Informe 2001 de la UNCTAD sobre Comercio y Desarrollo

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
DEL SECTOR EXTERIOR

La UNCTAD publica anualmente un informe sobre Comercio y Desarrollo que analiza pormenorizadamente las características más sobresalientes de los flujos comerciales internacionales y su impacto sobre los países en desarrollo. El informe que acaba de presentar esta organización internacional para el año 2000 se estructura en dos grandes apartados, el primero referido a la evolución de la economía mundial durante el pasado año y el segundo relativo a la problemática que lleva aparejada la reforma de la estructura financiera internacional. Sin duda alguna son dos temas recurrentes en los análisis de los principales organismos internacionales, pero que en el caso de la UNCTAD tienen como singularidad el centrarse en los desafíos más inmediatos de los países en desarrollo.

En las siguientes líneas se resumen las principales ideas contenidas en dicho informe (1).

Panorama general: contracción económica mundial y perspectivas

Los resultados de la economía mundial durante el año 2000 fueron los mejores de la década de los 90, a ello contribuyó la recuperación en América Latina y el crecimiento de las economías en transición que fue mayor de lo previsto. Adicionalmente estos resultados se lograron en un contexto adverso de fuerte subida de los precios del petróleo. Aunque algunos observadores sostenían que la combinación de la desreglamentación de los mercados y las nuevas tecnologías de la información había privado de validez las ideas prevalecientes hasta el momento sobre el funcionamiento de la economía, y muchos confiaban en entrar en una nueva era de la prosperidad mundial sin precedentes, la situación cambió drásticamente en el último trimestre de 2000 cuando la economía norteamericana experimentó un brusco descenso.

El crecimiento europeo durante el año 2000 franqueó la barrera del 3 por 100 por vez primera en más de una década, aunque los principales indicadores apuntan a un descenso en 2001. Las sucesivas bajadas de tipos de interés aplicadas por la Reserva Federal junto con una futura mejora en la cotización del euro podrían atenuar aún más la presión sobre la política monetaria, y así Europa, impulsando la demanda mundial, podría amortiguar los efectos de la desaceleración en los Estados Unidos. No obstante, a diferencia de lo ocurrido con Estados Unidos en la segunda mitad de los años 90, Europa, y más en concreto la Unión Europea, parece reacia a poner a prueba los límites de su crecimiento potencial.

Japón sigue una recuperación muy vacilante: su recuperación incipiente, que parecía sólida en el primer semestre de 2000, se sustentaba en el aumento de las exportaciones netas. Sin embargo, la variación negativa de éstas en el tercer trimestre del año, frenó la posible consolidación de la recuperación económica. La debilidad de la demanda en el mercado norteamericano obliga a que la recuperación japonesa se articule sobre la fortaleza de la demanda interna, cuestión compleja debido por un lado a las fuertes vinculaciones

EN PORTADA

(1) El informe completo se puede consultar en la página web de la UNCTAD: www.unctad.org.
El documento que sintetizamos en este artículo tiene la siguiente referencia: UNCTAD/TDR/2001

entre las inversiones internas y las exportaciones y por otro, al elevado nivel de desempleo. Ambos factores coartan enormemente las posibilidades de crecimiento futuro al tiempo que siembran dudas sobre las fuentes de impulso en la economía japonesa.

Sobre la economía china también ha repercutido la desaceleración económica de los Estados Unidos, país al que van destinadas más del 20 por 100 de sus exportaciones. Si bien el sólido crecimiento económico chino durante el año 2000 hace suponer que este país podrá sortear con éxito los efectos de la contracción económica norteamericana, como ya ocurriera con la crisis asiática de julio de 1997, las prolongadas y por ahora inconclusas negociaciones para la adhesión a la OMC (Organización Mundial del Comercio) complican los intentos de establecer un nuevo escenario de política económica. Paralelamente, la perspectiva de que China ingrese en la OMC en un futuro próximo preocupa también a algunos de los exportadores más pequeños de Asia, cuyas economías temen perder competitividad en el momento en que sus previsiones de exportación se ven oscurecidas por la contracción de las importaciones norteamericanas.

El impacto de la desaceleración de la economía norteamericana en América Latina es más difícil de estimar. El año pasado la recuperación de esta región fue mayor de lo previsto, alcanzándose un crecimiento cercano al 4 por 100. No obstante, este dato global oculta grandes variaciones entre países: así, México que representa una quinta parte del producto regional, registró un crecimiento cercano al 7 por 100 en el año 2000 por el efecto conjunto de la mejora en la relación real de intercambio y de la entonces boyante economía norteamericana (que absorbe aproximadamente entre el 85 por 100 y el 90 por 100 de las exportaciones mexicanas). Este escenario favorable se ha complicado en 2001 por la contracción económica en Estados Unidos, a lo que se suma una cierta preocupación, compartida por otros países de Centroamérica y el Caribe, por las consecuencias que tendrá la entrada de China en la OMC.

Los riesgos más importantes sobre el futuro inmediato de la evolución económica en América Latina estriban en un empeoramiento de las expectativas. Los responsables políticos de la región parecen contentarse con un objetivo de crecimiento que oscilase entre el 3 por 100 y el 4 por 100, muy inferior al que se necesita para pasar al siguiente nivel de desarrollo. Adicionalmente, al haber un mayor número de países que han optado por la dolarización, aumenta la dependencia de la situación económica en Estados Unidos.

En el continente africano se observa, por el contrario, una cierta asimetría en el impacto que tienen sobre sus economías las fluctuaciones de la actividad económica mundial. En efecto, debido a las rigideces de oferta, los países africanos menos adelantados cuya exportación se concentra en uno o dos productos primarios, no pueden aprovechar el ciclo expansivo mundial aumentando sus exportaciones; en cambio, en las épocas de desaceleración económica mundial, estos países sufren drásticamente la caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. De esta forma, pese al fuerte incremento de la economía mundial en el año 2000, la tasa de crecimiento del continente africano fue del 3,5 por 100, muy por debajo de lo que necesita el continente para hacer frente a los problemas de creciente pobreza y deterioro de la situación sanitaria. Incluso antes de que se produjera la desaceleración económica en Estados Unidos, los pronósticos de crecimiento se estaban revisando a la baja por la persistente atonía de algunas de las principales economías, las condiciones climatológicas adversas y las perturbaciones causadas por la inestabilidad política y civil.

Las economías en transición se beneficiaron en gran medida de las condiciones favorables del comercio mundial durante el año 2000. En efecto, por vez primera desde 1989, el PIB aumentó en todos los países. En la Federación rusa, el crecimiento económico se aceleró notablemente debido a la fuerte demanda de sus exportaciones primarias, y muy particularmente del petróleo. En otras economías en transición, las mejoras se debieron al sector industrial, por el mayor crecimiento de sus productos manufacturados hacia la Unión Europea. No obstante, conviene matizar

estos resultados positivos, ya que se han producido en una fase de crecimiento de la demanda mundial, al tiempo que estos países parten de unos niveles de exportación relativamente bajos. Ello significa que muchas de las economías en transición sufrirán los efectos de la contracción de la economía mundial y que cualquier recuperación duradera deberá pivotar sobre la fortaleza de la demanda interna.

La opinión de la UNCTAD sobre las propuestas de reforma de la arquitectura financiera internacional y la búsqueda de soluciones para los países en desarrollo

Los debates sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional han sido prolijos tras la crisis financiera y cambiara asiática de julio de 1997 y ha habido numerosos artículos y opiniones expresadas en los foros internacionales y en las revistas especializadas. En las líneas que siguen nos proponemos expresar las ideas que defiende la UNCTAD sobre este tema, teniendo siempre como eje rector el crecimiento económico sostenido de los países en desarrollo.

Influencia de la liberalización de los mercados financieros y de los flujos de capitales en las crisis sistémicas

Tras el colapso del régimen monetario y financiero internacional creado por los acuerdos de Bretton Woods en julio de 1944, a partir de los años 70 se adoptaron diversas iniciativas con la esperanza de encontrar un sistema de gobernabilidad que fuera compatible con los tipos de cambios flexibles y los flujos de capitales privados a gran escala. Estas iniciativas tuvieron algunos éxitos, pero en general sus resultados han sido insatisfactorios debido a que las soluciones se basaban en el principio de mantener separados los problemas de los países desarrollados y los de los países en desarrollo.

Cuando estalla la crisis financiera asiática, en julio de 1997, este planteamiento inicial tenía visos de cambiar. En efecto, las turbulencias financieras que desencadenaron los ataques especulativos contra el baht tailandés pareció confirmar la naturaleza sistémica y el alcance global de las crisis monetarias y financieras. Sin embargo, aunque en un principio algunos los responsables políticos de los principales países desarrollados comprendieron la importancia y la necesidad de reformar el sistema monetario internacional, las acciones que se emprendieron no dieron resultado. En efecto, en vez de establecer instituciones y mecanismos de carácter internacional para hacer menos probable estas crisis o gestionarlas mejor cuando se produjeran, la reforma de las instituciones y las políticas internas en los países en desarrollo se ha planteado de un modo excesivamente unilateral. Siguiendo la opinión defendida por la UNCTAD, en los últimos años se ha dado prioridad a las medidas destinadas a disciplinar a los deudores, estableciendo costosos mecanismos de autodefensa. Así, se ha exhortado a los países a gestionar mejor el riesgo sistémico adoptando normas financieras estrictas, mejorando la transparencia, estableciendo regímenes cambiarios más adecuados con sus características macroeconómicas, acumulando grandes reservas y concertando acuerdos voluntarios con los acreedores privados para hacerles partícipes de la resolución de las crisis financieras. Aunque algunas de estas reformas son útiles, todas ellas parten sin embargo del supuesto de que la causa de las crisis proviene de la debilidad política e institucional de los países deudores, y atribuyen por consiguiente a estos países la responsabilidad principal de la reforma. Sin embargo, a juicio de la UNCTAD, se presta poca atención al papel de las instituciones y a las políticas de los acreedores como detonantes de las crisis financieras internacionales.

La aplicación de estándares y códigos de conducta

Las propuestas para crear nuevas instituciones internacionales, destinadas explícitamente a regular y estabilizar los flujos internacionales de capitales han sido desechadas sistemáticamente, mientras que los métodos preferidos de reforma son aquéllos que incentiven el establecimiento de códigos y normas que contribuyan al fortaleci-

miento de los sistemas financieros internos de los países deudores, los que fomenten la formulación de políticas macroeconómicas y financieras acordes con los países deudores y los que mejoren el acopio y la comunicación de información. Las propuestas presentadas por el FMI y el Banco Mundial, por el Banco de Pagos de Basilea y por el recientemente creado Foro para la Estabilidad Financiera apuntan en esta dirección. Parece razonable pensar que estas medidas serán beneficiosas, aunque una evaluación correcta de las mismas exige un horizonte temporal dilatado en el que se evalúe su capacidad para estabilizar los mercados financieros internacionales.

Una preocupación más inmediata de los países en desarrollo es que las propuestas formuladas hasta la fecha sobre códigos y normas de conducta se basan en la problemática de los países que reciben los capitales, pero ignoran las prácticas financieras de los países emisores de capitales así como cualquier mejora en la transparencia y la reglamentación de las operaciones financieras transfronterizas actualmente no reguladas. En este sentido, a juicio de la UNCTAD, existe el peligro de que los incentivos y las sanciones vinculados al proceso normativo se conviertan en rasgos característicos de la vigilancia y condicionalidad del FMI, cuyo cumplimiento supondría una pesada carga para la limitada capacidad administrativa de muchos países en desarrollo.

Interrelación entre inestabilidad cambiaria y crisis financiera

Ahondando aún más en los efectos colaterales no deseados de la implantación de estos códigos y normas de conducta la UNCTAD sostiene que estas medidas difícilmente contribuirán a la protección inmediata de los países en desarrollo contra las fluctuaciones de los flujos internacionales de capitales, que responden esencialmente a las políticas y las condiciones monetarias de los principales países industrializados. Casi todas las crisis de los mercados emergentes han estado vinculadas con fluctuaciones severas en los tipos de cambio en las políticas monetarias de los países desarrollados. Gran parte de este problema es imputable al hecho de que tras el colapso de los acuerdos cambiarios que surgieron en Bretton Woods no se consolidó un régimen cambiario estable. En efecto a partir de 1973, con la flotación generalizada de las principales divisas internacionales, se pensó que se lograría una mayor estabilidad cambiaria, una mayor autonomía de las políticas macroeconómicas y un reajuste ordenado de las balanzas de pagos; nada de esto se consiguió sin embargo en la práctica. Con todo, pese a que las economías del G-3 no han salido muy mal paradas del comportamiento irregular de los tipos de cambio, no puede decirse lo mismo de los países en desarrollo deudores, que dependen más del comercio internacional y cuyo perfil crediticio les hace más vulnerables a las crisis monetarias y cambiarias internacionales.

Siguiendo con las ideas expuestas por la UNCTAD en este «informe sobre el comercio y el desarrollo en 2001», a juicio de este organismo internacional el debate sobre la reforma del sistema financiero y monetario internacional ha eludido hasta el momento un examen serio sobre el modo en el que el FMI podría contribuir a la reconstrucción de un sistema cambiario estable de las monedas del G-3. Las propuestas para conseguir una mayor estabilidad mediante la intervención coordinada y una acción normativa macroeconómica se han descartado, y el debate se ha concentrado en los pros y contras de los regímenes cambiarios bipolares (fijos o flexibles) para los países en desarrollo y de las políticas económicas compatibles con una u otra de estas soluciones extremas. Ahora bien, estas propuestas ignoran que los países en desarrollo no pueden garantizar unilateralmente la alineación correcta y la estabilidad de sus tipos de cambio mientras que las principales monedas de reserva sufran frecuentes fluctuaciones y desalineaciones y los flujos internacionales de capital causen fuertes oscilaciones que escapan al control de los países receptores.

La reducción de la pobreza

El sistema financiero internacional debe valorarse en función de cómo contribuya a la prosperidad de los países. Sin embargo, en el sistema actual, el crecimiento económico no está reparti-

do equitativamente. Es más, la pobreza en la que están sumidos los países en desarrollo afecta gravemente al sistema internacional al limitar su crecimiento y agravar las diferencias relativas que son crecientes y donde la revolución tecnológica amenaza con agudizarlas en el futuro más inmediato. Basándose en esta observación, la Secretaría de la UNCTAD viene propugnando desde hace algún tiempo una suspensión temporal de los pagos de la deuda en situaciones de crisis para evitar que los acreedores se apoderen de los activos, acompañada de la concesión de préstamos a los países con atrasos a fin de que los deudores tengan acceso a capitales extranjeros. Ahora bien, este tipo de procedimientos requiere un respaldo efectivo de la comunidad internacional, respaldo que tropieza con la oposición de algunos de los principales acreedores que prefieren los acuerdos voluntarios de reducción de la deuda entre acreedores y deudores. Adicionalmente, los gobiernos de algunos países deudores se han mostrado reacios a aceptar esta propuesta de la UNCTAD por el temor de ver reducido su acceso a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, los acuerdos voluntarios, aunque pueden contribuir a la reestructuración de la deuda, no es probable que limiten el control de los acreedores sobre los activos del país endeudado. También en este caso, las indicaciones derivadas de los recientes acuerdos de pagos hacen pensar que sin una protección oficial de los deudores, los acreedores seguirán disfrutando de una posición ventajosa. Al hilo de estas evidencias, la UNCTAD sostiene que una estrategia creíble para hacer que el sector privado participe en la gestión y la solución de las crisis debería conjugar las suspensiones temporales obligatorias con la estricta limitación del acceso a los recursos del FMI. Un primer paso en esta dirección sería establecer directrices explícitas, en el marco del Convenio Constitutivo del FMI, que permitan suspender las demandas de los acreedores para proporcionar protección legal a los deudores que decreten suspensiones temporales de pagos. Adicionalmente, la idea de que es necesario limitar los préstamos para situaciones de crisis tiene una aceptación creciente, si bien la fijación de tales límites suponen un reconocimiento explícito de la actual inadecuación de las cuotas del FMI con respecto al crecimiento mundial de la producción, el comercio y los flujos financieros.

Modificaciones en las instituciones que emanaron del acuerdo de Bretton Woods

Los cambios anteriormente mencionados sobre la limitación del acceso a los recursos del FMI así como la pertinente modificación de las cuotas de los países miembros son algunos de los cambios deseables en los mandatos y en las políticas de las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, la sincronía entre el funcionamiento de las instituciones que nacieron en julio de 1944 y su entorno económico mundial ha brillado por su ausencia. En efecto, en las dos últimas décadas, la escasa disposición de los países desarrollados para ceder ante el FMI en cuestiones monetarias y financieras que afecten a sus intereses ha hecho perder toda virtualidad a la labor de vigilancia que el FMI debía desplegar hacia las políticas instrumentadas por los países desarrollados. Por el contrario, ha aumentado la vigilancia de los países en desarrollo, que actualmente se ha hecho extensivo a su sistema financiero, de conformidad con el diagnóstico según el cual los principales fallos residen en los países deudores.

Una consecuencia de esta situación ha sido el aumento de las condiciones vinculadas a los préstamos del FMI para los países que hacen frente a crisis reales o potenciales. A este respecto, preocupa la posibilidad de que resulte mermada la responsabilidad soberana, aunque cada vez se pone más en duda la eficacia de la vigilancia del FMI. De hecho, estas preocupaciones se vieron exacerbadas a raíz de la crisis asiática, cuando la «condicionalidad excesiva» del FMI dio lugar a la adopción de políticas que intensificaron la crisis. De resultas de ello, ha habido llamamientos, incluso en el seno del Comité Monetario y Financiero, para simplificar y reorientar la vigilancia del FMI. Sin embargo, las recientes dificultades financieras de Turquía y Argentina evidencian la fuerte resistencia que aún existe para abandonar patrones anteriores que incorporaban amplias recomendaciones de política a cualquier plan de préstamos negociado por el FMI.

Las propuestas más radicales de reforma pre-

sentadas hasta el momento tratan de aprovechar el consenso existente en cuanto a que el FMI debe proporcionar liquidez internacional no sólo a los países con dificultades en su cuenta corriente, sino también a aquellos que atraviesan dificultades en la cuenta de capital. Según la Comisión Meltzer, el FMI debería convertirse en un prestamista de última instancia para cualquier economía que pueda satisfacer una serie de condiciones previas de solvencia. Esta propuesta plantea sin embargo a juicio de la UNCTAD dos tipos de dificultades: por una parte, es probable que dé lugar a planes de mucha mayor envergadura que los actuales préstamos de crisis dando lugar a problemas de riesgo moral por parte de los prestamistas. Por otra parte, un cambio radical en los préstamos otorgados por el FMI para financiar la cuenta de capital a corto plazo negaría el acceso a la financiación multilateral a todos los países en desarrollo que se consideran poco importantes desde el punto de vista sistémico.

En definitiva, en opinión de la UNCTAD, estas propuestas confían excesivamente en las fuerzas del mercado, tanto para resolver las crisis financieras como para obtener fondos con destino al desarrollo. Cualquier reforma exitosa, por el contrario, debería tener como eje rector la mejora, pero no la eliminación, de la financiación anticíclica y de emergencia para el comercio y otras transacciones corrientes.

Conclusiones

No cabe duda de que existen dificultades conceptuales y técnicas en el diseño de mecanismos globales efectivos que permitan alcanzar la estabilidad monetaria y financiera internacional. De hecho estas dificultades surgen ya cuando se diseñan los propios sistemas monetarios y financieros nacionales. A nivel internacional, aparecen problemas nuevos, de índole fundamentalmente política, que dificultan la convivencia entre las disciplinas multilaterales y la soberanía nacional. En particular, los intereses de los países acreedores (que son los que aglutinan mayor poder en las instituciones multilaterales y los que están liderando las reformas de la arquitectura financiera internacional) entran en conflicto con los intereses de los países en desarrollo, quedando las cuestiones de importancia capital para estos países fuera de los debates sobre la reforma del sistema monetario y financiero internacional.

Por ello, si de verdad se quiere una reforma creíble y eficaz del orden (¿o desorden?) monetario y financiero actual es necesario una cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo, donde tengan cabida las posiciones de unos y otros. Este punto de partida lleva aparejado la revisión de la representación de los países en desarrollo en las instituciones multilaterales y de sus mecanismos de decisión. Es igualmente necesario que los países en desarrollo lleguen a un consenso sobre los puntos que ha de recoger la reforma; entre éstos son vitales los siguientes objetivos compartidos por estos países: un trato más equilibrado y simétrico de los deudores y los acreedores respecto a las normas, los códigos, la transparencia y la regulación; una mayor estabilidad de los tipos de cambio; una vigilancia más simétrica; una condicionalidad menos onerosa y sobre todo, unas instituciones y unos procesos multilaterales que sean más democráticos y participativos. En última instancia, una reforma eficaz del sistema monetario internacional exige que los países en desarrollo articulen sus esfuerzos en torno a objetivos comunes y que los países desarrollados acepten que estos objetivos son una pieza clave en la estructuración de un sistema más completo para la gestión de la economía mundial.