



Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales

SEMINARIO INTERNACIONAL

COOPERACION POLITICA REGIONAL PARA LA DEMOCRACIA

16, 17 y 18 de agosto de 1985

Montevideo, Uruguay

EL TRATAMIENTO POLITICO

DE LA DEUDA EXTERNA

Ricardo Lagos

Este seminario es organizado por el programa de cooperación política regional del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) con el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

Se ha convertido en un lugar común sostener que el problema de la deuda externa debe resolverse a "nivel político", o que se requiere de voluntad política para ello. Sin discrepar de esta afirmación quisiera adelantar algunos juicios para hacer "operacional" la idea, de suerte que la retórica sea superada.

I) Porque un tratamiento político

Esencialmente por dos razones:

1) Es absolutamente imposible que la deuda se pague en la forma en que ella está estructurada. Pero -más importante- con las reestructuraciones de la deuda que se están haciendo desde 1983, tampoco se resolverá el problema de fondo. Renegociaciones que posponen las amortizaciones y donde se obtiene "new money" para el pago de intereses sólo postergan el problema y lo agrava a largo plazo. En otras palabras, todo el sacrificio de someterse al programa del Fondo Monetario Internacional no es para resolver, sino sólo para postergar el problema. Con el agravante que las tensiones sociales aumentan, el producto por habitante cae y nada se resuelve. Esto lo conocen todos los interesados (bancos privados y demás negociadores). ¿Cuál es la lógica, entonces, de estas renegociaciones? Este fenómeno recuerda lo acaecido durante la Depresión en los 30 donde los países de América Latina perdieron casi todas sus reservas de oro a la espera del ajuste automático que -sostenía la teoría del patrón oro- debía producirse para equilibrar las cuentas exteriores. En otro trabajo(*) he demostrado como los países que durante más tiempo estuvieron apegados a la ortodoxia económica de la época, fueron, en último término los que más perdieron; y al final, todos hubieron de abandonar dichos principios por fórmulas más heterodoxas. Hoy parecería ocurrir algo similar: aplicamos las recetas del FMI creyendo que nos ayudarán a resolver el problema, pese a que varios

(*) Ricardo Lagos, "El precio de la ortodoxia", El Trimestre Económico N°205
(Enero - Marzo 1985)

estudios demuestran que ello no será así. Y por ello, cambiar el enfoque económico requiere de una voluntad y concierto político de todos los interesados.

2) La segunda razón se refiere a que no es posible seguir considerando a países soberanos como deudores comunes y corrientes, sujetos a la jurisdicción de tribunales extranjeros y cuyos bienes (¿cuáles?) están sujetos a embargo. Un aspecto muy poco estudiado se refiere a las relaciones jurídicas entre bancos privados y Estados soberanos. Hubo por parte de los primeros reticencias para este tipo de operaciones en virtud de la diferente personería de las partes. Luego, ante la necesidad de reciclar los petrodólares, los remilgos jurídicos fueron desechados y se inició la desenfadada concesión de préstamos que se conoce. Al margen de la responsabilidad política y de control monetario de las autoridades de los países de los bancos acreedores por esta liberalidad crediticia (que se verá más adelante) existe una situación jurídica que requiere de una negociación entre estados (o sea política) para encarar este espinoso asunto. La mejor demostración de lo dicho es que aquellos países que ya están en moratoria han sido "convenientemente" olvidados, pues es claro que no pueden adoptarse medidas como las que se harían con un acreedor común.

II) El principio de la corresponsabilidad

Si la negociación debe ser política, esta debe comenzar por tener un diagnóstico diáfano respecto del problema. Sólo después de este ejercicio puede avanzarse hacia soluciones "técnicas". Veamos porqué

El "problema" de la deuda externa se explica en la gran liquidez internacional de los años 70. Esta liquidez, tiene variados orígenes, siendo fundamental la necesidad de reciclar los petrodólares de los países de la OPEP.

¿Qué medidas adoptan los países hoy acreedores ante este hecho? Prácticamente ninguna, en circunstancias que ello implicaba un cambio fundamental en las relaciones financieras internacionales. Dichos países participan sí en el aumento de los beneficios de la banca privada internacional vía recaudación impositiva. Pero, no hay medidas de control ante los grandes flujos que se desplazan de eurodólares (y el desmesurado crecimiento de este mercado) que tiene lugar en los 60 y 70. Y este es el origen del problema, pues to que ante las dificultades externas provenientes del alza de precios del petróleo, hay una liquidez en los bancos privados a la cual recurrir.

Esta responsabilidad de los países capitalistas en el origen del problema se ve agravada con las medidas de política económica que -velando por sus intereses inmediatos- adoptan para hacer frente al alza del petróleo. Políticas restrictivas de crecimiento económico, proteccionistas en el comercio internacional y con déficit fiscales por la carrera armamentista constituyen una mezcla explosiva y devastadora sobre nuestras economías que se traduce en: menores exportaciones a los países desarrollados y aumentos de las tasas de interés. Esto último es un fenómeno nuevo como consecuencia de la nueva modalidad financiera de la banca privada, a diferencia del pasado. Al momento de escribir estas líneas el cable informa que las exportaciones de América Latina han caído un 14% en el primer trimestre del 85 por el menor crecimiento de la economía de EE.UU. Es un buen ejemplo de lo dicho (*)

(*) Conforme a un estudio sobre Brasil, Chile y México un 1% menos de crecimiento de los países industrializados a partir de 1985 deterioraría la cuenta corriente de Brasil en U\$S 7.6 millones (17% de las exportaciones) en 1990; 2.9 mil millones la de México y en U\$S 1.4 mil millones la de Chile (también igual al 17% de sus exportaciones) Ver Morgan Guaranty Trust Co. Of New York "The LDC problem at the midpoint? World Financial Markets (Noviembre 1984)

En suma, debe iniciarse la negociación política aceptando el principio de la corresponsabilidad del problema de la deuda, tanto en su origen, como en su agravamiento como consecuencia de la política económica aplicada. Lo anterior, no es dejar de reconocer nuestros errores y responsabilidades, que son muchos, sino sólo colocar los hechos en una perspectiva equitativa.

III) Condiciones institucionales para negociar

Este es un tema que pocas veces se aborda con franqueza. Nadie es tan ingenuo como para no saber que todo ordenamiento económico obedece, en último término a relaciones de poder, y esto, con mayor razón en el ámbito internacional.

El orden económico internacional de hoy, surgido en Bretton Woods, así lo demuestra. La historia dirá tal vez si el Plan Keynes, derrotado por Mr. White hubiera sido más eficaz. Lo concreto es que en dichas negociaciones - se impone la tesis norteamericana y de paso se crea el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Lo que me interesa rescatar es que dicha negociación se hizo en el marco de una Conferencia igualitaria (1 país, 1 voto) y pese a ello el peso de un país era muy grande. Pero al menos, en teoría - todos eran iguales. Es indispensable rescatar este principio en toda negociación política de la deuda. Precisamente, por ser política no debe aceptarse ningún foro que implique un régimen desigual entre los Estados. En otras palabras, foros como el FMI no sirven en tanto allí 10 países tienen más del 70% de los votos. No debe aceptarse negociar allí, pues no es un problema técnico y mucho menos porque allí los países no tienen condiciones adecuadas de igualdad, -al menos de jure- para una negociación política.

Si existe Naciones Unidas y hay conciencia que este es un problema - que puede afectar la paz, nada más adecuado que ese foro para hacer el debate político. Procedimientos para que el debate sea eficaz hay muchos. Lo importante es el principio.

IV. La equidad en el ajuste y en la solución del problema

En la crisis de 1930 el orden económico internacional se desplomó - tanto en los centros como en la periferia, para usar una terminología ce- palina, Alemania repudia los compromisos de Versalles y Francia e Inglate- rra dejan de servir la deuda contraída con Estados Unidos con motivo de - la Primera Guerra Mundial, en tanto que América Latina hacia 1934 tenía a la mayoría de sus países sin servir la suya. Claro que en ese caso eran "viudas ricas" o "burgueses previsores" nuestros acreedores, los que, di- seminados por el mundo poco podían hacer, salvo lamentarse. Hoy la situa- ción es diferente, en tanto el no pago implica seguramente el derrumbe del sistema financiero al afectar a los principales bancos privados del mundo. Y el sistema financiero no ha sucumbido a los embates de la crisis.

Pero no está demás recordar que los que hoy nos exigen sumisión al sacrosanto principio de respeto a los contratos, hace solo 50 años que tu- vieron una conducta diferente.

Esto es lo que hace hoy el problema mas difícil que hace medio siglo, en tanto es la periferia la que aparece en problemas y el centro en condi- ciones de exigirle a ella una conducta "adecuada" que no haga peligrar todo el sistema.

Pero si todos somos responsables en el origen y propagación del pro- blema, todos debemos hacer esfuerzos y sacrificios compartidos para resol- verlo. Y hasta ahora sólo la periferia ha hecho sacrificios.

Postulo entonces que luego que la corresponsabilidad sea reconocida, el principio de igualdad en el sacrificio para resolver este problema sea aceptado como la consecuencia natural de ella. No necesito demostrar con números, como hemos tenido en la periferia, más desempleo, mayor caída del salario real, menor crecimiento económico, en suma un mucho mayor "ajuste recesivo" que los países del centro. O sea hasta ahora, todo el peso de la carga ha caído en nosotros. ¿Qué sacrificio ha hecho Estados Unidos, Japón o Europa? Si a cualquiera de dichos países les aplicáramos las recetas del FMI veríamos que están a años luz de tan ortodoxos postulados: aumentan el proteccionismo, no rebajan sino aumentan el déficit fiscal si ello aparece adecuado y las caídas en su consumo son mucho menores que en América Latina, la cual espera lograr que el ingreso per capita en 1990 sea igual a 1980.

Sólo después de aceptar una negociación política en un foro democrático que expresa la igualdad jurídica de los Estados y donde se acepte el principio de la corresponsabilidad del problema y por ende de la equidad en el peso de su solución, pueden abordarse las soluciones "técnicas" que hoy están en el debate.

Sostengo que el debate político debe preceder al técnico, pues aquel debe establecer los principios en que descansa lo técnico. Las soluciones son muchas, como lo demuestra el cuadro 1. (pag. 7) Pero, la mayoría de ellas debe adaptarse o guiarse por los principios políticos que ha delineado.

En caso contrario, se pretenderá mantener -por algún tiempo- un orden injusto, que a la larga no podrá subsistir.

Cuadro 1

RESUMEN DE PROPUESTAS SELECCIONADAS PARA ALIVIAAR LA CRISIS DE INDEUDAMIENTO

Gobierno de México *	Una nueva ventanilla en el Fondo Monetario Internacional para proveer financiamiento de ligera condicionalidad a países que enfrentan pagos por intereses en exceso de 2% real. Representa una ampliación del concepto en que se basa el actual servicio de financiamiento compensatorio del Fondo.
Kenen ^b	Según esta propuesta, los bancos privados cambiarían sus préstamos a países en desarrollo por bonos de 10-15 años que serían emitidos por una nueva organización internacional apoyada por la OCDE. Los préstamos se cambiarían con un descuento del 10% y la devaluación de los activos de los bancos le permitiría a la nueva institución reescalonar los préstamos de los países en desarrollo en condiciones más favorables.
Weinert ^c	Los bancos privados cambiarían sus préstamos a países en desarrollo por bonos que serían emitidos por el Banco Mundial y éste, a su vez, reprogramaría los préstamos en mejores condiciones. El ajuste se haría a valor nominal, pero los bonos retribuirían una tasa de interés reducida; esto distribuiría las pérdidas en un periodo más dilatado que en el plan Kenen, con su devaluación inmediata de 10% en el valor de los activos.
Zombanakis ^d	El Fondo Monetario Internacional extendería su programa de reajuste a 10-15 años. Los bancos privados reprogramarían entonces sus préstamos en una forma tal que fuera compatible con dicho programa de reajuste más largo y, a su vez, recibiría una garantía del Fondo Monetario Internacional con respecto a los vencimientos posteriores de la reprogramación.
Bolin y del Canto ^e	Proponen el establecimiento de una nueva institución pública para otorgar préstamos para llenar el vacío efectivo entre los vencimientos de corto plazo de los bancos privados y los de más largo plazo de los prestamistas multilaterales. Ellos también prevén una función financiera ampliada para los organismos de crédito de exportación de la OCDE. En lo que se refiere a la fluctuación en los tipos de interés, sugieren que el Banco Mundial provea financiamiento residual que efectivamente garantice un tipo de interés máximo para los países deudores.
Lever ^f	Sobre la base de una evaluación respecto a qué es lo que constituye un déficit razonable en cuenta corriente, debería ponerse a disposición de los países un monto máximo de financiamiento. Esta evaluación será hecha junto con el Fondo Monetario Internacional. Los préstamos bancarios en este programa también disfrutarían de garantías ofrecidas por los gobiernos de la OCDE.
Avramovic ^g y Masad ^h	Ambos proponen aumentos en la liquidez de los países en desarrollo mediante nuevas emisiones de derechos especiales de giro.

Fuente: Información tomada de M. Guerguil, "La crisis financiera internacional: diagnósticos y prescripciones" (mimeo.), CEPAL, División de Desarrollo Económico, noviembre, 1983.

* "Facilidad para el financiamiento del déficit de balanza de pagos provocado por las altas tasas de interés" (mimeo.), agosto 1983.

^b P. Kenen, "A bail-out for the banks", *New York Times*, 6 de marzo de 1983.

^c R. Weinert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 50, 1983, pp. 138-149.

^d M. Zombanakis, "The international debt threat: a way to avoid a crash", *The Economist*, 30 de abril de 1983, pp. 11-14.

^e W. Bolin y J. del Canto, "LDC debt: beyond crisis management", *Foreign Affairs*, 3er trimestre 1983, pp. 1099-1112.

^f H. Lever, "The international debt threat: a concerted way out", *The Economist*, 9 de julio de 1983, pp. 18-20.

^g D. Avramovic, "The debt problem of developing countries at end 1982", *Aussenwirtschaft*, marzo de 1983, pp. 65-80.

^h C. Masad, "La deuda externa y los problemas financieros de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 20, agosto de 1983, pp. 153-167.

En este sentido, es oportuno recordar que el tema de la deuda, por su gravedad ocultó el gran debate de los 70 sobre la necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional; pero ello no significa que las injusticias del sistema hayan desaparecido. A lo mejor, a partir de la deuda externa se puede comenzar a construir ese NOEI, pues no otra cosa sería aceptar principios como los enunciados.

Luchar por una solución política es luchar por una solución más equitativa que la que se pretende imponer vía el sistema actual. Pero, si a la larga, la actual se va a tornar inviable, es más lógico avanzar desde ya. No se trata de formar un club de deudores, sino un club para exigir que el peso de la solución del problema se reparta de un modo equilibrado y por cierto equilibrado en función de las capacidades de pago de cada país.

Constituir este club es en sí, un plan político para América Latina. ¿Para qué esperar que -como en otras épocas de nuestra historia- sean los porfiados hechos los que se impongan y nos hagan actuar ex-post? Ojalá esta reunión sea un ejercicio de anticipación.