

La coyuntura del sistema monetario internacional y su incidencia sobre los países en desarrollo

CARLOS RAFAEL SILVA

Un amigo pidió al difunto Barón de Rothschild que le explicara lo concerniente al sistema financiero internacional, al oro y otras materias. El Barón respondió: “Mi querido amigo, existen sólo dos hombres en el mundo que comprenden el sistema financiero internacional: un joven economista de la Tesorería y un señor relativamente joven del Banco de Inglaterra. Lamentablemente ellos discrepan en su interpretación”.

EDWIN L. DALE

1. EL SISTEMA BRETTON WOODS Y SU CRISIS

1.1. Características del sistema

El sistema monetario internacional que ha venido rigiendo en las llamadas economías de mercado con posterioridad a la segunda guerra mundial, ha sido denominado comúnmente “patrón oro cambio modificado” o “sistema Bretton Woods”, en vista de que sus bases fundamentales fueron estructuradas en la

conferencia del mismo nombre (1944). También se le ha denominado “sistema oro-dólar” como resultado de su vinculación con el oro y con esa última moneda. Este sistema se encuentra actualmente en proceso de revisión y sus características más resaltantes han sido: 1º Predominio del dólar; 2º Carácter multilateral, y 3º Paridades fijas.

Predominio del dólar. El oro ha sido la base fundamental del sistema, complementado por dos monedas claves como son el dólar de los Estados Unidos y la libra esterlina. No obstante, ante el debilitamiento de la esterlina, todo el mecanismo ha girado de hecho en torno al dólar. Esta posición predominante del dólar se debe a una serie de causas bien conocidas que han

Nota. Trabajo presentado por el autor en el Primer Congreso de Economistas de Venezuela, celebrado en la ciudad de Caracas del 19 al 22 de julio de 1973.

venido influyendo durante los años de vigencia del sistema y que pueden agruparse así:

En primer lugar la importancia económica de los Estados Unidos, en razón de sus abundantes recursos naturales, amplio mercado interno, poderío político y militar y resultados tradicionalmente excedentarios de su comercio exterior que le permitieron acumular grandes reservas áureas.

En segundo lugar, el compromiso establecido por la Tesorería de los Estados Unidos de comprar y vender oro al precio de treinta y cinco dólares la onza, ya que el dólar estaba definido como la treinticincoava parte de la onza de oro fino, y su convertibilidad áurea plenamente garantizada. Bajo tales condiciones existía una especie de identidad entre el dólar y el oro. Los saldos en dólares eran tan buenos como las reservas áureas; aunque quizás presumiblemente mejores, debido a que los mismos producían intereses, lo cual no sucedía en el caso del oro. En vista de ello, el dólar se ha utilizado intensamente como activo de reserva, como moneda de intervención y como denominador común o "numeraire" del sistema monetario internacional.

Carácter multilateral. La segunda característica del sistema es su carácter multilateral y la existencia de un organismo financiero internacional que actúa como una especie de autoridad central. Después de extensas discusiones sobre la estructuración definitiva que debería dársele, se llegó al convencimiento de que para alcanzar un más adecuado ordenamiento monetario internacional se requería contar con la colaboración de todos los países; que era necesario estructurar una organización financiera internacional que actuase como especie de banco central mundial, y que los gobiernos de las distintas naciones delegasen en esa autoridad central algunos de los aspectos de su soberanía en el campo monetario a fin de concederle plenos poderes para la consecución de sus objetivos. Con base en esas necesidades surgió el Fondo Monetario Internacional, organización que ha venido actuando, por una parte, como guardián del buen comportamiento monetario en escala mundial; y, por la otra, como una especie de fondo cooperativo de crédito, dotado de recursos y especializado en financiar desequilibrios de balanza de pagos de los países asociados.

Paridades fijas. La tercera característica está dada por el establecimiento de paridades fijas, concebidas fundamentalmente con el fin de evitar devaluaciones competitivas. Los países signatarios del Acuerdo de Bretton Woods se comprometieron a fijar una paridad para sus monedas, previamente convenida con el Fondo, y expresada en oro o en dólares de los Estados Unidos. De esta manera todas las monedas quedaron vinculadas a un patrón de referencia común y una vez establecida dicha paridad, la misma no podía alterarse sin expresa autorización del Fondo y sólo para corregir los llamados desequilibrios fundamentales. Intimamente vinculado a este mecanismo estaba el compromiso de los países de no permitir que su moneda fluctuase más allá del 1% por encima o por debajo de la paridad establecida. Por último, desde el punto de vista que podríamos llamar doctrinario o filosófico, el sistema ha estado inspirado en

la necesidad de evitar prácticas monetarias injustas, restricciones cambiarias y cambios o monedas múltiples.

1.2. *Sus puntos débiles*

El sistema Bretton Woods llevaba consigo una serie de deficiencias estructurales que al parecer no fueron previstas durante su creación, pero que comenzaron a surgir a lo largo de los años —predominantemente después de la década de los cincuenta— dando lugar a tres tipos de problemas de difícil solución: 1) Problemas de liquidez; 2) Problemas de confianza, y 3) Problemas de ajuste.

Liquidez. En la medida en que la producción y el comercio mundial tendían a incrementarse se necesitaba un crecimiento correlativo en la liquidez internacional: oro, monedas claves y posición crediticia neta ante el Fondo Monetario Internacional para financiar las mayores transacciones corrientes. No obstante, la mecánica operativa del sistema quedó en forma tal que el aumento de la liquidez se encontraba supeditado básicamente a los déficit en la balanza de pagos de los Estados Unidos. En los períodos en que ese país tenía equilibrada su balanza de pagos la liquidez mundial no se alteraba. Cuando los resultados eran activos, la liquidez se restringía; y cuando se registraban déficit o saldos desfavorables la liquidez se incrementaba. En consecuencia, la economía mundial dependía de los resultados de la balanza de pagos de los Estados Unidos para incrementar sus reservas o contar con activos líquidos para el desarrollo del comercio. Por otra parte, en lo que concierne al oro, el precio inalterable establecido por la Tesorería de los Estados Unidos a través de largos años, redujo considerablemente los incentivos para la exploración y explotación de este metal y consecuentemente su oferta.

Confianza. La existencia de varios activos de reserva: oro, dólar y esterlina —aun cuando cada uno tiene valores fijados predeterminados con base en las paridades establecidas— trajo consigo la posibilidad de que en un momento dado se debilitasen unos con respecto a los otros, situación que creaba expectativa y dio origen a otro de los problemas básicos que ha confrontado el presente sistema monetario, o sea, el de la confianza en los distintos activos de reserva. Ello no sólo incide en los sectores públicos —bancos centrales y tesorerías—, los cuales ordinariamente deben analizar cuál es la más adecuada política para la tenencia de sus reservas, sino también sobre los sectores privados; inversionistas, especuladores y, particularmente, empresas multinacionales, las cuales, aprovechando la libertad de movimientos de capitales, suelen realizar transacciones para lucrar a expensas de la especulación con esos activos internacionales y otras monedas nacionales de aceptación internacional generalizada.

Ajuste. El tercero y más grave de los problemas ha sido el de ajuste. En tal sentido se ha señalado que el sistema de Bretton Woods, al rendir una especie de culto a las paridades fijas, dificultaba considerablemente el mecanismo de ajuste de la balanza de pagos o impedía que el mismo se realizase oportunamente, con lo cual los países experimentaban grandes pérdidas

de reservas y se hacía poco efectiva la política monetaria. Además, la carga de este proceso ha incidido con mayor fuerza sobre las economías en desarrollo.

1.3. Modificaciones realizadas

Con la finalidad de contribuir a la solución de los problemas de liquidez internacional, en 1967 se modificó el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, dando así cabida al surgimiento de los derechos especiales de giro. Esta reforma ha sido calificada como la más trascendental practicada al convenio original de Bretton Woods y como resultado de la misma, la creación de liquidez comenzó a depender de decisiones razonadas de la Comunidad Monetaria Internacional y no de los altibajos en la producción de oro ni de los resultados de la balanza de pagos de los Estados Unidos.

Ante la gravedad de los problemas de liquidez mundial desde el año 1961 se habían estado buscando fórmulas para incrementar la capacidad crediticia del Fondo, a raíz de lo cual en 1965 se aprobó un aumento general de cuotas y se esbozaron algunos mecanismos, sin que ninguno de éstos pudiese solucionar los problemas planteados. Por su parte, en círculos académicos y financieros se delinearon numerosos planes de reforma del sistema monetario internacional, orientados preferentemente a contribuir a la solución de los problemas de liquidez. Después de numerosos estudios y reuniones, tanto a nivel técnico como político, los países que constituyen el llamado Grupo de los Diez llegaron a un acuerdo para la creación del nuevo activo de reserva. Tal acuerdo tuvo amplia aceptación, no sólo por parte de los países altamente industrializados, sino también por las economías en desarrollo y se materializó en la antes citada reforma del Convenio Constitutivo del Fondo, la cual se aprobó en la reunión de su Junta de Gobernadores celebrada en Río de Janeiro en 1967.

Previo cumplimiento de los requisitos establecidos, a partir de 1968 se activaron y distribuyeron DEG por un monto equivalente a 9 500 millones. El reparto se realizó en proporción a las cuotas suscritas ante el Fondo Monetario Internacional y no en función de las necesidades de reserva de cada país. Con la creación de este nuevo instrumento quedó aminorado el problema de la liquidez internacional, por lo menos en su cuantía, pero no en lo que respecta a su desigual distribución.

1.4. Evolución y crisis

Se ha afirmado que el sistema Bretton Woods llevaba en sí los elementos de su propia destrucción, porque para que la liquidez internacional creciese a un ritmo deseable era necesario que se registrara un déficit en la balanza de pagos de los Estados Unidos, pero al acentuarse dicho déficit se comenzaba a deteriorar la confianza en el dólar y a socavarse las bases del sistema. De igual modo, el establecimiento de un precio inalterable para el oro restringía los incentivos para su producción y frenaba el crecimiento de este otro activo de reserva. La Tesorería de los

Estados Unidos se convertía así en fuente básica de suministro de oro, lo cual también se traducía en el debilitamiento del dólar y del sistema monetario en general. Aparte de estas deficiencias, el sistema objeto de consideración creaba una situación de inusitado privilegio para los Estados Unidos, país que en su condición de centro de reserva, estaba en capacidad de financiar sus déficit de balanza de pagos con sus propias emisiones, además de que se encontraba desmedidamente protegido del proceso de ajuste. Fue esto lo que el Presidente De Gaulle calificó en una ocasión de "odioso y único privilegio de los países centro de reserva".

Los significativos y persistentes déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos ocurridos durante más de veinte años, se convirtieron en la fuente principal de crecimiento de las reservas mundiales y en elemento de estímulo al mayor intercambio internacional. Tales déficit comenzaron a registrarse originalmente en la cuenta de capital, como consecuencia de las inversiones realizadas por Estados Unidos en el exterior y de sus otros tipos de gastos foráneos, como los de defensa y ayuda externa. No obstante, los fuertes saldos activos en cuenta corriente contrarrestaban en parte sus efectos. Entre 1950 y 1957 el déficit medio anual de la balanza de pagos, se situó en alrededor de 1 000 dólares estadounidenses.

Hasta finales de la década de los cincuenta, la liquidez y el comercio mundial se expandieron en un ambiente de confianza en el dólar y en el sistema monetario prevaleciente. Al concluir dicha década la mayoría de los países europeos volvieron a la libre convertibilidad, lo cual se consideró altamente positivo para el florecimiento de las relaciones económicas mundiales. Al iniciarse el decenio de los sesenta comenzaron a surgir fenómenos inquietantes:

- a) La liquidez internacional no crecía al ritmo de las necesidades del comercio, y su composición mostraba un deterioro como consecuencia del predominio de los saldos en dólares y disminución del componente áureo.
- b) El déficit en la balanza de pagos de los Estados Unidos comenzó a acrecentarse en forma significativa, y su promedio anual se duplicó con respecto al período precedente.
- c) La libre convertibilidad establecida en Europa atrajo fuertes corrientes de capitales especulativos procedentes básicamente de Estados Unidos.
- d) Algunos países europeos comenzaron a convertir en oro sus saldos en dólares, con lo cual se inició un drenaje de las reservas áureas de la Tesorería de los Estados Unidos, cuya cuantía descendió de alrededor de 24 000 millones de dólares hasta cerca de 10 000 millones.

Como consecuencia, la década de los sesenta fue un período de grandes perturbaciones monetarias y de deterioro de la confianza en el dólar. A finales de dicho decenio surgió un nuevo elemento, la guerra del Viet-Nam, que comenzó a deteriorar aún más la posición de pagos de Estados Unidos. Para evitar la especulación contra su moneda y reservas áureas, este país tomó

distintas medidas, entre las cuales pueden citarse el *pool* del oro, el doble mercado del oro y los acuerdos *swap*.

Pool del oro. Con la colaboración de los países integrantes del Grupo de los Diez, se estableció en 1961 el llamado "pool del oro". Su finalidad fue la de evitar que se abriera una brecha demasiado acentuada entre el precio del mercado libre y el precio oficial del oro lo cual constituiría un índice de la pérdida de confianza en el dólar. Mediante este sistema los países participantes se comprometían a comprar y vender este metal en el mercado de Londres, dentro de ciertas proporciones predeterminadas, estableciendo así un mecanismo de estabilización en las cotizaciones del oro. Con ello su precio se mantuvo relativamente estable, pero llegó a su fin cuando Francia se negó a continuar participando en el sistema y, posteriormente, en 1968 cuando se puso de manifiesto que la intervención era inoperante frente a la creciente especulación.

Doble mercado del oro. Ante la imposibilidad de mantener el precio del oro en base al mecanismo anteriormente citado, en marzo de 1968 los bancos centrales integrantes del llamado "pool del oro" emitieron un comunicado en donde señalaban que en lo sucesivo propiciarían una política con base en la cual las tenencias oficiales de oro sólo se utilizarían para saldar transacciones entre las autoridades monetarias de los distintos países al precio oficial de 35 dólares norteamericanos por onza, en tanto que habría otro mercado de carácter libre y fluctuante, en el cual el precio del oro quedaría determinado por la oferta y demanda de ese metal y en donde no podrían participar las diferentes autoridades monetarias nacionales.

Acuerdos swap. Además de las medidas anotadas para evitar o restringir las compras de oro, se recurrió a otros artificios con la finalidad de proteger al dólar contra las contingencias adversas de balanza de pagos y de la especulación, con lo cual se protegían indirectamente las reservas áureas de los Estados Unidos. A partir de 1962 el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y la propia Tesorería de los Estados Unidos negociaron una serie de acuerdos consistentes en líneas de crédito recíproco con distintos bancos centrales del exterior y el Banco de Arreglos Internacionales de Basilea (Acuerdos *swap*), los cuales alcanzaban en total a 7 000 millones de dólares norteamericanos. Estos acuerdos se fueron perfeccionando e intensificando hasta alcanzar a un monto de alrededor de once mil millones de dólares a mediados de 1970. En última instancia, dichos acuerdos permitieron a Estados Unidos convertir parte de sus obligaciones a la vista con el exterior en obligaciones a plazo. En esa forma se disminuían los requerimientos áureos de encaje para sus emisiones internas.

Si bien estas medidas contribuyeron a frenar la crisis del dólar, a principios de la década de los setenta comenzó a hacerse notorio un nuevo elemento decisivo en el deterioro de dicha moneda, cual ha sido el debilitamiento de la posición competitiva de los Estados Unidos, atribuido fundamentalmente a la acentuada inflación interna, aumento de la productividad en otros países y creciente atractivo de los productos extranjeros para el consumidor norteamericano. Como resultado de ello

la cuenta mercancías de la balanza de pagos que venía acusando fuertes saldos activos, presentó en 1971, por primera vez desde 1888, un saldo negativo.

Conjuntamente con esta tendencia adversa de la cuenta de mercancías, comenzaron a registrarse desde 1970 intensos movimientos de capitales a corto plazo desde Estados Unidos hacia Europa, como expresión de las disparidades en las políticas monetarias y diferencias en los tipos de interés. En efecto, mientras Estados Unidos propiciaba bajos tipos de interés para desarrollar una política de pleno empleo, al otro lado del Atlántico, los países europeos, particularmente Alemania, adoptaban políticas restrictivas para contener la inflación. El efecto combinado de todos estos fenómenos ocasionó que el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos se situase para 1970 en unos 10 000 millones de dólares y que para 1971 se incrementase a la muy respetable suma de 30 000 millones. Ante la gravedad de esta situación, en agosto de ese mismo año, el presidente Nixon anunció una serie de medidas de política económica, entre las cuales la más significativa para el ordenamiento monetario internacional, fue la suspensión por tiempo indefinido de la convertibilidad en oro del dólar.

La suspensión de la convertibilidad oro del dólar constituyó en la práctica el derrumbe de Bretton Woods. En reiteradas ocasiones los teóricos del sistema habían enfatizado la necesidad de mantener esa convertibilidad y la importancia de la misma. Después de intensas negociaciones, en diciembre de 1971, se celebró el Acuerdo Smithsoniano, mediante el cual se devaluó oficialmente el dólar y se revaluaron las más importantes monedas europeas y el yen japonés. Dicho acuerdo fue calificado como trascendental y de él se esperaba produjera un ambiente de tranquilidad monetaria hasta tanto se discutía una reforma del sistema. En julio de 1972, el Fondo Monetario Internacional designó un Comité para estudiar dicha reforma, denominado oficialmente Comité de la Junta de Gobernadores para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Materias Afines, aun cuando posteriormente y en forma abreviada se le llama Comité de los 20. La circunstancia de que la incertidumbre monetaria subsistió y que las nuevas paridades establecidas no parecían garantizar el equilibrio de la balanza de pagos de los Estados Unidos, trajo como resultado una nueva crisis monetaria y en febrero de 1973 se devaluó nuevamente el dólar, produciéndose así en el intervalo de 14 meses dos significativas devaluaciones en la unidad monetaria de un país que había sido soporte básico del sistema monetario internacional y cuyo precio con relación al oro se había mantenido invariable por más de tres décadas.

Prevalece en la actualidad un período de desconcierto monetario. Se discute una reforma del sistema, pero la misma no parece estar todavía suficientemente madura para la toma de decisiones. Además se cree que tales discusiones han tenido sólo carácter técnico, quedando la decisión final sujeta a acuerdos políticos. Estados Unidos no parece interesado, para el futuro, en un dólar sólido y convertible, sino más bien en un dólar ajustable a las cambiantes circunstancias de la dinámica econó-

mica internacional. El sistema de paridades flotantes parece gozar de más adeptos. El dólar se debilita cada día más en los mercados europeos y el oro sobrepasó el precio de 120 dólares norteamericanos la onza en el mercado libre.

2. LOS PAISES EN DESARROLLO DENTRO DEL ESQUEMA BRETTON WOODS

Una de las mayores deficiencias del sistema Bretton Woods ha sido, precisamente, la de no tomar en cuenta las diferencias existentes entre los países desarrollados y los que se encuentran en proceso de desarrollo y tratar de aplicar normas comunes para ambos. Cuando se estructuró dicho sistema, la preocupación predominante en el campo económico era la de liberalizar el comercio, facilitar los pagos y evitar las devaluaciones competitivas, a fin de propiciar una suerte de especialización internacional que garantizase el pleno empleo e impedir la posibilidad de que se repitiesen situaciones como la que había experimentado la economía mundial en las décadas de los veinte y treinta. En consecuencia, el nuevo sistema monetario se concibió con base en las características de las economías de mercado de los países altamente industrializados, aplicando principios y regulaciones comunes que no toman en cuenta las grandes diferencias derivadas de las distintas etapas de crecimiento.

Según sus apologistas, para los años de 1959 y 1960 se llegó a una especie de culminación del éxito de Bretton Woods, cuando el comercio mundial alcanzó niveles particularmente elevados respecto al decenio precedente y la mayoría de los países devastados por la guerra volvieron a la libre convertibilidad. Ciertamente, uno de los objetivos incluidos en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional fue el de facilitar la expansión económica internacional y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales entre los países asociados. Tales objetivos parecen haberse cumplido respecto a las economías desarrolladas, pero no así para los demás países, la mayoría de los cuales experimentan situaciones muy diferentes a las que se observaban en el reducido número de naciones industrializadas. Según datos y cifras bastante conocidos, la economía mundial se ha venido caracterizando por grandes asimetrías, no sólo en lo que respecta a niveles de producción, sino también en lo que concierne al comercio, precios, acumulación de reservas y diversificación de la producción. Veamos algunos aspectos del problema:

a) La expansión del comercio mundial, que comenzó a registrarse casi inmediatamente después de los años de posguerra, no ha sido totalmente uniforme y parece haber dejado a un lado a los países en vías de desarrollo, los cuales redujeron su participación en las exportaciones mundiales, de una tercera parte en el decenio de los años cincuenta a una quinta parte en el de los sesenta. Simultáneamente la relación de intercambio ha experimentado un deterioro constante para estos países, pues mientras los precios de sus productos de exportación,

constituidos generalmente por materias primas y productos agrícolas, han permanecido estacionarios o con tendencia a la baja, los de sus importaciones —productos industrializados procedentes de las economías desarrolladas— han acusado ascensos vertiginosos, como resultado de las alzas de costos prevalecientes en las naciones industrializadas.

- b) Los países altamente desarrollados que normalmente propician la libre competencia y el establecimiento de normas liberales de comercio, no han sido siempre congruentes con estos principios, ya que la mayoría de ellos han impuesto apreciables restricciones a las importaciones de materias primas, lo cual dificulta aún más las posibilidades de exportación de los países en desarrollo. Tales fenómenos se han traducido en serias repercusiones adversas para estas últimas naciones, tanto en el campo real como en el monetario. Se estima que la tasa de crecimiento económico de los países en desarrollo ha descendido de un ritmo del 5% anual en los primeros años de la década de los cincuenta a menos de un 4% en el decenio de los sesenta. A ello se agrega el explosivo crecimiento de su población, todo lo cual se traduce en perspectivas de empobrecimiento y disparidades económicas con las restantes naciones que difícilmente pueden ser superadas, aún con los más vigorosos programas de financiamiento.
- c) En la esfera monetaria, la situación no puede ser más que un reflejo de lo que sucede en el campo comercial. La disminución en las exportaciones y el deterioro de la relación de intercambio de precios se han traducido en persistentes déficit en balanza de pagos, los cuales son ya clásicos en el caso de los países subdesarrollados. Igualmente, éstos no han podido incrementar sus reservas en proporción a sus necesidades y se han visto forzados a contraer obligaciones de apreciable cuantía con el exterior, las cuales, sumadas a los elevados costos de financiamiento, pesan poderosamente sobre sus balanzas de pagos.

Presumiblemente, en razón de su peculiar situación, ha sido particularmente difícil para las economías en desarrollo dar cumplimiento a los compromisos derivados del artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, considerado como el desideratum dentro del esquema monetario trazado —y según el cual los países miembros se comprometían a suprimir las restricciones sobre los pagos corrientes, así como las medidas cambiarias discriminatorias y los cambios múltiples. Al ignorarse, o pasarse por alto dentro del citado Convenio, las diferencias existentes entre países desarrollados y los países en vías de desarrollo, se ha venido concediendo a estos últimos prórrogas para mantener ciertas restricciones con base en lo dispuesto en el artículo XIV, el cual consagra un régimen de excepción para el período de posguerra, o sea, que en la práctica se les ha asimilado a las economías devastadas por la guerra, cuando en realidad su situación es muy diferente.

Si bien hasta hace pocos años la libre convertibilidad y la

unificación cambiaria se consideraban principios irrefutables, que según los expertos del Fondo debían ser aceptados universalmente, hoy en día la situación tiende a cambiar en forma apreciable. Veamos al respecto el criterio expuesto en un documento de la UNCTAD:

Algunos países en desarrollo han podido operar sin restricciones sustanciales sobre los pagos corrientes. Sin embargo, muchos de ellos, al igual que los países socialistas, no están en condiciones de aplicar normas adaptadas a la situación de los países de economía de mercado industrialmente adelantados. Por ello, parecería conveniente que en cualquier reestructuración del sistema monetario internacional se tuvieran en cuenta más deliberadamente los muchos casos que hasta ahora han sido considerados como excepcionales. Esto sería el equivalente, en la esfera monetaria, de la aceptación en la esfera comercial, del principio de que se debe conceder un trato preferencial a los países en desarrollo.¹

Dadas las incongruencias anteriormente señaladas, existe hoy en día cierto consenso en que los principios del sistema liberal de comercio y de pagos que venían propiciando el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones, no puede aplicarse sin reservas a todas las naciones y que deben contemplarse excepciones para las economías en vías de desarrollo. En el Acta Final de la I Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo celebrada en Ginebra en 1964, quedó asentado el principio de que los países en desarrollo necesitan de un tratamiento especial y que los altamente desarrollados deben ofrecerles ventajas comerciales sin exigir reciprocidad. Esta posición en la esfera comercial debe necesariamente hacerse extensiva a la monetaria.

3. LA CRISIS MONETARIA ACTUAL Y SU REPERCUSION SOBRE NUESTRAS ECONOMIAS

La actual situación de desajuste en el sistema monetario internacional ha venido a sumarse a las dificultades que confrontan las economías en desarrollo, cuyo contravalor por exportaciones y servicios prestados al exterior y, eventualmente, reservas monetarias acumuladas, han experimentado reducciones en su poder adquisitivo como resultado de las devaluaciones del dólar, de las revaluaciones de otras monedas, y de la inflación predominante en las naciones altamente industrializadas. Además, debido a la peculiar situación de su balanza de pagos, los Estados Unidos han mantenido sus programas de ayuda exterior prácticamente dentro de niveles estacionarios, o los ha condicionado en mayor grado a la adquisición de bienes y servicios en ese país. Por otro lado, la política monetaria restrictiva adoptada por importantes centros financieros para contrarrestar la inflación, ha tenido también influencia negativa sobre estas economías al dificultarse aún más el acceso a los mercados internacionales de capitales.

¹ UNCTAD, "La situación monetaria internacional, sus repercusiones sobre el comercio mundial y el desarrollo", Documento TD/B/C.3/38.

Paradójicamente, se ha observado que a lo largo de la crisis se han registrado fuertes movimientos de capitales hacia países que no los necesitan ni los desean; sin embargo, esos capitales se alejan cada día más de las naciones en desarrollo que requieren con urgencia de su colaboración.

Asimismo, no puede pasarse por alto que los países en vías de desarrollo tendrán necesariamente que ser más fuertemente afectados por esta situación de inestabilidad monetaria, debido fundamentalmente a las siguientes razones:

- a) Son más dependientes del comercio exterior que las naciones altamente desarrolladas, en vista de la estrechez de su mercado interno y de la necesidad imperiosa de importar bienes de capital.
- b) Basan sus transacciones internacionales principalmente en el dólar, que cada día demuestra ser menos apropiado para servir de moneda de intervención y de reserva.
- c) No disponen de las posibilidades de defensa de los países más fuertes.
- d) Son más dependientes de las importaciones de capitales a corto y a largo plazo, el servicio de los cuales acarrea riesgos específicos de cambio de paridades cuya cobertura no siempre es posible, pero que eleva la carga de dichos servicios.
- e) No suelen ser tomados en consideración al momento de adoptar las decisiones monetarias más importantes por parte de los países industrializados del mundo.

La reforma del sistema monetario internacional ofrece una oportunidad a los países en desarrollo para poner de relieve sus peculiares problemas, hacer destacar sus puntos de vista e influir sobre la creación de un nuevo ordenamiento monetario, en donde no se dejen a un lado sus muy especiales características y la necesidad de ofrecerles un tratamiento preferencial. Este tratamiento no sólo debe inspirarse en principios de equidad, sino que también resulta fundamental para un crecimiento equilibrado de la economía mundial, lo cual constituye la base más racional para estructurar el nuevo sistema monetario.

4. EL GRUPO DE LOS 24: ORGANIZACION Y OBJETIVOS

Ante la injusta situación que ha venido prevaleciendo en la toma de decisiones monetarias a nivel internacional, los países en vías de desarrollo decidieron agruparse y establecieron la organización conocida con el nombre de Grupo Intergubernamental de los 24 en Asuntos Monetarios Internacionales, cuyo objetivo fundamental es el de hacer sentir su opinión y defender sus intereses en los problemas relacionados con la reforma del sistema monetario internacional. La creación de esta organización obedeció a un mandato del Grupo de los 77, los cuales decidieron delegar en un número más reducido de países el estudio y fijación de su posición en esta materia. En la reunión preparatoria de la Conferencia Mundial de Comercio y

Desarrollo celebrado en Lima a comienzos de 1972 se adoptó entre otras resoluciones que:

Los miembros del Grupo de los 77, con miras a garantizar la plena participación de los países en desarrollo en la búsqueda de una solución a la actual crisis monetaria internacional y a salvaguardar los intereses de los países en desarrollo, invitan al Presidente de la II Reunión Ministerial del Grupo de los 77 a celebrar consultas con los gobiernos del Grupo de los 77 para estudiar la posibilidad de crear un grupo intergubernamental como se sugiere más adelante.

En acatamiento de ese mandato, durante el mes de febrero de ese año se realizó una reunión preparatoria de los Alternos del Grupo de los 24 en la ciudad de Ginebra, número este último al cual los 77 países en desarrollo confiaron su representación para el estudio de la materia antes indicada. En esta ocasión se elaboró un programa de trabajo para el Grupo Intergubernamental, el cual se dividió en dos grandes temas, a saber: a) Asuntos sustanciales y b) Cuestiones de organización. En esta misma oportunidad, se acordó que la I Reunión de los Países del Grupo Intergubernamental de los 24 se realizaría en la ciudad de Caracas y que, además, se invitaría a asistir al Director-Gerente del Fondo Monetario Internacional, al Presidente del Banco Mundial y Secretario General de la UNCTAD.

La Reunión de Caracas se celebró en abril de 1972 y en la misma quedó definitivamente constituido el Grupo, aprobándose su mecánica de trabajo y objetivos. En dicha reunión se dejó plenamente asentado:

- a) Que el Grupo de los 24 se ha constituido por decisión de los Gobiernos del Grupo de los 77, atendiendo una proposición presentada por el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, como resultado del mandato recibido de la II Reunión Ministerial de este Grupo.
- b) Que la constitución del Grupo de los 24 se deriva de la insatisfacción de los países en desarrollo por la forma como se han estado tomando las decisiones fundamentales por un reducido grupo de países desarrollados. En consecuencia, su propósito primordial es el de lograr la participación efectiva de los países en desarrollo en todas las decisiones monetarias en el plano internacional, y específicamente, en las reformas del sistema que han comenzado a discutirse o a contemplarse a fin de activar la solución de la crisis actual.
- c) Que el Grupo de los 24 trabajará en relación estrecha con los Gobiernos del Grupo de los 77 del cual emana, y al mismo tiempo será independiente de toda institución internacional o regional con las cuales, no obstante, cooperará según fuere necesario.

En lo que respecta a su composición, el Grupo quedó integrado por 24 países miembros, 8 de los cuales corresponden a América Latina, 8 a África y 8 a los países asiáticos. Los países de América Latina son: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela; los de Asia: Ceilán, Filipinas, India, Irán, Líbano, Paquistán, Siria y Yugoslavia

(este último agrupado junto con los de ese continente); los de África, Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Nigeria y Zaire. Sus representantes deben ser ministros o altos funcionarios de los organismos financieros o monetarios de los respectivos países. Además participan en las deliberaciones los directores ejecutivos ante el Fondo Monetario Internacional que representan a los países en desarrollo.

En materia de organización existen en el Grupo dos niveles: Ministros y Alternos. Los primeros, generalmente ministros de Hacienda, economía o gobernadores de bancos centrales de cada país, tienen la responsabilidad política, mientras que los segundos, o sea los Alternos, son altos funcionarios de estas mismas organizaciones a quienes corresponde la responsabilidad técnica. Las reuniones de Alternos se celebran con anterioridad y luego, en la reunión de ministros, se consideran las recomendaciones que formulen aquéllos.

En la Reunión de Caracas se trazó la política y estrategia del Grupo:

- a) Se manifestó insatisfacción por la manera unilateral como hasta ahora se ha conducido la toma de decisiones monetarias a nivel internacional.
- b) Se expresó la conveniencia de que el Fondo Monetario Internacional debe ser el foro de debates e institución efectiva para la toma de decisiones monetarias a nivel internacional y que tales decisiones deben ser adoptadas con participación de todos sus miembros.
- c) Se respaldó la idea de creación de un Comité de la Junta de Gobernadores para el estudio de los problemas de la reforma del sistema monetario internacional.
- d) Se recomendó el establecimiento de un vínculo entre creación de derechos especiales de giro y el financiamiento del desarrollo.
- e) Se rechazó la tesis de que los derechos especiales de giro sean distribuidos en proporción a las cuotas aportadas ante el Fondo Monetario Internacional, ya que con ello sólo se consigue enriquecer aún más a las naciones ricas.

Se convino en la Reunión de Caracas que correspondería al país sede de cada reunión ejercer la Presidencia del Grupo. En vista de esta decisión el Ministro de Hacienda de la República de Venezuela y el Primer Vicepresidente Gerente del Banco Central de Venezuela fueron electos para desempeñar la Presidencia del Grupo a Nivel de Ministros y a Nivel de Alternos, respectivamente. Esta designación se ha mantenido hasta el presente en virtud de que las reuniones posteriores se han realizado en países distintos del Grupo, pues las mismas se han celebrado en aquellas ciudades donde ha venido deliberando el Comité de los 20.

Con la creación del Comité de los 20 y la elaboración de los esquemas preliminares para la reforma del sistema monetario internacional, el Grupo de los 24 ha venido deliberando con anterioridad a las reuniones de los 20 a fin de fijar su posición sobre los distintos aspectos de la reforma.

La constitución del Grupo de los 24 ha tenido la trascendencia de haber agrupado a países de muy diversas culturas, razas, estructuras económicas y organizaciones políticas, todos los cua-

les han venido asumiendo una posición común frente a los problemas de desarrollo económico y a la conveniencia de que el nuevo sistema monetario internacional no sólo tome en cuenta las necesidades de los países altamente industrializados, sino también las economías en desarrollo.

5. INTERESES ESPECIFICOS DE NUESTRAS ECONOMIAS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO MONETARIO INTERNACIONAL

Desde el punto de vista específico de las naciones en desarrollo, sus intereses frente a la crisis monetaria internacional y a la reforma del sistema son variados y complejos. En efecto, interesa, en primer lugar, a nuestros países una pronta solución al problema, pues la prolongada crisis ha acentuado su ya desfavorable relación de intercambio con las naciones industrializadas, salvo contadas excepciones; ha deteriorado el poder de compra de sus reservas monetarias y ha hecho más difícil el acceso a los mercados de capitales. En segundo lugar, les interesa que la solución sea oportuna, a fin de evitar una fragmentación de la economía mundial en bloques económicos o monetarios, en cuyo caso sus alternativas de elección se empeorarían notablemente; y, en tercero, que la solución sea de conjunto y que se aborden los problemas de la economía y los pagos mundiales como un todo, pues bien podría suceder que en una solución por etapas se acometan sólo aquellos aspectos que conciernen a los países industrializados y se dejen de lado los de las economías en desarrollo. Por último, es alta conveniencia para nuestras economías que en la reforma del sistema monetario se contemplen, entre otros, los siguientes problemas específicos:

- a) Mecanismos colectivos de creación de liquidez.
- b) Estabilidad, aun cuando ajustable, en los tipos de cambio.
- c) Equidad y simetría en el proceso de ajuste de la balanza de pagos.
- d) Robustecimiento institucional del Fondo Monetario Internacional y revisión del actual sistema de cuotas o el papel que desempeñan las mismas.
- e) Establecimiento de un vínculo entre la creación de nueva liquidez y el financiamiento del desarrollo.
- f) Mayor amplitud y equidad en la toma de decisiones monetarias a nivel internacional.

Como quiera que los problemas monetarios y los aspectos reales de la economía se encuentran íntimamente vinculados y no siempre resulta posible separarlos, interesa también a nuestros países un tratamiento preferencial para sus exportaciones y una mayor transferencia de recursos desde las economías altamente desarrolladas. Sobre este aspecto se estima que las disparidades existentes en la actualidad entre países de elevados ingresos y economías de precario desarrollo, constituyen una de las causas de la crisis monetaria internacional.

5.1. Mecanismos colectivos de creación de liquidez

La insuficiencia de liquidez ha sido uno de los problemas más graves que han venido confrontando los países en desarrollo, los cuales, en virtud de sus escasas o poco diversificadas exportaciones y adversa relación de intercambio, no han podido contar con adecuados medios externos de pago para satisfacer elemen-

tales necesidades y superar etapas en el proceso de desarrollo. Si bien es probable que el volumen de liquidez en escala mundial sea cónsono con las necesidades globales de intercambio —y que en algunas regiones industrializadas existan problemas de inflación por exceso de liquidez—, también es cierto que dicha liquidez se encuentra mal distribuida y concentrada en pocas naciones. Además, las economías en desarrollo requieren una dotación de liquidez proporcionalmente más elevada que los países altamente desarrollados, debido, entre otras razones, a las siguientes:

- a) Fragilidad de su comercio exterior, basado predominantemente en la exportación de materias primas o productos agropecuarios cuyos precios, además de la tendencia secular a la baja, están expuestos a continuas fluctuaciones, por razones de oferta y demanda; por medidas discriminatorias impuestas en los principales mercados o por pérdidas o deterioro de cosechas por causas de tipo biológico o meteorológico.
- b) Menor poder de contratación a nivel internacional y, por lo tanto, difícil acceso a los mercados financieros internacionales, especialmente en aquellas oportunidades en que por razones como las anotadas necesitan reponer sus reservas. Dichos países tienen una cuota más reducida en el Fondo Monetario y, por ende, menores posibilidades de obtener préstamos de dicha institución y no cuentan con acuerdos de *swap* que son comunes en las economías de mayor desarrollo.
- c) Alta rigidez en sus presupuestos de divisas por causa de los servicios financieros de la deuda externa, lo que hace que la disminución en los ingresos de medios externos de pago tenga consecuencias más perjudiciales.
- d) La necesidad misma de desarrollo impone mayores requerimientos de medios externos de pago para la importación de bienes de capital y servicios tecnológicos, que permitan impulsar el proceso de industrialización y de diversificación productiva.
- e) En los países en desarrollo, las restricciones a las importaciones de materias primas y a determinados bienes de producción, por razones de reajustes en sus entradas de divisas, suelen tener efectos sumamente adversos sobre el nivel de empleo y el ingreso nacional.

En síntesis, el mecanismo de creación de liquidez con base en el esquema Bretton Woods no parece satisfacer plenamente las necesidades de estos países. La reforma del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para dar cabida a los derechos especiales de giro, constituyó la aceptación del principio de creación de liquidez con base en decisiones colectivas. No obstante, en esa oportunidad la creación de este nuevo activo de reserva se realizó con la finalidad de apuntalar al patrón de cambio oro y su distribución se hizo en proporción a las cuotas suscritas ante el Fondo Monetario. Por ello, desde el punto de vista de las economías en desarrollo, resulta fundamental:

- a) Que el establecimiento de mecanismos adecuados para la creación de liquidez debe constituir parte primordial de la reforma del sistema monetario internacional.
- b) Que la creación de nuevos activos de reservas debe depender de decisiones colectivas y no fundamentalmente para

utilizarlos como medio de apuntalar el patrón de cambio-oro.

- c) Que la distribución de tales activos debe tomar en cuenta las necesidades específicas de los distintos países, pues con base al sistema actual de distribución en proporción a las cuotas ante el Fondo Monetario Internacional, sólo se consigue enriquecer aún más a los países más ricos.
- d) Que la creación de liquidez debe depender de decisiones razonadas de la comunidad monetaria internacional y no de altibajos en la producción de oro ni de déficit en la balanza de pagos de determinados países.

Por consiguiente, se estima que los DEG deben constituir una especie de patrón monetario preferencial y desplazar progresivamente al oro y las divisas, en la medida en que se acepte la consolidación de las obligaciones en divisas y la desmonetización del oro. No obstante, es necesario solucionar una serie de problemas para perfeccionar este activo de reserva, el cual debe ser objeto de una redefinición no vinculada al dólar, y deben también suprimirse las medidas restrictivas actualmente existentes en cuanto a "designación", "reconstitución" y principio de necesidades de balanza de pagos, como condición para su uso.

5.2. Estabilidad de los tipos de cambio

Si bien en años anteriores tuvo bastante popularidad la tesis de que los tipos de cambio deberían fluctuar libremente, con lo cual las necesidades de reservas de los distintos países se reducirían en forma apreciable y el mecanismo de ajuste alcanzaría mayor automatismo, hoy en día se piensa que un sistema así concebido resulta poco realista, pues crea apreciable incertidumbre y no parece viable desde el punto de vista práctico ni político. En efecto, resulta evidente que la libre fluctuación de tipos de cambio, como medio de realizar el mecanismo de ajuste, crea imponderables elementos de inseguridad e incertidumbre para el comercio y las transacciones financieras. Por otra parte, existe consenso en que la preservación del sistema de paridades fijas, aunque ajustables, interesan tanto a países desarrollados como no desarrollados y que tal sistema, por la seguridad que lleva consigo, resulta más beneficioso para el comercio internacional.

Aparte de la posibilidad de una muy modesta ampliación de bandas, suele afirmarse que desde el punto de vista de los países en desarrollo, cualquier tendencia a la fluctuación de los tipos de cambio de los países industrializados tiene adversas repercusiones para los primeros debido a que:

- a) Los países menos desarrollados se verán obligados a depender aún más de los países desarrollados hacia los cuales realizan sus exportaciones y sus monedas quedarán más vinculadas a las de estos últimos.
- b) La inestabilidad general de las monedas de los países altamente desarrollados añadiría un elemento de incertidumbre al valor de las exportaciones de las economías en desarrollo, ya afectadas fuertemente por las fluctuaciones de los precios.
- c) Posiblemente los países en desarrollo tendrían menor acceso a los mercados de capitales y más graves problemas para cancelar sus deudas.

Por consiguiente, resulta de interés para nuestras economías que el sistema monetario internacional continúe dentro del esquema de paridades fijas; aunque más oportunamente ajustables y que dicho esquema sea respetado, particularmente por aquellos países que tienen mayor responsabilidad dentro del comercio y sistemas de pagos a nivel internacional. La inclinación de los países altamente desarrollados hacia la flexibilidad cambiaria tiene por objeto restringir los movimientos perturbadores de capital, pero esos movimientos —por lo menos en la forma en que se han presentado últimamente— no se registran en nuestras economías, donde el problema es diferente.

5.3. Equidad y simetría en el proceso de ajuste

Quizá uno de los problemas de mayor alcance que confrontan los países en vías de desarrollo en la esfera monetaria internacional —y posiblemente también el de más difícil solución— es el relacionado con la falta de equidad y simetría que ha venido prevaleciendo en el llamado proceso de ajuste de la balanza de pagos. En el comercio internacional los superávits en balanza de pagos de unos países se compensan necesariamente con los déficits de otros y el ajuste debe realizarse, en última instancia, alterando las paridades, cuando se trata de los llamados desequilibrios fundamentales. Por regla general los países superavitarios son los altamente desarrollados y deficitarios aquellos que se encuentran en proceso de desarrollo. De ahí que los primeros suelen tener monedas duras libremente convertibles y los segundos monedas débiles, conjuntamente con restricciones de tipo cambiario.

A pesar de que el proceso de ajuste resulta, en teoría, aparentemente expedito, existen numerosas rigideces y dificultades para que éste se realice en forma automática a través de la fijación de nuevas paridades o, más concretamente, por medio de devaluaciones o revaluaciones, pues influyen numerosos aspectos de tipo técnico como político. Por ello, en las condiciones actuales, la carga de este proceso o la parte más gravosa del mismo suele recaer sobre las economías en desarrollo, las cuales por sus persistentes déficits en balanza de pagos y escaso acceso al crédito internacional, tienen que aceptar políticas deflacionarias impuestas desde fuera, cuando se les impone cancelar sus saldos adversos utilizando el oro o las divisas acumuladas por ellos durante procesos de muchos años. Como resultado, dichos países tienen que imponer fuertes restricciones a las importaciones, incluyendo las de productos esenciales, así como también limitar los movimientos de capitales y sacrificar sus planes de desarrollo. En cambio, para los países desarrollados que experimentan situaciones deficitarias el ajuste es menos gravoso y no existe restricción alguna para que éstos acumulen reservas cuando son excedentarios de manera persistente.

Se ha pensado que debe existir una solución más equitativa y racional a estos problemas, preferentemente dentro de la idea de que la carga derivada del proceso de ajuste sea compartida tanto por los países excedentarios como deficitarios, a base de unas reglas de juego perfectamente definidas y como posibles soluciones se han esbozado:

- 7) Posibilidad de que los países industrializados superavitarios sean especialmente liberales en su comercio con los países en desarrollo, suprimiendo barreras arancelarias y

proporcionándoles tratamientos preferenciales a los productos de estos últimos.

- 2) Posibilidad de que los países industrializados deficitarios, cuando tengan que imponer restricciones a las importaciones y salidas de capitales, lo hagan con respecto a otros países industrializados y no impongan restricciones para las economías en desarrollo o lo hagan en menor grado.

De esta manera se estima que las economías industrializadas contribuirían a un crecimiento más rápido y balanceado de la economía mundial y que se lograría mayor equidad en el proceso de ajuste. Naturalmente, resulta difícil que los países industrializados acepten el principio de que sean ellos los que tengan que soportar los déficit de las economías en desarrollo o la carga del ajuste en las balanzas de pagos y, por tal razón, sería necesario implementar una serie de mecanismos y de reglas muy bien definidas. Tentativamente se ha pensado que debería darse al Fondo Monetario Internacional mayor autoridad e injerencia en este proceso, así como en las políticas de determinados países, particularmente en las de aquellos que más influyen en la economía mundial, los cuales, según se ha demostrado, no siempre se comportan en forma congruente con sus responsabilidades internacionales. Como fórmulas tentativas para encarar el problema se ha insinuado la posibilidad de otorgar al Fondo facultades discrecionales en la distribución de los nuevos activos de reserva. Pero, por otro lado, se ha creído también que los países altamente industrializados poco necesitan de tales recursos y que las nuevas activaciones de derechos especiales de giro deben asignarse en su totalidad, o en su gran mayoría, a las economías en desarrollo a fin de que puedan financiar sus planes de expansión económica. De este modo sólo se vislumbran mecanismos de control para los países en vías de desarrollo y no para los altamente desarrollados.

5.4. Robustecimiento del Fondo Monetario Internacional y Modificaciones del Sistema de Cuotas

La estructuración del nuevo ordenamiento monetario internacional requiere de un organismo centralizador y coordinador. Tal organización podría ser el Fondo Monetario Internacional u otra que se crease para este propósito específico. Si bien el organismo antes citado ha gozado de escasa popularidad entre los países en desarrollo por la forma más o menos dogmática con que ha tratado de imponer principios ortodoxos poco aplicables a sus economías, existe consenso en que debe continuar siendo el eje del sistema, preferentemente a través de una reforma del Convenio Constitutivo en la cual se tomen en cuenta las peculiares características de las economías en desarrollo.

Por consiguiente, se reconoce que el Fondo Monetario Internacional además de sus atribuciones actuales, debería ser, con más propiedad emisor y centralizador de activos internacionales y que tales funciones deberían estar completadas con cierta autoridad para influir en las políticas de los países asociados, entre otros aspectos, a fin de decidir sobre el llamado proceso de ajuste. Se admite que existen dificultades para que las naciones deleguen en esta institución parte de su soberanía, pero así parece imponerle la necesidad de lograr un ordenamiento monetario internacional más justo y eficiente. En todo caso, para que puedan delegarse atribuciones que hoy son privativas de las distintas naciones, resulta fundamental que sus organismos directivos respondan a una organización más democrática y repre-

sentativa, lo cual no se logra con el actual sistema de cuotas, ya que los países altamente industrializados ejercen, por sus mayores aportes, el control de la institución. Las cuotas son, en efecto, decisivas debido a que con base en ellas se determina:

- a) El poder de votación y, consecuentemente, la elección del Directorio Ejecutivo y proceso de toma de decisiones.
- b) Las posibilidades de hacer uso de los recursos financieros de la institución a través de los diversos mecanismos concebidos al efecto.
- c) La asignación que corresponde, a cada país, de los activos de reservas que sean creados.

Existe descontento por parte de las economías en desarrollo sobre la presente estructura de cuotas y se aspira a una revisión de las mismas, lo cual ha sido objeto de discusión y estudios. Se ha pensado tanto en la posibilidad de aumentos uniformes como selectivos, así como también en modificar el papel que desempeñan las cuotas para los distintos propósitos a que se ha hecho referencia. Se requiere, por lo tanto, de una solución equitativa y bien estructurada, preferentemente a través de la aplicación de un conjunto de variantes que sean representativas de la dimensión económica de cada país y que sirvan no sólo para determinar el poder de votación, sino también la capacidad para obtener créditos y recibir asignaciones de nuevos activos de reserva.

Dado que los países en desarrollo no siempre están en capacidad para propiciar o participar en aumentos de cuotas en el Fondo, se ha pensado que una variante que contrarrestara el peso excesivo que tienen algunos países dentro de esa organización sería la exigencia de voto calificado de cierta mayoría para la adopción de más alto número de decisiones.

5.5. Establecimiento de un vínculo entre la creación de liquidez y el financiamiento del desarrollo

La posibilidad de establecer un vínculo entre la creación de liquidez internacional y el financiamiento del desarrollo se remonta a las primeras proposiciones que se formularon para la creación de un nuevo activo de reserva, algunas de las cuales contenían interesantes sugerencias en el sentido de que la emisión de tal activo debería realizarse en forma tal que contribuyese a aumentar el flujo de recursos a los países menos desarrollados y a fomentar su crecimiento económico. Entre estas proposiciones merecen destacarse el Plan Stamp y el Plan Triffin. Según el Plan Stamp, el Fondo Monetario Internacional quedaría autorizado a emitir certificados que los países miembros se comprometerían a recibir en pago de obligaciones internacionales y a computarlas como reservas. El Fondo pondría estos certificados en circulación dándoselos en préstamos a las instituciones de fomento al desarrollo, las cuales obtendrían así recursos mediante la negociación de estos documentos con los países proveedores de bienes de capital. El Plan Triffin, por su parte, establecía la centralización del grueso de las reservas en el Fondo Monetario Internacional y recomendaba que parte de las mismas se utilizase para la adquisición de bonos u obligaciones emitidas por los organismos internacionales especializados en programas de financiamiento al desarrollo económico. Ninguno de estos criterios fue acogido cuando se reformó el Convenio Constitutivo del Fondo para la creación de los

derechos especiales de giro, pues privó en esa oportunidad la tesis de que el nuevo activo de reserva debería concebirse sólo para dar solución a problemas de liquidez internacional.

En 1965 un grupo de expertos de la UNCTAD estudió y recomendó de nuevo la posibilidad de establecer un vínculo entre la creación de nueva liquidez internacional y el financiamiento del desarrollo. Esta proposición fue apoyada posteriormente en varias reuniones a nivel técnico y acogida por el Comité de Planificación y Desarrollo de la organización antes mencionada.

Los expertos de la UNCTAD han esbozado dos métodos principales de establecer el vínculo. Un primer método conocido con el nombre de "orgánico" y otro bajo la denominación de "inorgánico". Con base en el primer método, los países industrializados participantes en el sistema transferirían parcial o totalmente los Derechos Especiales de Giro que se le asignen a las organizaciones internacionales de financiamiento del desarrollo. El segundo método, supone que dichos países aporten monedas nacionales a las antes mencionadas agencias en proporción a los Derechos Especiales de Giro que reciban. Últimamente estas denominaciones de "orgánico" e "inorgánico" han sido sustituidas por la de vínculo indirecto y directo, respectivamente.

De aprobarse estos mecanismos, los países altamente industrializados, al renunciar a una parte de los DEG que se le asignen —los cuales no les son en realidad imprescindibles, dada su favorable posición en materia de reservas— contribuirán eficazmente a un mayor intercambio económico con otras naciones. En todo caso, ha sido criterio sustentado tanto a nivel técnico como político, que el volumen y oportunidad de creación de los nuevos Derechos Especiales de Giro debe depender fundamentalmente de las necesidades de liquidez internacional y no de los requerimientos de medios para financiar el desarrollo.

Como justificación adicional del vínculo, puede citarse que el mismo tendería a incrementar las exportaciones de los países industrializados hacia las economías de menor desarrollo, los cuales adquirirían una mayor proporción de bienes de capital, todo lo cual incrementaría el nivel de empleo en unos y otros y sería, por lo tanto, mutuamente beneficioso. En el análisis de esta materia no se ha pasado por alto la posibilidad inversa, o sea que al asignar DEG a los países altamente desarrollados con base al sistema actual, resulta posible que los mismos incrementen sus importaciones de materias primas y productos agrícolas de las naciones en proceso de desarrollo y que en base a ello pueda estimularse la actividad económica en estas últimas. Sobre esta otra alternativa suele aducirse que los países altamente industrializados no siempre están interesados en incrementar sus importaciones de materias primas y productos agrícolas, debido a que tales importaciones pueden lesionar sus niveles internos de ocupación.

Además de la posibilidad original de creación de un vínculo "orgánico" o "inorgánico", se han esbozado nuevas alternativas:

- a) Asignación directa de DEG por el Fondo Monetario Internacional a las instituciones de financiamiento al desarrollo.
- b) Asignación a los países en desarrollo de una proporción

de DEG más alta que la que les corresponde en proporción a sus cuotas.

- c) Aumento de la participación de los países en desarrollo en las cuotas del Fondo Monetario Internacional.
- d) Contribuciones nacionales al financiamiento del desarrollo sobre la base de asignaciones de DEG a los países de menor desarrollo.
- e) Transferencias a las instituciones de desarrollo de los ingresos que perciba el Fondo Monetario Internacional como resultado de las operaciones de sustitución

En la última reunión del Grupo de los 24 se convino en recomendar la asignación directa de DEG a los países en desarrollo. Para ello se señalaron consideraciones de tipo técnico y se adujo, además, que el otorgamiento de créditos por los organismos financieros internacionales a veces se supedita a consideraciones extrafinancieras, entre ellas, la de orden político.

Resulta difícil prever con suficiente aproximación el volumen de asistencia financiera que podría transferirse a los países en desarrollo como resultado del establecimiento del vínculo. La hipótesis más optimista es aquella según la cual en el futuro la totalidad de los DEG se asignen directamente a los países en desarrollo o a organizaciones internacionales de financiamiento para los propósitos ya comentados. Habría, naturalmente, que determinar la cuantía de las nuevas activaciones, lo que depende de las necesidades de liquidez internacional. Si se parte del principio de que las nuevas activaciones de DEG se realizarán para complementar los actuales activos de reserva, y tomando en cuenta las experiencias anteriores, se ha pensado que tales activaciones podrían alcanzar aproximadamente a DEG 10 000 millones en los próximos diez años. No obstante, si se parte de la hipótesis de que las nuevas activaciones se realizarán para sustituir a los actuales activos de reserva en un sistema reformado, la cifra tiene que ser sustancialmente mayor. En todo caso, parece necesario tomar en cuenta los siguientes elementos de juicio para no ser excesivamente optimistas en nuestra apreciación:

- a) Un importante número de países altamente desarrollados no está de acuerdo con la tesis de la existencia de graves problemas de liquidez internacional en los momentos actuales y, por lo tanto, difícilmente apoyarían una activación por la cuantía ya anotada.
- b) En caso de una nueva activación, resultaría probable que los países altamente desarrollados, o por lo menos un grupo significativo de ellos, no esté dispuesto a renunciar totalmente a su participación en la distribución de DEG.
- c) Los mismos países en vías de desarrollo que reciban DEG posiblemente no puedan destinarlos en su totalidad a la ejecución de los programas previstos, ya que una porción de los mismos podrían requerirlos para incrementar sus reservas.

Con base en los supuestos anteriores se ha estimado que no más de una tercera parte de las nuevas asignaciones podría ser destinada a los propósitos que nos atañen, lo cual alcanzaría a una cifra ligeramente superior a los DEG 3 00 millones en caso de activación de 10 000 millones para los próximos diez años. Esta cifra resulta moderada si se le compara con los recursos que

se han venido destinando al financiamiento del desarrollo en los últimos años. En 1971, por ejemplo, el flujo total de recursos financieros procedentes de los países de la DAD² hacia las economías en desarrollo alcanzó una cifra equivalente a los 7 700 millones de dólares norteamericanos, lo que representa cerca del 0,35% del PTB de las naciones que proporcionaron dicha ayuda. Suele insistirse, sin embargo, en que esta cifra es reducida, pues según la Estrategia para el Desarrollo aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la ayuda que deberían proporcionar los países industrializados a las economías en desarrollo, debería alcanzar una cifra no menor del 1% del PTB de aquellos países, lo que equivaldría a alrededor de 15 000 millones de dólares norteamericanos, según datos correspondientes a los últimos años. Por consiguiente, suele aducirse que lo que el vínculo puede agregar resulta modesto con relación a las deficiencias en la ayuda que deberían prestar las economías altamente desarrolladas.

Intimamente relacionado con las cifras acerca de la posible cuantía del vínculo, se plantea el problema del carácter adicional que podrían tener los recursos de él derivados. Existe una corriente de opinión según la cual los países altamente desarrollados reducirían su asistencia financiera a las economías en desarrollo, tan pronto se materializara el vínculo. Otros observadores más optimistas creen que no sería así y que los recursos provenientes de los DEG vendrían a sumarse a la ayuda que actualmente se recibe.

5.6. Mayor amplitud y equidad en la toma de decisiones a nivel internacional

Otro problema que ha venido afectando a los países en vías de desarrollo ha sido el concerniente a los mecanismos de adopción de decisiones monetarias a nivel internacional. Hasta ahora, las decisiones de mayor trascendencia en el campo monetario internacional han sido acordadas casi exclusivamente por los países altamente industrializados, relegando a un segundo plano a las naciones de menor desarrollo y, en la mayoría de los casos, sin oír la opinión de estas últimas o analizar sus peculiares características económicas. En esta materia es necesario considerar dos aspectos negativos para nuestras economías, como son: en primer lugar, el sistema de votación existente en el Fondo Monetario y, en segundo término, la influencia preponderante que en cuestiones monetarias ha venido ejerciendo el llamado Grupo de los Diez.

- a) El sistema de votación del Fondo Monetario Internacional está determinado en gran parte por la cuantía de las cuotas suscritas por los países miembros. Según lo establecido en el Convenio Constitutivo, cada país miembro tendrá derecho a 250 votos, más un voto adicional por cada porción de su cuota equivalente a cien mil dólares de los Estados Unidos de América, siendo este último aspecto el que en definitiva tiene mayor peso en el cómputo de los votos. Además, cada uno de los países

cuyas cuotas son más elevadas nombra un Director Ejecutivo, mientras que las demás naciones —particularmente las que se encuentran en vías de desarrollo, con excepción de la India— se agrupan para elegir directores. Como es evidente, este sistema confiere prácticamente el control del Fondo Monetario Internacional a las economías de mayor desarrollo. Para el año 1971, Estados Unidos tenía un poder de votación equivalente al 21,9% del total; los países del Mercado Común Europeo un 18% y otras economías altamente desarrolladas un 29%; lo que daba un total de alrededor de 70% para las naciones desarrolladas y un 30% para las restantes economías.

- b) El llamado Grupo de los Diez, integrado por las naciones altamente industrializadas del mundo capitalista y distribuidas en orden alfabético así: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia, comenzaron a reunirse periódicamente para armonizar sus posiciones con relación a los problemas monetarios y constituyen una especie de grupo elitesco y segregado en esta materia, ya que sus reuniones se celebran fuera del marco del Fondo Monetario Internacional, aunque con la asistencia ocasional del Director-Gerente de esta institución. Como quiera que sea, este grupo cuenta con mayoría de votos dentro del seno del Fondo Monetario Internacional, cualquier decisión adoptada por ellos tiene posibilidades casi seguras de ser aprobada. De este modo, los asuntos de mayor trascendencia en el campo monetario internacional han sido, por regla general, analizados y aprobados dentro de este Grupo e impuestos a las demás naciones prácticamente como hechos cumplidos.

5.7. Asistencia financiera y política comercial

Conjuntamente con una adecuada reforma del sistema monetario internacional, los países en vías de desarrollo están urgidos de una más eficaz asistencia financiera y de una mayor liberalidad, o más específicamente, de un tratamiento preferencial en el comercio internacional. En tal sentido, suele afirmarse que, aun cuando el nuevo sistema monetario incorpore las aspiraciones de estos países, en las materias relacionadas con balanza de pagos, mecanismos de ajuste u otras, difícilmente podrán alcanzarse objetivos de significación, si no se contribuye a promover el crecimiento económico de los mismos, a elevar sus niveles de ingreso y a incorporarlos más efectivamente a la economía mundial como exportadores e importadores. A este respecto, conviene subrayar una vez más que los problemas monetarios y los de la esfera real de la economía difícilmente pueden separarse, y que nada o poco se lograría dando solución a los primeros y marginando a los segundos. Por otra parte, también debe hacerse hincapié en la circunstancia de que el sistema monetario internacional, en su conjunto, difícilmente podrá funcionar satisfactoriamente si no se eliminan o reducen las profundas disparidades económicas que existen entre los países ricos y los pobres, las cuales suelen ser causa de tensiones y conflictos, no sólo en el orden monetario, sino también en el social y político.

En materia de financiamiento, el enfoque y solución del problema no puede limitarse al solo establecimiento de un vínculo entre la nueva liquidez y el financiamiento del desarrollo, ya que como hemos visto y como resulta ser lo lógico, la creación de los nuevos derechos especiales de giro debe estar

² Development Assistance Committee. Comité formado por los países industrializados para fines de asistencia al desarrollo económico. Está integrado por 16 países de la OECD: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

supeditada a las necesidades globales de liquidez y su utilización para fines de asistencia financiera sólo constituiría una finalidad accesoria. Creemos que el vínculo debe establecerse, pero es también fundamental que conjuntamente con el mismo:

- a) Los países industrializados continúen prestando especial atención al financiamiento del desarrollo de las restantes naciones y que destinen para este fin una proporción no menor del 1% de su PTB.
- b) La responsabilidad del desarrollo debe corresponder a los países industrializados en su conjunto y no a un grupo limitado de ellos, como sucede en la actualidad.
- c) Deben fortalecerse las instituciones internacionales de financiamiento, tales como el Banco Mundial y los distintos organismos regionales.
- d) El Fondo Monetario Internacional debería destinar ciertos recursos ociosos a los propósitos antes aludidos, así como intensificar sus programas de financiamiento para cubrir desajustes estacionales de las exportaciones.
- e) Es necesario crear mayores facilidades para que los países en desarrollo puedan acudir a los mercados internacionales de capitales, posiblemente bajo la fórmula de otorgamiento de garantías por parte de ciertos organismos internacionales.

En materia comercial se requiere la eliminación o reducción de las barreras aduaneras, visibles e invisibles, que mantienen los países industrializados para la importación de materias primas, productos agrícolas y manufacturas ligeras procedentes de las economías en desarrollo. Este aspecto de la política comercial, bastante destacado por tratadistas y destacado en documentos y reuniones de la UNCTAD, resulta posiblemente tan importante o quizá más importante que la asistencia financiera, debido a que, evidentemente, nuestros países requerirían de menor ayuda exterior si tuviesen mayor acceso a los mercados internacionales para la colocación de sus productos, en cuyo caso alcanzarían un crecimiento más autónomo y sobre bases más seguras. El principio de no reciprocidad entre países desarrollados y no desarrollados debe imponerse en este aspecto del comercio internacional y debemos continuar haciendo esfuerzos para que pueda lograrse.

6. PERSPECTIVAS DE UN NUEVO ORDENAMIENTO MONETARIO

No podría concluir estas apreciaciones sobre la actual crisis monetaria internacional y sus implicaciones sobre nuestras economías, sin formular algunos comentarios acerca de lo que se espera podrá ser el nuevo ordenamiento monetario internacional y las perspectivas que dentro de él tienen los países en desarrollo para lograr un tratamiento más equitativo y cónsono con sus intereses. Sobre estas materias existen hasta ahora puntos en conflicto, difíciles de resolver, así como también alto consenso en lo que respecta a una serie de lineamientos generales, entre ellos:

La necesidad de estructurar a corto plazo un nuevo sistema monetario como lo demuestra la creación por parte del Fondo Monetario Internacional, del Comité de la Junta de Gobernadores para la Reforma del Sistema Moneta-

rio Internacional y Materias Afines (Comité de los 20) y el respaldo que ha tenido este Comité, tanto por parte de las naciones desarrolladas como en vías de desarrollo y los trabajos y reuniones que ha venido realizando para concretar los aspectos generales de la reforma.

- Los objetivos generales del sistema, los cuales no pueden ser otros distintos a los establecidos en el Convenio Constitutivo del FMI, de “facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales”.
- Su carácter multilateral, basado en un incremento de la cooperación monetaria internacional y robustecimiento del Fondo Monetario como organismo fundamental del sistema, especialmente en sus funciones relativas a la asistencia crediticia para atender problemas transitorios de balanza de pagos, en la toma de decisiones sobre los ajustes de desequilibrios externos y en la creación colectiva de liquidez.
- El predominio de “paridades fijas, pero ajustables”, a fin de conciliar objetivos intermedios entre la excesiva rigidez que propiciaba el sistema Bretton Woods y la necesidad de realizar ajustes periódicos, tomando, además, en cuenta que el mantenimiento de paridades así concebidas constituye un mecanismo mucho más favorable para la actividad comercial y movimientos de capital.
- Ciertos cambios en el papel que hasta ahora han desempeñado los principales activos de reservas, a través de una mayor utilización de los DEG, los cuales remplazarían progresivamente al oro y a las monedas nacionales, especialmente al dólar de los Estados Unidos.
- Conveniencia de mejorar los mecanismos de consulta a nivel internacional y mayor receptividad por parte de los países altamente desarrollados para tomar en cuenta los planteamientos y aspiraciones de las economías en desarrollo.

Activos de reserva. Parece vislumbrarse posibilidades de entendimiento acerca del papel que habrán de desempeñar en el futuro los distintos activos de reserva: monedas claves, especialmente dólar de los Estados Unidos, oro y derechos especiales de giro. En cuanto al dólar no existe la menor duda de que éste desempeñará un papel cada día menor como activo de reserva y medio de pago internacional, en vista de la suspensión de su convertibilidad, de sus devaluaciones y de la disminución de la importancia relativa de los Estados Unidos en el comercio internacional. Existen, sin embargo, una serie de circunstancias que continuarán dando a esta moneda una posición relevante durante varios años, como son:

- a) A pesar de su creciente deterioro, el dólar estadounidense proporciona acceso al mercado de bienes y servicios más importantes que existe en la actualidad. Ninguna de las monedas que eventualmente y, en forma individual pudieran señalarse como sustituto del dólar llenan tal condición, porque sus países emisores son relativamente más pequeños y tienen mercados menos diversificados.
- b) La mayoría de las naciones del mundo poseen aún altas reservas internacionales en dólares, y por lo tanto, no están interesadas en un debilitamiento de esta moneda, ni en capacidad de liquidarlas a breve plazo, razones por las

cuales continuará siendo utilizada para saldar el grueso de las transacciones internacionales de bienes y servicios.

En lo que se refiere a los DEG, las conjeturas que existen hasta el presente, parecen indicar que esta modalidad de activo internacional está llamada a tener mayor significación en el futuro y que podría llegar a convertirse en el eje y denominador común del sistema. Al respecto, prevalece el criterio de que la creación de la nueva liquidez debe ser producto de decisiones razonadas y colectivas de la comunidad monetaria internacional, en cuyo caso los DEG constituyen la expresión más significativa de esas decisiones. Por otra parte, las experiencias obtenidas hasta ahora en su uso han sido satisfactorias y se cree que puedan mejorar en un futuro. Naturalmente, para que este activo de reserva pueda adquirir mayor relevancia y constituirse en medio de pago de aceptación universal e irrestricta será necesario una reforma del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional a fin de eliminar algunas limitaciones que existen en la actualidad. Prueba de la creciente importancia de los derechos especiales de giro la encontramos en el hecho de que los Estados Unidos, al acordar la devaluación del dólar, decidieron definir esa moneda en términos de DEG y no de oro, como tradicionalmente había estado.

El oro es, sin lugar a dudas, el activo internacional en el cual ha existido mayor confianza. No obstante, como es sabido, un sistema monetario internacional basado en el oro resulta difícil de preservar en escala mundial y poco operante para las economías en desarrollo, cuyas reservas se encuentran prácticamente desprovistas de este metal. Ante la relevante posición que comienzan a adquirir los DEG, se ha pensado en una desmonetización progresiva del oro y que en el nuevo sistema monetario internacional no habrá cabida para su uso. En otros sectores, por el contrario, se estima debe mantenerse una función central aunque decreciente de este metal en el sistema monetario, para lo cual se le atribuye la importante cualidad de su estabilidad o tendencia al mejoramiento de su precio, más el de ser el mejor garante de la disciplina monetaria por sus tradicionales condiciones de escasez, durabilidad, producción limitada y aceptación universal. Se argumenta, además, que los DEG se encuentran definidos en oro y que éste debe ser, en última instancia, el *numéraire* o denominador común del sistema.

La mejor evidencia de cómo valoran el oro las autoridades monetarias del mundo lo demuestra el hecho de que desde hace cerca de veinte años ningún país salda sus transacciones internacionales en ese metal, el cual se encuentra depositado en las bóvedas de los bancos centrales y tesorerías, porque no están dispuestos a desprenderse de él. En períodos recientes, la creciente inflación y las distintas crisis monetarias han acentuado la demanda por el oro, cuyo precio se ha incrementado inusitadamente. Sin embargo, es de esperar que en la medida en que se perfilen soluciones adecuadas al sistema monetario internacional y se despejen las incertidumbres actualmente existentes, la tendencia a refugiarse en el oro comenzará a ceder.

Convertibilidad y liquidación de saldos. Intimamente ligado al problema de los distintos activos de reserva, está el de la convertibilidad o liquidación de saldos de reservas en poder de terceros, constituidos en dólares de los Estados Unidos. Hasta el presente, las autoridades monetarias y sectores privados de muchos países han acumulado apreciables saldos en dólares,

cuya imposibilidad de liquidarlos, ha permitido que Estados Unidos financie sus déficit de balanza de pagos con sus propias emisiones y le ha protegido desmedidamente del funcionamiento del proceso de ajuste. En la actualidad se estima que el monto acumulado de dólares en el exterior, resultante de los déficit de balanza de pagos de los Estados Unidos se sitúa en una cifra aproximada a los ochenta a cien mil millones de dólares, de los cuales algo menos de la mitad se encuentra en poder de las autoridades monetarias y el resto en manos de intereses particulares, pasivo de Estados Unidos para con el exterior que tarde o temprano tendrá que redimirse.

Por razones obvias, se estima que en un sistema monetario reformado estos saldos pendientes de liquidación deben extinguirse y que los superávit o déficit de los centros de reservas han de convertirse ya sea en otros activos de reserva o en operaciones de crédito. De allí el estudio de "Acuerdos de Liquidación de Saldos", mediante los cuales Estados Unidos, como centro de reserva, estaría obligado a proporcionar medios idóneos para recoger los saldos en dólares que se encuentran en poder de residentes extranjeros. Según el criterio más generalizado ese país debe transferir al Fondo Monetario oro DEG u otros activos de reserva en la cuantía de sus déficit. En ese caso, los países superavitarios o los tenedores de saldos en dólares podrían canjear los mismos por los activos de reserva transferidos al Fondo. De este modo el dólar disminuiría su importancia como activo internacional y los DEG adquirirían una posición más relevante.

Paridades y ajustes de balanza de pagos. Los aspectos relacionados con paridades y balanza de pagos han merecido especial atención en los estudios relacionados con la reforma del sistema monetario, dado que los tipos de cambio desempeñan papel fundamental en el proceso de ajuste, cuyo inadecuado funcionamiento ha sido una de las más notorias deficiencias de Bretton Woods. En el sistema que se aspira estructurar se trataría de conciliar los objetivos de paridades fijas, con los necesarios ajustes que las mismas podrían requerir de acuerdo con el desenvolvimiento normal de la balanza de pagos. A este respecto es oportuno recordar que en base al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, los cambios en las paridades sólo pueden realizarse con aprobación del Fondo y en aquellos casos en que se trata de corregir un desequilibrio fundamental. No obstante, la falta de precisión en cuanto a este último concepto y las rigideces que normalmente existen para realizar dichas modificaciones, han hecho que el proceso de ajuste se efectúe en forma tardía con graves consecuencias para los países involucrados y la economía mundial en su conjunto.

Se espera, por lo tanto, que dentro del nuevo ordenamiento monetario —inspirado en la idea de paridades fijas pero ajustables— estas modificaciones puedan hacerse en forma más oportuna, para lo cual se proyecta establecer reglas de juego bien definidas. Como solución tentativa se ha pensado en usar indicadores objetivos que señalarían los momentos en que se impone modificar las paridades. Entre dichos indicadores, las variaciones en las reservas internacionales podrían desempeñar un papel fundamental, pues los límites máximos y mínimos de las mismas constituyen elementos de apreciación significativos en esta materia. Sin embargo, un número apreciable de opiniones considera inconveniente que a los fines de tomar decisiones sobre los ajustes, se descansen en forma exagerada en estos indicadores, pues se estima que los mismos deberían servir

fundamentalmente como un elemento para iniciar la discusión sobre el país objeto de examen, y que el juicio final sobre la necesidad del ajuste debe depender de un análisis global de la situación económico-financiera del país involucrado. En cuanto a los márgenes o bandas alrededor de las cuales pueden fluctuar las monedas respecto a la paridad establecida, es posible que se mantenga el régimen temporal de 2.5% aprobado con ocasión del acuerdo smithsoniano.

Movimientos desequilibradores de capitales. Un factor capaz de crear perturbaciones en cualquier sistema monetario son los movimientos de capitales especulativos a corto plazo. En condiciones normales, dichos movimientos pueden contribuir a corregir ciertos desequilibrios de balanza de pagos y a financiar actividades productivas, pero en los últimos años, dado su creciente volumen, naturaleza y recurrencia, han venido a crear graves desajustes, no sólo para los países que experimentan la salida de fondos, sino también para aquellos que las reciben. Las causas fundamentales de estos movimientos suelen ser básicamente previsión y especulación y se han acentuado en períodos recientes en razón de la incertidumbre en cuanto a ciertas monedas de reserva, así como también en virtud de la alta liquidez prevaleciente en los países altamente industrializados. Han influido también en forma decisiva la creciente integración de la economía mundial; la existencia del mercado de eurodólares; las diferencias en los tipos de interés, como resultado de disparidades en las políticas monetarias y la proliferación de empresas multinacionales, altamente capacitadas para operar en distintos tipos de monedas. En relación con estas empresas se ha estimado que las mismas pueden movilizar en plazos relativamente cortos sumas que podrían alcanzar el equivalente a unos 250 000 millones de dólares, lo que pone de relieve su extraordinario potencial de perturbación en los mercados monetarios y cambiarios.

Como se sabe, la intensidad y persistencia de los flujos de capitales a corto plazo ocurridos entre los años 1971 y 1972, particularmente de los Estados Unidos hacia Europa, constituyeron la causa que precipitó las devaluaciones del dólar. Pero si bien ellos han incidido desfavorablemente sobre la economía de los Estados Unidos, no menos graves han sido para los países europeos, en especial Alemania y Suiza. Tales países se han visto obligados a adoptar políticas monetarias contrarias a sus propios intereses, al tener que intervenir activamente en los mercados cambiarios para adquirir dólares, en momentos en que la inflación prevaleciente les aconsejaba adoptar políticas monetarias restrictivas. Asimismo, con posterioridad a la realineación de paridades y a la última devaluación del dólar —con lo cual se consideraba que se habían establecido tipos de cambio de equilibrio—, dichos países implantaron sistemas de flotación de sus monedas con el fin de desalentar los movimientos de capitales, lo que ha determinado que éstas se hayan revaluado en proporción mayor que la que aconsejaría su posición competitiva en los Estados Unidos.

La afluencia masiva de capitales a corto plazo hacia determinados países ha obligado a estudiar apresuradamente nuevas posibilidades de acción para contrarrestar sus efectos perturbadores. La teoría clásica en la materia, especialmente en nuestros países, se orientaba a evitar la fuga de capitales. Dentro de las nuevas condiciones, hay que analizar también los prejuicios derivados de un flujo masivo de capitales, que obliga a fijar tipos de cambio que no respondan a la estructura económica

del país ni a sus objetivos de política económica a largo plazo. Para contrarrestar y absorber estos flujos desequilibradores, se han ideado distintas medidas, entre ellas, márgenes más amplios de fluctuación de las monedas, controles administrativos, armonización de políticas monetarias, control del mercado de eurodólares y dobles mercados cambiarios. Un mecanismo que ha tenido, al parecer, bastante aceptación entre los países afectados por este tipo de problemas, ha sido el de establecer dobles mercados cambiarios, con un tipo fijo para las transacciones corrientes y otro flotante para las de capital. En los estudios y reuniones efectuados para la reforma del sistema monetario internacional, ha existido alto consenso en la necesidad de regular estos movimientos y adoptar distintas políticas, preferentemente bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional.

Peligros de una demora excesiva. Dentro de los lineamientos anteriormente descritos, podría estructurarse un nuevo ordenamiento monetario, cuyas bases se materializarían en una reforma del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y en ciertos acuerdos complementarios. Habría, naturalmente, que precisar algunos conceptos que actualmente se discuten en el Comité de los 20 y sobre los cuales se perfilan ciertas bases mínimas de entendimiento. Las decisiones finales —según la impresión generalizada que existe— requerirán detenidas negociaciones entre los distintos países y se adoptarán a nivel político. Tales circunstancias, sumadas al hecho de que una modificación del Convenio Constitutivo del Fondo podría tomar cierto tiempo por cuestiones procedimentales, hacen prever que la esperada reforma no será inmediata. Mientras se discuten y negocian estos acuerdos, no es descartable que pueda suceder:

- a) Que ante la incertidumbre sobre la suerte del sistema se registren nuevas crisis monetarias que pongan en peligro las economías de importantes países y del mundo en su conjunto.
- b) Que para abordar estas crisis se vayan adoptando acuerdos parciales y no se llegue a una solución global que tome en cuenta las interrelaciones de los distintos problemas y las necesidades de todos los países.

La primera de estas posibilidades ha sido ya una realidad y puede continuar siéndola. Pocos meses después del acuerdo smithsoniano y la creación del Comité de los 20, registráronse movimientos desequilibradores de capitales que condujeron a una nueva devaluación del dólar, y en la actualidad el creciente aumento en el precio del oro y las sucesivas devaluaciones de hecho del dólar son indicios de nuevos desajustes. La segunda posibilidad, o sea la de arreglos parciales, ha comenzado a producirse cuando un grupo de países ha aprobado importantes modificaciones al sistema. La ampliación de bandas de fluctuación de las monedas y los dobles mercados cambiarios son prueba fehaciente de ello. Lo más preocupante dentro de este panorama es la posibilidad de que, ante las dificultades de llegar a entendimientos inmediatos, se consoliden bloques monetarios, situación altamente perjudicial para la economía mundial y mucho más grave para nuestros países, debido a sus muy escasas posibilidades de elección dentro de esos bloques. Sin embargo, muchos de estos planteamientos pesimistas deberían descartarse si se parte del principio de que una adecuada reforma del sistema monetario interesa a todos los países, lo que hace

suponer que se harán esfuerzos para llegar a entendimientos y evitar o minimizar los efectos perjudiciales a que se ha hecho referencia.

Posibles ventajas para las economías en desarrollo. La posición o ventaja que habrán de derivar las economías en desarrollo dentro del nuevo ordenamiento monetario internacional es materia discutible. Existen, sin embargo, elementos de apreciación que permiten formular ciertas hipótesis y sopesar elementos positivos y negativos. En relación a estos últimos el aspecto más preocupante radica en la circunstancia de que la reforma podrá ser objeto de negociaciones entre distintos países y nuestra capacidad para ello es, evidentemente, la más limitada. Asimismo, algunos de los problemas que confrontan las economías en desarrollo son relativamente complejos y de difícil solución.

Entre los aspectos positivos, el carácter multilateral de la reforma es quizá el más relevante. En efecto, existe la impresión de que en el nuevo ordenamiento monetario internacional se acentuará el carácter multilateral que venía prevaleciendo anteriormente y, en especial, que dentro de esa filosofía la creación de nuevos activos de reserva dependerá de decisiones colectivas y razonadas de la comunidad monetaria internacional. Esta sola posibilidad constituye un aspecto bastante favorable para las economías en desarrollo, las cuales han confrontado los problemas de pagos bien conocidos, no han acumulado reservas cónsonas con sus necesidades, ni se han beneficiado del crecimiento que han experimentado las reservas mundiales con base en el sistema tradicional oro dólar. Al efecto, es oportuno subrayar que entre los años de 1969 y 1973 las reservas internacionales de los países de economía de mercado se incrementaron en alrededor de 74 500 millones de dólares norteamericanos y que de ese total, cerca de 65 000 millones fueron a parar a los países que menos las necesitan, o sean, Europa, Japón, Canadá, Australia y los países petroleros, mientras que las economías en desarrollo sólo pudieron añadir a sus reservas los restantes 9 500 millones. Por consiguiente, la creación de liquidez sobre bases deliberadas y colectivas tiene necesariamente que favorecer a estas naciones, en especial si la distribución de la misma se realiza en forma más equitativa. Asimismo, los nuevos mecanismos de creación de liquidez deberán contribuir a erradicar el privilegio que han venido disfrutando los países centros de reserva, de incurrir en apreciables déficit en su balanza de pagos y financiar dichos déficit con sus propias emisiones.

Una mejor estructuración del Fondo Monetario que favorezca a nuestras economías puede igualmente tener posibilidades de éxito, así como cierta democratización de los organismos directivos de dicha institución, aunque es poco probable que las naciones altamente desarrolladas cedan terreno en el gobierno de la misma. También es deseable esperar un perfeccionamiento del mecanismo de ajuste de la balanza de pagos donde se reduzca la carga gravosa que ese proceso ha significado para las economías en desarrollo. No es descartable que se otorguen a nuestros países tratamientos preferenciales y cláusulas de excepción en algunas de sus transacciones con los de mayor desarrollo. Con relación al vínculo, existe la impresión de que el mismo podrá convertirse en realidad, en cuyo caso se lograría por esta vía una significativa transferencia de recursos hacia las economías de menor desarrollo.

Como muchos de los aspectos de la reforma están aún

sujetos a negociaciones, es posible que sea necesario sacrificar algunos objetivos para alcanzar otros. Tener clara idea de la importancia relativa de cada uno de esos objetivos debe ser primordial responsabilidad de quienes han tenido a su cargo defender la posición de nuestros países en el proceso de búsqueda de un sistema monetario internacional, más universal, moderno y justo.

Al momento de concluir este trabajo para someterlo a consideración del Primer Congreso de Economistas de Venezuela el sistema monetario internacional continúa experimentando una caótica situación. El precio del oro registra a diario marcadas fluctuaciones y se discute si deberá continuar usándose o no en el futuro ordenamiento monetario, al mismo tiempo que está convenida la no intervención de gobiernos y bancos centrales en las negociaciones de dicho metal en mercado libre y, lógicamente, no se celebran transacciones al precio oficial. Además, la principal moneda nacional utilizada como activo de reserva y moneda de transacción ha sido objeto de dos devaluaciones formales y aún así ha experimentado ulteriores pérdidas en su cotización en los principales mercados cambiarios.

Los técnicos que integran el Comité de la Junta de Gobernadores Encargada de la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Materias Afines han celebrado su VI Reunión. Sus discusiones se han centrado en el examen de cinco cuestiones básicas, a saber:

- a) Un mejoramiento del proceso de ajuste, incluyendo el mejor funcionamiento del mecanismo de fijación del tipo de cambio.
- b) La limitación y, cuando ello sea pertinente, el financiamiento de los flujos desequilibradores de capital.
- c) La introducción de un grado apropiado y forma de convertibilidad para la liquidación de saldos.
- d) Una mejor distribución internacional de la liquidez global, dentro de la cual los derechos especiales de giro pasarán a ser el principal activo de reserva y el papel del oro y de las monedas nacionales será reducido.
- e) La promoción del flujo de recursos reales hacia los países en desarrollo.

Estas cuestiones fundamentales que plantea la reforma del sistema monetario internacional han provocado posiciones radicalmente opuestas en algunos casos, cuya revisión y negociación ocupan actualmente la atención de los más calificados expertos mundiales en la materia. En el foro mundial en el cual aquéllas se discuten, participan relevantes personalidades del mundo académico y de las finanzas internacionales. Las controversias recogen en alta medida los puntos de vista sustentados por los países altamente industrializados. La posibilidad de que nuestros países sean tomados en cuenta, en mayor medida, depende de la cohesión y racionalidad con que presentemos nuestras peculiares condiciones económicas. El papel que en este sentido corresponde desempeñar al Grupo Intergubernamental de los 24 para Asuntos Monetarios Internacionales es de extraordinaria importancia por lo que concierne a la identificación de nuestros problemas específicos; al señalamiento de alternativas de solución a los mismos y al mantenimiento de posiciones comunes en los foros donde se discuten estas materias.