuentes a elevar sus contribuciones a los organismos multilaterales, lo que se refleja en los intentos fallidos por convenir en una reposición adecuada de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y por el rechazo de algunos de esos países de adherir al Sistema Especial para el África al Sur del Sahara establecido recientemente por el Banco Mundial (UNCTAD, 1985b Add. I A, párr. A19).

A medida que su capacidad de endeudamiento se acerca a límites críticos, un número creciente de países en desarrollo ha tenido que someter su economía a programas de ajuste encuadrados en el principio de la condicionalidad y en los criterios de eficiencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Idem, párrafo A16). Los programas de ajuste se orientan a eliminar o por lo menos a reducir considerablemente los déficits de balance de pagos, sobre todo, mediante la devaluación del tipo de cambio y la aplicación de medidas de austeridad. Es ingente el costo social y político de tales programas, ya que los mismos repercuten en gran medida sobre las condiciones de vida de la población de los países interesados. Sin embargo, su aplicación por parte de los países deudores se ha convertido en una condición ineludible para la renegociación de la deuda y para obtener nuevos créditos de la banca y de los gobiernos. En cambio, los programas no prevén medidas complementarias que deban tomar los países desarrollados a fin de reactivar un nivel de demanda de importaciones insuficiente y de frenar las tendencias proteccionistas, causas princi-

pales de la pérdida de ingresos por concepto de exportación de los países en desarrollo. De ahí que todo el peso del ajuste caiga solamente sobre los países deudores en desarrollo. Además, y por dos razones distintas, los programas de ajuste tienden a exacerbar las tendencias cíclicas. En primer lugar, se aplican en épocas en que los países hacen frente a graves dificultades de balanza de pagos y éstas surgen normalmente en períodos de debilitada demanda mundial. En segundo lugar, suponen una reducción de la demanda de los países deudores y por lo tanto fomentan una nueva caída en los niveles de la demanda mundial total.

Se han abrigado esperanzas de una recuperación económica en los principales países industriales, con la expansión consiguiente de las exportaciones de los países en desarrollo. En efecto, la tasa media de crecimiento de los países industriales ascendió a 4.75% en 1984, el punto más alto desde 1976 y que se compara con el 2.6% de 1983 (OCDE, 1984). El volumen del comercio mundial se expandió en 9% en 1984 y los ingresos por exportación de los países en desarrollo en 7.5% (GATT, 1985). Pero las previsiones de la OCDE señalan que nuevamente se volvería más lento el crecimiento en los países industrializados en 1985; y el FMI por su parte predice una tasa anual de desarrollo de apenas 3% en la economía mundial en su conjunto para el resto del decenio, perspectiva que puede incluso ser demasiado optimista (OCDE, 1984 y *Financial Times*, 17 de abril de 1985). Nuevamente se cierne sobre el mundo y con renovado vigor, la amenaza del proteccionismo. La tendencia es de un agravamiento persistente de la situación de pagos del mundo en desarrollo.

La capacidad de pagos de todo país está determinada en esencia por tres variables, a saber: la capacidad de crear activos líquidos de aceptación internacional; la capacidad de generar divisas, especialmente por los ingresos que genera el comercio exterior; y la capacidad de contratar préstamos en los mercados internacionales, lo cual es, a su vez función de las primeras dos variables. La gravedad del problema de la deuda de los países en desarrollo y la necesidad consiguiente de obtener un alivio financiero inmediato ha obligado a estos países a centrar sus esfuerzos en la tercera variable, la dependiente. Por

consiguiente han debido distraer su atención de las dos variables básicas independientes que determinan la capacidad de pago. Sin embargo, las medidas que se tomen en cuanto a la capacidad de endeudamiento en el mejor de los casos apenas lograrán postergar por algún tiempo el desenlace fatal, aquel momento en que las dos variables básicas tendrán que ser abordadas en serio. La preocupación internacional tendrá por lo

tanto que reorientarse hacia la búsqueda de medidas que permitan a los países en desarrollo participar con efectividad en la creación de la liquidez internacional y en la expansión de sus ingresos de exportación. En este documento se intenta identificar los principales problemas en juego así como los posibles elementos para una gestión internacional significativa y eficiente a este respecto.

I

Las dos determinantes básicas de la capacidad de pagos

1. Creación y distribución de liquidez internacional

Durante todo el período de posguerra, el volumen de liquidez internacional ha estado determinado por un pequeño número de países y en particular por Estados Unidos. Ningún suceso ha logrado alterar de fondo la concentración del poder para crear liquidez internacional. El establecimiento de los mercados de eurodólares y petrodólares no ha debilitado esa concentración: al controlar la oferta de dinero tradicional, los países emisores de las monedas básicas pueden controlar al mismo tiempo la oferta mundial de sus monedas (Lindert y Kindleberger, 1982). Ha aparecido en el mundo un nuevo activo multinacional: los derechos especiales de giro emitidos por el Fondo Monetario Internacional. Pero esos derechos representan una proporción ínfima de los activos líquidos del mundo. Constituyen meramente un activo de reserva y no se han utilizado hasta ahora en magnitud significativa como instrumento monetario en transacciones no oficiales. Más aún, como activo de reserva, los mismos representan apenas 5% de las reservas oficiales totales. Además, el volumen y la distribución internacional de los derechos especiales de giro se deciden de acuerdo con un sistema de cuotas del Fondo y por lo tanto son controlados por las mismas potencias financieras tradicionales.

La concentración del poder de liquidez en el mundo se refleja en cierta medida en el creci-

miento insuficiente del volumen de las reservas oficiales y en su dispar distribución entre países. Las reservas no han crecido al mismo ritmo que las transacciones comerciales internacionales. Si bien es cierto que las reservas se necesitan no tanto para financiar transacciones comerciales como para financiar déficit, la evolución de la relación entre reservas e importaciones normalmente se utiliza como indicador vicario para medir la suficiencia de fondos líquidos, ya que los déficit tienden a crecer por lo menos con la misma velocidad que las transacciones comerciales en general. La relación entre reservas mundiales e importaciones ha bajado sostenidamente, desde un 85% en 1950 a menos de 25% en los momentos actuales. Las reservas mundiales oficiales equivalían en 1953/1954 a 37 semanas de importaciones pero representaban apenas 11 semanas en 1982. Además se han mantenido con una distribución dispareja. La proporción de los países industriales en las reservas mundiales en valores contables ha disminuido de 77% en 1951 a 58% en 1982 (FMI, 1984). Pero la participación verdadera de tales países probablemente haya permanecido a niveles similares a los que tenían en el decenio de 1950: tienen el grueso (alrededor de 90%) de las reservas oficiales de oro y el valor contable de tales reservas se efectúa en función de precios muy inferiores a las cotizaciones en el mercado mundial. Si el valor de las reservas de oro se estimara a los precios del mercado, los países industriales probablemente habrían mantenido aproximadamente la misma

participación en las reservas mundiales a pesar de que otros países mientras tanto han aumentado significativamente su participación en las transacciones internacionales o están experimentando una crisis aguda de liquidez por efecto de su pesada deuda. Por lo tanto, es probable que la diferencia entre los que poseen y los que buscan reservas se haya ampliado considerablemente.

El movimiento y la magnitud de la liquidez internacional dependen pues principalmente de las políticas monetarias y afines de unos pocos países desarrollados. La oferta de las principales monedas de transacción responde naturalmente a las preocupaciones nacionales de los países que las emiten más bien que al objetivo de satisfacer la demanda mundial de activos líquidos internacionales. De ahí que puedan aparecer fácilmente discrepancias entre las tasas de crecimiento de la oferta y de la demanda de liquidez. No puede por supuesto ponerse en tela de juicio el derecho de los países emisores de moneda de reserva a formular sus políticas monetarias y comerciales de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades nacionales. Todo país tiene o debiera tener el derecho soberano de establecer sus propios objetivos de política y de tratar de alcanzarlos aplicando medidas de su propia elección. El problema radica más bien en que el sistema monetario internacional actual no contiene un mecanismo automático mediante el cual el mercado de activos líquidos internacionales tienda hacia el equilibrio.

Durante los primeros años de posguerra, los mecanismos de creación de liquidez funcionaban con una eficiencia razonable ya que Estados Unidos estaba dispuesto a mantener un déficit de balance de pagos y el mundo a absorber dólares como medio de asegurar la recuperación de posguerra y el crecimiento económico. Las discrepancias en el mercado de liquidez eran así atenuadas por las corrientes del comercio internacional. Dichas discrepancias entre la oferta y la demanda de liquidez internacional cambiaron luego de signo: la oferta de dólares continuó creciendo a un ritmo relativamente acelerado por efecto de los déficit persistentes en el balance de pagos de Estados Unidos y de la proliferación de transacciones en eurodólares. Los países acumulaban más dólares de los que querían. De la

escasez de dólares del decenio de 1950, la economía mundial evolucionó hasta llegar a fines del decenio de 1960 a lo que podría calificarse de sobresaturación de dólares. La nueva situación llevó a la devaluación del dólar en 1971 y al establecimiento de un sistema de tipos de cambios flexibles en 1973. Durante el decenio de 1970 dos sucesos importantes restauraron momentáneamente la confianza en el mecanismo monetario internacional y disiparon la preocupación sobre la posibilidad de que aparecieran vacíos persistentes y peligrosos entre la oferta y la demanda de activos líquidos internacionales. Estos dos sucesos se relacionaban con la capacidad de la banca privada para asegurar el reciclaje de petrodólares y el funcionamiento, relativamente estable, del nuevo sistema de tipos de cambios flexibles.

La concentración del poder y la distribución dispareja de la liquidez internacional se han acentuado considerablemente durante los últimos quince años por efecto de las políticas macroeconómicas de los principales países emisores así como por las estrategias crediticias de los principales bancos. Durante el decenio de 1970, las políticas macroeconómicas de los países emisores de las principales monedas se relacionaban en muchos casos con la expansión inflacionaria de una demanda interna global destinada a compensar los efectos deflacionarios de las alzas de los precios del petróleo. El reciclaje de los petrodólares por intermedio de la banca privada posiblemente también contribuyó a acelerar la inflación: el flujo de petrodólares se tradujo en una política crediticia liberal por parte de la banca privada, que se manifestó entre otras cosas en tipos de interés relativamente bajos y elevados coeficientes entre créditos y reservas.

A causa de sus efectos inflacionarios, las políticas macroeconómicas de los principales países emisores durante el decenio de 1970 y el reciclaje de petrodólares por conducto de la banca privada equivalían a absorber activos reales de los países en desarrollo tanto exportadores como no exportadores de petróleo para traspasarlos a las potencias financieras tradicionales. Los países en desarrollo productores de petróleo habían extraído del suelo y cedido un recurso no renovable a cambio de activos financieros expresados en monedas depreciadas por la inflación mundial.

Los activos de reserva de los países en desarrollo no productores de petróleo también se devaluaron por las mismas razones. Algunos países en desarrollo incluso se dedicaron a una refinada diversificación de cartera y lo hicieron con la onerosa orientación de consultores privados provenientes de países desarrollados. Tan distinguida orientación, sin embargo, resultó inoperante frente a la caída del valor real de sus activos financieros. Además, gran número de países en desarrollo tuvo que recurrir al crédito internacional para mantener sus volúmenes normales de importación en un mundo inflacionario. Como al mismo tiempo se deterioraba su relación de intercambio, estos países tuvieron que comprometer una mayor cantidad de recursos internos para saldar sus importaciones y cancelar el servicio de su creciente deuda externa. La crisis de pagos y la demanda consiguiente de dólares apuntaló a su vez el privilegio de Estados Unidos de poder mantener un desequilibrio persistente de balance de pagos, privilegio que había estado en peligro momentáneamente en la época de la superabundancia de dólares.

Las vicisitudes que han experimentado los países en desarrollo en lo que toca a desvalorización de sus haberes financieros por efecto de la inflación mundial se relacionan principalmente con el hecho de que estos países cedieron la custodia de su patrimonio financiero a los centros financieros tradicionales y por lo tanto no ejercían control sobre las políticas que afectaban directamente el valor real de tal patrimonio. El alza del petróleo se había sin dudas traducido en una gran transferencia de renta económica hacia los países productores de petróleo. Pero estos países no adquirieron un poder decisorio concomitante en la creación de liquidez internacional. Aparte de algún incremento en su cuota en el FMI y alguna participación en la banca internacional, no se tomó en esa época iniciativa alguna para desarrollar mecanismos por los cuales los países productores de petróleo pudieran participar en la toma de decisiones para la creación de liquidez internacional. Que estos países debieran o pudieran haber previsto en ese entonces el establecimiento de otros mecanismos de creación de liquidez es ahora cuestión hipotética. El hecho es que el poder de crear liquidez internacional no se alteró en forma significativa al surgir el poder del

petróleo y que además, la riqueza financiera de los países en desarrollo ha estado disminuyendo paulatinamente e incluso se ha estado agudizando su posición deficitaria.

Las políticas macroeconómicas de las principales potencias industriales fueron modificadas considerablemente como reacción ante el receso económico de los primeros años del decenio de 1980. La nueva combinación de política consiste en general de i) políticas presupuestarias que tienen por intención reducir la carga fiscal sobre las empresas y hogares nacionales así como lidiar con los efectos de un mayor desempleo; y ii) ajustar las políticas monetarias con el objeto de reducir las tasas de inflación. Las políticas adoptadas por cierto han variado en forma notable entre los países desarrollados en lo que toca a la magnitud y la oportunidad de su adopción. Sin embargo, la naturaleza de tales políticas ha sido en general muy similar y todas se han traducido en tipos de interés inusualmente altos. En consecuencia, se ha agravado la carga que significa el endeudamiento externo de los países en desarrollo.

De particular importancia para el mercado internacional de liquidez ha sido la nueva combinación de políticas de Estados Unidos. El economista francés Paul Fabra afirmó que el Presidente de la Reserva Federal, Sr. Volcker, ha logrado una revolución en el sistema monetario mundial al desvincular la oferta monetaria de Estados Unidos del nivel deseado del tipo de interés. Esta revolución, en su opinión, ha tenido consecuencias más trascendentales que el abandono del sistema de tipo de cambio fijo en 1973 (*Le Monde*, 16 de febrero de 1985).

Con la nueva política del Banco de la Reserva Federal, el egreso neto de capitales de Estados Unidos ha disminuido considerablemente, en tanto que su déficit de comercio exterior ha llegado a niveles sin precedentes. El principal proveedor de liquidez internacional está a punto de convertirse en un deudor neto. Según el *American Express* (*The Economist*, 4 de mayo de 1985), la deuda exterior de Estados Unidos (excluida la inversión externa directa) probablemente llegue a los 400 000 millones de dólares a fines de 1985 ó 126% de los ingresos de ese país por concepto de exportación.

Unas pocas cifras nos permitirían verificar la

magnitud del fenómeno. El saldo de la cuenta corriente de Estados Unidos ha evolucionado de un superávit de 6 000 millones de dólares en 1981 a un déficit de 100 000 millones en 1984 (Karczmar, 1985). Las entradas de capital extranjero financian la mitad del endeudamiento del gobierno de Estados Unidos (*Financial Times*, 2 de enero de 1985). Las compras brutas de valores norteamericanos a largo plazo por extranjeros se elevaron de menos de 50 000 millones en 1978 a 224 000 millones en 1983 y casi 250 000 millones en 1984 (*The Economist*, 5 de enero de 1985). De un superávit neto de 45 000 millones en 1982 los bancos de Estados Unidos llegaron a un déficit neto en 1983 de 24 000 millones (*Wall Street Journal*, 10 de febrero de 1985). Al propio tiempo las nuevas inversiones de Estados Unidos y los préstamos al exterior decayeron de 107 800 millones en 1982 a sólo 43 300 millones en 1983 y podrían haber descendido a 1 800 millones en 1984 (*Wall Street Journal*, 25 de febrero de 1985). La banca norteamericana parece haber estado tomando prestado de sus subsidiarias extranjeras para colocar esos fondos en el mercado interno. En forma sin precedente, un déficit presupuestario en aumento en Estados Unidos se ve acompañado por un mayor uso del crédito por las empresas norteamericanas: un déficit de 200 000 millones del Gobierno de Estados Unidos más 40 000 millones de las empresas en 1984 (*Wall Street Journal*, 10 de febrero de 1985). En enero de 1985 los prestatarios norteamericanos obtuvieron 5 170 millones en los mercados europeos en comparación con sólo 4 360 millones en el interno (*Financial Times*, 11 de febrero de 1985). Todas estas cifras implican que se está reduciendo en forma alarmante el volumen de dólares disponible para el resto del mundo y esta tendencia impone severas limitaciones a la capacidad del mundo para pagar su deuda en dólares y para efectuar en forma expedita las transacciones internacionales de comercio.

La insuficiente afluencia de capitales a la economía mundial ha sido compensada hasta ahora en cierta medida por la expansión del comercio mundial que resultó de la recuperación económica en el hemisferio norte durante los últimos dos años, sobre todo en Estados Unidos, Japón y el Canadá. Sin embargo, el más lento crecimiento previsto para los países industriales en 1985, re-

percutirá desfavorablemente en el volumen del comercio mundial tanto por efecto de un encogimiento de la demanda internacional, como por el impulso que dará a las presiones proteccionistas. El menor crecimiento del comercio a su vez agravará la actual crisis de liquidez del mundo. Pero aunque se detuviera el descenso en la afluencia de dólares al resto del mundo en el futuro, las dificultades de pago de los países en desarrollo seguramente seguirán siendo de una magnitud crítica: tal detenimiento seguramente llevaría a un alza de los tipos de interés como medio de volver a captar los dólares que se necesitan para financiar el déficit presupuestario de Estados Unidos. Y con tipos de interés más altos sería más pesada la carga del servicio de la deuda para los países en desarrollo que son deudores netos.

Ha llegado pues el momento de considerar seriamente otra solución que no sea la de un sistema monetario basado esencialmente en monedas de reserva emitidas por autoridades nacionales según sus propios intereses, necesidades y concepción del mundo. El hecho de que el principal proveedor tradicional de liquidez internacional se esté convirtiendo en un deudor neto es de por sí razón suficiente para explorar otros mecanismos. Además, el peso del comercio internacional en la economía mundial se ha duplicado en los últimos tres decenios y las relaciones económicas son hoy mucho más pluralistas de lo que eran en la época de la conferencia de Bretton Woods. En estas nuevas circunstancias, la oferta de liquidez internacional no puede seguir dependiendo en lo esencial de los flujos de unas pocas monedas nacionales importantes.

2. Los ingresos de divisas

Es difícil concebir una solución estable a la crisis actual de pagos sin lograr un mejoramiento significativo en los ingresos que derivan los países en desarrollo del comercio internacional. Las condiciones que imperan actualmente en las relaciones del comercio mundial imponen graves limitaciones a los beneficios que de él pueden derivar los países en desarrollo. Esas condiciones se relacionan en particular con una floja demanda mundial, con el proteccionismo de los países desarrollados, y con la negativa evolución de la relación de precios del intercambio de los países

en desarrollo. Estos países han tratado activamente de mejorar sus relaciones de comercio internacional. Sus empeños a este respecto se han intensificado, sobre todo desde el decenio de 1960 cuando los países en desarrollo iniciaron una gran ofensiva diplomática con objeto de convencer a la colectividad internacional de los deletéreos efectos que tenían las relaciones de precios del intercambio sobre sus programas y políticas de desarrollo. Esa campaña diplomática se tradujo en varios resultados positivos, entre los cuales figuran: el establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como órgano permanente de la Asamblea General; la incorporación de la Parte IV al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la cual permite a las partes contratantes otorgar un tratamiento sin reciprocidad a los países en desarrollo; la institución del Sistema General de Preferencias (SGP); y la negociación de varios acuerdos internacionales sobre productos básicos y de un fondo común para financiar existencias reguladoras de productos básicos y medidas relacionadas.

Sin embargo, los resultados mencionados no dejan de presentar serias limitaciones. Pese a los aspectos positivos del Sistema General de Preferencias, los beneficios efectivos que se derivan del sistema se han menoscabado por el escaso surtido

de productos que cubren los sistemas nacionales de preferencias, así como por varias disposiciones restrictivas que se refieren en particular a las medidas de salvaguardia, a la insuficiente reducción de los aranceles y a la reglamentación restrictiva en cuanto a reglas de origen. Una gran proporción de las importaciones provenientes de los países en desarrollo queda por lo tanto fuera del Sistema de Preferencias y no goza de sus beneficios. La liberalización comercial que se obtuvo gracias a las negociaciones multilaterales en el GATT ha sido más importante para las exportaciones de interés para los países desarrollados, que para las de los países en desarrollo. En muchos países desarrollados han estado proliferando medidas proteccionistas que afectan a numerosos productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Las políticas industriales en los países desarrollados se conciben a menudo de manera tal de perpetuar industrias ineficientes que compiten con importaciones provenientes de los países en desarrollo, más bien que de facilitar la expedita salida de recursos de dichas industrias. En lo que toca a los acuerdos de productos básicos, han surgido grandes dificultades incluso en la renegociación de acuerdos ya existentes. El fondo común para productos básicos no ha comenzado todavía sus operaciones porque no se ha logrado el número mínimo de ratificaciones.

II

La estrategia actual de los países en desarrollo

Las dificultades de pagos a que hacen frente los países en desarrollo parecen relacionarse en gran medida con la naturaleza de la estrategia que siguen esos países en las negociaciones económicas internacionales. Se plantea ya como imperativo urgente el de revisar a fondo el estilo de negociación para superar la crisis de pago de los países en desarrollo. Esta sección contiene un examen de las principales limitaciones y deficiencias de la actual estrategia.

1. Falta de iniciativas trascendentales para lograr la participación de los países en desarrollo en la creación de la liquidez internacional

Los países en desarrollo se han empeñado sistemáticamente en lograr aquella parte de los activos financieros mundiales que corresponde a su ponderación económica y a sus necesidades de desarrollo. Sus esfuerzos por cierto han sido co-

ronados con numerosos resultados positivos. Ya durante la época de Bretton Woods, la campaña de varios países en desarrollo logró colocar el objetivo del financiamiento del desarrollo para el Tercer Mundo en el mismo plano de las prioridades del Banco Mundial que el de la recuperación de las naciones industriales asoladas por la guerra (Ackeson, 1969). También fue fruto de la activa diplomacia de los países en desarrollo el establecimiento de varios sistemas en el Fondo Monetario Internacional que han tenido por propósito aumentar y acelerar la afluencia de recursos financieros hacia los países en desarrollo.

Todas estas iniciativas, sin embargo, se encaminan a aliviar las graves limitaciones financieras a que hacían frente los países en desarrollo, más bien que a reducir la concentración entre unos pocos países industriales del poder de crear y distribuir la liquidez internacional. Recientemente se han tomado algunas medidas en el marco del Fondo Monetario Internacional con objeto de ampliar la participación de los países en desarrollo en los fondos líquidos internacionales. Tales medidas se relacionan en esencia con una mayor participación de los países en desarrollo, notablemente los petroleros, en el sistema de cuotas del Fondo y con la emisión de derechos especiales de giro. Pero estas medidas no han tenido un efecto significativo sobre la concentración del poder para crear liquidez internacional.

La falta de participación de los países en desarrollo en la creación y distribución de la liquidez internacional es el origen en gran medida de la conflictiva relación de muchos países en desarrollo con el Fondo Monetario Internacional. El principio de condicionalidad del Fondo y sus criterios de eficiencia han sido sometidos a una crítica cada vez más severa por parte de los países en desarrollo, ya que suponen rígidos programas de austeridad que recaen sobre los niveles de vida de grandes sectores de la población de estos países. Hay en realidad mucho campo para mejorar tales principios y criterios. La cuestión de si la carga del ajuste debieran soportarla los países deudores o los países acreedores, o ambos, es parte de una antigua controversia en materia de economía internacional y se ha planteado en varias ocasiones desde las negociaciones de Bretton Woods. Hay que admitir, sin embargo,

que el ajuste de balance de pagos es parte inevitable de toda gestión efectiva encaminada a solucionar los déficits persistentes y a lograr un desarrollo económico viable. Pero es comprensible que la aplicación del principio de condicionalidad del Fondo repugne a los países en desarrollo deudores que no tienen una voz en la creación de la liquidez internacional y que, al mismo tiempo, ven que los países más ricos emisores de monedas básicas pueden mantener enormes déficits comerciales sin tener que sufrir ninguna sanción internacional. Los principios de condicionalidad se justificarían mucho más fácilmente si los países deudores tuvieran una participación en la toma de decisiones relativas a la creación y distribución de la liquidez internacional.

2. Insuficiente capacidad de persuasión de la actual estrategia

La estrategia que siguen los países en desarrollo en las negociaciones internacionales en lo que toca a los problemas monetarios, financieros y comerciales ha consistido en esencia en reclamaciones a la colectividad internacional a favor de una gestión destinada a aumentar los beneficios que derivan del comercio y a incrementar los flujos de recursos financieros hacia ellos. Las reivindicaciones dirigidas a la colectividad internacional se han fundamentado en los beneficios que la comunidad en su conjunto podría derivar de relaciones económicas más equitativas, más amplias y más estables. También se ha alegado que la recuperación económica de Occidente podría acelerarse aumentando la demanda del Tercer Mundo: un argumento que exige tanto una mayor afluencia de recursos financieros hacia esos países como un mejor acceso al mercado de los países desarrollados.

Sin embargo, frecuentemente estas incitaciones a los gobiernos de los países desarrollados se ven anuladas por las presiones contrarias que ejercen grupos y autoridades de los países desarrollados. Estos países tienen sus propias prioridades, sus propias concepciones y, lo que es más importante, sus propios grupos de presión, que en muchos casos favorecen políticas distintas y aun opuestas a las que sostienen los países en desarrollo. Frente a la demanda de transferencia de recursos hacia los países en desarrollo, por

ejemplo, los grupos alegan que la transferencia dentro de la propia economía podría traducirse en un menor desempleo. A su vez, emanan fuertes presiones proteccionistas de grupos locales que temen la competencia de las importaciones. Los gobiernos de los países desarrollados no podrían satisfacer las reivindicaciones de los países en desarrollo a menos que recibieran estímulos más eficaces que los que se les han ofrecido hasta ahora.

La capacidad de toda estrategia diplomática para lograr sus objetivos depende en realidad de su capacidad para aplicar una palanca de negociación que recabe el apoyo nacional e internacional. El poder de crear liquidez internacional no ha sido un don divino para ningún país. Ese poder siempre se ha conquistado gracias a la habilidad con que el país emisor de una moneda de reserva ejerce la capacidad de negociación que le da su gravitación económica, manipula su política monetaria, fiscal y comercial y convence a otros países de su capacidad y de su voluntad de cumplir sus compromisos monetarios y financieros. El acceso a los mercados se ha logrado principalmente otorgando concesiones recíprocas o amenazando con removerlas. Toda liberalización del comercio probablemente tendrá más importancia para los productos que interesan a los países que pueden dar concesiones concretas que para los productos de países que piden un trato no recíproco, no importa cuán justa sea la causa de estos últimos. Los países desarrollados normalmente recurren a las concesiones recíprocas, y este proceder explica en buena parte por qué la liberalización del comercio en las negociaciones multilaterales se ha concentrado en los productos cuya exportación les interesa.

3. *Las esperanzas excesivas que se cifran en las negociaciones bilaterales de la deuda*

Todo sistema institucional internacional para ser eficaz, tendrá que dar cabida a las negociaciones bilaterales tanto como a las multilaterales. Ambas formas de negociación son complementarias entre sí y no excluyentes cuando se trata de

lograr resultados de beneficio mutuo. Se complementan, por ejemplo, en lo que toca al acceso a los mercados. Las negociaciones principales suelen realizarse en el marco del GATT, que es una institución multilateral y pasan luego a la etapa de la negociación bilateral entre países.

Pero las negociaciones sobre alivio de la deuda no se han colocado en un marco similarmente amplio. Los países e instituciones han abogado invariablemente por un sistema bilateral en que se trate caso por caso. Los países en desarrollo por su parte parecen preferir, o por lo menos toleran, el sistema bilateral en la esperanza de obtener condiciones mejores y más liberales que si tuvieran que compartir las concesiones con otros países deudores. Pero al aceptar las negociaciones bilaterales, los países deudores en desarrollo podrían estar ignorando las ventajas que este tipo de negociación da a los países acreedores. Antes de acordar el alivio de la deuda a favor de un país deudor en particular, los acreedores sin duda tendrán en cuenta las concesiones que han dado o que habrán de dar a otros países deudores, incluso si éstos no están presentes en la mesa de negociaciones. Como ejemplo, se dice que Estados Unidos no quería acordar con el gobierno de Yugoslavia un conjunto de medidas de reprogramación de la deuda, de varios años de duración, alegando que los principales deudores de América Latina pudieran querer obtener en el futuro las mismas condiciones (*Financial Times*, 7 de enero de 1985). En un marco de negociación puramente bilateral, por lo tanto, los acreedores se encuentran en una posición particularmente fuerte ya que pueden sopesar y distribuir las concesiones entre los países deudores sin tener que hacer frente a una postura coordinada por parte de estos países. Por cierto que se ha logrado alguna coordinación entre los países deudores del mundo en desarrollo, en especial en el Grupo de los 24 en el FMI y en los acuerdos de posición común que se han alcanzado en las organizaciones regionales del Tercer Mundo. Sin embargo, tal coordinación no es casi más que la definición de principios rectores y no ha alterado significativamente ni la naturaleza bilateral ni los resultados de las negociaciones internacionales sobre el alivio de la deuda.

III

El ataque en dos frentes que se propone

La sección anterior tenía por objeto mostrar las limitaciones y deficiencias de la estrategia que los países en desarrollo utilizan actualmente en las negociaciones internacionales relacionadas con los problemas de pago. Parece necesaria una estrategia nueva y más vigorosa para obtener niveles adecuados tanto de flujos financieros como de ingresos en divisas para los países en desarrollo. La nueva estrategia tendría que reformular las prioridades de los países en desarrollo en las negociaciones económicas internacionales y reorientar la atención hacia las dos determinantes básicas de la capacidad de pagos: la creación y distribución de liquidez internacional y la generación de ingresos en divisas. Para ser eficaz, la estrategia además debía ofrecer suficiente estímulo como para convencer a los países desarrollados de compartir con las naciones en desarrollo la creación de liquidez internacional y para llevar a cabo ajustes en sus propias economías con objeto de facilitar el acceso a las importaciones que se originan en estos últimos países. Empleando la terminología de la política internacional, los países en desarrollo deben evolucionar de una estrategia de debates a una estrategia de movidas tácticas. Una estrategia de debates tiene por objeto esencial convencer a las contrapartes de la validez de los propios argumentos y así obtener un consenso, y ésta es precisamente la naturaleza de la actual estrategia. Una estrategia de movidas tácticas o de juegos (*games strategy*) trataría de inducir una conducta favorable a las partes contrarias proporcionándoles en el contexto de la negociación los incentivos y desincentivos requeridos (Frankel, 1973 y Rapoport, 1974). La capacidad de proporcionar tales incentivos y desincentivos suele llamarse poder negociador y está determinada tanto por los medios con que uno cuenta como por la habilidad de emplearlos eficazmente y utilizarlos durante el proceso de negociación.

Una estrategia de movidas tácticas para los países en desarrollo parece no sólo ser necesaria sino también factible. Estos países tienen cierto poder de negociación que deriva de la importan-

cia de sus recursos naturales y de sus mercados de importación. El Instituto Geológico de Estados Unidos, por ejemplo, ha señalado a la atención la fuerte dependencia de ese país en cuanto a las importaciones de varios metales y minerales,¹ algunos de los cuales provienen de los países en desarrollo. Los países en desarrollo proporcionan a los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) una gran proporción de las materias primas básicas que importan: manganeso (42%), cobre (57%), fosfato (68%), estaño (85%) y cobalto (92%) (*Europe*, 9 de noviembre de 1977). La dependencia del Japón de compras de materias primas de origen extranjero es un hecho bien conocido. Por otra parte, los mercados de importación de los países en desarrollo, han ido creciendo con el tiempo y absorben hoy día una proporción importante de las exportaciones totales de los países desarrollados. Los países en desarrollo compran casi la mitad de las exportaciones de manufacturas de Estados Unidos y dos quintas partes de las exportaciones totales de la CEE. Se ha calculado que los cortes de las importaciones provocados por la deuda de los países latinoamericanos representan 15 000 millones de dólares en el deterioro del saldo comercial de Estados Unidos en los años 1982-1983 (Brown, 1984).

Evidentemente, tiene sus límites el poder de negociación de los países en desarrollo por efecto de sus riquezas de materias primas y sus mercados de importación. Un ejemplo reciente de tales límites se relaciona con las desventuras que ha estado sufriendo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en su intento por preservar el valor real de sus ingresos en divisas y su riqueza financiera. Las actuales dificultades de la OPEP seguramente han derivado no de alguna deficiencia intrínseca e insuperable sino de dos rasgos corregibles de su política económica: i) la falta de mecanismos contracíclicos para resolver los efectos adversos de una demanda mun-

¹ Editorial del *Washington Post* reproducido en el *International Herald Tribune* del 22 de septiembre de 1980.

dial rezagada (asunto que se tratará en la próxima sección de este artículo); y ii) una política de cartera que en efecto cedió el control del valor real de los activos financieros de la OPEP a la banca privada occidental y a los bancos centrales de los países emisores de las monedas tradicionales de reserva. En todo caso, las posibilidades de negociación de los países en desarrollo arriba mencionadas, podrían, si se manipularan eficaz y diplomáticamente, permitir a estos países lanzar una gran campaña diplomática sobre las dos determinantes básicas de la ecuación de pagos. Los elementos fundamentales posibles de esta iniciativa diplomática se discuten a continuación.

1. *Establecimiento de una moneda internacional respaldada por productos básicos*

El actual sistema monetario mundial fue establecido en Bretton Woods en 1946 de acuerdo con las necesidades y la correlación internacional de fuerzas que prevalecían en aquellos tiempos. El sistema, por lo tanto, no debe ser considerado como un marco inmutable. Ha sufrido grandes transformaciones a medida que han surgido nuevas preocupaciones y que ha ido evolucionando la correlación de fuerzas. El abandono del régimen de tasas de cambio fijas en 1973 ofrece un buen ejemplo de la capacidad del sistema para adaptarse a circunstancias cambiantes. El sistema debe responder a la búsqueda permanente de medios que aseguren la estabilidad monetaria y un flujo adecuado de liquidez en un mundo siempre cambiante. La crisis actual de pagos exige una nueva gran transformación, notablemente con respecto a los mecanismos de creación y de distribución de la liquidez internacional.

Los países en desarrollo tienen tanto la necesidad como los medios para desempeñar un papel activo en el funcionamiento de los mecanismos de creación y distribución de la liquidez internacional. En efecto, dichos países podrían comprometer y mancomunar sus recursos naturales para crear una moneda internacional cuyo oferta se regularía en función del nivel de la demanda mundial de liquidez más bien que, como ocurre ahora, según las prioridades de política económica de los países emisores de moneda de reserva y del sistema de cuotas del FMI. La cesta de productos básicos comprendería las

principales materias primas y metales preciosos. El número de tales recursos debiera ser suficientemente grande como para evitar otra nueva concentración del poder monetario en manos de unos pocos países productores. La nueva moneda podría emitirse contra pasivos expresados en función de los recursos naturales comprometidos. Su valor podría expresarse en coeficientes de los recursos de reserva. Todos los países tanto desarrollados como en desarrollo tendrían derecho a participar en la oferta de la nueva moneda, comprometiéndose los recursos que poseen o que pueden adquirir en el mercado mundial. Podrían también concordarse políticas de precios preferenciales y acuerdos de trueque en los países en desarrollo productores de valores de reserva y otros países en desarrollo, a fin de facilitar la participación de éstos en la creación de liquidez internacional.

Por supuesto que no se podría imponer moneda alguna a la colectividad internacional. Tendría que ser aceptada voluntariamente por los principales participantes. Para asegurar su aceptación universal, la nueva moneda tendría que ser administrada de acuerdo con criterios rigurosos, por una autoridad internacional de establecida solvencia como el Fondo Monetario Internacional. La administración por el Fondo, sin embargo, no implicaría que las decisiones relativas al volumen y a la distribución de la oferta debieran tomarse según el sistema de cuotas. Existen precedentes, en las instituciones internacionales, de subgrupos de Estados miembros que han establecido comisiones o sistemas sin tener que ceder su autonomía de toma de decisiones a los órganos universales de las instituciones respectivas. Entre ellos figuran el grupo de 16 países en desarrollo del GATT, encargado de establecer un sistema de preferencias arancelarias especiales entre los países en desarrollo, y el servicio petrolero del FMI en que participaron varios países en desarrollo productores de petróleo. Por lo tanto las decisiones relativas a la oferta y la distribución de la moneda internacional estarían exentas de las limitaciones que definen el sistema de cuotas del FMI y dependerían más bien directamente de la voluntad política de los países participantes de comprometer sus propios recursos para captar fondos líquidos internacionales. Esta autonomía frente al sistema de cuotas del FMI por sí misma

representaría una gran ventaja en comparación con los mecanismos de creación de derechos especiales de giro. Por otra parte, los países participantes no tendrían que ceder sus recursos naturales, sino que sólo se comprometerían a responder por sus pasivos expresados en esos recursos. Por lo tanto no se lesionaría su soberanía sobre sus recursos naturales. La preservación de la soberanía nacional representaría una ventaja importante en comparación con una propuesta, que se ha ventilado durante algún tiempo, de convertir la deuda externa de los países en desarrollo en acciones de recursos naturales y de empresas estatales (*South*, febrero de 1984, p. 71 y *Wall Street Journal*, 1° de abril de 1985).

No es nueva la idea de establecer una moneda internacional basada en los productos básicos. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX cuando el economista británico Stanley Jevons la propuso por primera vez. Sugerencias de índole similar han sido presentadas en diversas ocasiones después (Goudrian, 1942; Graham, 1944 y Naciones Unidas 1953).

Una interesante propuesta de este tipo fue presentada en 1964, al primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), por tres eminentes economistas: A. Hart, N. Kaldor y el Premio Nobel Jan Tinbergen (1964). En esa época, la propuesta no recibió la atención que merecía porque en el plano internacional preocupaban sobre todo los problemas de comercio y porque el sistema monetario internacional todavía no había sufrido los embates de los sucesos que ocurrieron al cerrar el decenio de 1960. Posteriormente, al abandonarse el patrón oro en 1971, se centró la atención en la posibilidad de administrar un sistema de tipos de cambio flotantes, y sobre todo en la capacidad de éste de asegurar la estabilidad monetaria. De hecho, la preocupación central de la colectividad internacional en cuanto a los asuntos monetarios durante el decenio de 1970 fue la estabilidad del tipo de cambio, más bien que la suficiencia de las corrientes de liquidez. Sin embargo, al aumentar el riesgo de suspensión del pago de la deuda y de que ocurra un colapso financiero mundial, merecen nueva atención por parte de la colectividad mundial las sugerencias de crear una moneda internacional basada en los productos básicos.

No se trata en este artículo de apoyar en bloque la propuesta de Hart, Kaldor y Tinbergen. Las condiciones y problemas de las relaciones monetarias del mundo han cambiado mucho desde 1964. Kaldor mismo refinó su propuesta original en artículos que escribió en 1971 y 1973 (Kaldor, 1978).

Habría que elaborar las modalidades y características concretas de una moneda internacional mediante negociaciones cuidadosamente preparadas, en las que se tomaran plenamente en cuenta las circunstancias, necesidades e intereses prevalecientes. Pero de antemano podría plantearse una serie de consideraciones y son ellas las que se analizan a continuación.

El establecimiento de la moneda propuesta no debiera ser de naturaleza inflacionaria. La creación de una moneda internacional habrá de tener mayor impacto sobre la distribución de la liquidez que sobre su volumen. Se producirían efectos inflacionarios solamente en el caso de que la oferta aumentara en mayor proporción que la demanda (Mundell, 1971). Como se mencionó anteriormente el crecimiento de la oferta de reservas ha sido muy inferior al de las transacciones internacionales. Un estudio reciente encargado por el Institute for International Economics (Director: C. Fred Bergsten) propone una nueva asignación de derechos especiales de giro para satisfacer la actual demanda de liquidez y sostiene que tal distribución no ejercería presiones inflacionarias siempre que el crecimiento de las reservas no fuera mayor que la demanda correspondiente (Williamson, 1984). En efecto, la emisión de la moneda propuesta tendría efectos aún más neutrales, en lo que se refiere a la inflación, que la emisión de derechos especiales de giro. Estos últimos se crean y distribuyen entre los países según el sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional (tengan o no esos países problemas de liquidez), en tanto que la moneda propuesta se emitiría solamente en la medida en que hubiera necesidad de liquidez por parte de los países compradores. Una emisión de derechos especiales de giro que tuviera por objeto satisfacer las necesidades de liquidez, por lo tanto, supondría un mayor aumento en los fondos líquidos mundiales que la emisión de la moneda propuesta. Por otra parte, el hecho de que la moneda internacional estuviera respaldada por

reservas de productos básicos por sí mismo implicaría una forma de preservar el valor real de la moneda en un mundo en que las monedas convencionales tienden a depreciarse como resultado de la inflación. La moneda sería así un activo no desvalorizante sobre el cual podría basarse la riqueza financiera, protegiéndola de la erosión de su valor real que provoca la inflación.

Una moneda basada en productos básicos tendría además efectos beneficiosos de orden contracíclico. En épocas de demanda mundial rezagada, los países deficitarios se sentirían inclinados a comprar la moneda de productos básicos en el Fondo Monetario Internacional para cubrir sus pasivos expresados en términos de esos recursos de reserva. Los países estarían así obteniendo el volumen de liquidez internacional que no está proporcionando momentáneamente su comercio exterior. La moneda respaldada por productos básicos aumentaría así el poder de compra internacional en épocas de recesión. Por el contrario, esos países podrían contraer la obligación de volver a comprar sus pasivos expresados en recursos reales a medida que sus ingresos de exportación recuperaran sus valores anteriores. Los ingresos de exportación son más altos cuando hay una bonanza en la economía mundial y la recompra de los pasivos expresados en recursos contribuiría así a deflacionar la economía mundial precisamente en épocas en que la deflación puede ser necesaria o viable. Los efectos contracíclicos de una moneda basada en productos básicos han sido reconocidos incluso por uno de sus críticos, Milton Friedman (1951). Los elementos contracíclicos de una moneda internacional basada en productos básicos constituyen un mérito señero si se comparan con los efectos procíclicos de los presentes programas de ajuste que se basan en cláusulas de condicionalidad. El potencial contracíclico de la moneda de productos básicos sin embargo no debe llevar a creer que dicha moneda podría constituir un mecanismo oculto para la gestión de existencias reguladoras. El propósito de la moneda no sería el de estabilización del precio de productos básicos, sino el de lograr un flujo adecuado de liquidez.

La propuesta de crear una moneda internacional respaldada por productos básicos merece particular atención a la luz de las recientes iniciativas en favor de la rehabilitación del oro en los

asuntos monetarios mundiales y de la creación de nuevas monedas por los países desarrollados. El Gobierno de Estados Unidos hace pocos años planteó la vuelta al patrón oro, iniciativa que fue apoyada por algunos economistas "ofertistas". No ha sido todavía considerada oficialmente pero tampoco ha sido descartada del todo (Wanniski, 1984 y 1985; Anderson, 1985). El patrón oro, sin embargo, parece una solución subóptima con relación a la de una moneda internacional basada en productos básicos, por varias razones: la concentración del poder de liquidez en unos pocos productores o poseedores de oro; inelasticidad de la oferta de este metal; y las dificultades inherentes al mantenimiento de la paridad del oro por bancos centrales nacionales. Tales desventajas no se plantean en el caso de una moneda internacional (comparada con la nacional) respaldada por una cesta de productos más bien que por el solo oro.

Se han presentado dos proposiciones para emplear las tenencias de oro en favor de los países en desarrollo. De Silva (1979) propuso la creación de una nueva unidad monetaria que estuviera respaldada en un 100% por las tenencias de oro del Fondo Monetario Internacional y que tendría por propósito fomentar las transacciones económicas en el Tercer Mundo. Brodsky y Sampson (1980 a y b) a su vez han sugerido la distribución de la diferencia entre el valor de mercado y el menor valor oficial de las reservas mundiales de oro (en gran parte en manos de los países desarrollados) a todos los países, de acuerdo con el sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional: los países en desarrollo recibirían una proporción de tal valor diferencial y su posición de liquidez mejoraría en esa proporción.

Aunque ambas sugerencias se inspiran en nobles sentimientos, favorables al Tercer Mundo, la experiencia histórica de las relaciones internacionales no justifica creer que los principales tenedores del oro oficial cederían una parte importante de su riqueza financiera en aras de la solidaridad con los países más pobres. De hecho, una "cuenta de sustitución", respaldada por el oro que tuviera por objeto canalizar recursos financieros hacia los países en desarrollo, fue considerada en el Fondo Monetario Internacional en 1980 pero no fue aprobada a causa de la renuencia de las principales potencias financie-

ras. La solución de la crisis de pagos de los países en desarrollo no puede provenir de esperanzas de acción solidaria por parte del Norte, sino más bien de la hábil negociación por parte del Sur.

Por otra parte, recientemente Richard Cooper (1984) ha planteado la posibilidad de crear una nueva moneda para los países industriales y M. Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, la de ampliar el papel que desempeña la unidad monetaria europea (ecu) como moneda de reserva oficial entre los países de la CEE (*Financial Times y Wall Street Journal*, 15 de enero de 1985). La creación de una nueva moneda para los países desarrollados y la ampliación del papel de la unidad monetaria europea fomentaría la distribución del poder de liquidez entre tales países, pero no serían operantes para reducir el abismo actual entre aquellos que crean liquidez y las principales naciones deudoras.

2. Una nueva estrategia para la negociación de acceso a los mercados

La segunda parte de la iniciativa diplomática propuesta se relaciona con la negociación de acceso a los mercados. Los países en desarrollo están en condiciones de recurrir a una estrategia más enérgica a este respecto. Podrían manipular sus mercados de importación y su oferta de recursos naturales de manera de obtener un acceso más liberal al mercado de los países desarrollados. Las condiciones de acceso a los mercados y a los recursos naturales de los países en desarrollo podrían acomodarse para dar un trato a cada país desarrollado según y conforme abran sus mercados de importación a los países en desarrollo. Estos últimos podrían imponer en forma diferenciada derechos de importación y exportación y restricciones cuantitativas sobre los productos de interés para los países desarrollados. Las importaciones desde y exportaciones hacia los países desarrollados que dan un fácil acceso estarían sujetas a gravámenes inferiores o cuotas mayores que aquellas que se originan en o se destinan a países desarrollados con políticas más restrictivas. Los derechos de importación y exportación tendrían así dos componentes distintos: i) uno fijo, conforme al trato de la nación más favorecida, que se aplicaría como es tradicional independientemente del origen de las impor-

taciones o del destino de las exportaciones efectuadas; y ii) un componente variable que se impondría a los países desarrollados en función del grado de restricción de sus políticas comerciales. La nueva estrategia supondría también el empleo del comercio compensado o las negociaciones de conjunto mediante los cuales grupos de bienes de exportación o importación de interés para los países desarrollados se intercambiarían por grupos de bienes de interés de exportación para los países en desarrollo. Los países desarrollados se sentirían de esta forma inclinados a adquirir grandes cantidades de bienes de interés para los países en desarrollo a cambio de obtener en reciprocidad los recursos de esos países y la posibilidad de vender en esos mercados (Fiallo, 1978 y 1981; similar proposición hizo Shafaeddin, 1984).

El sistema sugerido con dos componentes constituiría una modificación del principio de la cláusula de la nación más favorecida del GATT. Pese a su elemento diferencial, sin embargo, la aplicación del sistema podría hacerse en conformidad con las reglas del GATT. El artículo XIX dispone que, a falta de compensación adecuada, los países exportadores afectados por medidas de salvaguardia podrán ser autorizados para imponer restricciones no incluidas en el trato de la cláusula de la nación más favorecida contra las importaciones del país ofensor. La gestión de dispensa de dicha cláusula puede autorizarse similarmente a la luz de los artículos XXII y XXIII, particularmente a partes contratantes afectadas a consecuencia de medidas tomadas por otras partes contratantes (Jackson, 1969 y U.S. Executive Branch, 1973). Además, la mayoría numérica que los países en desarrollo tienen en el GATT les permitiría sin duda ejercer el poder de voto que dispone esencialmente el artículo XXV. Ese poder da autoridad a la mayoría de las partes contratantes para adoptar una gran variedad de medidas (Jackson, 1969, apéndice a la sección 5.4). En lo que toca al control de las exportaciones, estas medidas no están estipuladas por el Acuerdo General como posibles elementos de compensación. Una interpretación hecha en 1950 afirma que las restricciones a las exportaciones no deberán aplicarse para el fin de obtener que la otra parte contratante liberalice las restricciones a las importaciones (GATT, 1950). Pe-

ro tal interpretación no forma parte del Acuerdo. Puede revisarse a la luz de las actuales circunstancias sobre todo en el contexto de las atribuciones que confiere el artículo xxv. En todo caso no podría evitarse que los países en desarrollo recurrieran a las restricciones sobre la exportación cuando estos mismos países se ven obligados a imponer sobre sí mismos limitaciones voluntarias sobre las exportaciones o regulación del comercio como forma de evitar una acción más proteccionista que la que tomarían de lo contrario los países desarrollados en el GATT.

La adopción de la estrategia propuesta podría realizarse en forma óptima mediante consultas entre los países en desarrollo encaminadas a lograr una adecuada coordinación de política. Habría que coordinar la política a fin de permitir que cada país en desarrollo determinara e impulsara medidas de política comercial, especialmente en lo que toca a sus componentes variables, según sus propias preocupaciones y prioridades. De ahí que este ejercicio de coordinación no supondrá un alto grado de armonización de las políticas comerciales de los países en desarrollo. De hecho, el acceso al mercado de cada país en desarrollo es de interés para sus asociados desarrollados cualquiera sea la restricción que se imponga en los mercados de otros países en desarrollo; por lo tanto las medidas de compensación podrían diferir entre los países en desarrollo sin menoscabo de su eficacia como elementos de persuasión. En el caso de los controles sobre la oferta de exportaciones, ciertamente sería necesaria la armonización para evitar una competencia contraproducente entre los países en desarrollo. Pero tal armonización no tendría por qué ser tan profunda y tan refinada como la necesaria para lograr el éxito en el funcionamiento de las asociaciones internacionales de productores: el propósito de la estrategia no sería la valorización o estabilización de los precios internacionales (lo que exige acuerdos de producción y venta y una política de precios homogénea por parte de todos los productores) sino simplemente un acceso diferenciado a los recursos naturales. Por lo tanto, el uso de los recursos naturales en el contexto de la estrategia propuesta probablemente habrá de resultar eficaz aun en casos de productos en que no se haya logrado una política concertada de precios.

La estrategia podría estimular en los países desarrollados un medio político menos condescendiente hacia las presiones proteccionistas que ejercen los grupos locales. Los gobiernos de los países desarrollados se inclinarían así más favorablemente a formular políticas tales como aquellas destinadas a facilitar la redistribución de los factores de producción, alejándolas de las industrias ineficientes que hacen frente a la competencia de las importaciones. La estrategia propuesta fortalecería aún más el poder negociador de aquellos sectores gubernamentales y de grupos privados en los países desarrollados que no comparten la ideología proteccionista y que se interesan en cambio en conceder un acceso más liberal a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Entre tales sectores figuran las autoridades monetarias, que se dan cuenta de los efectos inflacionarios de las medidas proteccionistas; las autoridades antimonopolistas y las comisiones que velan por la no aplicación de prácticas restrictivas, ya que las barreras arancelarias tienden a reforzar excesivamente la posición dominante en el mercado de las empresas locales; los importadores, detallistas y consumidores que se interesan en obtener una oferta a bajo costo; y las empresas en los países desarrollados que dependen de la venta de exportaciones o de la oferta de productos obtenidos en países en desarrollo y que se verían afectadas por las medidas compensatorias tomadas por estos países. La estrategia propuesta puede incluso instar a los grupos proteccionistas de los países desarrollados a reconsiderar su posición y a buscar otras soluciones para sus problemas. Del mismo modo la estrategia tendería a proporcionar a los Estados menos proteccionistas, miembros de las agrupaciones económicas de países desarrollados, la motivación necesaria para defender sus posiciones y resistir las demandas de otros países desarrollados en favor de restricciones sobre las importaciones provenientes de países en desarrollo.

Las consideraciones anteriores no deben interpretarse en modo alguno como una sugerencia de que los países en desarrollo debían tratar de explotar las divergencias de criterio entre las autoridades gubernamentales o los grupos privados locales de los países desarrollados. Después de todo, las autoridades y grupos de los países desarrollados tienden normalmente a tener inte-

reses nacionales comunes y es por lo tanto legítimo que adopten una posición solidaria frente a los problemas del comercio exterior. Sin embargo, es igualmente lícito que tengan diferencias de prioridades o criterios en cuanto a cómo atender y lograr los intereses comunes. Por consiguiente, la estrategia propuesta sería útil no para explotar conflictos o divergencias sino para fomentar entre los países desarrollados la comprensión de que redundaría en su propio interés nacional facilitar el acceso a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. Tal estrategia contribuiría a la movilización en los países desarrollados de fuerzas no proteccionistas a favor de las importaciones de los países en desarrollo, fuerzas que de otra suerte permanecerían pasivas o tenderían a abogar por el acceso al mercado en favor sólo de los asociados desarrollados que sí recurren a estas movidas tácticas.

La estrategia propuesta podría llevar a una iniciativa en favor de las importaciones de países desarrollados de fácil acceso aun en el caso en que éstos no fueron los proveedores más eficientes y más baratos. El sistema podría así dar lugar a alguna desviación del comercio hacia fuentes menos eficientes. Pero el impacto neto de tal desviación no sería necesariamente negativo. En primer lugar, las restricciones se impondrían principalmente sobre las importaciones menos esenciales, con lo que se evitaría la desviación del comercio en aquellos casos en que el desarrollo económico interno o el bienestar social se vieran seriamente comprometidos. En segundo lugar, como la estrategia tiende a mejorar el acceso al mercado para las exportaciones provenientes de los países en desarrollo, la alternativa a dicha estrategia podría ser una menor capacidad de compra y por lo tanto un volumen más bajo de importaciones más bien que una distribución mejor y más económica de las adquisiciones. En tercer lugar, la estrategia implicaría un estímulo a la producción nacional de los bienes cuyas importaciones se restringen. En realidad los componentes variables de la estrategia pueden usarse como medio de dar protección a la industria nacional sin lesionar innecesariamente los intereses de aquellos países desarrollados que conceden un acceso relativamente fácil a las exportaciones del país en desarrollo en cuestión. En lo fundamental, la carga de proteger el desarrollo de industrias incipientes no pesaría ya sobre los países

desarrollados que conceden un acceso más liberal. Por último, el sistema podría constituir un instrumento significativo para promover el comercio entre los países en desarrollo. En efecto, el comercio entre ellos estaría libre de componentes variables y, por lo tanto, las importaciones desde otros países en desarrollo tendrían un acceso preferencial en comparación con las originarias de países desarrollados de políticas restrictivas.

Los ingresos cambiarios que obtienen los países en desarrollo están determinados no sólo por las condiciones de acceso a los mercados desarrollados, sino por otros factores que también desempeñan un papel relevante. Entre ellos figuran la relación de precios del intercambio y su evolución; las limitaciones a los ingresos cambiarios que surgen de las prácticas monopolistas de las empresas transnacionales, como las políticas de precios de transferencia y la distribución territorial del mercado; las condiciones y plazos de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo; la participación de estos países en el transporte marítimo mundial; y la promoción de la cooperación económica entre los países en desarrollo. La importancia que se atribuye en este artículo a la necesidad de lograr una nueva estrategia de negociación en materia de acceso a los mercados no debe interpretarse como una subestimación de la importancia de las demás determinantes del nivel de ingresos cambiarios. El énfasis se debe más bien al hecho de que la estrategia en boga entre los países en desarrollo para la negociación del acceso al mercado no ha estado sujeta a ninguna reforma importante desde el decenio de 1960, cuando los países en desarrollo lograron obtener el apoyo internacional necesario para incorporar la Parte IV al Acuerdo General y para establecer el Sistema General de Preferencias. En las circunstancias actuales, en particular frente al proteccionismo y a una demanda mundial rezagada, se presentan condiciones muy distintas de las que regían en ese entonces y resulta imperativa y urgente la necesidad de revisar esa estrategia. Además la lucha por un amplio acceso concuerda con la filosofía de libre mercado a que apelan los principales países desarrollados y por lo tanto las negociaciones en esta materia probablemente tengan buenas probabilidades de éxito siempre y cuando esas negociaciones se lleven a cabo con una estrategia eficaz y persuasiva.

IV

La negociación del pago de la deuda y la aplicación de programas de ajuste

1. *La negociación de los pagos de la deuda*

El establecimiento de una moneda internacional basada en productos básicos y la adopción de una estrategia más persuasiva en materia de acceso a los mercados fortalecerían el poder de los países deudores en desarrollo para renegociar sus pagos de la deuda. De atinencia en este contexto es el posible establecimiento de un club de deudores, idea que ha merecido cierta atención. El club tendría por objeto fortalecer la posición de los países deudores en desarrollo en sus esfuerzos por obtener de los prestamistas mejores plazos y condiciones de pago. El poder del club se relacionaría con la posibilidad de recurrir a la amenaza de un repudio conjunto de la deuda externa por parte de sus miembros. Las gestiones de este tipo, sin embargo, no dejarían de tener efectos contraproducentes. Un repudio conjunto de la deuda seguramente sacudiría desde sus cimientos al sistema financiero mundial. Pero, al mismo tiempo, se cerrarían las puertas de los mercados internacionales de capital a los países que así lo hicieran.

Un club de deudores, en cambio, podría ser eficaz en el contexto de la estrategia de dos frentes que se ha propuesto en este artículo. En este caso, la base de negociación del club no se relacionaría con el repudio de la deuda, sino más bien con condicionar el pago de su deuda a la aceptación de la moneda internacional por parte de los acreedores, así como con la concesión de un acceso liberal a los mercados de importación de esos acreedores. Habría que llegar a acuerdos entre deudores y acreedores mediante los cuales: i) una proporción de la deuda externa se pagaría en la moneda internacional basada en los productos básicos; ii) el volumen de los pagos de la deuda dependería del nivel de las exportaciones de los deudores a los países acreedores. La condicionalidad del FMI con relación a las políticas de ajuste se equipararía así con la condicionalidad del deudor a la aceptación de la moneda y el

acceso al mercado por parte de los países acreedores. Las negociaciones sobre estas materias se conducirían en mejor forma en un marco multilateral y se complementarían con las negociaciones tradicionales de forma bilateral de los países deudores con sus acreedores respectivos.

Difícilmente podrían los países principales rehusar a aceptar el pago en una moneda internacional administrada por una institución tan ortodoxa como el FMI. Los prestamistas incluso podrían llegar a ser partidarios activos de tal nueva moneda ya que su establecimiento facilitaría el reembolso de sus préstamos. En cuanto a la vinculación del pago de la deuda con el volumen de las exportaciones del deudor, este tipo de compensación ha sido ya empleado por unos pocos países deudores pioneros y podría llegar a ser más eficaz si recurrieran a ella conjuntamente un grupo de países.

2. *La aplicación de los programas de ajuste*

La adopción de una iniciativa en dos frentes aumentaría considerablemente la capacidad de los países en desarrollo deudores para efectuar el pago de sus deudas sin tener que someter sus economías internas a políticas demasiado deflacionarias. El aumento de los ingresos cambiarios como resultado de un mejor acceso a los mercados reduciría el déficit de balance de pagos y por lo tanto también la magnitud del ajuste que requeriría la economía nacional. En lo que respecta a ésta es sin duda la liquidez, una dimensión distinta y separada y no constituye una alternativa al ajuste². Pero su aumento podría complementar los programas de ajuste y aliviar así la carga de la austeridad que normalmente implican esos programas.

²La diferencia entre ambas la explica detalladamente Mundell (1971).

V

Conclusión

La gestión propuesta representaría una innovación en las relaciones económicas internacionales y una nueva visión frente al estilo convencional. Según el consenso actual, los países en desarrollo no tienen ni los recursos ni el poder para ejercer participación activa en las negociaciones internacionales; su papel se limita así en esencia a convencer a sus asociados mediante ejercicios de raciocinio. A este respecto parece útil traer a colación una anécdota sobre los efectos cegantes del consenso convencional. La anécdota se relaciona con la teoría de las expectativas racionales que, expresada en forma burda, declara, entre otras cosas, que un individuo no puede aprovecharse por sí mismo de sus propias expectativas para el futuro (a menos que tenga información útil de la cual no disponen los demás): si sus expectativas fueran equivocadas obviamente perdería; si fue-

ran correctas otros habrían ya pensado en ellas y habrían actuado de conformidad con esas expectativas por lo cual tanto el presente como el futuro habrían sido modificados. Según la anécdota, un profesor de la teoría de las expectativas racionales caminaba por el campus universitario con uno de sus alumnos. Este vio un billete de 20 dólares en el suelo y lo señaló a la atención de su profesor, que respondió sin siquiera mirar hacia abajo: "No puede ser, si hubiera tal billete ya alguien lo habría recogido". El billete para la solución de la crisis de pagos de los países en desarrollo se encuentra también en el suelo, esperando que alguien lo recoja y lo coloque en la mesa de negociación.

(Traducción del inglés)

Bibliografía

- Acheson, D. (1969): *Present at the creation*. Nueva York: Signet, p. 125.
- Anderson, R. (1985): Good as gold if we double the price? *Wall street journal*, 5 de febrero.
- Avramovic, D. (1984): Interest rates, debts and international policy. *Trade and development - an UNCTAD review*, No. 5.
- Brodsky D.A. y G.P. Sampson (1980a): The value of gold as a reserve asset. *World development*, vol. 8, No. 3, marzo.
- (1980b): Gold, special drawing rights and developing countries. *Trade and development - an UNCTAD review*, No. 2.
- Brown, B. (1984): A new debt crisis would hit the dollar. *Euro money*. Septiembre.
- Cooper, R. (1984): A monetary system for the future. *Foreign affairs*, tercer trimestre.
- De Silva, V.I. (1979): Gold, the International Monetary Fund and the Third World. *IFDA dossier No. 5*. Nyon: International Foundation for Development Alternatives, marzo.
- Fiallo, F.R. (1978): *Protectionism in North-South trade*. Rotterdam: Scale Books.
- (1981): La negociación de acceso a los mercados en la década de los ochenta. *Economía latinoamericana*, No. 51. Banco Central de Venezuela: Caracas. [Reimpreso en UNCTAD Reprint Series, No. 23].
- EMI (Fondo Monetario Internacional) (1984): *IMF survey*. 9 de enero, pp. 103 y 104.
- Frankel H. (1973): *International politics*. London: Penguin, pp. 50 y 51.
- Friedman, M. (1951): Commodity reserve currency. *Journal of political economy*, vol. LIX, No. 3, junio, pp. 203 a 232.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1950): *The use of quantitative restrictions for protective and other commercial purposes*, Ginebra: pp. 5 y 6. [Tomado de Roessler, GATT and access to supplies. *Journal of world trade law*, 9, No. 1].
- Goudrian, I. (1942): *How to stop deflation*. Londres.
- Graham, B. (1944): *World commodities and world currency*. Nueva York: McGraw Hill.
- Hart, A., N. Kaldor y J. Tinbergen (1964): The case for an international commodity reserve currency. *Proceedings of UNCTAD I*, vol. III: Commodity Trade. U.N. Publication: Sales No. 64.11.B.13.
- Jackson, J.H. (1969): *World trade and the law of GATT*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company, cap. 1.
- Kaldor, N. (1978): *Further essays on applied economics*. London: Duckworth. [Recopila los siguientes artículos de Kaldor: The dollar crisis. *The times*, 6, 7 y 8 de septiembre de 1971; Problems and prospects of international monetary reform. *The banker*, septiembre de 1973; Internatio-

- nal monetary reform: the need for a new approach. *Bancaria*, marzo de 1974].
- Karczmar (1985): Hopes shouldn't rise for the dollar's fall. *Wall street journal*, 24 de enero.
- Lindert, P.H. y C.P. Kindleberger (1982): *International economics*. 7th edition. Homewood: Richard D. Irwin, pp. 413 y 414.
- Mundell, R. (1971): *Monetary theory - inflation, interest and growth in the world economy*. California; Goodyear Publishing Co., capítulo 14.
- Naciones Unidas (1953): *Commodity trade and economic development*. (Informe de un grupo de expertos nombrado por el Secretario General).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1984): *Economic outlook*, No. 35. Diciembre.
- Rapoport L.A. (1974): *Fights, games and debates*. Ann Arbour: The University of Michigan Press.
- Schafaeddin, M. (1984): Import capacity as a bargaining tool of developing countries. *Trade and development - an UNCTAD review*, No. 5, pp. 53 a 57.
- Wanniski, J. (1984): Don't ignore the supply side's other side. *Business week*, 17 de diciembre, p. 8.
- _____ (1985): Time for Europe to cut taxes. *Wall street journal*, 17 de abril.
- Williamson, J. (1984): A new allocation? *IMF Survey*, 9 de abril.
- UNCTAD (1984): *Trade and development report, 1984* (UNCTAD/TDR/4/Rev. 1).
- _____ (1985a): *The flow of financial resources for development: some recent trends* (TD/B/C.3 (XI)/Misc. 1), 5 de febrero, anexo iv, cuadro 3.
- _____ (1985b): *The impact of the world economic crisis on the least developed countries* (TD/B/AC. 17/25/Add. 1A).
- U.S. Executive Branch (1973): *The GATT provisions on compensation and retaliation*. Washington: US Government Printing Office.