

LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES ANTE LA GLOBALIZACION

*Félix Varela Parache**
*Manuel Varela Parache***

El proceso de globalización abre un panorama de posibilidades favorables pero, al mismo tiempo, plantea problemas nuevos y encierra peligros, como la creciente desigualdad tanto entre países como dentro de ellos. Uno de los retos económicos actuales es el de cómo elevar la capacidad productiva y la renta de la quinta parte de la población mundial que vive en estado de pobreza absoluta. En este artículo se analizan las actuaciones ante las crisis y el subdesarrollo de la OMC, el FMI y el BM, entre otros organismos internacionales, y se proponen posibles vías para hacer frente a estos problemas.

Palabras clave: *internacionalización de la economía, organizaciones internacionales, política de ayuda al desarrollo, instituciones financieras internacionales, OMC, FMI, BM.*

Clasificación JEL: *F33, F34, F35, O19.*

1. Introducción

Uno de los fenómenos que ha recibido mayor atención en los años finales del siglo XX y primeros del actual es el de la globalización. Desde un punto de vista económico, ésta se refleja en un gran incremento de los flujos comerciales y financieros, incremento que en los tiempos recientes aparece muy intensamente entrelazado con el desarrollo y la transmisión de la información y los conocimientos. La globalización que está teniendo lugar significa una creciente interdependencia de los países y un cambio decisivo en el campo de actuación de los agentes económicos, que es consecuencia de modificaciones tecnológicas y estructurales que están dando lugar a un incre-

mento en el volumen y variedad de las transacciones de bienes y servicios a través de las fronteras y, también, de los flujos de capital.

La creciente globalización experimentada por la economía mundial a finales del siglo XX ha hecho casi inevitable que se estableciera un paralelismo entre dicho período y el de finales del siglo XIX y principios del XX, cuando también se produjo un fuerte incremento de la internacionalización tanto de los flujos comerciales como de los financieros, acompañados, además, de intensos movimientos migratorios. Algunos datos permiten apoyar ese paralelismo:

- En el período anterior a 1913, el comercio internacional se expandió a un ritmo de 3,5 por 100 anual, superior al crecimiento del producto en ese mismo período (2,7 por 100 por año). En los 20 años finales del siglo XX, el crecimiento medio de comercio mundial fue de un 6 por 100 por año, el doble del crecimiento que experimentó la producción mundial (Masson, 2001; IMF,

* Universidad de Alcalá

** Universidad Complutense de Madrid

2001). Sin embargo, no faltan los aspectos diferenciales en la evolución comercial de ambos períodos: la expansión del primero se basó principalmente en las mejoras de los transportes y comunicaciones y el descenso de sus costes (Baldwin *et al.*, 1999); la del segundo, en la liberalización del comercio en la segunda mitad del siglo XX, en el cambio en el modelo de desarrollo en muchos países a partir de los años ochenta y en el fuerte desarrollo del comercio y los servicios, ligado a las nuevas tecnologías.

- A finales del siglo XIX y principios del XX, los flujos de capital fueron muy elevados en relación al producto interior bruto (PIB) de los países más grandes, únicos para los que hay datos disponibles. En su momento álgido (1913), la salida de capital de Gran Bretaña, el país más relevante, alcanzó un nivel del 9 por 100 del PIB y las cifras de otros países principales del continente europeo no eran muy inferiores. La estabilidad de los tipos de cambio y la plena convertibilidad entre las monedas, consecuencias ambas del patrón oro, hicieron que los flujos del capital se movieran en busca de la mayor rentabilidad, permitiendo un rápido crecimiento de economías en gran expansión, como Australia, Argentina, Canadá o Estados Unidos (Baldwin *et al.* 1999, página 8). En términos de PIB, los flujos netos de capitales no son tan elevados ahora como lo fueron hace un siglo, pero la movilidad del capital se incrementó muy rápidamente en los años finales del siglo.

Como se deduce de lo expuesto, se puede establecer un paralelismo entre el rápido crecimiento de la internacionalización en los dos períodos, aunque para ello haya que remontarse casi cien años, dada la experiencia desintegradora de los años posteriores a 1913. Pero la globalización en nuestros días tiene una característica diferencial, cuya importancia todavía no estamos en condiciones de valorar con exactitud. Está basada en el conocimiento y la transmisión de la información. El acceso a la información, instantáneo y relativamente barato, está cambiando las posibilidades de actuación de los agentes económicos, al mismo tiempo que plantea problemas nuevos a las instituciones existentes, creadas en un entorno diferente. Así sucede, por ejemplo, con los sistemas fiscales o los sistemas de protección social.

Junto con esa facilidad en la transmisión del conocimiento y la información, el otro cambio decisivo que ha tenido lugar en los últimos años ha sido la liberalización de los movimientos financieros. Comparaciones de los flujos financieros netos con relación al PIB, como antes se mencionaron, no hacen justicia a la enorme importancia cuantitativa y cualitativa que han adquirido dichos movimientos en la actualidad. Cuantitativamente, porque el crecimiento de los flujos netos es un saldo relativamente menor en relación con los muy elevados flujos brutos, en uno y otro sentido, sin precedente en épocas anteriores. Cualitativamente porque dichos flujos no sólo significan, en principio, una mejor asignación de recursos, sino que van acompañados de la transmisión de conocimientos (inversión directa).

El proceso de globalización en curso abre un panorama favorable de posibilidades pero, al mismo tiempo, plantea problemas nuevos y encierra peligros que no cabe ignorar. Un primer problema es el del riesgo de la creciente desigualdad. Uno de los retos económicos actuales es el de cómo elevar la capacidad productiva y la renta de una quinta parte de la población mundial que vive en estado de pobreza absoluta, cuya demanda de bienes y servicios apenas ha aumentado, aunque sí lo haya hecho su esperanza de vida, debido a la mejora de los servicios médicos (IMF, 2000). La desigualdad parece estar aumentando en el mundo en dos dimensiones distintas: entre países y dentro de los países. En el primer aspecto, aunque el crecimiento global haya sido satisfactorio, ha estado muy desigualmente distribuido entre países, con resultados desfavorables para los países de renta baja. En el segundo, porque en una mayoría de países, la desigualdad también ha tendido a crecer. Como resultado global, la desigualdad ha aumentado y lo más que se atreven a afirmar las estimaciones más optimistas es que, de acuerdo con algunas formas de medición, diferentes de la renta per cápita, dicho incremento de la desigualdad podría haberse estabilizado a partir de 1990¹.

¹ DOLLAR (2001), citado en MASSON (2000), página 11.

En los países desarrollados el aumento de la desigualdad ha ido aparejado a la creciente diferencia salarial entre trabajadores especializados y no especializados, por lo que sería el cambio tecnológico, y no la apertura comercial, lo que ha determinado el diferencial creciente de los salarios de uno y otro grupo. En los países en desarrollo han sido numerosos los factores que han influido en el aumento de la desigualdad, de forma que lo único que puede afirmarse es que ésta no puede atribuirse solamente a la globalización. En general, el crecimiento de la renta per cápita ha sido mayor en los países en desarrollo que han participado en la globalización que en los países desarrollados (5 por 100 frente al 2,2 por 100 anual, respectivamente, en los años noventa). En cambio, los países en desarrollo con menor participación en la globalización registraron menores crecimientos de su renta (Masson, 2001, página 11).

Un segundo aspecto en el que la globalización ha tenido claros efectos negativos ha sido la aparición de crisis cambiarias, muchas veces unidas a crisis de los sistemas bancarios nacionales, ambas con grandes repercusiones económicas sobre la renta y el crecimiento de los países. Como consecuencia de la elevada movilidad de capitales, hay una gran volatilidad de los mercados financieros que, en ocasiones puntuales, puede producir fuertes depreciaciones de los tipos de cambio y la necesidad de adaptar la balanza corriente de los países que las sufren. Todo ello con repercusiones intensas y duraderas sobre la economía de dichos países.

La crisis de la deuda de principios de los ochenta fue un anticipo de este tipo de crisis. La limitación drástica de los créditos internacionales a un numeroso grupo de países que, durante la década anterior, habían venido financiando así el déficit de su balanza corriente, determinó el impago de la deuda por dichos países, con graves repercusiones que llevaron a caracterizar el período como la década perdida. Pero fue en los años noventa cuando proliferaron las crisis de esta naturaleza, que se contagiaron de unos países a otros, entre los de la misma región o entre aquéllos que los inversores consideraron que podían sufrir problemas similares. Aunque

más excepcionalmente, hubo también problemas de contagio a países aparentemente muy diferentes, para cuya explicación hubo que recurrir a modelos basados en la conducta gregaria de los inversores, que permite justificar que se produzcan rápidos movimientos de fondos entre países, como consecuencia de cambios bruscos en el sentimiento de los mercados.

La sucesión de crisis de esta índole en los años noventa —México, los países del Sudeste asiático, Corea, Rusia y sus efectos posteriores en Latinoamérica, especialmente la crisis de Brasil— aparecen ligadas y, a veces, se presentan como el resultado inevitable de la globalización. Es indudable que estas crisis no se hubieran producido sin una exposición de los países a los mercados financieros, consecuencia de la creciente liberalización de capitales en muchos países (IMF, 2001; Requeijo, 1999 y 2002).

Es lógico que la gravedad de estas crisis haya llevado a cuestionar la conveniencia de la apertura financiera. Hoy las posturas respecto a la liberalización de capitales son más matizadas que hace una década. Las crisis de los noventa han mostrado el grave peligro de dicha apertura cuando existe un sistema bancario mal regulado y peor supervisado, como sucedía en muchos de los países que las sufrieron. Por otra parte, se admite por numerosos autores, e incluso en alguna medida por el FMI, que los países adopten políticas, como hizo Chile, limitativas de las entradas de capital en los períodos de mayor expansión, especialmente si están referidas a fondos a corto plazo. Y ya no hay un rechazo tan unánime como hace unos años a que se puedan establecer ocasionales medidas restrictivas a la salida de capitales, con carácter temporal, ante ataques especulativos contra una moneda.

De cualquier modo, la posición más generalizada en este caso es que la movilidad de capitales tiene predominantemente efectos positivos, pero que las crisis cambiarias y financieras que se pueden originar obligan a los países a cautelas en la elaboración de su política económica y a los organismos internacionales a diseñar actuaciones específicas para prevenirlas y combatirlas. A ello nos referiremos más adelante.

2. La Organización Mundial del Comercio y el acceso a los mercados

La simple observación del comercio internacional permite apreciar en buena medida el carácter de los problemas comerciales en la actualidad. En efecto, si contemplamos su distribución geográfica, es fácil llegar a la conclusión de que el comercio internacional es un comercio Norte-Norte, es decir, que tiene lugar entre países desarrollados. Tanto las importaciones como las exportaciones mundiales están dominadas —en torno a un 70 por 100— por Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea. En el extremo opuesto estaría África, con una participación mínima del orden del 2 por 100 tanto en las importaciones, como en las exportaciones. La desigualdad es manifiesta.

Sin embargo, el patrón de comercio de los países en desarrollo en su conjunto se ha modificado de manera importante en las últimas décadas: sus exportaciones de manufacturas alcanzan hoy un 80 por 100 de sus exportaciones totales y crece, también, su participación en el comercio de servicios.

Pero esta evolución no la han experimentado todos los países en desarrollo, muchos de los cuales siguen dependiendo de sus exportaciones de productos tradicionales.

Existe un acuerdo generalizado, apoyado en estudios empíricos, en que el desarrollo del comercio internacional ha sido el principal motor del crecimiento de la producción mundial en la segunda mitad del siglo XX. Los períodos de elevado crecimiento son períodos de aumento del comercio internacional; los países que más crecen son los más integrados en el sistema comercial internacional; y entre ellos figuran ya muchos países en desarrollo. Pero desde luego no todos, porque el proceso actual de globalización margina a los más atrasados.

Así las cosas parece claro que, desde el punto de vista comercial, lo mejor que se puede hacer es facilitar la entrada en el mecanismo comercial a la mayor parte de los países en desarrollo, que no tienen acceso al mismo, abriendo los mercados a las mercancías procedentes de dichos países. Si, además, observa-

mos que, en general, el comercio regional —en todas las zonas en las que hay acuerdos de este tipo— crece más que el comercio multilateral, parece que sería bueno que aquella apertura fuera compatible con un regionalismo que también es una característica del mundo de nuestros días.

En definitiva, si el desarrollo necesita del comercio, la globalización es, sin duda, una clara oportunidad y sus ventajas deberían extenderse al mayor número posible de países.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial no fue posible la creación de una organización internacional de comercio, es decir de un organismo semejante al FMI y al BM. Sin embargo, una parte de las que iban a ser sus funciones, sobre todo las relativas a las negociaciones comerciales multilaterales, se realizaron mediante un acuerdo «provisional» —con una duración de 47 años—. No puede negarse el notable progreso conseguido, durante ese tiempo, por el GATT. En efecto, las barreras no arancelarias prácticamente no existen, salvo en el sector agrícola. Los aranceles que gravan la entrada de los productos industriales en los países desarrollados son una reliquia histórica, aunque quedan algunas «crestas arancelarias», y algunas restricciones específicas, que han dado lugar a acuerdos especiales, como ocurre sobre todo en el sector textil. La agricultura, sin embargo, ha quedado prácticamente al margen del GATT, como consecuencia de las políticas agrícolas proteccionistas de los principales países desarrollados. El resultado ha sido claramente discriminatorio para los países en desarrollo.

La última de las rondas arancelarias celebradas bajo los auspicios del GATT —la ronda Uruguay— recogió la insatisfacción que a muchos países producía la mencionada discriminación y tuvo en cuenta, además, los cambios producidos en la economía mundial: la generalización de los cambios flotantes; la liberalización de los movimientos internacionales de capital; el crecimiento de las operaciones invisibles y de los servicios; y la proliferación de acuerdos regionales en todos los continentes. El propio funcionamiento del GATT había puesto de relieve, además, la tendencia al abuso en la utilización de excepciones y cláusulas de escape; la no aplicación de las normas en

casos de acuerdos preferenciales; e, incluso, la aparición de acuerdos al margen —cuando no en contradicción clara— con los principios del GATT. También se apreciaron las diferencias que existen entre un acuerdo, como era el caso, y un organismo internacional permanente, que permite, en principio, una respuesta más inmediata a los problemas y un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los países.

Todo lo anterior condujo a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), un organismo permanente que recoge todas las realizaciones del GATT y además un Acuerdo sobre Servicios (GATS); un Acuerdo sobre Propiedad Intelectual relacionada con el Comercio (ADPIC); un mecanismo de exámen de las políticas comerciales; y un órgano de solución de diferencias (OSD) (Varela y Díaz Mier, 1998; Díaz Mier, 2000; Millet, 2001).

Los progresos en el campo comercial nunca han sido fáciles. En todo caso, los resultados desde el comienzo de las negociaciones multilaterales hasta la actualidad son muy importantes. Se ha conseguido la práctica eliminación de contingentes para productos industriales y la reducción arancelaria ha supuesto ya un abaratamiento del coste de las importaciones que se estima en unos 50.000 millones de dólares anuales; y el arancel medio para productos industriales se ha situado por debajo del 4 por 100 —aunque el de productos agrícolas alcance un 25 por 100—. Pero las negociaciones realizadas en la Ronda Uruguay significaron, como ya se ha indicado, la apertura a nuevos campos de acción. El primer logro consistió en dicha inclusión, pero ahora queda la difícil tarea de digerir y desarrollar la actuación en ellos. Muchos de los acuerdos deben ser desarrollados y, si es posible, ampliados, para favorecer un mejor y más amplio acceso al mercado de países en desarrollo.

Desde la creación de la OMC se han celebrado cuatro Conferencias, en Singapur (1996), Ginebra (1998), Seattle (1999) y Doha (2001). Después del fracaso de Seattle, en Doha se ha logrado convocar una nueva ronda de negociaciones arancelarias. Un hecho sin duda positivo en sí mismo, y nada fácil por

la considerable ampliación del ámbito de las competencias comerciales que supone la OMC respecto del GATT, y porque, a diferencia de lo que ocurría en éste, los acuerdos que se adopten son obligatorios para los países miembros que deben incorporarlos a sus legislaciones nacionales en los plazos establecidos. Aun cuando se reconocen períodos transitorios más largos para los países en desarrollo e, incluso, exenciones para los más atrasados, el nuevo marco ha supuesto un cambio radical para estos países, que han encontrado dificultades para cumplir sus obligaciones en los plazos previstos y reclaman, ante la complejidad de los acuerdos, ayudas para la capacitación del personal y plazos más largos para aplicarlos. En definitiva, los países en desarrollo y, sobre todo, los más atrasados, piden más compromisos y concesiones, mientras que los países industrializados —con posiciones discrepantes entre ellos— insisten en la inclusión de los nuevos temas comerciales en la agenda negociadora.

En estas condiciones hay que considerar como un paso aceptable el consenso logrado sobre una agenda razonablemente equilibrada y la convocatoria de nuevas negociaciones. Muy oportuna, además, después de 2001, un año en el que el comercio mundial ha crecido tan sólo un 2 por 100, frente a un 12 por 100 en 2000, como consecuencia de la recesión. Un importante recorte al que han contribuido tanto las materias primas, como los bienes de equipo y los bienes de consumo. Así pues, la convocatoria es, en sí misma, una buena noticia para el mundo del comercio internacional, y a ella hay que unir el ingreso de China y Taiwán en la OMC. Junto con las de Albania, Croacia, Georgia, Jordania, Lituania, Moldova y Omar, y el no lejano de la Federación Rusa, permiten que el nuevo organismo tenga una cobertura mundial que nunca alcanzó el GATT en la etapa anterior. Pero, la convocatoria no producirá efectos inmediatos, dada la complejidad y la necesaria lentitud de la tarea que se emprende. Los acuerdos de Doha (OMC, 2001) y (Díaz Mier y Álvarez Otero, 2002), recogidos en dos Declaraciones —la Declaración principal y otra específica sobre propiedad intelectual— y en una Decisión sobre cuestiones relacionadas con las dificultades surgidas en

la aplicación de los acuerdos actuales por parte de los países en desarrollo, fijan los objetivos y los calendarios de las negociaciones pendientes, que se habían iniciado como consecuencia de los Acuerdos de Marrakech, pero que no habían finalizado ni tenían señalada una fecha para hacerlo, y, también, de las nuevas negociaciones, que en conjunto, está previsto que concluyan antes de comenzar el año 2005, con la excepción de las relativas a la Solución de Diferencias, que deben finalizar antes, en mayo de 2003.

La negociación agrícola, heredada de los acuerdos de la Ronda Uruguay pretende lograr tres objetivos: reducir las subvenciones a la exportación, con vistas a su total eliminación; reducir, sustancialmente, las ayudas internas; y mejorar el acceso a los mercados. Deben finalizar, con la propia ronda, en 2005.

Las negociaciones sobre servicios —que también se recogían en la Ronda Uruguay— se iniciaron ya, en enero de 2000. Cincuenta países han presentado más de un centenar de propuestas que abarcan muchos sectores. Esta primera fase terminó en marzo de 2001. Los acuerdos de Doha ponen un plazo final, tanto a la presentación de peticiones de compromisos específicos (junio de 2002) como a la formulación de ofertas (marzo de 2003).

Entre los temas que no estaban incluidos en la ronda Uruguay hay que mencionar el acceso a los mercados de productos no agrícolas. Está previsto que no se excluya ningún producto; que se negocien las crestas arancelarias; que se eliminen los obstáculos no arancelarios que aún subsisten; y establece que no se exigirá reciprocidad total a los países en desarrollo, aunque la manera de hacerlo será objeto de negociación. También hay que referirse al tema de la propiedad intelectual relacionada con los medicamentos, en el que se ha procurado establecer un equilibrio entre aquellos derechos y la protección de la salud, que exige garantizar el acceso a los medicamentos a países que los necesitan para hacer frente a enfermedades y epidemias. Serán los propios países los que definan las situaciones de emergencia, que darán lugar a la concesión de licencias obligatorias. Pero ni los plazos de apli-

cación, ni la promoción de la transferencia de tecnología se reconocen a todos los países en desarrollo, sino, tan solo, a los más atrasados. Es significativo, sin embargo, que el acceso a los medicamentos por parte de los países sin capacidad de producción de los mismos, se haya mencionado expresamente e incluso haya sido objeto de una Declaración especial (OMC, 2001 y *Boletín Económico ICE*, 2001). Como en otros casos hay que esperar a la evolución posterior que implica informes y propuestas en este caso del Consejo de los ADPIC, para saber cuántos países se beneficiarán de la nueva prórroga de aplicación de las normas de patentes y secretos en materia farmacéutica.

En Doha se ha insistido en la necesidad de llegar a acuerdos sobre Comercio e Inversiones, Comercio y Competencia, Transparencia en la Contratación Pública y Facilitación del Comercio. Para todo ello funcionan ya grupos de trabajo, cuyas propuestas concretas de inclusión en las negociaciones deben producirse en 2003.

Un tema muy debatido, en los últimos cinco años, es el de Comercio y Medio Ambiente. A pesar de ello, en Doha tan sólo se ha podido acordar el comienzo de la negociación, pero sin prejuzgar sus resultados, sobre la relación y posible conflicto entre las normas emanadas de la OMC y los Acuerdos Internacionales sobre Medio Ambiente. Una decisión decepcionante para quienes consideran que la ratificación del Protocolo de Kyoto por parte de Estados Unidos debería haber precedido a la convocatoria de la nueva ronda comercial.

Por último hay otros temas —comercio electrónico; necesidades de las pequeñas economías; comercio deuda y finanzas; y comercio y transferencia de tecnología— que están más atrasados y, por el momento, han sido incluidos en programas de trabajo que se traducirán, en su caso, más adelante en propuestas que examinará la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC.

Entre los temas que se echan de menos en la Declaración de Doha, hay que mencionar la relación entre Comercio y Normas Laborales mínimas y Derechos Humanos que había sido objeto de referencia en casos anteriores.

En suma, la convocatoria de Doha constituye un avance, al ampliarse la agenda inicial y al aceptar un cierto compromiso de «no» reciprocidad para los países más atrasados, aunque falte concretarlo. En estas condiciones es difícil calcular los beneficios potenciales que podrían derivarse de la ronda. Si en el caso de la Ronda Uruguay se habían estimado en unos 200.000 millones de dólares anuales, en el de Doha los cálculos —difíciles ante las incertidumbres en presencia— oscilan entre los 90.000 millones de dólares, si tan sólo hubiera acuerdo sobre la Agenda Incorporada y se redujera en un 50 por 100 la protección agrícola, y 750.000 millones de dólares si se lograra la eliminación total de las barreras arancelarias existentes (Anderson, *et al.* 2001). De cualquier modo, el resultado real que se obtenga constituirá un paso más, sin duda insuficiente, para eliminar obstáculos al comercio internacional. Lo más destacado será, probablemente, la concesión de un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo —sobre todo a los más atrasados— cuyo alcance es prematuro establecer en estos momentos. Parece claro, en todo caso, que los resultados beneficiarán a los países en desarrollo, si como parece se avanza en la liberalización agrícola, ya que se ha calculado que los subsidios a los agricultores de los países ricos suponen unos 100.000 millones de dólares diarios. Si, además, mejora el acceso al mercado de los productos textiles y otras manufacturas intensivas en trabajo, que junto con los productos agrícolas, suponen el 70 por 100 de las exportaciones de los países más pobres, este beneficio aumentará. Si, por último, se reducen las barreras que obstaculizan la entrada de productos de países atrasados en otros países atrasados mayores que los que gravan el comercio hacia países ricos —los cálculos del Banco Mundial estiman un crecimiento de los países pobres que, en el año 2015, podría suponer que 320 millones de personas abandonarían la pobreza absoluta.

Pero no faltan motivos de preocupación, y entre ellos cabe dudar sobre la posibilidad de cerrar la ronda el 1 de enero de 2005, cuando, como se ha indicado, muchas de las negociaciones, y entre ellas los «nuevos» temas, no se iniciarán hasta noviembre-diciembre de 2003 y algunos unen a su novedad una

complejidad indiscutible. Y conviene no olvidar que la negociación es un todo y que los compromisos en otros sectores —agricultura, servicios y aranceles— estarán condicionados a lo que ocurra con estos temas. Por otra parte, el incumplimiento de los calendarios ha sido casi una constante en las anteriores rondas negociadoras.

3. El Fondo Monetario Internacional y la crisis

La actuación del FMI ante las principales crisis de los años noventa ha puesto de relieve la necesidad de adaptar sus políticas y actuaciones a la nueva situación creada por los masivos flujos de capitales privados. Entre otros, han sido cuestionados² los siguientes aspectos:

- 1) ¿Por qué no fue el FMI capaz de anticipar crisis como las de México o los países asiáticos?
- 2) ¿Se había dotado a los mercados financieros de una información suficiente para evitar súbitos y violentos cambios en los «sentimientos del mercado»?
- 3) ¿Debe el FMI actuar como prestamista de última instancia, tratando de variar la dirección de los grandes movimientos de capital y tiene los recursos necesarios para ello?
- 4) ¿Han sido adecuadas las prescripciones de política económica del FMI, para hacer frente a crisis que no encuentran su motivación inmediata en la balanza corriente sino en las variaciones de la cuenta de capital?

Las variaciones de la política de cualquier organismo internacional no son sencillas y en el FMI siempre se han producido con el retraso, posiblemente inevitable, derivado de su estructura institucional. La reacción ante los problemas implicados por los dos primeros puntos ha sido el refuerzo de la transparencia en las actuaciones de los países y del propio FMI y la mejora en los procedimientos de supervisión del sistema financiero. También está en curso un intento de prever la posible aparición de crisis futuras.

² La enumeración que sigue parte del planteamiento de SHIELDS (1997).

Las mejoras en la transparencia han ido encaminadas al establecimiento y aplicación de normas y patrones de actuación que regulen la publicación de datos y permitan el seguimiento y valoración de las políticas monetarias, fiscales y de supervisión bancaria, aplicadas por los países. Todos los países tienen la obligación de suministrar al FMI una información básica sobre sus economías, que dicho organismo da a conocer, de forma inmediata, a través de la red informática. Para ello existe un «sistema general de divulgación de datos» (SGDD), que se complementa, con carácter voluntario, con una información más amplia contenida en las «normas especiales de divulgación de datos» (NEDD). A este sistema informativo se han incorporado la mayoría de los países que son receptores importantes de capital. Por otra parte, el FMI procura que tengan publicidad los informes que el organismo elabora sobre los países, aunque la decisión final sobre su publicación depende de cada país.

Desde 1999 existe, además, un «programa de evaluación del sector financiero», también de carácter voluntario, que tiene como objetivo alertar a los países miembros sobre las posibles vulnerabilidades, de su sistema financiero. Dicho programa analiza tres aspectos principales: a) las debilidades macroeconómicas que pueden afectar al sistema financiero o las debilidades de este último que puedan afectar a las políticas macroeconómicas; b) el grado de cumplimiento de las normas y códigos de buena práctica financiera, y c) las reformas aconsejables para el buen funcionamiento del sistema financiero. Las evaluaciones realizadas hasta ahora —36— apuntan a serias deficiencias en la aplicación de las normas de supervisión bancaria, agudizadas por problemas de base regulatorios y legales. Será necesariamente un campo importante de actuación futura, que hoy está permitiendo ya orientar a las autoridades nacionales de supervisión.

Un aspecto al que el FMI está dedicando considerables esfuerzos es el desarrollo de modelos que pretenden detectar la existencia de factores que contribuyen a la vulnerabilidad de los países ante las crisis. Estos modelos tienen una base empírica, basada en lo sucedido en crisis anteriores y

pueden servir para poner en guardia ante crisis futuras. Aunque su aplicación está todavía en un estadio inicial, el FMI los utiliza como uno de los instrumentos en su análisis, aunque sólo sea uno de los muchos elementos que tiene en cuenta. Con ello sigue unas pautas de actuación similares a otras instituciones financieras y bancos centrales. También hay bancos que aplican dichos modelos como base de su asesoramiento a clientes respecto a la evolución previsible de los mercados de cambios.

La tercera de las cuestiones planteadas, el FMI como prestamista de última instancia, es de gran trascendencia, ya que la evolución registrada en el tipo de crisis hace que haya cambiado radicalmente el campo de actuación del FMI. Las crisis causadas por la mayor movilidad de los capitales exigen acciones más rápidas y de mayor cuantía que las actuaciones tradicionales del FMI. En cambio, no es necesaria una utilización tan prolongada de sus recursos y el coste es, probablemente, menos relevante; lo más importante para los países es la certeza de la disponibilidad de los recursos.

Dicho tipo de crisis no sólo ha originado que se haya mejorado la calidad de la información y se esté consiguiendo una mayor puntualidad en su publicación, sino que ha hecho que se replantee, e incluso se cuestione, el papel del FMI como prestamista. Además de los préstamos tradicionales —que permiten que un país pueda financiar temporalmente el déficit de su balanza corriente, mientras las medidas de ajuste producen el efecto deseado —el FMI ha tenido que instrumentar préstamos de gran cuantía que han permitido que algunos países pudieran hacer frente a salidas de capital masivas y súbitas. Es un papel que recuerda más al de un prestamista en última instancia que a la función que se le asignó a dicho organismo desde su creación.

La función de prestamista en última instancia es típica de los bancos centrales de cada país, que están dispuestos a prestar a cualquier institución bancaria con problemas temporales de liquidez, para evitar el daño que la crisis de una institución puede causar a los depositantes y al sistema financiero. Generalmente se considera que dichos préstamos deben adecuarse a la

triple exigencia ya señalada por Bagehot (1873): prestar en cuantía suficiente; a bancos ilíquidos pero no insolventes; en operaciones suficientemente garantizadas y a tipos de interés por encima de los niveles del mercado. Unas exigencias muy lógicas, pero cuyo cumplimiento es difícil de discernir cuando un banco central se ve en la disyuntiva de hacer frente o no a una situación determinada. Como ha señalado Giannini (1999), los bancos centrales muchas veces se ven en la necesidad de salvar a bancos insolventes, raramente imponen una penalización en el coste de las operaciones y reciben en garantía activos ilíquidos, cuya valoración es difícil de establecer en un momento inicial.

Se ha dicho que la evolución reciente ha llevado a que, de hecho, el FMI haya tenido que adoptar un papel similar al de prestamista en última instancia. Algunos economistas, como Fisher (1999), mantienen que ese papel es deseable y conviene institucionalizarlo. La necesidad de un prestamista internacional de última instancia se justifica porque la mayor parte de la deuda externa de las economías emergentes está denominada en monedas extranjeras y los bancos centrales nacionales tienen una cuantía de reservas insuficiente para pagar a los acreedores en un momento determinado. El prestamista internacional desempeñaría un papel similar respecto a los bancos centrales nacionales al que éstos juegan respecto a su sistema bancario dentro de la economía nacional. El llamado Informe Meltzer (IFIAC, 2000) elaborado por una comisión designada por el Senado de los Estados Unidos, ha propuesto la transformación del FMI en una institución prestamista en última instancia que sólo debería facilitar recursos en operaciones apoyadas por garantías de suficiente calidad y a tipos de interés que implicarán una penalización respecto al nivel del mercado.

Conviene señalar, sin embargo, que no es fácil aplicar el concepto de prestamista en última instancia al plano internacional, por lo que existen numerosas ideas contrarias a que se otorgue de manera clara y definitiva este nuevo mandato al FMI. Así, se ha señalado que el papel de prestamista en última instancia de un banco central nacional va unido a la capacidad

de supervisión, y de imponer su poder, que éste tiene respecto al sistema bancario nacional; algo de lo que no dispone el FMI, ni será fácil de establecer (Giannini, 1999). Se trata de una cualificación de gran importancia, porque permite dar una respuesta razonable a la primera de las exigencias mencionadas de Bagehot (prestar a instituciones ilíquidas pero no insolventes), evitando una agudización del riesgo moral ya existente en el sistema financiero internacional, aspecto negativo subrayado por Calomiris (1998).

Otra dificultad de la aplicación internacional de este concepto es la cuantía de recursos que exigiría, sobre todo teniendo en cuenta que, en estas situaciones, prestar menos de lo requerido puede ser peor que no prestar nada. Un banco central nacional no tiene este problema porque tiene una capacidad casi ilimitada, de la que sólo dispondría el FMI si adquiriese un carácter de banco central global (Capie, 1998) o si, al menos, dispusiese de recursos muy elevados en monedas duras (Rogoff, 1999). Ambos supuestos parecen irreales desde la perspectiva actual.

Tampoco constituye una solución a los problemas anteriores el hecho de que, como han señalado Fisher (1999) y Giannini (1999), el cumplimiento de las funciones de prestamista de última instancia no depende tanto de la disponibilidad de un gran monto de recursos, como de la capacidad de la institución para dar soluciones a las crisis, utilizando los recursos de otros bancos. Rogoff (1999) se ha referido a los casos, relativamente recientes, de la Reserva Federal instrumentando la solución del problema planteado por Long Term Capital Markets o del Banco de Inglaterra respecto al de Barings Bank, y no es difícil encontrar otros anteriores, siendo el Banco de España uno de ellos. Las operaciones concertadas de crédito constituyen el procedimiento actualmente más importante para resolver crisis, pero parece bastante dudoso que una institución como el FMI pueda llegar a adquirir a nivel internacional la fuerza de un banco central.

Por ello, resulta improbable que el FMI llegue a constituirse en un auténtico prestamista de última instancia. Cabe constatar, sin embargo, que dicho organismo se encuentra, de hecho, ante

situaciones que guardan cierta similitud con las experimentadas por los bancos centrales nacionales ante crisis que afectan a su sistema financiero. Esto es una realidad.

Los pasos específicos dados por el FMI en previsión de las crisis son relativamente modestos. Ello no ha impedido que se hayan movilizado recursos en grandes cuantías para hacer frente a los problemas de las crisis de México y, después, a la crisis asiática y a otras posteriores. La conveniencia de evitar los retrasos inevitables en su instrumentación y de establecer facilidades de crédito específicas para hacer frente a la nueva situación ha llevado a crear una «Facilidad de Complementación de Reservas», así como las «Líneas de Crédito Continente».

La primera de ellas se creó como consecuencia de la crisis de México y tuvo su primera aplicación con motivo de la crisis asiática. Tiene como finalidad facilitar recursos, a corto plazo, para hacer frente a los problemas de balanza de pagos derivados de crisis de confianza con los mercados financieros. Es una facilidad a la que no se le ha atribuido una limitación cuantitativa en relación a la cuota, de la que puede disponer el país al que se le conceda, mediante dos o más desembolsos, realizados durante un año. Esta facilidad tiene que ser utilizada en combinación con otro programa del FMI, o con la aplicación de políticas que tratan de restablecer la confianza de los mercados. La facilidad tiene un período máximo de disposición de dos años a dos años y medio, aunque el período de devolución esperado es un año menos, estando su coste sometido a un recargo durante el año adicional, en caso de disponer de él.

Las líneas de crédito contingente se crearon en 1999 como consecuencia de la crisis asiática. Es una línea de crédito que un país puede mantener como precaución para hacer frente a problemas de contagio de crisis originadas en otros países. Las condiciones inicialmente impuestas para su establecimiento fueron tan exigentes que, hasta ahora, ningún país las ha utilizado. Ello determinó una suavización de tales requisitos, a partir de finales de 2000, tanto respecto a la supervisión a que tienen que someterse los países que las obtienen,

como a las condiciones para su activación y al coste de su uso. A pesar de todo ello, estas líneas siguen careciendo de atractivo y, en general, los países han preferido aumentar su margen de tranquilidad incrementando sus niveles de reservas de divisas. Ello no es muy satisfactorio para el FMI que las concibió como una innovación importante, que pretendía proporcionar por primera vez una financiación preventiva para auxiliar a países con buena trayectoria económica. La idea básica era evitar crisis monetarias y financieras futuras dotando de un respaldo a aquellos países con políticas adecuadas y que adoptasen las reformas necesarias (Citrin, *et al.* 2000, página 1140).

Por otra parte, la adopción por el FMI de nuevas facilidades crediticias, cada una con sus límites, no permite abrigar muchas esperanzas de mantener el acceso dentro de aquéllos. El acceso excepcional ha sido la norma en el pasado reciente. El acceso normal, el 300 por 100 de la cuota, fue ya superado ampliamente con México en 1995. Lo mismo sucedió con los países del sudeste asiático y en el caso de Corea se alcanzó el nivel, sin precedente, del 2.000 por 100. Más recientemente, Turquía ha alcanzado el 1.500 por 100 de la cuota y Argentina alcanza, actualmente un nivel del 500 por 100, antes de lograr un acuerdo que pueda resolver los difíciles problemas existentes (King, M. 2001). Esto muestra que los límites existentes, en términos de la cuota de cada país, carecen hoy de significado. Las cuotas y los límites normales podían servir de referencia cuando la balanza corriente era la causa principal de las crisis pero no hoy, cuando muchos países —sobre todo, lo más importantes— experimentan crisis relacionadas con los movimientos de capital. Por otra parte, la desproporción entre los flujos privados de capital y la financiación oficial —7,5 veces mayor la primera en los últimos tres años, según las estimaciones del *Institute for International Economics*— hace que el empleo de los recursos del FMI plantee un problema creciente de riesgo moral que ha llevado a que dicho organismo se haya planteado la participación del sector privado en la resolución de las crisis. Como consecuencia del gran volumen de los créditos proporcionados por el FMI para hacer frente a

las crisis de los años noventa se han producido numerosas críticas que subrayaban el creciente riesgo moral derivado de tales operaciones, especialmente fuertes en el caso de México, en 1995, y, también, en los préstamos a Rusia, antes de la crisis de agosto de 1998.

Por ello, el FMI ha variado en los últimos años su política tradicional de exigir a los países el cumplimiento de las obligaciones pendientes o, al menos, la renegociación de las mismas. En las crisis de la deuda de los años ochenta, el FMI insistía en que los países consiguiesen una renegociación con los restantes acreedores, principalmente bancos. Estos, al principio, estuvieron dispuestos a negociar una reestructuración de la deuda que incluía, en muchas ocasiones, la concesión de nuevos créditos. Pero la mejora de los balances bancarios, y la preocupación por la continuidad y creciente envergadura de la deuda, hicieron que los bancos mostraran mayor reticencia a nuevas concesiones. Esto obligó al organismo a una revisión de su política, aceptando prestar a países que tenían préstamos impagados. Este impago de los préstamos se convirtió en la forma de sustituir, o completar, la nueva financiación que ya no se conseguía, y facilitó que la banca aceptase las pérdidas implicadas por la negociación Brady.

Como se deduce de lo expuesto, cuando la deuda de los países es con la banca, la renegociación puede ser impuesta con relativa facilidad. El problema, sin embargo, es cuando la mayor parte de la deuda está instrumentada, como hoy es frecuente, en bonos u obligaciones. El FMI y los acreedores del sector público están insistiendo en que estos acreedores se incluyan en las renegociaciones y participen en el costo incurrido por los acreedores, como consecuencia de la reestructuración. Algo no sencillo con las leyes actuales, que defienden a los tenedores de títulos y hacen muy difícil que un posible acuerdo pueda ser impuesto a tenedores individuales. Esto se puso de relieve en el caso de Perú, cuando un tenedor de bonos litigó tanto en tribunales de Estados Unidos como europeos para impedir el pago correspondiente al servicio de la deuda Brady hasta que no se le liquidara. El resultado fue que Perú tuvo que pagar para evitar una declaración de fallido.

Se ha tratado también de que en las emisiones de obligaciones de los países se incluyeran normas que impidan a un litigante obstruir un proceso de reestructuración. Pero esta propuesta ha encontrado la oposición de los países que emiten las obligaciones por considerar que dificultaría la colocación de dicha deuda en los mercados. Además, no solventaría el problema de todas las emisiones ya existentes, que carecen de dicha cláusula. Este es un tema en el que se está trabajando y sobre el cual se han hecho diversas propuestas, entre ellas algunas que transformarían al FMI en una especie de tribunal internacional ante el cual se podrían dirimir las situaciones de impago, buscando salidas negociadas a las crisis (Feldstein, 1998; Sachs, 1995). Actualmente, la posibilidad con la que el FMI está trabajando es establecer una modificación del convenio constitutivo de la institución, que permitiría que un país solicitase protección legal cuando no puede pagar y está dispuesto a negociar, de buena fe, una reestructuración de la deuda, y a adoptar medidas pertinentes para hacer posible el pago futuro. Haría falta que esta estructura tuviera fuerza de ley en todos los países para impedir la actuación de acreedores aislados. En esta línea, Anne Krueger, primera directora general adjunta del FMI hizo una propuesta en el mes de noviembre de 2001, reformulada al principio del presente año (Krueger, 2002). Más recientemente, sin embargo, John B. Taylor, actual subsecretario del Tesoro para cuestiones internacionales, presentó una propuesta alternativa que parece decantarse por la solución antes mencionada, consistente en incluir, en los convenios de endeudamiento futuros, cláusulas que permiten establecer cuándo un país puede pedir la reestructuración de su deuda e impedir, en dicho caso, acciones de acreedores individuales que puedan perturbar la actuación de la mayoría. Ya se han señalado antes algunos de los inconvenientes de este tipo de planteamiento, que no es nuevo pero sí ha adquirido mayor relevancia como consecuencia del carácter oficial de la propuesta (Taylor, 2002).

Ninguna de las fórmulas planteadas es sencilla, pero dado que, en la actualidad, buena parte de la deuda de los países

emergentes está en manos de tenedores de bonos, habrá que buscar alguna solución que evite que tales acreedores salgan indemnes en caso de reestructuraciones que afecten a los demás acreedores.

Con respecto al último punto del planteamiento de este apartado, referente a las críticas a las prescripciones tradicionales del FMI y su adecuación ante crisis originadas por la movilidad de capitales, sólo haremos una breve referencia a dos temas, muy de actualidad: el de las políticas de tipos de cambio y el de la incorporación de exigencias sobre una buena regulación bancaria dentro de los programas del organismo.

La mayor movilidad de capitales que se ha producido en los últimos 15 ó 20 años ha puesto de relieve la importancia de seguir políticas adecuadas de tipos de cambio. Las crisis de los años noventa, incluida la experimentada por el Sistema Monetario Europeo (SME) a principios de la década, pusieron de relieve la inestabilidad de los sistemas de tipos de cambio fijos pero ajustables, como el del SME, por ser más proclives a ataques especulativos. Como consecuencia, diferentes autores han defendido lo que se ha denominado la bipolaridad del régimen de tipos de cambio: con libertad de movimientos de capital, las únicas posibilidades serían los tipos de cambio flexibles o su fijación sometida a condiciones estrictas (caja de convertibilidad o, en el extremo, la dolarización). En general, la mayor parte de los países industriales se han decantado por la primera posibilidad y sus monedas flotan en los mercados. No es esa la situación de los países en desarrollo que, en general, han mostrado una propensión clara a los tipos de cambio fijos (Calvo *et al.* 2000).

La teoría de la bipolaridad ha sido objeto de controversia (Frankel, 1999). La opinión de los autores expresada en otro trabajo (Varela *et al.*, 2000) es que la mayor movilidad de capitales ha limitado la autonomía de las políticas monetarias y cambiarias de los países y ha hecho más estrictas las condiciones par la estabilidad de los tipos de cambio. En ese sentido, la fijación de estos bajos condicionamientos estrictos, como la caja de conversión, puede ayudar a conseguir la estabilidad monetaria interna

y dar un mayor margen de libertad a las autoridades, al incrementar su credibilidad. Pero no es compatible con cualquier género de políticas, ni permite déficit presupuestarios continuados, ni aumentos fuertes y prolongados del endeudamiento externo, como lo ha puesto de relieve recientemente el caso argentino. En tipos de cambio no hay fórmulas mágicas. Cualquier sistema cambiario que se elija debe estar apoyado en políticas económicas adecuadas para su sostenimiento (Mussa *et al.*, 2000).

El mayor protagonismo que ha adquirido el tema de la regulación y supervisión bancaria dentro de los programas del FMI también ha sido objeto de controversia. La experiencia mexicana de 1995, y la importancia que los problemas bancarios tuvieron en la aparición de la crisis asiática, hicieron que dicho organismo adoptara una posición muy exigente respecto a la reestructuración bancaria, en los créditos concedidos a los países asiáticos. Así, la condicionalidad impuesta obligaba a actuaciones específicas y detalladas respecto a los bancos y otras entidades financieras. Estas reformas fueron criticadas y consideradas innecesarias por economistas tan destacados como Feldstein (1998) y Sachs (1998). El transcurso del tiempo ha permitido que dicha actuación pueda ser valorada mejor, distinguiendo entre medidas destinadas a estabilizar los sistemas financieros, necesarias para el equilibrio macroeconómico, y medidas muy detalladas que pueden ser deseables desde un punto de vista económico, pero no son estrictamente necesarias para la eficacia del programa. En la revisión de la política de condicionalidad que está llevando a cabo el FMI se hace mención de esta diferencia, lo cual implica una cierta autocrítica.

Con independencia de la condicionalidad impuesta, es indudable que la estabilidad de los sistemas financieros ha adquirido una gran relevancia tras la crisis de los años noventa. Lo justifica, de forma más que suficiente, el papel que tuvieron sus debilidades en el inicio y la propagación de las crisis, así como los vínculos tan estrechos que existen entre los problemas del sector y la solidez global de la economía nacional. Este es uno de los aspectos que hoy son objeto de la supervisión del FMI, a diferencia de lo que ocurría hasta 1995.

4. El Banco Mundial: desarrollo económico y pobreza

En los planes económicos para la posguerra el tema del desarrollo preocupó, sin duda, a los países vencedores en la contienda menos de lo que hoy les preocuparía. Entonces, la atención principal se concentró en el intento de resolver los problemas monetarios y comerciales, heredados de la etapa anterior, que resultaron naturalmente, agravados por la guerra.

La financiación del desarrollo sí fue objeto de atención y se pensó en una institución como una tercera vía, junto con la financiación privada y pública, para financiar la reconstrucción y el desarrollo. La institución, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BM), nació en Bretton Woods, junto con el Fondo Monetario Internacional.

Desde entonces hay que registrar cambios en este campo. Lo que era una institución internacional única en el mundo, para ocuparse de la financiación del desarrollo es hoy cabeza de un grupo de Instituciones —el «Grupo del BM»— del que forman parte, además, la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación de Desarrollo Internacional (ADI), el Centro Internacional de Arbitraje de Diferencias en Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que constituye la primera fuente mundial de ayuda multilateral. Pero, además, el BM ha sido «reproducido» regionalmente con la aparición del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) o Banco de los Países del Este.

Pero no han sido éstos los cambios más importantes que cabe reseñar. Por el contrario, el BM, que después de atender algunas necesidades de reconstrucción, en Europa y en Asia, se centró pronto en el desarrollo como su actividad principal y más permanente, y dedicó sus préstamos sobre todo a infraestructuras, tuvo que volcarse, cada vez más, en el «alivio de la pobreza» y el «ajuste estructural». Estas rúbricas, sumadas, alcanzan casi un 90 por 100 de los préstamos del BM. Y es que, en la evolución del siglo XX —y particularmente en su

segunda mitad— el mundo ha registrado un crecimiento sin precedentes, y al mismo tiempo, paradójicamente, un aumento de la pobreza.

El proceso de globalización —comercial y financiera— ha tenido ventajas e inconvenientes, y ha creado ganadores y perdedores (Varela M., 1999). Los países en desarrollo se han visto afectados desfavorablemente al menos de dos maneras: los más atrasados han resultado marginados mientras que los países emergentes, más beneficiados por la globalización actual, han sido fuertemente golpeados por las crisis financieras de los últimos años del siglo XX. Es decir, que la calificación del siglo XX como un siglo de progreso ha de ser rebajada —y desde luego muy matizada— por el crecimiento de las desigualdades económicas entre los países, medidas por la renta por cabeza. El hecho de que otros índices, como el Indicador de Desarrollo Humano (IDH), que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ofrezcan resultados algo menos desalentadoras, no permite desconocer las cifras sobre pobreza, y su evolución, que publican los propios organismos oficiales de Naciones Unidas (Banco Mundial, 2001 y Banco Mundial 2000). Unas cifras reveladoras de un problema cuya persistencia y agravamiento tiene poco sentido en un mundo, como el actual, en el que son enormes tanto los recursos como el avance tecnológico. Aunque el reparto de unos y otro sea desigual.

Si desde el punto de vista comercial, lo mejor que se puede hacer es facilitar el acceso a los mercados de los países hoy marginados por el proceso de globalización, y desde el financiero, prevenir y, en su caso, tratar eficazmente las crisis, desde la óptica del desarrollo se debería aumentar la ayuda exterior a dichos países, incluida la reducción —condonación— de la deuda exterior, cuando ha alcanzado un volumen insoportable, que impide el desarrollo. Por supuesto, con la exigencia de que los países implicados pongan en práctica políticas macroeconómicas adecuadas y las reformas pertinentes, que permitan una eficaz utilización de la ayuda y eviten el despilfarro.

Los organismos internacionales han evolucionado en relación con el tema de la pobreza, y han reconocido el fracaso de

acciones anteriores, por ejemplo los diferentes planes de reducción de la deuda exterior; han aceptado, en parte al menos, las críticas que han recibido; y han tratado de no sumarse a la tendencia a la reducción de la ayuda que, desde los años noventa, muestra la ayuda bilateral. Sin embargo, una vez más, son los países, sobre todo los países más ricos, los que han de marcar la pauta. Y como punto de partida tienen que llegar al convencimiento de la incompatibilidad de los niveles de pobreza existentes en el mundo, no sólo con la equidad, sino también, con la seguridad —que lógicamente tanto les preocupa— y con la propia subsistencia del sistema económico. Después, han de esforzarse en cumplir las promesas, que a veces hacen, sobre el aumento de la ayuda y la apertura de los mercados a los países más atrasados. En definitiva, es preciso que converjan tres acciones dirigidas al aumento de los recursos disponibles, deseable y urgente, a la mejora de las políticas económicas de los países en desarrollo, necesaria pero, por sí sola, insuficiente; y a mejorar las oportunidades de los países más atrasados, tanto en términos de reducción o condonación de la deuda exterior, como de acceso a los mercados.

El repaso de lo que, tanto los países como los organismos internacionales están haciendo en este campo, es desalentador en relación con la magnitud de la tarea.

El BM, como se ha indicado, concentra fuertemente sus préstamos en el alivio de la pobreza y en el ajuste estructural, con una atención creciente al medio ambiente y a la inversión en recursos humanos. Además, ha aumentado la financiación, en términos concesionales, a los países menos adelantados, a través de la Asociación Internacional de Desarrollo. Los Bancos Regionales de Desarrollo han seguido esta política prestamista a través de los correspondientes Fondos de Desarrollo.

Un estudio realizado en los años noventa, sobre la eficacia de la ayuda hasta entonces, después de oír las «voces de los países pobres», lo que constituyó una novedad, condujo a las siguientes conclusiones: no se debía prestar a países que no adoptasen políticas económicas encaminadas al crecimiento y

a la reducción de la pobreza; el apoyo político del país era crucial, y no debían imponerse las medidas desde el exterior; los planes debían ser adaptados a las circunstancias de cada país; los proyectos debían transmitir, además de los conocimientos, las capacidades para implementarlos; y las agencias de desarrollo —incluido, por supuesto, el BM— debían buscar nuevos y más eficaces enfoques de la ayuda, conocidos los fallos de los seguidos hasta entonces. Un buen trabajo, en el que, sin embargo, faltaba, sin duda, como ha destacado la UNCTAD, algún tipo de crítica a las políticas de los donantes, cuya falta de coherencia, en algunos casos, y exceso de discrecionalidad, en otros, pueden contribuir, sin duda, a explicar, en parte los fallos apreciados.

Como consecuencia de dicho estudio, la evolución posterior ha conducido a una «nueva» estrategia del desarrollo que parte del reconocimiento de la complejidad del proceso, que no permite soluciones iguales para todos los países; que acepta que la condicionalidad no debe ser impuesta sino resultado de un pacto entre los organismos donantes y el país; que admite que el programa debe incluir los elementos institucionales, que son eficaces entre otras cosas para atraer capitales; y que las ayudas bilaterales y multilaterales deben coordinarse en orden a lograr una mayor eficacia.

El FMI, que no nació para promover el desarrollo, se ha visto implicado en las acciones encaminadas a reducir la pobreza en el mundo. Conseguir este objetivo exige crecimiento y éste, como la experiencia ha demostrado, requiere políticas macroeconómicas sanas, lo que entra, de lleno, en el mandato del FMI. A lo largo de su existencia, pero sobre todo desde el desarrollo de los mercados internacionales, el FMI ha concentrado sus créditos en los países en desarrollo y, en particular, en los más atrasados, que no tienen acceso a los mercados. Desde que se crearon el Servicio de Ajuste Estructural (SAE), en 1986, y el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), en 1987, el FMI proporcionó ayuda, en condiciones muy blandas, es decir, prácticamente sin coste, a 56 países por un volumen total de 3.200 millones de dólares, hasta 1999 en que tales servicios fueron sustituidos por el actual (Facili-

dad para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza). En muchos casos estas ayudas han sido una contribución positiva al crecimiento, pero, sin duda, insuficiente y no siempre muy eficaz. Ello ha conducido a una revisión de las políticas y, en definitiva, a un nuevo enfoque de la acción del FMI a favor de los países pobres, basado en principios semejantes a los que aplica el BM. Parte de la consideración del desarrollo como un fenómeno complejo y de una visión amplia de la pobreza, de sus causas y de sus efectos; el crecimiento es esencial y la mayor participación de los pobres debe estimularlo; los países deben controlar los objetivos, la estrategia y la dirección del proceso —*country ownership*—; los resultados deben ser «jueces» de todo el proceso.

Esta mayor implicación del FMI en los temas de crecimiento y reducción de la pobreza han conducido a una acción conjunta con el BM. Desde 1999, ambos organismos conceden un papel central a los países atrasados, que deben producir sus respectivos Informes sobre Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP) que deben contener los datos siguientes: diagnóstico de los obstáculos al crecimiento y a la reducción de la pobreza; establecimiento de la políticas y los objetivos y de un marco para el seguimiento del proceso; definición de la ayuda técnica y financiera, y de su impacto estimado sobre la pobreza; y un sistema de consultas e intercambio de información entre los participantes, en el que se incluya la sociedad civil.

Las instituciones financieras internacionales llegaron al convencimiento de que el servicio de la deuda exterior incapacitaba a los países más pobres para crecer, y, además, que los mecanismos tradicionales de reducción y reestructuración no les permitían alcanzar niveles de deuda «sostenible», esto es un nivel cuyo servicio puede ser atendido con ingresos procedentes de la exportación, de la ayuda exterior y de la entrada de capitales manteniendo las importaciones normales. Por ello, en 1996, el FMI y el BM pusieron en marcha la llamada Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (IPPAE), con unas condiciones, en principio, bastantes rigurosas. En tres años la reducción de deuda lograda —6.000 millones de

dólares— benefició, tan sólo a siete países. Por ello, en 1999, se suavizaron las exigencias, lo que permitió incluir en el programa a unos 40 países, y se redujeron los plazos en los que se podía obtener la financiación, con objeto de liberar fondos utilizables para el gasto directo en reducción de pobreza, sobre todo en salud y educación. En marzo de 2002, 25 países —19 de ellos del África Subsahariana— había recibido ayudas en forma de reducción de deuda por 40.000 millones de dólares. Una reducción que, desde luego, no resuelve todos los problemas, ya que debe ir acompañada de políticas adecuadas y de un aumento de los flujos de ayuda —sobre todo ayuda oficial al desarrollo— además de un mejor acceso a los mercados, si se quiere eficacia en la reducción de pobreza y en la extensión de los beneficios de la globalización a los países hoy marginados de este proceso.

Reducción de la deuda exterior, ventajas comerciales y aumento de la ayuda —sobre todo de la ayuda oficial al desarrollo— son los pilares sobre los que debe construirse la acción para reducir los niveles de pobreza en el mundo. Esta acción tendría que ser liderada por los países del G-7, dado su peso directo en el mundo y su influencia en las decisiones de los organismos internacionales, además del efecto imitación que pueden provocar en otros países. Entre los componentes del G-7, Estados Unidos sería el llamado a tomar la iniciativa. No podemos ser optimistas al respecto en estos momentos. La recesión, todavía no superada, y los acontecimientos del 11 de septiembre han confluído en un aumento de gastos militares y de seguridad que dificultan el crecimiento paralelo de la ayuda oficial al desarrollo. De ahí la resistencia de Estados Unidos a aceptar las sugerencias presentadas en vísperas de la reciente Conferencia de Monterrey (marzo de 2002) para aumentar la ayuda. La razón aducida son las dudas sobre el destino final de la ayuda, y, en definitiva, las sospechas de despilfarro.

La Unión Europea de la que forman parte los únicos cinco países que han alcanzado el 0,7 por 100 del PNB, en ayuda oficial al desarrollo, Dinamarca, Holanda, Suecia, Noruega y Luxemburgo, ha decidido elevar su participación conjunta del

0,33 por 100 actual al 0,39 por 100, en 2006, lo cual no es tarea ciertamente fácil. En estas condiciones es evidente la dificultad de lograr el cumplimiento de los compromisos establecidos por Naciones Unidas para reducir a la mitad la población mundial en situación de pobreza absoluta; para asegurar a todos el acceso a la educación primaria; para eliminar la discriminación por sexo, tanto en educación primaria como en secundaria; para reducir en dos tercios la mortalidad infantil; para reducir en tres cuartos la mortalidad materna; para asegurar todos el acceso a los servicios de salud relacionados con la reproducción; para poner en práctica estrategias nacionales para un desarrollo sostenido en 2005; y para invertir la presente tendencia al deterioro medioambiental, en 2015. La experiencia enseña que no es fácil resolver los problemas económicos, y, menos aún, los de ámbito mundial que exceden de las posibilidades de un país. Pero los organismos internacionales de cooperación carecen de poderes suficientes, que, por el contrario, continúan residiendo en los países. La coyuntura, la voluntad política de los países, y la capacidad de acuerdo entre los mismos, serán las que determinen el cómo y el cuándo. De los países dependen el mandato y los recursos que reciban de los organismos. Entre tanto lo único que hay que pedir es que la dirección sea la adecuada y no se den pasos atrás.

El desarrollo económico no ocurre por casualidad. Requiere organización, instituciones y una cultura que lo cuide, dada su fragilidad. El dinero no es suficiente para lograrlo, pero es indispensable, incluso para crear esas instituciones y esa organización que, frecuentemente, se echan de menos. La experiencia nos indica también que el desarrollo económico es un fenómeno esencialmente doméstico, pero al que se puede apoyar desde el exterior. La apertura real de los mercados para los productos, agrícolas o no, que constituyen la exportación, actual o potencial, de los países atrasados; la reducción de la deuda para situar a muchos países en condiciones de iniciar el crecimiento; y una corriente de ayuda —con los flujos privados no parece razonable contar durante bastante tiempo en dichos países— parecen requisitos para dar continuidad a un

proceso de desarrollo que pueda conducir a una reducción de la pobreza. Una vía adicional, pero también difícil de transitar, y que, además, ha resultado afectada por los acontecimientos del 11 de septiembre es la inmigración: un aumento del 3 por 100 de las admisiones en los países ricos proporcionaría, según Rodrik, más beneficios a los países pobres que la nueva ronda de negociaciones comerciales.

El problema tenderá además a agravarse, porque en los próximos veinte años se prevé un aumento de la población, en los países en desarrollo, del orden de los 2.000 millones de habitantes. Su acceso a los beneficios de la globalización será, para muchos de ellos, más que dudoso en las condiciones actuales. El peligro para los países ricos es difícil de exagerar. Parece indispensable una acción eficaz, de los países directamente y a través de los organismos internacionales. El mercado, por sí sólo, no va a solucionar de forma aceptable las crisis, y menos va a prevenirlas; tampoco va a integrar a los países hoy marginados, en parte, por las desigualdades que produce la globalización; el mercado tampoco va a terminar con la pobreza - ni va reducirla significativamente. Son necesarias políticas de altos vuelos que, en palabras de J. Sachs (2002), deberían empezar por cumplir los compromisos adquiridos.

Referencias bibliográficas

- [1] ANDERSON, K. (2001): «Potencial Gains from Trade Reform in the New Millenium», citado en BANCO MUNDIAL (2002): *Globalization Growth and Poverty*.
- [2] BAGEHOT, W. (1873): *Lombard Street*, Londres, Murray.
- [3] BALDWIN, R. F. y MARTIN, P. (1999): «Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences», *NEBR Working Paper*, número 6904, enero.
- [4] BANCO MUNDIAL (2000): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000*, página 14.
- [5] BANCO MUNDIAL (2001): *Informe sobre el Desarrollo Humano 2001*, página 11.
- [6] BOLETIN ECONOMICO DE INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA (2001): número 2712, 10-16 de diciembre, página 39.
- [7] CALVO, G. y REINHARDT, C. M. (2000): «Fear of Floating», *NBER, Working Papers* 2993, noviembre.

- [8] CALOMIRIS, Ch. W. (1998): «The IMF's Imprudent Role as Lender of Last Resort», *Cato Journal*, volumen 17, páginas 275-95.
- [9] CAPIE, F. (1998) «Can there Be an International Lender-of-Last-resort?», *International Finance*, páginas 311-325.
- [10] CITRIN, D. y FISHER, S. (2000): «Strengthening the International Financial System: Key Issues», *World Development*, volumen 28, número 6, páginas 1133-1142.
- [11] DIAZ MIER, M. A. (2000): «Un siglo de relaciones comerciales internacionales», *Revista de Economía Mundial*, número 3, página 12.
- [12] DIAZ MIER, M. A. y ALVAREZ OTERO, M. P. (2002): «Algunas consideraciones sobre la reunión ministerial de la OMC en Qatar», *Revista de Estudios Europeos*, Universidad de Valladolid, próxima publicación.
- [13] DOLLAR, D. (2001): «Globalization, Inequality and Poverty since 1980», *World Bank*, mimeo.
- [14] FELDSTEIN, M. (1998): «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs* 77, marzo-abril, páginas 20-33.
- [15] FISHER, S. (1999): «On the Need for an International Lender of Last Resort», *Journal of Economic Perspectives*, volumen 13, páginas 85-104.
- [16] FISHER, S. (2001): «Exchange Rate Regime: Is the Bipolar View Correct?», conferencia pronunciada en la reunión de la *American Economic Association*, enero, <http://www.imf.org>.
- [16] FRANKEL, J. A. (1999): «No Single Currency Regime is Right for All Countries or for all Times», Princeton University, International Finance Section, *Essays in International Finance*, número 215.
- [17] GIANNINI, C. (1999): «Enemy of None but Friend of All? An International Perspective on the Lender-of-Last-Resort Function», *Essays in International Finance*, número 214, junio, Princeton University.
- [18] INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTION ADVISORY COMMISSION (IFIAC) (2000): *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, Allan H. Meltzer, Chairman, Washington DC, marzo.
- [19] IMF (2000): «Globalization: Threat or Opportunity? *Issues Briefs*, 12 de abril.
- [20] IMF (2001): *Global Trade Liberalization and the Developing Countries*, noviembre. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001>
- [21] KING, M. (2001): «The International Financial System: A New Partnership», *Bank of England Quarterly Bulletin*, otoño, páginas 327-335.
- [22] KRUEGER, A. (2002): «The Evolution of Emerging Market Capital Flows: Why We Need to Look Again at Sovereign Debt Restructuring». Conferencia en Melbourne, <http://www.imf.org/external/np/speeches>.
- [23] MASSON, P. (2001): «Globalization: Facts and Figures», *IMF Discussion Papers* 01/04.
- [24] MILLET, M. (2001): *La regulación del Comercio Internacional: del GATT a la OMC*, La Caixa. Barcelona.
- [25] MUSSA, M.; MASSON, P.; SWOBODA, A.; JADRESIC, E.; MAURO, P. y BERG, A. (2000): «Exchange Rate Regime in A Integrated World Economy», IMF, *Occasional Paper*, número 193.
- [26] ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO (2001): *Declaración Ministerial WT/MIN(01)/DEC/W/1. Declaración complementaria WT/MIN(01)/W/10. Declaración sobre medicinas y salud pública WT/MIN(01)/DEC/W/2*.
- [27] REQUEIJO, J. (1999): «Claroscuro de la globalización», Congreso Nacional de Economía, Alicante.
- [28] REQUEIJO, J. (2002): *Economía Mundial*, McGraw-Hill.
- [29] ROGOFF, K. (1999): «International Institutions for Reducing Global Financial Instability» *Journal of Economic Perspectives*, volumen 13.
- [30] SACHS, J. (1995): «Do We Need an International Lender of Last Resort?», conferencia en la Universidad de Princeton, 20 de abril.
- [31] SACHS, J. (1998): «The IMF and the Asian Flu», *American Prospect*, número 37, marzo-abril.
- [32] SACHS, J. (2002) «Los ricos deberían cumplir su palabra». *El País* 2-3-2002, *Negocios*, página 2.
- [33] SHIELDS, J. (1997): «The Evolving Role of the IMF in the Light of the 1994/95 Mexican Crisis», *Bank of England Quarterly Review*, agosto, 1997, volumen 37, número 3.
- [34] TAYLOR, J. B. (2002): «Sovereign Debt Restructuring: A U.S. Perspective», presentado en una reunión celebrada en el Institute for International Economics. <http://www.treas.gov/treas/releases>.
- [35] VARELA, M. (1999): «La globalización y sus aspectos institucionales». Congreso Nacional de Economía, Alicante, página 7.
- [36] VARELA, M. y VARELA, F. (2000): «Las instituciones financieras internacionales en el umbral del siglo XXI». *Perspectivas del Sistema Financiero*, número 68.
- [37] VARELA, F. y DIAZ MIER, M. A. (1998): «Historia del GATT: Desde sus orígenes a la situación actual», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 778, abril-mayo.



BASE DE DATOS ICE

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA ofrece un servicio de búsquedas bibliográficas sobre la información aparecida en sus publicaciones periódicas.

PRODUCTOR: Subdirección General de Estudios del Sector Exterior. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Ministerio de Economía.

TIPO: Referencial (Bibliográfica).

TEMATICA: Economía general, economía española, economía internacional, teoría económica.

FUENTES: Información Comercial Española. Revista de Economía.
Boletín Económico de ICE.
Países de ICE.
Cuadernos Económicos de ICE.

COBERTURA TEMPORAL: Desde 1960 para *Información Comercial Española. Revista de Economía*.
Desde 1978 para las otras publicaciones.

ACTUALIZACION: Semanal.

VOLUMEN: 16.500 referencias.

MODELO DE REGISTRO

AUTOR: DE GRAUWE, PAUL.

TITULO: PERSPECTIVAS DE UNA UNION MONETARIA REDUCIDA EN 1999 (THE PROSPECTS OF A MINI CURRENCY UNION IN 1999).

REVISTA: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMIA.

NUMERO (MES)/PAGINAS: 756 (AGOSTO-SEPTIEMBRE)/9-24, 30 ref.

DESCRIPTORES: INTEGRACION EUROPEA / INTEGRACION MONETARIA / UNION MONETARIA /
CONVERGENCIA ECONOMICA.

IDENTIFICADORES: UEM / TRATADO DE LA UNION EUROPEA.

RESUMEN: En 1998 habrá que decidir qué países entrarán a formar parte de la Unión Monetaria y una de las hipótesis que se contempla es la de la creación de una Unión Monetaria reducida. En el presente artículo se analizan las ventajas o inconvenientes de una Unión de estas características partiendo de la teoría de las áreas monetarias óptimas. Seguidamente, se estudian diversas cuestiones de economía política del Tratado de Maastricht, finalizándose con el análisis de varios escenarios alternativos del tamaño de la futura Unión Monetaria.

AÑO DE PUBLICACION: 1996.

— Para solicitar información, diríjase a Base de Datos ICE. Biblioteca. Ministerio de Economía. P.º de la Castellana, 162, planta 1. 28071 Madrid. Teléfonos: (91) 349 35 14. Fax: (91) 349 60 75.

— Las publicaciones relativas a los documentos referenciados podrán adquirirse en el Punto de Venta de Publicaciones: P.º de la Castellana, 162, planta 0. 28071 Madrid. Teléf. (91) 349 36 47, o bien consultarse en Biblioteca, P.º de la Castellana, 162, 1.ª planta. Teléfono (91) 349 35 93.