

Incertidumbre en el sistema monetario internacional

Más que por lo acordado entre los Diez, en su junta de Estocolmo a fines de marzo, la presente fisonomía del sistema internacional de pagos está determinada por las decisiones que adoptaron el 17 de marzo en Washington los siete países miembros activos del Consorcio del Oro. Casi todos los elementos de juicio acusan crisis del sistema, puesto que varias de las reglas fundamentales del sistema han sido alteradas y todavía no se ha llegado a nada nuevo que remplace lo quebrantado. En efecto, lo que en 1961 se trató de evitar con la formación del Consorcio del Oro, hecho que entonces se estimó como importante avance de la coordinación monetaria entre un grupo de países industrializados, se implanta ahora como una medida salvadora. Nos referimos al sistema de dos mercados del oro, uno oficial para determinadas transacciones entre autoridades monetarias, al precio de 35 dólares la onza, y el otro libre (el de Londres), de cotización fluctuante sin intervención oficial declarada.

Como es bien sabido, el acuerdo del Consorcio del Oro significa, por un lado, el reconocimiento de la imposibilidad de sostener, según las bases vigentes hasta ese momento, el precio oficial del oro que fijó Estados Unidos en enero de 1934 y, por otro, la aceptación de una convertibilidad condicionada del dólar, fenómenos ambos que sacuden fuertemente, al agregarse a otros anteriores, el patrón de cambio oro, principio clave del sistema monetario internacional. El esfuerzo del Consorcio del Oro por contribuir al salvamento de este principio ha durado alrededor de seis años y su última manifestación consistió en declarar, el 10 de marzo, la "determinación" de seguir operando en el mercado de Londres "con base en el precio fijo de 35 dólares la onza de oro". Así lo anunciaba el comunicado que emitieron en Basilea ese día los gobernadores de los bancos centrales de Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Siete días después tal determinación quedaba olvidada.

Todo indica que las dificultades del dólar son más agudas en 1968 que en 1961 y, al parecer, los remedios a que se acuda tienen que ser mucho más enérgicos. Es dudoso, a juicio de los expertos, que el plan de defensa del dólar propuesto por el presidente Johnson al Congreso el pasado mes de enero tenga aplicación completa y consiga el efecto buscado. Desde luego, su planteamiento no ha servido para reforzar en grado apreciable y duradero la posición del dólar. Esta última no ha podido mejorar tampoco con todos los mecanismos y expedientes que se han venido adoptando, a iniciativa estadounidense por supuesto, para impedir la precipitación de la crisis del sistema que ahora se contempla, y que sin ningún género de dudas se debe al problema del dólar y no, en realidad, al problema del oro.

Aunque es indiscutible que tanto el dólar como el oro parecen agotados en su calidad de fuentes de nuevas reservas internacionales, o liquidez internacional, no lo es menos que mientras la restauración del oro como componente ampliable de la liquidez internacional es operación a fin de cuentas bastante

sencilla, como lo comprueba la experiencia del decenio de 1930 a raíz de la revaluación del oro, el fortalecimiento del dólar y su vigorización como elemento de esa liquidez constituye una cuestión mucho más difícil y más compleja. Sin duda, ello es atribuible en gran parte a la doble calidad de ese signo monetario, la calidad de moneda nacional y la de divisa internacional. Es bien sabido que, en principio, según la teoría, en el patrón de cambio oro el país centro de reserva, esto es el país con moneda componente de reservas internacionales, no tiene problema de liquidez. Los billetes que emite son válidos en todo el mundo. Ahora bien, para que el sistema funcione es preciso que el mundo tenga confianza en esa moneda, considere sana la economía de la que es signo representativo y crea en la bondad de la situación financiera del país centro de reserva. Aquí radica el verdadero problema; el hecho de que los esfuerzos coordinados de numerosos países industriales y la colaboración de prácticamente todo el mundo subdesarrollado durante largos años no hayan podido resolverlo, indica que el patrón de cambio oro basado en el dólar y en la libra no tiene ya viabilidad. Parece inaplazable, por consiguiente, pasar a un sistema monetario internacional que prescindiera de monedas nacionales en los componentes de la liquidez; ya se ha demostrado que es un elemento de inestabilidad el que la moneda de un país (centro de reserva) haga al mismo tiempo de factor de liquidez internacional, entre otras razones porque obliga al mundo entero a financiar obligaciones que no son propias y respecto de las cuales carece de poder de decisión. Con la característica, adicional, de que dicho centro de reserva puede permitirse políticas internas de expansión continua pese al grave volumen de su déficit de pagos. La sanción de tan anómalo funcionamiento del sistema monetario internacional consiste, precisamente, en la pérdida de confianza en esa divisa y en la conversión en oro por parte del extranjero de las tenencias que posee de ella.

En estas condiciones, es evidente que el acuerdo para crear el sistema de dos mercados de oro es una medida transitoria y precaria, sin más alcance que ganar tiempo para llevar a cabo lo que debería ser una auténtica reforma del sistema monetario internacional. De aquí la importancia que reviste la reunión celebrada por los Diez en Estocolmo, los días 29 y 30 de marzo, en la que se ha aprobado, con modificaciones, el esbozo que el Fondo Monetario había redactado para concretar el plan de creación de derechos especiales de giro (DEG), concebidos como nuevo componente de las reservas internacionales.¹ Aunque el comunicado de la reunión es poco explícito, entre lo que dice y lo que se ha publicado con carácter informativo u oficioso se puede tener una idea de lo ocurrido y de las perspectivas que se abren. En pocas palabras, el trámite de los DEG sigue su marcha y pronto entrará en la fase de la aprobación del plan por las autoridades correspondientes de cada país (congresos nacionales incluidos). Una vez que Francia mostró su inconformidad con el carácter de *moneda* que se quiere atribuir a los DEG, en vez de instrumento de crédito como ella preconiza, y con la modificación de ciertas reglas y usos del FMI, la reunión de Estocolmo puede sintetizarse como una transacción entre Estados Unidos y Gran Bretaña, por un lado, y los países del Mercado Común Europeo por el otro; quiere decirse que en este terreno Francia no estuvo aislada y que ahora algunos aspectos del plan de los DEG y de las nuevas normas del FMI responden más que antes a posiciones tradicionalmente mantenidas por los europeos. En el intercambio de concesiones destaca la hecha a Estados Unidos en el sentido de que para la entrada en vigor, en su día, de los derechos especiales de giro no se exigirá que la balanza de pagos estadounidense esté en equilibrio, sino solamente que haya mejorado; a los europeos se les ha ampliado el derecho de veto en el FMI, al estipularse que cualquier decisión importante, sobre aumento de cuotas ordinarias, por ejemplo, requerirá el 85% de los sufragios.

Pero la reunión de Estocolmo ofrece otra faceta quizá más importante aún que la de la adopción por los Nueve (Francia reservó su decisión final) del plan modificado para crearse los DEG. Se trata del planteamiento hecho por el Ministro francés al solicitar un examen nuevo y completo de los proble-

¹ El primer esbozo del plan de los DEG había sido aprobado por los Diez en agosto de 1967 y luego por la conferencia anual del FMI en septiembre del mismo año.

mas del sistema monetario internacional, a la luz de los singulares acontecimientos sobrevenidos desde que, en agosto y septiembre de 1967, se acordaron los lineamientos generales de los derechos especiales de giro. Entre otras cosas, Francia señalaba la conveniencia de estudiar el problema de la convertibilidad del dólar en oro y de recomendar la revaluación del metal. Es en este terreno donde la posición francesa quedó aislada (aunque según el Ministro francés sólo "oficialmente", es decir, en la reunión, y según el Ministro sueco porque urgía aprobar finalmente el plan de los DEG). Sin embargo, habida cuenta de que los derechos especiales de giro se consideran como una solución para contingencias de escasez global de reservas y no de escasez particular de un país, de que tardarán largos meses en ser aprobados y luego requerirán una decisión por 85% de los votos para entrar en vigor y de que la crisis actual es grave y la incertidumbre perdura, parece plausible creer que el problema general del sistema monetario habrá de ser abordado en un futuro no muy lejano.

Por lo menos parece indiscutible que ello sería del mayor interés para el Tercer Mundo, ya que las normas aplicables a los DEG, en especial las de su distribución, le son por lo común desfavorables. Se afirma que, tal como ha operado hasta ahora, el sistema monetario que salió de Bretton Woods ha dado al mundo no menos de 20 años de prosperidad. Habría que afinar el concepto y decir que ha dado prosperidad a los centros industriales, pero no a los países subdesarrollados. En el plan francés de revaluación del oro se estipula la distribución entre los países subdesarrollados de buena parte de la plusvalía que se obtenga con la operación. En el plan de reparto de los DEG podría decirse que casi toda la plusvalía va destinada a las naciones que cuentan con economías poderosas (el reparto será proporcional a las cuotas en el FMI). Estas son, entre otras, razones que deberían mover a los países en desarrollo y subdesarrollados cuando consideren esta discrepancia surgida en la reunión de Estocolmo.

El balance de la segunda UNCTAD

A mediados de marzo último, cuando la segunda UNCTAD, reunida en Nueva Delhi, entraba en su etapa final, en un ambiente de recriminaciones mutuas entre los países avanzados y el grupo de los Setenta y Siete y de predicciones sobre el fracaso inevitable y rotundo de la Conferencia, *Comercio Exterior* se negó a unirse al coro de voces pesimistas, declarando que "aunque sería ilusorio pensar que puede lograrse la adopción de todas las propuestas contenidas en la Carta de Argel, tampoco hay razones para declarar, a estas alturas, que nada habrá de conseguirse".¹

La Conferencia de Nueva Delhi acaba de terminar, después de dos meses de intensos y pesados trabajos. El estudio somero de sus resultados no permite decir que ha terminado con grandes éxitos, pero tampoco sería justo declarar que fue otra de tantas reuniones económicas internacionales que no ha servido para nada al mundo en desarrollo. Aunque los progresos logrados distan de ser satisfactorios, lo menos que puede decirse sobre la segunda UNCTAD es que no solamente presentó a la opinión mundial, en forma bastante dramática, el cuadro completo de las reivindicaciones de los ochenta y tantos países subdesarrollados de América Latina, África y Asia, sino que adelantó algunas de las soluciones en el campo de las relaciones económicas internacionales, preconizadas sin éxito, desde hace diez años en forma bastante desorganizada, primero, y más organizada últimamente —dentro del grupo de los Setenta y Siete— por los tres continentes del hemisferio meridional.

¿Cuáles son los resultados prácticos de la Conferencia de Nueva Delhi? El campo de ayuda eco-

¹ Véase "La marcha de las negociaciones de la II UNCTAD", *Comercio Exterior*, marzo de 1968, pp. 193-194.

nómica fue uno de los más difíciles para negociar debido a la situación crítica de la balanza de pagos de Estados Unidos —la que a pesar de que no tiene nada que ver con el monto de la ayuda externa norteamericana, obviamente, existe— y a las grandes dificultades que enfrenta el sistema monetario internacional. Se ha logrado muy poco en este terreno ya que falta sustancia a la resolución principal, que compromete a los países avanzados a dedicar anualmente a la ayuda externa el uno por ciento de su producto nacional bruto. La falta de sustancia se debe al hecho de que los países ricos, como grupo, se negaron a fijar la fecha de aplicación de este compromiso. Mientras que Francia proponía que se llegara a esa meta cuantitativa en 1972 (era casi gratuito para ese país tomar tal posición avanzada en vista de que su ayuda a África, dictada por razones políticas, se acerca ya al uno por ciento de su PNB), otros proponían el año de 1975, mientras que los demás, incluyendo a Estados Unidos, optaban por una fórmula sumamente vaga: cumplir ese compromiso “cuando su situación económica lo permitiera”. Empero, se avanzó en Nueva Delhi hacia la creación del mecanismo de financiamiento complementario dentro del Banco Mundial.

A su vez, en los últimos días de la Conferencia de Nueva Delhi fue posible romper el empate respecto al acceso preferencial de las manufacturas y semimanufacturas de los Setenta y Siete en los mercados de los países de alto ingreso. El documento respectivo, aprobado unánimemente veinticuatro horas antes de la clausura de la II UNCTAD, consiste en la enumeración de una serie de principios básicos que tendrán que regir respecto a la admisión preferencial o totalmente libre de las exportaciones de artículos manufacturados o semielaborados procedentes de los países en proceso de desarrollo. A pesar de que a insistencia, una vez más, de Estados Unidos, la declaración no indica la fecha concreta para la entrada en vigor del sistema general de preferencias, contiene el calendario de los trabajos preliminares que se iniciarán antes de fines del año en curso, en el comité especial de preferencias de la UNCTAD, con el fin de elaborar el convenio o los convenios respectivos. El proyecto de tal convenio debería ser presentado a la consideración de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, entre cuyos miembros se encuentra México, durante el primer semestre de 1969. A pesar de la insistencia de los países africanos, la declaración de la Conferencia de Nueva Delhi no menciona específicamente los productos elaborados y semielaborados de origen agrícola, pero alude “a medidas especiales en favor de los países en proceso de desarrollo menos avanzados”. Se entiende que en las fases iniciales, los trabajos se centrarán en la lista de los productos manufacturados y semimanufacturados que sirve periódicamente de base para las negociaciones arancelarias del GATT. Como medida adicional, a pesar de la opinión de varios países avanzados, incluyendo Estados Unidos, se encargó a la Secretaría de la UNCTAD un estudio de las prácticas comerciales restrictivas seguidas por las empresas privadas de los países industriales, prácticas que muchas veces frustran los intentos de exportación de los países en desarrollo.

Respecto al comercio de productos básicos, los resultados son sumamente limitados a pesar de la actitud muy conciliadora del grupo de los Setenta y Siete. Sus miembros principales, entre Argentina, Brasil, México y Venezuela, presentaron a mediados de marzo un proyecto de resolución que abarcaba todos los aspectos del comercio de materias primas, desde la producción hasta la comercialización, incluyendo la convocación de una serie de conferencias internacionales sobre distintos productos, la creación de reservas estabilizadoras, las medidas para suavizar la competencia de los productos sucedáneos y la limitación de ciertas producciones competitivas en los países industrializados. Solamente algunas partes de este programa de acción fueron aceptadas por los países avanzados. Estas se refieren concretamente al cacao y el azúcar. La conferencia internacional del cacao —que ya había fracasado varias veces, debido a la actitud hostil de la industria chocolatera norteamericana— se reunirá antes de mediados del año para concretar un acuerdo de estabilización de los precios de este producto. Una conferencia semejante sobre el azúcar tendrá lugar a más tardar en enero de 1969. Además los países in-

dustriales se comprometieron, en principio, a "considerar con simpatía" las reclamaciones de los países gravemente afectados por la competencia de los productos sucedáneos, como el hule sintético y las fibras artificiales. Se negaron, sin embargo, a establecer normas generales para la estabilización del comercio de materias primas y a aceptar el principio de las reservas estabilizadoras que —como sucede en el caso del estaño— reducirían las fluctuaciones bruscas de los precios de los productos básicos.

En los demás campos (transporte marítimo, turismo y seguros), la Conferencia de Nueva Delhi logró romper el frente hostil de los países industriales. Aunque se trata de temas menos vistosos que los de ayuda y preferencias, no deberían despreciarse las decisiones alcanzadas en la II UNCTAD. La carga de los pagos por invisibles pesa mucho sobre las balanzas de pagos de los países en desarrollo y cualquier concesión otorgada por el puño de países que dominan el transporte marítimo, el aéreo y el negocio internacional de seguros es, a la larga, de gran importancia para los miembros del grupo de los Setenta y Siete. Los países avanzados aceptaron cooperar, dentro y fuera de la UNCTAD, en lo que se refiere a la revisión y ajuste de los fletes marítimos; la fijación de fletes especiales para las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo; la participación de las empresas navieras de los países miembros del grupo de los Setenta y Siete en las llamadas "conferencias marítimas internacionales"; la rebaja de las tarifas aéreas; el fomento del turismo hacia los países en desarrollo, y la revisión de las tarifas de seguros y reaseguros. Para dar idea de la importancia de estas decisiones basta recordar que América Latina gasta anualmente 500 millones de dólares por concepto de pagos a los países industriales por servicios marítimo, aéreo y de seguros.

Al terminar la II UNCTAD se han oído en América Latina comentarios en el sentido de que "la conferencia de Nueva Delhi no resolvió ni un solo problema de los países en desarrollo". Tal opinión tajante es bastante exagerada. Mucho más acertados parecen ser los comentarios del presidente de la Conferencia, el ministro de Comercio de la India, Dinesh Singh, quien en la sesión de clausura insistió en que la Conferencia había sido "decepcionante en muchos aspectos, pero también había alcanzado algún éxito". Singh agregó que la Conferencia desde sus inicios, se vio obstruida en su labor por las tensiones internacionales, pero es de esperarse que, con la reducción de estas tensiones, "se encuentre el ambiente para una cooperación más significativa". El secretario general de la UNCTAD, Dr. Raúl Prebisch, consideró como los logros más importantes de la reunión mundial la declaración sobre las preferencias y sobre el financiamiento complementario, añadiendo —con mucha razón— que el resultado de la Conferencia no debe juzgarse por lo ocurrido en ella, sino por lo que suceda en el futuro.

La II UNCTAD demostró un grado de cohesión muy satisfactorio del grupo de los Setenta y Siete y la ausencia de cohesión dentro del bloque de los países industriales de libre empresa. Esto representa una razón más para que América Latina, África y Asia sigan presionando por el cumplimiento de las resoluciones de Nueva Delhi y por la implementación gradual de los demás puntos de la Carta de Argel. La división entre los países avanzados y el hecho de que no debería excluirse, en este año de elecciones en Estados Unidos, la posibilidad de alguna solución del conflicto en Asia Sudoriental, crean un marco en el que, a la larga, los Setenta y Siete pueden conseguir más de lo que parece factible en estos momentos. Se trata, obviamente, de una tarea de largo alcance. Empero, no cabe duda alguna que durante sus cuatro años de vida, la UNCTAD ha dejado —obrando en las condiciones más adversas— una huella importante sobre las relaciones entre los países ricos y el mundo subdesarrollado. Si el progreso real es mucho más lento que el esperado y el necesario, esto no quiere decir que no halla ningún progreso. Como dijo el Dr. Prebisch, los resultados de la Conferencia de Nueva Delhi se juzgarán por lo que suceda en el futuro. Y los acontecimientos del futuro dependerán tanto de las políticas de los países avanzados como de la actuación mancomunada en el ámbito internacional de los países del hemisferio meridional.