

# El Sistema Monetario Internacional y el Problema de la Deuda Externa

Ifigenia Martínez\*

*"El sistema monetario actual consiste en el desorbitado privilegio que detenta Estados Unidos de poder cubrir sus déficit de balanza de pagos con sus propios dólares".*

Charles de Gaulle, Presidente de Francia. (4-II-1965).

## I. Antecedentes

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, ya existía un acuerdo sobre el nuevo sistema monetario internacional que debía prevalecer en la posguerra. El compromiso fue el resultado de un intenso trabajo realizado durante el conflicto por dos grupos: el de John Maynard Keynes y sus colegas ingleses, por un lado y el de Harry D. White y el equipo estadounidense, por el otro.

Hasta 1942 Keynes y White intercambiaron proyectos y finalmente surgió el compromiso de celebrar una Conferencia Monetaria y Financiera Internacional la cual se realizó en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944. El convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) fueron signados al mismo tiempo

---

\* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

por 44 países. La URSS estuvo representada en la conferencia y firmó, pero nunca ratificó el acuerdo.

Los fundadores del FMI aspiraban a establecer un sistema multilateral de pagos, con tipos de cambio fijos y libre convertibilidad, compatible con niveles crecientes de producción, comercio y empleo. Deseaban evitar una repetición de las políticas recesivas de los años treinta cuando los países recurrieron a restricciones comerciales, subsidios y frecuentes depreciaciones de sus monedas, con el fin de obtener un superávit comercial que los ayudara a resolver sus problemas de desempleo. Sin embargo cuando todos hacían lo mismo sólo lograban transferir la crisis a otros países, lo que se conoció como política de perjudicar al vecino (*beggar-thy-neighbor*). Por esta razón Estados Unidos e Inglaterra, como principales actores coincidieron en la necesidad de asegurar cierta estabilidad en los tipos de cambio, crear un sistema multilateral de pagos y en principio, también una moneda internacional.

Las características principales del proyecto llamado "Proposiciones para una Unión Internacional de Compensación", mejor conocido como Plan Keynes eran la creación de una unidad de cuenta internacional, el banco, cuyo valor se fijaría en oro, aunque no en una relación inalterable, y de la Unión Internacional de Compensación, en donde los bancos centrales de cada país asociado abrirían una cuenta por medio de la cual saldarían sus compromisos entre sí. De esta forma no habría movimientos de oro de un país a otro, sino sólo traspasos de cuenta a cuenta en los libros de la institución.

Las ventajas del plan consistían en la creación de una moneda internacional que no dependería de la producción de oro. Es decir, se podría crear toda la liquidez internacional requerida por el nivel del comercio mundial y de la actividad internacional global. Además la paridad de las monedas con el oro sería estable y habría un control internacional para las devaluaciones.

El Plan Keynes proponía que los excedentes de los países acreedores acumulados en la Unión fueran utilizados por los países deudores. Este sistema, semejante al de un banco común, permitiría financiar a los países que lo requirieran sin limitar o perjudicar en lo absoluto a los países superavitarios; además, este mecanismo, no mostraría una relación acreedor-deudor específica y, por tanto, no limitaría la soberanía de un estado ante otro, a diferencia del actual sistema bancario internacional.

En cambio el Plan White estaba basado en un sistema monetario con liquidez limitada, paridades fijas ligadas al precio de 35 dólares por onza

de oro, y monedas libremente transferibles y convertibles por oro. En un principio se consideró la creación de una moneda internacional, las unitas, en función de la cual se definiría la paridad del resto de las monedas, y se proponía la fundación de un órgano, "El Fondo Internacional de Estabilización", responsable de la estabilidad de los tipos de cambio y que trabajaría con la moneda internacional propuesta.

Aunque Keynes y White coincidían en los objetivos fundamentales, no estaban de acuerdo en los medios para alcanzarlos. Una lectura del Plan Keynes revela las pretensiones del autor de establecer un sistema profundamente transformado, en tanto que los representantes de Estados Unidos, fortalecido por la guerra, se mostraron precavidos y conservadores ante las innovaciones propuestas por Inglaterra y finalmente lograron establecer un sistema basado en el oro y el dólar.

En tanto que el Plan Keynes proponía ampliar el crédito, el Plan White consideraba aportaciones limitadas y medidas restrictivas.

Finalmente no se creó ninguna moneda internacional como lo proponían los dos planes y los países asociados aceptaron definir su moneda en relación al oro y al dólar norteamericano del peso y ley de 1944. Los estragos causados por la guerra no permitieron que Inglaterra luchara más por defender el Plan Keynes, pues su recuperación dependía en buena medida de la ayuda que Estados Unidos podría ofrecerle. Fue así como el oro y el dólar fueron los nuevos patrones del sistema monetario internacional fundado en Bretton Woods.

Como se verá, el ulterior abandono del patrón oro-dólar le otorgó una situación de privilegio a Estados Unidos al poder pagar sus deudas con la misma moneda que imprime y además tener la posibilidad de afectar, y hasta cierto punto manejar, la política económica internacional a través de su política económica interna.

## II. Evolución y reforma hegemónica del sistema Monetario Internacional

Los acuerdos tomados inicialmente en Bretton Woods adolecían de serias fallas; la principal, según Robert Solomon, fue que no se ideó un mecanismo automático mediante el cual las reservas del mundo pudieran crecer *pari passu* con el comercio y la economía mundiales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Solomon, Robert. *The International Monetary System, 1945-1981*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1982.

En los años cincuenta las reservas mundiales se incrementaron como consecuencia de la nueva producción de oro y, sobre todo, de los dólares de los déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos. En efecto entre 1949-1959 Estados Unidos aumentó las reservas del mundo en 600 millones de dólares anuales, en promedio, a través de su déficit de balanza de pagos. De los 8 500 millones de incremento de las reservas mundiales en este periodo, Estados Unidos aportó 7 mil millones a través de sus mayores pasivos en las instituciones monetarias extranjeras. De esta manera Estados Unidos asumió el papel de banco central mundial, función no especificada en los acuerdos de Bretton Woods.<sup>2</sup>

Desde hace tiempo existe el debate de si el déficit de Estados Unidos fue demanda-inducido u oferta-inducido. Esto es, si fue deseo del resto del mundo de sobre-exportar, incrementando sus reservas para encauzar el déficit estadounidense; o si fueron las políticas de Estados Unidos — o la ausencia de ellas— las que provocaron su sobreimportación y el consecuente incremento de las reservas mundiales. Robert Solomon argumenta que dadas las tasas de incremento de la producción y del comercio globales, Estados Unidos no inundó al mundo con sus reservas. En cambio, para la economista brasileña María Da Conceição Tavares es claro que Estados Unidos, después de la guerra, comenzó a gastar más de lo que producía, cubriendo sus déficit con emisión de dólares por ser su moneda un medio internacional de pago, y sin preocuparse por los efectos que pudiera ocasionar en el resto del mundo.<sup>3</sup> En un principio, como vimos, la deuda fue modesta, pero para fines de los años cincuenta y sobre todo a partir de la segunda mitad de los años sesenta, dicha deuda comenzó a crecer sustancialmente.

Una segunda debilidad del sistema nacido en Bretton Woods — aunque algunos podrían atribuirle a la manera como se manejó más que a su estructura— consistió en que los problemas de balanza de pagos de algunos países — que invariablemente denotaban déficit — fueron manejados aisladamente. La comunidad internacional proveyó de créditos y asesorías, usualmente a través del FMI, pero nadie vio estos ajustes desde un punto de vista global, cuestionando si las políticas de balanza de pagos y las aspiraciones de cada país eran compatibles entre sí y éstas con un sistema monetario internacional estable.

Como tercer problema fundamental se puede señalar la incapacidad de respuesta del sistema frente a los flujos desestabilizadores de capital,

<sup>2</sup> *Ibid.*  
<sup>3</sup> Han Joost Teunissen. *El escándalo del Sistema Monetario Internacional y la Deuda Externa* (mimeo).

los cuales se agudizaron a finales de los años sesenta y principios de los setenta. El Convenio Constitutivo del FMI había asumido que los controles sobre las cuentas de capital suprimirían tales flujos, pero se fue haciendo evidente que los diferenciales en las tasas de interés inducían fuertes movimientos de capital de carácter especulativo. La experiencia demostró que no era posible controlar los flujos de capital sin controlar otras transacciones en cuenta corriente. A su vez los adelantos y rezagos en los pagos comerciales también se mostraron como una potente fuerza desequilibrante.

El economista belga Robert Triffin, en algún tiempo funcionario de la Junta de la Reserva Federal, que fue director del Departamento de Control de Cambios del FMI y a quien se considera padre de la Unión Europea de Pagos, señaló en su oportunidad que el problema fundamental del sistema monetario internacional radicaba en que estaba basado en el dólar, en vez de haber adoptado una divisa internacional, como el bancor propuesto por Keynes o los derechos especiales de giro (DEG's) creados posteriormente, en 1969, por el FMI. Triffin ha llegado a sostener que si así se hubiera hecho no existiría el actual problema de la deuda externa.<sup>4</sup>

De acuerdo con el Dr. Triffin el sistema de cambio oro adoptado en Bretton Woods estaba destinado al fracaso, porque a medida que evolucionara la economía mundial la creciente demanda de liquidez internacional iba a rebasar la producción y la oferta disponible de oro. Por tanto, propuso cambios al sistema consistentes en la posibilidad de invertir los excedentes de liquidez en reservas internacionales pero en una moneda convenida en lugar del dólar, con objeto de que el FMI pudiera controlar el crecimiento de la liquidez mundial y restringir la especulación en los tipos de cambio. A su vez el excedente de liquidez podría canalizarse al BM para financiar el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Pero al Plan Triffin, que adquirió gran resonancia y aceptación en los círculos académicos y políticos internacionales, se opuso Douglas Dillon, secretario del Tesoro del presidente Kennedy (1961-1963). La razón del rechazo era que significaba pérdida de libertad de acción de Estados Unidos en la esfera internacional, sobre todo frente a Europa y Japón que estaban surgiendo económicamente con gran fuerza.

De 1965 a 1971 se resintieron los efectos expansionistas de la guerra de Vietnam, el deterioro de la balanza de pagos, la salida de capitales de Estados Unidos y el aumento de las ventas de oro en el

<sup>4</sup> *Ibid.*

mercado de eurodólares. Finalmente, el 15 de agosto de 1971 el presidente Richard Nixon unilateralmente decidió suspender la libre convertibilidad del dólar por oro, ocasionando el derrumbe del sistema convenido originalmente en Bretton Woods. En gran parte los déficit ocasionados por la guerra de Vietnam provocaron la debilidad del dólar por lo que la gente prefería el metal amarillo descendiendo vertiginosamente las reservas atesoradas en Fort Knox. Liberado de la atadura al oro fue posible devaluar el dólar cuyo valor quedó sujeto cada vez más a las decisiones de política económica interna de Estados Unidos.

En diciembre de ese mismo año de 1971, los principales países industriales se reunieron alarmados en el Smithsonian Institute en Washington, DC. Formaron el llamado Comité de los 20 y acordaron limitar la convertibilidad oro-dólar a transacciones entre bancos centrales con base en un dólar de cambio 'estándar' acordado entre ellos. Este sistema, todavía de tipos de cambio fijos, en el cual Estados Unidos no asumía responsabilidad alguna para estabilizar el valor de su propia moneda, sólo duró 15 meses. Se fue al traste en febrero de 1973 al devaluarse nuevamente el dólar y subir la cotización del oro de 38 a 42 dólares la onza. El Comité de los 20 sustituyó el dólar de cambio 'estándar' por otro basado en los DEG's que permitía crear cierta liquidez previamente convenida por los grandes países industriales. Sin embargo, el nuevo experimento sólo duró cuatro meses; pues así como fracasó un sistema de tipos de cambio fijos basado en un dólar no-convertible, corrió la misma suerte este otro basado en DEG's que no podían crearse automáticamente para cubrir los déficit de balanza de pagos. Por tanto este mismo año tronó el sistema de paridades fijas y se inició la fluctuación manipulada de los tipos de cambio.

El nuevo sistema ha servido para fomentar la especulación con los diferenciales de los tipos de cambio y de las tasas de interés; alimentar la expansión del mercado financiero internacional; beneficiar a Estados Unidos, con la colocación de su deuda entre los países superavitarios a una tasa de interés atractiva y, permitir que la banca privada internacional maneje un creciente volumen de transacciones financieras que supera ya a las transacciones comerciales en una proporción de 50 a 1.<sup>5</sup> Las víctimas del nuevo juego han sido los países en desarrollo, especialmente los que han financiado su proceso de acumulación endeudándose con el exterior.

<sup>5</sup> Spero, Joan E. "Guiding Global Finance", en *Foreign Policy*, núm. 73, invierno 1988-1989, Nueva York, p. 115.

Era evidente en 1973 que se necesitaba un cambio en las reglas del juego para cumplir con los objetivos iniciales de Bretton Woods de tener una economía en expansión, ordenada y con pleno empleo. Sin embargo el Comité de los 20, que ya había elaborado un cuidadoso informe similar al Plan Triffin, en forma inaudita propuso a última hora la decisión de establecerlo. En círculos cerrados se dijo que la razón de fondo para no adoptar el nuevo esquema era que los gobiernos de la OTAN no deseaban, ni les convenía finalmente, lastimar a Estados Unidos, país que no sólo proveía al mundo de liquidez internacional con los déficit de su balanza de pagos, sino que además cargaba con el peso de financiar la defensa conjunta de Europa y Japón. Calladamente el Comité de los 20 (1972-1974), dio por concluido su trabajo y en su lugar se estableció el llamado Comité Interino de la Junta de Gobernadores del FMI, que desde 1974 aborda y decide la política monetaria internacional. Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania Federal, Francia y Japón controlan el 41.3 por ciento del derecho de voto en el FMI-BM y junto con Italia y Canadá, que forman el grupo de los siete, controlan el 47.3 por ciento del voto de las instituciones de Bretton Woods.<sup>6</sup> En 1978 la segunda enmienda a los estatutos del FMI formalizó el régimen de paridades flotantes.

Así es como un reducido grupo de ministros de finanzas y directores de bancos centrales que forman parte de la "dorada" comunidad financiera internacional, deciden por sí y ante sí la política monetaria internacional, sin tomar en cuenta los intereses de la gran mayoría de países, 130, que contienen la mayor población y están en un estadio menor de desarrollo.

Ahora bien, si el sistema hubiera operado en beneficio de todos los países miembros del FMI-BM en el marco de una expansión estable y equitativa de la producción, el comercio y el empleo mundiales manejada con responsabilidad, podría soslayarse una estructura de toma de decisiones basada en el principio del derecho mercantil de que manda quien hace las mayores aportaciones, principio rechazado en otros foros de la ONU por antidemocrático y contrario a los principios del derecho internacional de la igualdad jurídica de las naciones. Pero desgraciadamente no ha sido así. Por el contrario, la devaluación del dólar de 1971 tuvo efectos inflacionarios; propició el reajuste al alza de los precios del petróleo en 1973; cambió la relación de poder en el Medio Oriente; provocó una depresión mundial en 1974 y posteriormente una recuperación inflacionaria; alimentó el mercado de petrodólares que manejó la

<sup>6</sup> Banco Mundial. *Informe anual, 1987*, Washington, DC.

banca privada internacional, en su provecho, expandiendo el crédito a los países en desarrollo.

Para combatir la inflación el presidente de la Junta de la Reserva Federal, Paul Volcker, adoptó una política monetarista de control de la masa monetaria que provocó el alza en las tasas de interés a niveles récord que le permitieron financiar los gigantescos déficit fiscales asociados con el resurgimiento de la carrera armamentista, con precios estables y sin aumento de impuestos a los contribuyentes.

El alza en las tasas de interés y la afluencia de capital para financiar los déficit estadounidenses provocó la apreciación del dólar de 1980 a 1985 y representa el mayor cambio en el tipo de cambio real en la historia económica contemporánea. Los llamados déficit gemelos de los Estados Unidos – fiscal y comercial – revelan los profundos desequilibrios de la economía estadounidense que pueden resumirse en el hecho de que su consumo excede su producción y que su inversión excede su ahorro interno por lo que el país vive más allá de sus medios.<sup>7</sup>

La evolución del sistema monetario internacional ha consentido la hegemonía de una moneda, el dólar, sin responsabilidad alguna para el gobierno estadounidense respecto a la estabilidad del dólar en su función de reserva internacional. El dólar se ha mantenido sobrevaluado durante 1980-1985, facilitando la importación y estimulando un elevado consumo. El costo ha sido la pérdida de competitividad en muchas de sus manufacturas en perjuicio de sus exportaciones tradicionales. El continuo déficit comercial ha convertido a Estados Unidos en el mayor deudor. Debía a sus acreedores extranjeros 368.2 miles de millones de dólares a fines de 1987.<sup>8</sup> Hay quienes afirman que el déficit ha sido benéfico porque sin la afluencia del capital externo las tasas de interés hubieran sido mayores y porque, además, el déficit ha permitido que el resto del mundo goce de un impulso de demanda por sus exportaciones a Estados Unidos. Lo cierto es que en sus cuentas con el exterior, Estados Unidos, el país económicamente más poderoso, no está sujeto a las presiones de pago que agobian a los países cuya moneda no es reserva internacional. En contrapartida a los déficit norteamericanos tenemos los gigantescos superávit de Alemania Federal y del Japón, que revelan que se impusieron los objetivos de la Tesorería de Estados Unidos de atraer capital del exterior sin necesidad de un organismo internacional que manejara los flujos de liquidez en forma más racional y equitativa. En contraste,

<sup>7</sup> Solomon, Robert. "An International Monetary Conference" en *The New York Times*, 19 de febrero de 1986.

<sup>8</sup> Spero, Joan E., *op. cit.*, p. 119.

los países en desarrollo fuertemente endeudados han sufrido una década de estancamiento y deterioro en sus niveles de vida, aumentando la brecha entre los países pobres y los ricos y entre sus clases sociales. Esta situación equivale a institucionalizar un sistema de expoliación para los países en desarrollo, donde los más pobres y los endeudados atados a una inequitativa estructura económica internacional, subsidian a un puñado de países de altos ingresos que celebran anualmente reuniones cumbre en su mutuo beneficio, olvidándose de los demás.

### III. El actual Sistema Monetario Internacional coadyuvó al problema de la deuda externa

Los fondos para otorgar créditos oficiales a través del sistema FMI-BM y de los bancos regionales de fomento se fueron agotando durante el decenio de los setenta. Los países industrializados no cumplieron con el compromiso de transferir el 0.7 por ciento de su PIB en Ayuda Oficial al Desarrollo. Los países en desarrollo tuvieron que continuar financiando su déficit de balanza de pagos con préstamos de la banca internacional privada que disponía de abundante liquidez proveniente del mercado de eurodólares y petrodólares. La sequía de flujos oficiales, incluso, obligó al FMI y al BM a recurrir al mercado de capitales y prestar a tasas de interés fluctuantes y al alza, lo cual desequilibró los frágiles presupuestos fiscales de los países deudores.

La situación se agravó porque la recesión de 1979-1983 provocó el deterioro de los términos de intercambio de los productores de materias primas y deprimió el mercado quizás en forma irreversible. De esta manera factores fuera del control de los países en desarrollo: escasez de fondos oficiales, alza en las tasas de interés y desplome de las cotizaciones de los productos de exportación contribuyeron a agotar la capacidad de pago de los países deudores.

Justo es reconocer que los países en desarrollo se esforzaron, infructuosamente dado su escaso poder de votación, por establecer criterios de racionalidad en un sistema desordenado y alejado de los objetivos de estabilidad expresados en Bretton Woods. Por ejemplo, en octubre de 1974; lograron que se estableciera el Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del BM y del FMI para la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo. Se formó también el grupo de los 24, integrado con representantes de países en

desarrollo de Asia, Africa y América Latina, para compensar el Club de los 10, integrado por países industrializados ricos.

El Grupo de los 24 luchó durante más de 8 años, de 1974 a 1982, por establecer un vínculo automático entre los déficit de la balanza de pagos de los países en desarrollo y la creación adicional de DEG's con objeto de disponer de liquidez y no quedar sujetos sólo a las cuotas que aportan los países miembros a través de sus tesorerías, ya que ni el FMI ni el BM tienen poder de creación de crédito.

La reiterada petición de los países en desarrollo para establecer el vínculo les fue negada, una y otra vez, por los ministros de hacienda de los países industrializados liderados por Estados Unidos, bajo el pretexto de que una nueva asignación de DEG's — que equivale a creación sin costo de dinero internacional —, impulsaría los precios al alza y resultaría contraria a la política internacional de control de la inflación. Paradójicamente los déficit de Estados Unidos no encontraron resistencia. Los países en desarrollo dependieron cada vez más del crédito de la banca privada, a su vez deseosa de colocar grandes y lucrativos préstamos a gobiernos extranjeros. La emisión de DEG's fue muy limitada en los setenta y se suspendió desde 1981.

Debe reconocerse que en el fracaso de establecer un vínculo entre los déficit externos de los países en desarrollo y la creación de medios de pago institucionales está el origen de la escandalosa deuda externa del Tercer Mundo que se acumula en forma exponencial cuando no se pueden cubrir los intereses; también de la perversa transferencia de recursos reales y financieros de los países en desarrollo hacia los países industrializados. Por ejemplo, América Latina, cuya deuda era inferior a los 300 mil millones de dólares en 1982, pagó 148 mil millones de dólares de servicio en los siguientes seis años y, no obstante, su saldo era mayor en 1988, mientras los nuevos préstamos que recibió fueron insignificantes.

Los flujos de capital privados se suspendieron abruptamente al estallar la crisis de la deuda mexicana en 1982. A medida que se cerró el crédito para financiar proyectos de inversión, ésta se fue reduciendo drásticamente. En los 15 principales países deudores en desarrollo (10 son latinoamericanos), el coeficiente de inversión en relación al PIB cayó de un promedio de 26 por ciento en 1978-1980 a sólo 18 por ciento en 1983-1987.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *The Economist*, "Indicadores económicos y financieros," junio 11 de 1988.

La UNCTAD VI recomendó a los gobiernos la adopción de la Resolución 165 (5-IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo que insta a los países industrializados a cancelar las deudas oficiales de los países de menor desarrollo. Otra Resolución de la UNCTAD, 222 (XXI), le otorgó calidad de observador al Secretario General del organismo para asistir a las juntas del Club de París, donde se pueden negociar las deudas oficiales de los países deudores.

Para afrontar los pagos del servicio de la deuda externa el FMI, en combinación con las autoridades financieras de los países deudores, diseñó un modelo de ajuste que implica una recesión provocada por recortes al gasto y a la inversión públicos, restricción del crédito, alza en las tasas internas de interés y contención de los salarios reales, todo ello, con objeto de reducir la demanda global y las importaciones, al mismo tiempo que mediante devaluaciones sucesivas se estimulan las exportaciones y se asegura la transferencia de divisas y recursos reales a los países acreedores. Como para pagar el servicio de la deuda pública externa el gobierno debe destinar parte de su presupuesto para adquirir divisas, no sólo tiene que reducir su gasto, comprimir sus actividades y hasta vender activos, sino además tiene que endeudarse en el mercado interno. En consecuencia los gobiernos han generado un segundo monstruo: el de la deuda interna. Como ésta se tiene que colocar entre el propio sector financiero, el empresarial y las gentes de mayores ingresos, se ha estimulado a las actividades especulativas en detrimento de las productivas y se ha acentuado la ya de por sí inequitativa distribución del ingreso.

En cambio los países industrializados no han resentido el estancamiento de los deudores-pagadores. El financiamiento de la extravagante carrera armamentista emprendida por la administración Reagan desde 1981 a la fecha, se ha llevado a cabo sin inflación y sin aumento de contribuciones, gracias al ahorro de Europa, Japón y el resto del mundo. El déficit fiscal de Estados Unidos es un factor de expansión de su propia economía, y el déficit comercial estimula la economía de Europa, Japón y demás proveedores. Sin embargo, la prosperidad mundial ha sido de poco beneficio a los países deudores debido a la postración del mercado de productos primarios, muchos de ellos desplazados por artículos sintéticos, y al oneroso servicio de la deuda externa que los priva de capital para el cambio tecnológico. Aunado a lo anterior, las políticas de ajuste impuestas por el FMI a los países deudores pobres (que no a los ricos, verbigracia Estados Unidos) han sido recesivas, devaluatorias y consecuentemente inflacionarias. En una economía mundial interdependiente se ha ahondado la brecha entre países ricos, minoritarios en población y países pobres de gran densidad demográfica.

Las autoridades financieras nacionales, por su parte, no han quedado libres de culpa. Todo lo contrario, han padecido de una funesta falta de visión al haberse apoyado desmesuradamente en el crédito externo, en vez de captar a través de impuestos los recursos internos de una economía en expansión. Sin una adecuada política de acumulación, han aumentado la dependencia y vulnerabilidad externas y en vez de auspiciar esquemas de defensa e integración de sus propias economías, éstas han quedado, o bien fusionadas en desventaja, o marginadas del progreso mundial.

Junto con los programas de ajuste, el dueto FMI-BIRF, han impuesto un programa adicional, llamado de cambio estructural, consistente en obligar a los países endeudados a eliminar cuotas y aranceles a la importación, o sea el aperturismo comercial y a fomentar ilimitadamente las exportaciones. Por ejemplo, en México esta política ha generado simultáneamente una invasión de productos extranjeros de dudosa calidad, que han significado el cierre de empresas industriales nacionales, y la merma de las reservas internacionales.

La nueva división internacional del trabajo que imponen los programas de cambio estructural se refleja en una multiplicidad de plantas maquiladoras que no coadyuvan a la integración industrial del país, pero que sí utilizan, sin costo para ellas, toda la infraestructura urbana de energía, vivienda y comunicaciones, y han degradado el salario a niveles tan bajos que en México están por debajo de los de Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán.

La fuerte competencia en el mercado de fondos prestables para financiar grandes colocaciones de papel gubernamental, junto con una política monetaria restrictiva y altas tasas de interés reales, ha resultado en un crecimiento cero, una elevada tasa de inflación y un nivel de negocios y actividad que reflejan poca confianza en el futuro. Los países deudores han quedado, en consecuencia, atrapados en un círculo vicioso: la falta o el lento desarrollo desalientan la inversión, que a su vez genera menor crecimiento y hace que estos países no puedan disminuir la carga de la deuda externa, ni pagar su servicio en los términos vigentes.

#### IV. Necesidad de una reforma del Sistema Monetario Internacional

Hemos analizado cómo el actual sistema monetario internacional le da un trato muy diferente a la deuda externa de Estados Unidos, en relación al que reciben los países en desarrollo. Sin embargo la acumulación del endeudamiento externo tiene el mismo origen: proviene de los déficit

externos acumulados, consecuencia de que los países consumen e invierten más de lo que producen. El déficit fiscal de Estados Unidos proviene de sus elevados gastos en defensa y los de América Latina, en diferentes proporciones, de una combinación de proyectos de inversión, gastos militares, inversiones en el extranjero, la baja de precios en los productos de exportación y el alza de los de importación, así como por la apreciación del dólar y demás monedas extranjeras.

El uso del crédito externo puede ser de mutuo beneficio cuando la tasa de interés es razonable; las exportaciones aumentan proporcionalmente con el endeudamiento, o la moneda del deudor se acepta como reserva internacional requisito, éste último, que sólo cumple Estados Unidos. Aún así, va a ver problemas el día en que los países superavitarios que han acumulado enormes reservas en dólares, empiecen a convertirlas en activos reales y a comprar inmuebles y corporaciones o a realizar canjes de deudas por activos, *swaps*, como se le está exigiendo a América Latina. Estados Unidos puede defenderse desatando una inflación mundial y baja en las tasas de interés que erosione el valor real de su deuda y reduciendo su déficit fiscal para evitar nuevos endeudamientos. Sin embargo cualquiera de las dos soluciones presagia tempestades para la economía mundial, por lo que es preferible diseñar una respuesta concertada para recuperar el equilibrio financiero internacional en un marco de expansión de la producción y el empleo.

Los países endeudados en desarrollo han recibido un daño irreversible pues los programas de ajuste del FMI, ideados para transformar los déficit de balanza de pagos en superávit, han tenido un profundo efecto recesivo sobre el proceso de desarrollo y han empobrecido a su población. La comunidad internacional debe prepararse para reparar el daño, pues mientras la deuda de Estados Unidos no es incompatible con el cumplimiento de sus objetivos nacionales mejorando significativamente su nivel de consumo y empleo, y Europa Occidental y Japón se dedican a administrar su prosperidad, la mayoría de los países africanos no han salido de un lacerante subdesarrollo y las clases populares de América Latina están retornando a una situación parecida.

Abundan los análisis del sistema monetario internacional y las propuestas de reforma. A nivel gubernamental se ha discutido el problema en varios foros, el Comité Interino, el Grupo de los Diez, y el Grupo de los 24.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> El Comité Interino del FMI se integra con los representantes de los 5 países nombrados y de los grupos de países con derecho a elegir un director ejecutivo. Actualmente tiene 22 miembros.

cente por que las autoridades monetarias del socio dominante tratan de imponer modelos preconcebidos que piensan convienen a su idea de seguridad nacional, así sean lesivos para la soberanía económica de los países en dificultades. Se necesita idear y ampliar los criterios de condicionalidad y darle la responsabilidad que le corresponde al país miembro en vez de tutelarlos, así como establecer las medidas para evitar un nuevo desequilibrio financiero de magnitud internacional.

*Cuarto: Instrumentar una solución definitiva al problema de la deuda externa acumulada de los países en desarrollo y restituir su capacidad de sujetos de crédito de la banca internacional.* Con este propósito quizá convendría crear un Comité especial con facultades para llevar a cabo las medidas acordadas si es que existe voluntad política para solucionar un problema global, que constituye un callejón sin salida para los países endeudados, mientras que la economía mundial tiene la suficiente fortaleza para absorber las pérdidas resultantes de los créditos incobrables del Tercer Mundo. Según Paul A. Samuelson "es perfectamente factible asimilar la presión de pagos".<sup>13</sup>

El servicio de la deuda requiere que los países deudores sean permanentemente superavitorios para poder efectuar la transferencia real de recursos que implica. Esto sencillamente no es posible bajo ningún escenario razonablemente previsible. Dada la corresponsabilidad que existe entre los actores del drama: gobiernos de países deudores, banca internacional privada, gobiernos de países acreedores e instituciones financieras internacionales se necesita idear un esquema de borrón y cuenta nueva.

El alivio de la carga de la deuda acumulada o sea su ajuste a la capacidad de pago requiere reconocer pérdidas que deben compartirse con los acreedores. Los acreedores a su vez pueden negociar con las autoridades fiscales y monetarias de sus respectivos países medidas reglamentarias que los ayuden en la etapa de transición. Algunos bancos, seis años después de la crisis, incluso ya no necesitan un trato especial. Es más, los bancos en conjunto ya están en posición de absorber las pérdidas resultantes del ajuste. Asimismo, existen propuestas para crear

<sup>13</sup> Paul A. Samuelson. "Moratoria general del III mundo para los 90's" en *Excelsior*, sábado 14 de enero de 1989.

un fondo radicado en una institución *ad hoc* o en el FMI para comprar la deuda con descuento.

Los cien principales bancos internacionales, de 1982 a 1987, lograron duplicar sus ganancias netas y su capital accionario, mientras que su cartera en México y Sudamérica sólo aumentó 30.2 por ciento por lo que la relación de su exposición neta a su capital disminuyó de 125 por ciento a 57 por ciento.

Tal parece que el primer paso para avanzar en el proceso de una reforma del sistema monetario debe provenir de la iniciativa de los países afectados, puesto que no existen mecanismos para asegurar simultáneamente la recuperación del desarrollo y el pago del servicio de la deuda. Una posición firme de uno o varios deudores soberanos puede servir como detonador para accionar la voluntad política de la comunidad internacional y preferir la búsqueda de medidas prontas y eficaces de solución en el marco amplio de una pronta reforma del sistema monetario internacional.

La medida de arranque debe consistir en suspender el servicio de la deuda externa hasta que no se llegue a una negociación equitativa y realista que permita ajustar la carga del servicio de la deuda a la capacidad de pago del sector externo de los países deudores con objeto de recuperar su crecimiento y su calidad de sujetos de crédito de la banca internacional.

Cada país deudor seriamente afectado debe preparar un paquete de renegociación en cuanto a ajustes al principal, plazos, intereses, modalidades de pago y periodos de gracia, compatible con sus objetivos de crecimiento, estabilidad y esquema de producción y redistribución convenidos en sus planes nacionales. Este esquema permite tratar la deuda no sólo caso por caso, es decir país por país, sino también le da libertad al país de tener diferentes arreglos con los acreedores según la rentabilidad estimada de los créditos. Los financiamientos concedidos no para proyectos específicos sino para objetivos globales de estabilización, como mantener el tipo de cambio o el nivel de reservas, pueden ligarse a la capacidad de pago proveniente del crecimiento global de las exportaciones una vez deducidas las divisas requeridas para el desarrollo.

Los nuevos acomodos mundiales del comercio y la inversión implícitos en los nuevos grupos emergentes; el mercado común europeo para diciembre de 1992; Japón y su liderazgo en la Cuenca del Pacífico; la Unión Soviética y los países socialistas; China; y la América Latina integrada, requieren de un marco de estabilidad en materia monetaria y de tipos de cambio. En especial para controlar, mediante reglas conve-

nientes, los fuertes movimientos de capital que están fuera del alcance de cualquier autoridad gubernamental nacional aislada.

Son muy serios los problemas acumulados de desempleo mundial, estancamiento y regresión en el mundo en desarrollo, que han significado una década de atraso social en el ámbito de la mayoría de los países y de una grave concentración del ingreso y de la riqueza en unas clases privilegiadas minoritarias. Todo esto es lo que ha significado la política fondista (FMI), de efectuar los ajustes de balanza de pagos mediante bajas en la inversión y producción de los países deudores y la impuesta privatización de las actividades públicas.

Irving S. Friedman reconoce que "el sistema (monetario internacional) actual es incapaz de defender a los países en desarrollo de un daño grave."<sup>14</sup>

El Tercer Mundo debe rechazar un futuro de economías neo-colonizadas a través de la deuda externa, impagable e injusta en sus actuales condiciones. Repudiamos firmemente un horizonte que las coloca en el papel de economías y sociedades tributarias de los centros hegemónicos mundiales.

Si después de décadas de insistir en una conferencia mundial que aborde la reforma monetaria, ésta continúa sin decidirse, no queda a los 154 países a los que no se les toma en cuenta en las decisiones de los organismos creados en Bretton Woods, sino iniciar una escalada de protesta y boicot como no asistir a las reuniones de gobernadores de estos organismos y, posteriormente, hasta considerar la conveniencia de congelar su participación por un periodo indefinido. Tendrían más por ganar que quedándose adentro para seguir avalando un sistema que perpetúa la hegemonía de uno de los bloques contendientes, sin recibir a cambio un trato justo y de mutuo beneficio.

---

<sup>14</sup> S. Irving. *Op. cit.* IMF Survey, Washington, DC. (varios números).