



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

37
2ei

**LA CRISIS
DE LA DEUDA EXTERNA
EN LOS
FOROS INTERNACIONALES
1982 - 1985**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA
MA. GUADALUPE ZENDEJAS VARGAS**

MEXICO, D.F. 1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION.		1
PRIMERA PARTE.		
CAPITULO I:	<u>EL EXCESIVO ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE LOS PAISES EN DESARROLLO 1971 - 1982.</u>	
1.	Causas de la "privatización" de la deuda - externa de las naciones del Tercer Mundo...	11
2.	Características del proceso de "bancarización" de la deuda externa en los países sub desarrollados.....	27
3.	El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como acreedores.....	40
4.	Evolución y estructura del endeudamiento -- externo por categoría de países y región - geográfica.....	52
CAPITULO II:	<u>LA CRISIS DE PAGOS DE LOS PAISES DEL TERCER MUNDO Y LA REESTRUCTURACION DE SU DEUDA 1982-1985.</u>	
1.	Origen de la crisis financiera de los países en desarrollo.....	71
2.	Importancia y Características del proceso de reestructuración de la deuda externa.....	91
3.	El caso de México.....	120
4.	Balance y límites de las renegociaciones -- técnico-financieras.....	139

SEGUNDA PARTE.

CAPITULO III:	<u>EL ENFOQUE Y POLITICA DE LOS DIVERSOS ACREEDORES ANTE EL PROBLEMA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO DEL -- MUNDO EN DESARROLLO.</u>	
	1. La posición de los acreedores privados.....	153
	2. Los acreedores oficiales, el gobierno norteamericano y el "Plan Baker".....	165
	3. El Fondo Monetario Internacional.....	174
	4. La Banca de Desarrollo.....	186
CAPITULO IV:	<u>PROPUESTAS DE SOLUCION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS A LA CRISIS DE SU DEUDA EXTERNA.</u>	
	1. El SELA: antecedente de la negociación multilateral.....	195
	2. El Consenso de Cartagena.....	206
	3. Diversas alternativas individuales.....	218
CONCLUSIONES	229
ALTERNATIVA	239
ANEXO	243
BIBLIOGRAFIA	245

I N T R O D U C C I O N

La presente investigación tiene como objetivo central analizar el tratamiento que se le ha dado al tema de la deuda externa, a partir de un enfoque internacionalista, durante el período 1982-1985. Asimismo, busca determinar la posición y estrategia de los diversos acreedores y de los países - deudores respecto a la crisis financiera, a través del estudio de sus reuniones conjuntas e individuales.

La delimitación del tema al período mencionado, obedece a que en los dos primeros años (1982-1984), se identifica una etapa en la cual tanto - - acreedores como deudores manejan el problema de la deuda dentro del marco del esquema de reestructuración. Es a partir de 1985, que se empiezan a - - instrumentar cambios en la estrategia de ambas partes, pues los acreedores reconocen el fracaso del esquema fondomonetarista y muestran una cierta flexibilidad en aceptar fórmulas de pago diferentes al proceso de reestructura ción; por su parte, algunos países latinoamericanos siguen el camino de - - aplicar alternativas individuales, generando una amplia gama de propuestas de solución desde la perspectiva del deudor.

Las fuentes de información utilizadas en este trabajo son de diversa naturaleza, pero en general, se trató de acudir a las fuentes directas. Se consultaron principalmente publicaciones del Fondo Monetario Internacional

y del Banco Mundial; así como los documentos, resultado de las reuniones internacionales y de América Latina más relevantes. En el caso concreto de México, se consultaron también los documentos y publicaciones oficiales referentes a la reestructuración de la deuda de ese país con sus bancos acreedores. Asimismo, por la actualidad del tema, se revisaron una serie de artículos de diversas publicaciones y revistas especializadas.

El enfoque de análisis que se aplica a lo largo de la investigación, se sustenta en un punto de vista personal, que se sitúa dentro de la perspectiva de los países deudores, haciendo énfasis en las iniciativas que éstos han instrumentado o propuesto.

La elección del tema de estudio se justifica en el hecho de que si bien "la crisis de la deuda externa" es un problema que compete al área económica, su complejidad e implicaciones, poco a poco han rebasado ese límite, volviéndose una cuestión predominante en la esfera de las relaciones internacionales, generando no sólo una gran actividad en el seno de los organismos financieros; sino además, la creación de nuevos foros internacionales dedicados a analizar exclusivamente la dificultad de pagos de los países del Tercer Mundo. En ese sentido, surgen el Instituto de Finanzas Internacionales, Órgano que agrupa a la banca privada internacional y el Consejo de Cartagena, foro de los deudores latinoamericanos.

En efecto, a partir de la crisis financiera de México en agosto de 1982, el tema es discutido en todos los foros existentes, en la búsqueda de soluciones -al menos de corto plazo- que impidieran una suspensión de pagos generalizada del servicio de la deuda. Ya que para los acreedores dejar de percibir el capital programado por este concepto posiblemente habría provocado un grave desequilibrio en las finanzas internacionales; mientras para un número importante de naciones en desarrollo su grado de endeudamiento llegaba a niveles realmente altos y difíciles de manejar, por lo que el servicio de su deuda se hacía insostenible.

Así la magnitud y consecuencias del problema obligaron a una pronta -negociación entre acreedores y deudores, las reuniones urgentes entre ambas partes se multiplicaron; de la misma forma que las actividades de los organismos financieros internacionales aumentaron, todas con la finalidad de --discutir y presentar salidas a la crisis de la deuda. El resultado de estas negociaciones fue la aceptación de la banca privada de extender los vencimientos bajo la condición de que el deudor aplicara un programa de ajuste en su economía convenido previamente con el FMI. Si bien la reestructuración de la deuda significó inicialmente un alivio temporal para los países en desarrollo, pronto se hicieron evidentes sus limitaciones. A cinco años de su aplicación ha quedado ampliamente demostrado que el esquema ortodoxo impuesto por la banca internacional sólo aumenta las ganancias del gran capital, a costa de un mayor deterioro en el ritmo de crecimiento de las economías deudoras con graves consecuencias sobre el nivel de vida de sus pueblos.

En consecuencia, el problema de endeudamiento ya no se circunscribe únicamente a cuestiones financieras, las implicaciones sociales y políticas sobre los países en desarrollo exigen una solución urgente que realmente -- alivie la carga que representa cubrir el servicio de su deuda externa bancaria bajo las condiciones actuales.

En este contexto, el presente trabajo busca demostrar:

- Que en los diversos foros internacionales auspiciados por los acreedores -bancos privados, instituciones oficiales y organizaciones financieras internacionales- no se ofrecen alternativas de fondo para el problema de endeudamiento de los países del Tercer Mundo, ya que las estrategias y - enfoques que surgen de dichos foros están orientados a reforzar su posición de acreedores para mantener el control de la crisis de la deuda externa y en general, del sistema financiero internacional.

- Que existe una estrecha coordinación de trabajo y coincidencia de - intereses entre los bancos privados, sus gobiernos y organismos financieros internacionales, formando un frente común para imponer su estrategia de solución a los países deudores, como se comprueba en esta investigación.

- Desde el inicio de la crisis de la deuda externa, el prestatario se ha encontrado en desventaja frente a sus prestamistas: mientras los bancos han negociado en grupo, apoyados por sus gobiernos y los organismos internacionales; los deudores han sido obligados a negociar uno por uno. Esta - -

desventaja se ha acentuado porque los países han actuado desorganizada y tardíamente -desaprovechando el poder potencial de tomar acciones conjuntas- frente a un bloque acreedor que a lo largo de la crisis financiera ha reforzado su unidad y ha mantenido una actitud ampliamente previsor, que le ha permitido crear los mecanismos necesarios para protegerse sobre cualquier acción unilateral de las naciones prestatarias.

- Por tanto, se establece que una alternativa realmente favorable a los países deudores sólo puede surgir de ellos mismos, ya sea en forma individual o colectiva. Actualmente, existen un sinnúmero de valiosas propuestas de solución al problema de la deuda, concretamente en América Latina; aunque algunas de ellas han logrado consenso en su elaboración, no se ha llegado al consenso para su instrumentación, razón por la cual ciertas naciones han optado por aplicar una fórmula individual, tal es el caso de Perú y recientemente Brasil.

El desarrollo de la investigación comprende dos grandes partes. La primera parte, es en general, de carácter teórico, en la cual se establecen los antecedentes y la explosión de la crisis de la deuda externa; así como, el manejo de la misma a partir del esquema de reestructuración.

Así, en el primer capítulo se analizan los factores que determinaron el excesivo endeudamiento externo de origen privado de un número importante de países del Tercer Mundo durante la década de los años setenta y las caracte-

risticas de este tipo de financiamiento; el capítulo termina dando un panorama general de la estructura de la deuda externa por regiones al final de la década.

El segundo capítulo trata la explosión y manejo de la crisis de pagos durante el período 1982-1985. Inicialmente, se expone la situación de la economía mundial a principios de los años ochenta; los cambios en los mercados financieros internacionales y en las características de los créditos comerciales, como antecedentes de la crisis de 1982. Posteriormente, se detalla el proceso de reestructuración como solución a la crisis de la deuda externa, estableciendo su conceptualidad y mecanismo; así como, las condiciones e implicaciones para los países deudores. El proceso de reestructuración se ilustra con el caso de México, ya que el esquema acordado por dicho país con sus acreedores ha sido la base para las reestructuraciones subsiguientes. Por último, se presenta una breve evaluación de los resultados de la reestructuración de la deuda externa bancaria después de tres años de su aplicación, con especial atención sobre los efectos en la región de América Latina.

En la segunda parte, se abordan las reuniones más relevantes en los diversos foros internacionales que se sucedieron a raíz de la crisis de la deuda externa durante los primeros tres años (1982-1985), lo cual nos permite determinar la posición, política y estrategia de los diferentes acreedores

y de los países deudores respecto al problema de endeudamiento.

Así, el tercer capítulo se destina a analizar los foros de los acreedores privados y organismos internacionales que han tenido una influencia determinante en el control de la crisis de pagos del mundo en desarrollo. - Inicialmente, se estudia el origen, función e importancia del Instituto de Finanzas Internacional, Órgano propio de la banca privada; posteriormente, se aborda el papel de los acreedores oficiales, centrando la atención en la participación del gobierno norteamericano en ese proceso de control; y, finalmente, se subraya la participación clave del Fondo Monetario Internacional en las negociaciones entre la banca internacional y los países deudores.

El cuarto y último capítulo, se destina a presentar un panorama general de la perspectiva del deudor. Se revisan las diversas actitudes de los países del Tercer Mundo a lo largo de la crisis de la deuda, dedicando gran parte a las reuniones del Consenso de Cartagena, foro latinoamericano que se crea para analizar y plantear acciones concretas respecto a su crisis financiera. Dicho foro, resulta de fundamental importancia, dado que presenta un nuevo enfoque que incluye las implicaciones sociales y políticas del problema de endeudamiento. Se cierra el capítulo exponiendo brevemente las diversas iniciativas de solución propuestas e/o instrumentadas por los países de América Latina. - -

Como resultado de la investigación, se incluye una serie de conclusiones que confirman las premisas implícitas o explícitas en este trabajo; asimismo, se presenta una alternativa al agobiante problema de la deuda externa de los países del Tercer Mundo. Es importante señalar que, aunque esta investigación pretende dar un panorama general de la situación de la deuda externa; sin embargo, se centra en el aspecto de las negociaciones internacionales, por lo que creemos importante puntualizar que el estudio del tema no se agota aquí, por el contrario, reafirma la necesidad de abordar ampliamente otros aspectos como serían: la operatividad del derecho económico internacional, la viabilidad de los organismos financieros internacionales, - etc.

PRIMERA PARTE

C A P I T U L O I

EL EXCESIVO ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE LOS PAISES
EN DESARROLLO 1971 - 1980

Esta primera parte de la investigación tiene como propósito estudiar - los orígenes de la crisis de la deuda externa y también analizar la participación de los acreedores y deudores en la gestación, crisis y solución del problema de endeudamiento de las naciones del Tercer Mundo, a partir de un enfoque internacionalista. Si bien, el desarrollo de esta parte resulta un tanto amplia, se explica en la necesidad de establecer el marco de referencia y los instrumentos de análisis suficientes para una mejor comprensión - del debate sobre el tema de la deuda externa que surge en el seno de todos los foros internacionales a raíz de la crisis de pagos de 1982.

Por tanto, este primer capítulo se dedica a establecer los factores - que determinaron que la banca internacional canalizara gran parte de sus recursos a los gobiernos soberanos; después se explica porque los países en - desarrollo acudieron al mercado privado de capitales para financiarse.

1. CAUSAS DE LA "PRIVATIZACION" DE LA DEUDA EXTERNA DE LAS NACIONES DEL TERCER MUNDO.

Conviene iniciar este trabajo señalando los principales elementos que se conjugaron para crear el proceso "privatización" de la deuda externa de los países en desarrollo, el cual generó un cambio radical en cuanto a la - estructura y volumen de su endeudamiento; esto es, el giro de un financiamiento de tipo oficial al financiamiento proveniente de fuentes comerciales.

Con ese propósito se enumeran los factores relevantes que contribuyeron al exceso de liquidez en los mercados financieros internacionales, también se analizan las variables externas e internas que provocaron la - - -

creciente demanda de recursos en los países del Tercer Mundo, particularmente los de mediano ingreso incursionaron en forma activa al dinámico y volátil mercado privado de capitales, convirtiéndose en los principales receptores de los créditos de origen privado.

Hasta 1974, gobiernos e instituciones multilaterales constituyeron los principales proveedores de capital externo a los países en desarrollo, por lo que, tenían limitado acceso a los mercados financieros internacionales. Para 1971, el financiamiento externo proporcionado por fuentes oficiales representaba las dos terceras partes de la deuda externa total del grupo en desarrollo; mientras el otro tercio consistía en deuda con proveedores o bancos privados, que en general eran créditos destinados al financiamiento comercial a corto plazo y muy pocos a gobiernos soberanos o relacionados con proyectos (1).

Sin embargo, se conjugaron varios acontecimientos internacionales que dieron lugar a transformaciones del sistema monetario mundial como la internacionalización de la banca que ante un mayor impulso de sus actividades se convirtieron en los principales proveedores de fondos de los países del Tercer Mundo. A partir de entonces, hubo un rápido incremento del volumen de préstamos que los bancos privados concedieron al mundo en desarrollo.

(1) The Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, Nueva York, Febrero, 1983, p. 2.

Son muchos y complejos los factores que estimularon la actividad crediticia privada, entre los cuales nos interesa destacar los siguientes: -- primero, la capacidad de los bancos comerciales de dar crédito a los países en desarrollo aumentó considerablemente porque la demanda de préstamos de los países capitalistas desarrollados no había crecido lo suficiente a causa del ajuste recesivo de 1974-1975, seguido de una recuperación sólo parcial en los años subsiguientes, que culminó en 1980 en la peor y más prolongada recesión conocida desde la segunda guerra (2).

En efecto, durante la década pasada los principales problemas que enfrentaban las autoridades nacionales de los países industriales eran: la inflación que permanecía demasiado alta; tasas de crecimiento bajas o negativas y altos niveles de desempleo, teniendo adversos efectos no sólo en sus economías, sino también en las naciones en desarrollo. Dentro de este grupo de problemas, abatir la inflación permaneció como principal objetivo de sus políticas financieras.

Con el propósito de disminuir los efectos de la recesión, los países desarrollados --en especial Estados Unidos-- aplicaron medidas restrictivas, con la consecuente reducción de la demanda de crédito, generando a su vez un exceso de dólares tanto en Estados Unidos como en Europa. Dichos capitales siempre en la búsqueda de la máxima tasa de ganancia, superaron --

(2) Jorge Espinosa Carranza, "Los Mercados Financieros Internacionales y los Problemas de la Deuda Externa Latinoamericana", en Comercio Exterior, Volumen 34, Número 3, México, Marzo 1984, p. 240.

políticas de regulación monetaria de sus gobiernos, logrando no sólo la consolidación sino también la expansión de la banca transnacional (3). -- Prueba de ello, fue el máximo nivel que alcanzó el mercado de capitales, al registrar una fuerte actividad crediticia en la segunda mitad de la década pasada y la creación de centros financieros en algunos países subdesarrollados como Kuwait, Hong Kong, Panamá, entre otros, conocidos por "paraísos financieros" que entre las numerosas ventajas que ofrecen, está la libre operación de los bancos, pero siempre controlados por la matriz establecida en los países desarrollados (4).

Así, la crisis de las economías industriales tuvo su contraparte en la rápida expansión de la banca transnacional encabezada por las instituciones estadounidenses, a la que se unieron las europeas, canadienses y japonesas, cuando "el total de préstamos externos a entidades no bancarias concedidos por los principales centros financieros se expandió en 1973 en más del 50%, en 1974 en 40%, luego hasta fines de la década continuó creciendo a tasas anuales que fluctuaron entre el 20% y el 30%. En consecuencia, la masa monetaria controlada por los bancos transnacionales fue en 1980, casi dos veces mayor que la de 1970; su tamaño neto superó los 700 mil millones de dólares". (5)

(3) Rosario Green, "Estado y Banca Transnacional", Ed. Nueva Imagen - CEESTEM, México 1984, p. 124.

(4) Idem, p. 114.

(5) Idem, p. 113.

Además, de esta expansión del capital financiero, inherente a las condiciones del actual grado de desarrollo del sistema capitalista, se sumó un elemento que contribuyó a su fortalecimiento: el excedente de capitales de los países miembros de la OPEP -- como consecuencia del alza en los precios del petróleo en 1973-1974- cuyo superávit en cuenta corriente se elevó de 7 mil millones de dólares en 1973 a 68 mil millones en 1974". (6)

Los gobiernos de los países industriales preocupados porque dicho superávit continuaría a niveles muy altos indefinidamente, mientras los países de la OPEP presentaban límites en la capacidad de absorción de tan elevados capitales, no sólo apoyaron sino que además promovieron una mayor actividad crediticia de su banca privada, siendo las naciones subdesarrolladas las principales receptoras de ese excedente de capitales. De esta forma, los bancos en los cuales los países petroleros colocaron gran parte de sus superávits, se encargaron de efectuar el reciclaje de los petrodólares. (7) Concentrado -- así, una oferta extraordinaria de fondos en un número reducido de países, por una parte, junto a una demanda equivalente de liquidez que generó en los mercados financieros privados un proceso masivo de intermediación financiera. La mayor parte de este proceso se encauzó por la vía del mercado de eurodivisas, cuyo tamaño -- medido por el saldo neto de los créditos internacionales -- suministrados- aumentó de 100 mil millones de dólares en 1971, a 810 mil --

(6) The Morgan Guaranty Trust, op. cit., p. 3.

(7) Idem.

millones en 1980, para llegar a un billón 20 mil millones de dólares a diciembre de 1982. (8)

Gracias sólo a este papel de intermediarios financieros la banca transnacional incrementó en gran medida la reproducción de su capital "se estima que el total de préstamos al extranjero de los principales bancos internacionales se duplicó de 154 mil millones de dólares en 1973, a 300 mil millones en 1976". (9)

Este proceso de expansión de los bancos comerciales fortaleció por el reciclaje de los petrodólares de los países de la OPEP, generó una desordenada y excesiva liquidez en el mercado internacional de capitales, en un momento en que las economías industriales no podían absorber fuertes volúmenes, -- debido a su tendencia recesiva. Ante la necesidad de colocar en términos rentables sus capitales, la banca privada se volvió más agresiva y novedosa, al registrarse un "auge crediticio" hacia el mundo en desarrollo a partir de 1974, proceso que ya presentaba esa tendencia en la década de los 60's y que dio origen prácticamente a una saturación de créditos comerciales hacia 1981. (10)

En efecto, los excedentes de capital de la banca transnacional condujo a una fuerte competencia interbancaria y a una creciente búsqueda de ganancias,

(9) Rosario Green, op. cit., p. 127

(10) Jorge Espinosa Carranza, op. cit., p. 240.

ofreciendo a los países en desarrollo, préstamos en condiciones inicialmente atractivas -ventaja que como veremos más adelante, fue sólo transitoria-. Esta nueva orientación del capital internacional tuvo una amplia y alegre respuesta de estos países con grandes necesidades de financiamiento externo, que ante la disponibilidad de fondos se volcaron a contratar créditos con los bancos comerciales, cambiando su posición tradicionalmente conservadora a una facilidad crediticia hacia los gobiernos soberanos.

Por su parte, las economías del Tercer Mundo presentaron una creciente necesidad de financiamiento externo. Así, tenemos que a principios de la década de los 70's algunas naciones en desarrollo de mediano ingreso experimentaron una fuerte demanda de recursos financieros, gracias a las políticas de expansión económica sustentadas en un eventual "boom petrolero", tal fue el caso de México, o un proceso acelerado de industrialización como el ejemplo de Brasil, en muchas ocasiones autoridades de estos países afirmaban que pronto se convertirían en nuevos países industriales, lo cual, claro no sucedió al cambiar las condiciones favorables de los precios del petróleo y del comercio internacional en su conjunto, pero sí se convirtieron en los nuevos y más grandes deudores.

De esta forma, la expansión económica entre los mayores prestatarios en desarrollo fue sostenida a una tasa anual de 5.5 por ciento en 1974-1975, debido a que existía disponible el financiamiento para sus importaciones. Lo

cual, a su vez, ayudó a reanudar el crecimiento en las naciones industriales, al continuar expandiendo sus exportaciones -al menos temporalmente- a los países del Tercer Mundo. (11)

Sin embargo, los efectos positivos de este alto y continuo financiamiento externo duraron poco tiempo, cambios en el comercio mundial como la baja - en los precios de las materias primas, particularmente del petróleo; y en las condiciones de los mercados internacionales de capital, como el alza de las tasas de interés, fueron importantes factores que contribuyeron a que esa situación favorable pronto se revirtiera en un crónico déficit en la balanza de pagos.

Efectivamente, fuera del reducido grupo de países petroleros, el mundo - en desarrollo, en general, experimentó graves problemas en la mayor parte de los años 1970, una combinación de sucesos hizo que el medio económico internacional afectara su crecimiento y que se agravaran sus problemas económicos, - en particular, el ajuste de balanza de pagos.

Dentro de los acontecimientos externos destacan las fluctuaciones sustanciales en los precios del mercado mundial de los productos primarios, la recesión de la actividad económica en las economías industriales y la cuadruplicación del precio del petróleo en 1973, todos fueron factores importantes que -

(11) The Morgan Guaranty Trust, op. cit., p. 2.

contribuyeron a un mayor deterioro de las posiciones en cuenta corriente de la mayoría de los países en desarrollo no petroleros, propiciando una urgente necesidad de incrementar el financiamiento externo. (12) Los bancos privados con alto volumen de liquidez financiera, ansiosos de encontrar oportunidades donde colocarlos en forma rentable, orientaron sus recursos hacia esos países, con el beneplácito de los gobiernos de los países industriales que aprobaron esta decisión y dieron la bienvenida al deseo de la banca de responder positivamente a esa demanda de capital externo.

A partir de entonces, hubo un rápido incremento del volumen de préstamos que los bancos privados concedieron a los países en desarrollo, la región de América Latina se presenta como la principal receptora de esos recursos, proceso crediticio que desembocó en una expansión progresiva hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta.

Si bien, la intermediación financiera de los bancos fue inicialmente positiva, en particular, los años siguientes a la primera crisis del petróleo en que los países afectados por el alza del energético lograron saldar grandes desequilibrios de balanza de pagos, el alto volumen y las condiciones de los préstamos contratados hizo que ese financiamiento tuviera graves efectos posteriores.

(12) Mohsin Khan y Malcolm Knight, "Fuentes de Problemas de Pagos en Países menos Desarrollados", en Finanzas y Desarrollo, Volumen 20, Núm. 4, -- Diciembre 1983, p. 2.

A las condiciones adversas dentro del ámbito externo se agregaron problemas de carácter interno que afectaban a los prestatarios: medidas inflacionarias, políticas rígidas del tipo de cambio y restricciones al comercio, creando presiones de demanda interna que conllevaron a una pérdida acumulada de competitividad internacional, aumentando las dificultades en cuenta corriente y de balanza de pagos. (13)

Por tanto, uno de los principales factores que incrementó la demanda de financiamiento externo fue el déficit siempre creciente de las balanzas de pagos de los países en desarrollo. Estos déficits aumentaron de manera vertiginosa, al mismo tiempo que instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, carecían de recursos suficientes para financiarlos. Además, de que estos organismos seguían la política de limitar sus créditos a los países de mediano ingreso, por considerar que contaban con la madurez y estabilidad económica suficiente para obtener recursos financieros de fuentes privadas. (14)

Ciertamente, la política del FMI y del Banco fue de alentar el endeudamiento externo de origen privado de los países del Tercer Mundo, haciendo caso omiso del destino de los fondos y del ambiente de despilfarro que prevalecía en gran número de ellos, tampoco, en ese momento, se hablaba de austeri-

(13) Idem.

(14) Richard L. Bernal, "Los Bancos Transnacionales, el FMI y la Deuda Externa de los Países en Desarrollo", Comercio Exterior, Volumen 35, -- Núm. 2, Febrero 1985, México, p. 118.

dad, es sólo a partir de la crisis de la deuda externa cuando la necesidad - del ajuste económico en los países deudores se convirtió en la principal tesis y requisito de esas instituciones financieras internacionales para conceder recursos.

De esta forma, la rápida expansión del endeudamiento externo de origen privado de los países en desarrollo fue producto de una combinación de elementos: su fuerte demanda de créditos ante un lento aumento del financiamiento de tipo oficial; y por parte de la oferta, la existencia de una liquidez excesiva en el mercado de euromonedas (*), que para colocarla rentablemente, los banqueros internacionales llegaron a ejercer presiones sobre los gobiernos de las naciones en desarrollo. (15) En efecto, durante la década de los setenta, período de "auge crediticio" sobretodo a partir de la segunda mitad, era muy común ver a los banqueros hacer fila ávidamente en los Ministerios de Hacienda y del sector privado, encargadas de contratar los créditos, ofrecer prácticamente los préstamos. Hecho que, sucedía no sólo en los países subdesarrollados de alto ingreso, cuyo endeudamiento externo estaba respaldado por sus recursos energéticos o un cierto despegue industrial, sino como se ha mencionado, también se dirigían a los países no petroleros; ante tal necesidad de los bancos de colocar sus capitales no realiza-

(*) Monedas de cualquier país desarrollado que circulan fuera de sus fronteras "libremente", al margen de las regulaciones y de los intercambios mercantiles internacionales, en Rosario Green, "Estado y Banca...", - p. 188.

(15) Rosario Green, op. cit., p. 128.

ban una evaluación exhaustiva del riesgo bancario. (16)

En este contexto, tanto gobiernos y bancos acreedores "prácticamente estaban aceptando que el financiamiento era requerido en términos de reconocimiento explícito de los problemas económicos y políticos especiales de los países del Tercer Mundo y que muchos de éstos serían incapaces de hacer frente a las obligaciones de su deuda externa". (17) Situación que en la actualidad han olvidado los acreedores, al culpar únicamente a los prestatarios del desmedido endeudamiento externo, evadiendo así su responsabilidad y participación en el problema.

El ambiente de bonanza crediticia se empezó a modificar cuando el segundo aumento de los precios del petróleo en 1979 y el impacto de las políticas fiscal y monetaria restrictivas en los países industriales, adoptadas para controlar la inflación, dieron como resultado un estancamiento del comercio mundial y un agudo incremento en las tasas de interés nominales y reales. El efecto fue un sustancial incremento en las obligaciones del servicio de la deuda conduciendo a atrasos, los cuales a su vez, precipitaron a una repentina reducción en los préstamos netos por los bancos.

(16) Christine Bogdanowicz-Bindert, "Reestructuración de la Deuda Externa: La Perspectiva del Deudor", Comercio Exterior, Volumen 33, Núm. 11, -- Noviembre 1983, pp. 987-988.

(17) Report by a Commonwealth Group of Experts, "The Debt Crisis and the World Economy". Commonwealth Secretariat Publications, Londres 1984, -- p. 3.

Las obligaciones de la deuda, contratadas bajo lo que parecía ser en circunstancias favorables, cesó de ser viable. El papel de intermediario jugado por los bancos -el cual hizo el financiamiento fácilmente disponible a tasas de interés reales bajas durante los 1970's- también promovió en algunos países deudores adoptar políticas expansivas más para el consumo que para la inversión, contribuyendo entonces a sus enormes déficits presupuestales y a la acumulación de la deuda.

Las siguientes estadísticas demuestran lo anterior: el total de la deuda externa a largo plazo de los países en desarrollo a finales de 1983 era de alrededor de 600-650 mil millones de dólares, con 125-150 mil millones de dólares de deuda a corto plazo; y cerca del 85% del total fue contabilizado por los países en desarrollo no petroleros. La deuda se incrementó 5 veces después de 1973 en términos nominales y más del doble en términos reales. Principalmente, se acumuló durante el período 1974-1982 cuando un déficit total (y aumento de reservas) de 587 mil millones de dólares por los países en desarrollo no-petroleros fue financiado como sigue: 29% de flujos que no crean endeudamiento, inversión extranjera directa; 22% por capital a largo plazo de fuentes oficiales, principalmente créditos de exportación y de instituciones internacionales; y el remanente (49%) por préstamos de los mercados privados, la mayoría bancarios. (18) En consecuencia, para 1983 cerca de la mitad de la

(18) Idem, p. 17-19.

deuda a largo plazo de los países no petroleros junto con casi toda la deuda a corto plazo y el rápido endeudamiento de algunos exportadores de petróleo, se debían a los bancos privados.

Hasta aquí, hemos ubicado los cambios fundamentales en los mercados internacionales de capital: la culminación del proceso de monopolización del capital bancario como consecuencia de una baja demanda crediticia en las economías industriales frente a un crecimiento acelerado del mercado de eurodivisas; así como, los principales factores que motivaron la incursión de los países del Tercer Mundo en el mercado privado de capitales.

También, analizamos los principales cambios en el área de comercio internacional y en la actividad económica de los países industriales. Tal es el caso del alza en los precios del petróleo de 1973 que tuvo un doble impacto: por un lado, las excedentes de capital provenientes de los países de la OPEP actuaron como catalizador en la expansión del capital financiero internacional; por otro lado, para los países en desarrollo importadores de petróleo representó un duro golpe, que desequilibró aún más su balanza de pagos y por consecuencia, incrementó en gran medida la demanda de liquidez ya existente. (19)

La recesión de los países industriales también tuvo graves repercusiones sobre el mundo en desarrollo, sobretudo porque su tasa de crecimiento está estrechamente ligada al ritmo de actividad económica de aquellos países.

(19) Jorge Espinosa Carranza, op. cit., p. 240-241.

Así, el carácter recesivo de las economías desarrolladas reflejado en altas - tasas de inflación y desempleo que registraron durante la mayor parte de la - década pasada, fue resuelto mediante políticas comerciales restrictivas y especulación en los mercados financieros, dando como resultado el deterioro de los precios de las materias primas, -en especial del petróleo-, y el alza - en las tasas de interés internacionales, respectivamente.

De esta forma, el mundo industrial transfirió, gran parte de su crisis - económica a los países en desarrollo como históricamente ha sido demostrado. En efecto, ya a principios de la presente década esas naciones habían logrado reducir la inflación y se colocaban nuevamente como principales oferentes de fondos en los mercados cambiarios. Lo cual se explica por el considerable - incremento en los precios de sus exportaciones, básicamente de bienes de capi tal y por la exportación de capital de los países deudores hacia las naciones acreedoras vía pago de intereses, proceso que analizamos en las siguientes - páginas. Mientras la posición del grupo en desarrollo se agravó a niveles - nunca vistos: un alto déficit en su balanza de pagos, marcado deterioro en - el precio y volumen de sus exportaciones, elevada tasa inflacionaria -en algunos países llegó a tres dígitos-, y creciente nivel de desempleo, todo -- esto dentro del marco de una tasa de crecimiento negativa. (20)

(20) Fondo Monetario Internacional, "Annual Report 1983". Washington, D.C., p. 10-13.

En este proceso de privatización" del endeudamiento del Tercer Mundo, el papel del Fondo Monetario y del Banco Mundial, como instituciones financieras, fue mantener una posición aprobatoria a todo lo que acontecía, en especial a la tendencia monopólica del sistema monetario internacional. En cuanto a su posición como acreedores, podemos afirmar que fue baja su actividad, ya que si bien el intento del Fondo fue concentrar la asistencia oficial en aquellos países subdesarrollados más seriamente afectados por el alza en los precios - del petróleo, ésta fue insuficiente; además, de las condiciones tan rigurosas de acceso a sus tramos superiores de crédito creando un gran vacío de financiamiento externo, específicamente en los países más endeudados. (21) Tema que abordamos más ampliamente en el inciso tres.

(21) Richard L. Bernal, op. cit., p. 118-119.

2. CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE "BANCARIZACION" DE LA DEUDA EXTERNA EN -
LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.

En este apartado nos interesa detallar el proceso "bancarización" del - endeudamiento externo de los países en desarrollo que modificó en forma radi- cal la estructura y volumen de su financiamiento tradicional. Con ese obje- tivo, se señalan los cambios de operación que efectuó la banca transnacional para canalizar sus recursos a los gobiernos soberanos; también, se analizan las características de los créditos bancarios -inicialmente favorables- que motivaron que un número importante de esas naciones acudiera a tal financia- miento.

Como ya se mencionó, las instituciones proveedoras del tipo de financia- miento comercial son los bancos privados. Estas instituciones de crédito se caracterizan fundamentalmente por el afán de lucro, financian a entidades - privadas y públicas analizando el grado de confiabilidad y solvencia finan- ciera, algunas veces respaldadas por gobiernos; en consecuencia, no tienen - como principal objetivo el que sus créditos sean destinados a fomentar acti- vidades de desarrollo y/o prioritarias para un país, sino maximizar su tasa de ganancia.

La fuerte dinámica de la propia actividad bancaria internacional obligó a que los bancos cambiaran de formas, buscando adaptarse a las nuevas cir- - cunstancias. Presionados por las fuerzas del mercado y apoyados en su fun- ción de intermediarios de capital, éstos se hicieron más competitivos y agre- sivos, adoptando políticas de préstamos más liberales y desplazándose a acti

vidades nuevas, con una marcada tendencia a la transnacionalización.

Con ese propósito la banca privada internacional amplió y diversificó - la gama de servicios que ofrecía, de la cual, podemos distinguir tres tipos:

- a) "Al menudeo" a clientes individuales.
- b) "Al mayoreo" es decir, préstamos para financiar el comercio o proyectos de las grandes empresas y para el financiamiento de balanza de pagos.
- c) Servicios por los que se obtiene retribuciones: inversiones de fondos, asesoría financiera, suscripción y emisión de bonos, operaciones de cambio de moneda y actividades no convencionales, tal como - los seguros y arrendamientos. (22)

Esta diversificación de actividades marcó la consolidación de la banca transnacional, colocándola como rectora del proceso de centralización y concentración de capital en la fase contemporánea del sistema capitalista, a - través de sus actividades especulativas y bursátiles con las llamadas euron nedas y de sus operaciones de préstamo a naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Por tanto, los bancos transnacionales "son grandes entidades de con trol de recursos y mercados que constituyen partes operativas fundamentales de una nueva racionalidad y estructura de poder internacional que busca maxi mizar los beneficios en forma global con estrategias totales para planificar

(22) Idem, p. 116.

los factores productivos (en este caso capital) tendientes a la dominación - no estática, sino dinámica del sistema mundial". (23)

Dicho control del sistema financiero internacional implicó mayor concentración del capital dinerario frente a las diversas dificultades para su -- orientación hacia los sujetos de crédito tradicionales. (24) Por tanto, - el fuerte excedente de recursos financieros empezó a ser colocado en los -- países en desarrollo, en particular al sector público, tendencia que alcanzó su nivel máximo a partir de 1974. Al parecer la banca no siguió un criterio riguroso -o no quiso hacerlo- en el otorgamiento de préstamos a sus nuevos receptores, sin embargo, existían ciertos indicadores que en la actualidad - han sido modificados, siendo más rigurosos. En primer lugar, los países que recibieron mayor financiamiento de tipo privado fueron los petroleros; se-- seguidos por las naciones con altos ingresos dentro del grupo en desarrollo; - aquellos con sistemas políticos estables, y claro, que mantuvieran buenas re-- laciones con la comunidad financiera internacional. Si bien, los países que cumplían con una o varias de estas características eran considerados como - buenos sujetos de crédito como lo fue la región de América Latina, en gene-- ral, la mayoría de los países del grupo en desarrollo recibió financiamiento privado, aunque en diferentes grados.

(23) Rosario Green, op. cit., p. 113.

(24) El resto de este apartado está basado en Rosario Green, "Estado y Banca Transnacional", Capítulo III. B., estudio que contiene un amplio - análisis sobre la operación de la banca transnacional en los países en desarrollo.

Por tanto, un cambio radical dentro de los servicios de la banca transnacional, fue considerar a los gobiernos soberanos de los países en desarrollo como importantes sujetos de crédito. Hecho que mostraba su necesidad de encontrar receptores para el gran excedente de recursos financieros que experimentaba.

A su vez, la inclusión de los gobiernos como sujetos de crédito implicó profundas transformaciones en el sistema de operación de las instituciones privadas en cuanto a volumen y características de los créditos. El monto de financiamiento externo que demanda un gobierno, lógicamente difiere del financiamiento que requiere una empresa por grande que ésta sea, también es cierto que las condiciones en que se otorga el crédito a una y otra entidad cambian sustancialmente.

Para el financiamiento a gobiernos prestatarios surgieron varios mecanismos de crédito: sindicaciones, carteras, emisión de bonos, etc., siendo el primero el más común dado sus características. Una sindicación es un crédito de alto monto, denominado en dólares que otorga un conjunto de bancos (de nacionalidad diferente) que se asocian en forma transitoria para reunir el capital y establecer las condiciones del préstamo. La negociación y contratación de este tipo de crédito ofreció al prestatario la ventaja de contar con fuentes de recursos de disponibilidad inmediata, pero implicó considerables cargos adicionales por concepto de manejo y asesoría financiera. A diferencia de las enormes ventajas que ofrecen a los prestamistas: en primer lugar les permite diversificar el riesgo bancario, obtienen importantes ganancias --

extras por el manejo del crédito, establecen favorables relaciones de trabajo con otros bancos, situación que fortalece su posición de grupo como acreedores.

En cuanto a su organización y estructura como instituciones bancarias, - también, sufrieron importantes modificaciones: la creación de nuevos centros financieros en los países subdesarrollados como Bahamas, Gran Caimán, Panamá, Hong Kong, Singapur, Bahrein, Abudhabi, entre los más destacados, surgen como consecuencia de la expansión de la banca comercial y del creciente financiamiento hacia los países en desarrollo. La creación de estos nuevos centros - facilitó las operaciones financieras de los bancos privados en los países subdesarrollados; además, de que les permitió realizar las transacciones al margen de las legislaciones bancarias. Al igual que las filiales de las empresas están controladas por su empresa matriz, los centros financieros en los países en desarrollo operan de acuerdo a las directrices de los centros tradicionales, ubicados en los países desarrollados como son Nueva York y Londres. La preferencia de la banca transnacional de tener extensiones de sus matrices en algunos países en desarrollo radica en las grandes ganancias que obtienen al funcionar con bajos costos de operación y facilitar la especulación con divisas, gracias al control de la liquidez en las diferentes zonas geográficas.

La mayor dinámica de las actividades de la banca privada, así como la ampliación de sus sistemas de operación y sucursales bancarias, tuvieron como principal objetivo el control del sistema financiero internacional y la obten

ción de mayores ganancias. Por tanto, la banca transnacional logró importantes ventajas para sus operaciones en el ámbito internacional:

- 1) Contar con mayor liquidez y servir en forma más eficiente a su clientela de grandes empresas transnacionales. (Existe una estrecha relación entre las empresas transnacionales y los bancos de determinado país, en ciertas etapas se presenta el dominio de uno sobre otro, específicamente en época de crisis predomina el capital financiero).
- 2) Diversificar la cartera. Una cartera diversificada desde el punto de vista internacional reduce el riesgo bancario de sufrir consecuencias desfavorables debido a cambios políticos y económicos en determinado país o en cierta región. Ventaja que comprobó su efectividad cuando estalló la crisis de la deuda externa.
- 3) Evitar sujetarse a los reglamentos nacionales. La extensión de los centros financieros matrices hacia los países subdesarrollados, permite por un lado, evadir las políticas financieras de su país de origen y por otro lado, las sucursales operan en países en desarrollo con regulaciones financieras liberales.
- 4) Aumentar las utilidades, aprovechando los diferenciales de las tasas de interés y las variaciones del tipo de cambio en los diferentes mercados monetarios nacionales, como consecuencia de la amplia gama

de créditos a los gobiernos y sector privado de los países del Tercer Mundo. (25)

Como se puede observar, las innovaciones en cuanto a sistemas de operación de la banca transnacional tenfa como principal fin, tener el control de la excesiva liquidez internacional y su canalización con altas tasas de ganancia, con ese objetivo los bancos empezaron a conceder préstamos a los países en desarrollo, convirtiéndose éstos en importantes receptores de los fondos - de origen privado, cuyo monto y condiciones eran favorables.

Las características de los créditos contratados con la banca internacional, alentó el acelerado endeudamiento externo de los países subdesarrollados en la etapa de "auge crediticio", se ofrecían en condiciones atractivas y - flexibles en relación a los anteriores lineamientos de los bancos, como consecuencia de la competencia interbancaria.

Así, tenemos que entre las principales características destacan: en primer lugar, gran parte de los préstamos fueron en Eurodólares (*), cuyos vencimientos han sido típicamente de 3 a 5 años, los cuales son amplios en relación a la liquidez de los depósitos bancarios pero cortos en relación a los - periodos proporcionados al financiamiento para el desarrollo. En contraste, el Banco Mundial presta a más de 50 años bajo sus "créditos blandos", a través de la Asociación Internacional para el Desarrollo y a 15-20 años, los --

(25) Richard L. Bernal, op. cit., p. 117.

(*) Créditos en dólares contratados fuera del mercado doméstico de los -- Estados Unidos.

préstamos del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para países de mediano ingreso. Por tanto, los créditos que otorga la banca internacional son a plazos mucho más breves que los concedidos por organismos oficiales y constituyen el grueso de la deuda acumulada. Sin embargo, en un principio esta situación de corto plazo no entrañaba mayores riesgos, ya que las renovaciones se otorgaban con gran facilidad, siendo prácticamente automáticas, específicamente durante el período 1977-1980, pronto se hizo evidente lo equivocado de esta apreciación cuando a finales de los años setenta se registró un aumento significativo de la deuda a corto plazo, como consecuencia del interés individual de los bancos de protegerse asimismo reduciendo el período de vencimiento de los préstamos.

De esta forma, ante la ausencia de medidas bien definidas para el refinanciamiento de los préstamos eurodólar a su vencimiento, el sistema financiero internacional operó sobre un falso concepto de que la deuda sería pagada en un período no realista de mediano plazo.

En segundo lugar, la mayor parte de la deuda fue contratada a tasas de interés variable, "en una proporción para los países no petroleros del 5% en 1972 que se elevó a un 40% en 1982, y más del 75% para algunos de los mayores deudores". (26) Esto hizo que los prestatarios fueran -y sean- altamente -

(26) Report by a Commonwealth Group of Exports, op. cit., p. 18

vulnerables a los incrementos a corto plazo de las tasas de interés internacionales, como se comprobaría pocos años después. Si bien, las tasas de interés bancario a las que se contrató -LIBOR Y PRIME RATE*- siempre fueron superiores a las que se cobraban por préstamos oficiales; sin embargo, "la inflación internacional, que de un promedio de 2% anual en el decenio de los sesenta llegó a 12% en 1973-1981, hizo que esas tasas de interés terminaran siendo negativas en términos reales". (27) Pero esta tendencia fue sólo transitoria y no como los prestatarios suponían que era una nueva característica del mercado.

Dicha situación favorable se modificó a principios de los años ochenta - al iniciarse los considerables aumentos de las tasas de interés, como consecuencia de las políticas en los países avanzados por reducir la inflación. - Para tener una idea de los efectos de las alzas en las tasas de interés internacionales sobre la deuda de los países en desarrollo se estima que "un aumento del 1% en dichas tasas agrega por lo menos 3 mil millones de dólares anuales a los cargos de intereses sobre la deuda de todas las naciones del Tercer Mundo". (28).

* LIBOR.- London Inter-bank Offered Rate. Es la tasa interbancaria de oferta de eurodólares en Londres.

PRIME RATE.- Es la tasa prima operada por bancos estadounidenses. Puesto que existe una interdependencia entre el mercado estadounidense y el de Eurodólar, el nivel del LIBOR tiende a acercarse al nivel del PRIME RATE.

(27) Ricardo French-Davis, "La Crisis Financiera Internacional y el Tercer Mundo", Comercio Exterior, Vol. 34, Núm. 10, México, Octubre 1984, p.940.

(28) Richard L. Bernal, op. cit., p. 117.

En tercer lugar, una de las características que resultó altamente atractiva para los nuevos prestatarios fue que obtenían créditos no-atados, esto es, los acreedores otorgaban los recursos sin condicionamiento alguno en cuanto a su inversión, de manera que los gobiernos deudores contaban con la flexibilidad de utilizarlo según su criterio o política económica vigente. Situación que tuvo graves repercusiones sobre el comportamiento de las economías nacionales de gran parte de los países endeudados, ya que en muchos casos, ese financiamiento externo no se orientó a proyectos de inversión, sino a importar bienes de consumo prescindibles, o peor aun, a veces no se localizó o justificó la totalidad del flujo de capital externo; a no ser, sólo vía fuga de capitales.

Sin embargo, este desinterés de los bancos en cuanto al destino de los créditos, fue sólo aparente porque en la época de abundante liquidez lo que urgía era colocar el capital, pero cuando los bancos empezaron a dudar de la capacidad de pago de sus deudores, se hizo especial énfasis en la utilización de los fondos que conceden. (29)

Por último, durante toda esta época de flujo masivo de créditos hacia los países subdesarrollados, éstos no tuvieron un registro y control de los préstamos ni de los compromisos del sector público más los contraídos por par

(29) Report by a Commonwealth Group of Exports, op. cit., pp. 17-20.

ticulares con garantía oficial, ni tampoco de la deuda privada sin respaldo público, esta última se contrató en condiciones más desfavorables en términos de plazos (menos de la mitad) y tasas de interés (el doble), aumentando considerablemente la deuda con entidades bancarias. Esta deuda externa del sector privado contribuyó en forma creciente a engrosar la deuda a corto plazo total. (30).

Por su parte, los bancos también tuvieron que hacer frente al riesgo que implicó concentrar gran parte de sus recursos financieros en los países subdesarrollados en calidad de préstamo. Mientras el flujo de liquidez fue mayor que el servicio de la deuda, ese hecho no entrañó ningún peligro; pero cuando las obligaciones del endeudamiento rebasaron considerablemente los créditos recibidos -particularmente después de 1980 para hacer crisis en 1982- al grado de que algunas naciones no pudieron cumplir con sus compromisos financieros, los bancos estuvieron a punto de declararse en quiebra. Situación que no se concretó gracias a la unidad que mostraron los bancos y a la creación de los mecanismos necesarios -al menos a corto plazo- para que el flujo de capital por concepto de intereses hacia los acreedores no se detuviera. (31). Hecho que puso de manifiesto la capacidad de organización de la banca internacional como grupo, cuando se trata de defender sus intereses, que a -

(30) Ricardo Ffrench-Davir, op. cit., p. 941.

(31) Rosario Green, op. cit., p. 136-137.

pesar del gran peso numérico de países deudores, ha impuesto sus condiciones.

Como se puede apreciar, las aparentes ventajas que representaban para las naciones del Tercer Mundo los créditos contratados con la banca privada internacional fue un factor más que conformó el panorama favorable de "auge crediticio" y que tuvo como resultado un desmedido endeudamiento externo de los países subdesarrollados, que por un tiempo (durante la década de los setenta) continuó cubriendo sus déficits en cuenta corriente, pero sólo mientras el servicio de la deuda pareció ser manejable. Por otro lado, lo aparente de las facilidades crediticias del financiamiento privado se hizo evidente cuando los prestatarios empezaron a sufrir las consecuencias de la "bancarización" de sus débitos externos: un considerable monto de deuda a corto plazo acumulada, altas tasas de interés y una tendencia creciente de las obligaciones de la deuda frente a una restrucción de la liquidez internacional, variables que están totalmente fuera del control de los países deudores y que desencadenarían la crisis financiera de sus economías poco tiempo después.

En resumen, tanto la comunidad financiera internacional como las naciones deudoras, hasta principios de los años ochenta confiaban en un panorama bastante promisorio, pues las condiciones de crédito eran muy flexibles y ayudaron a compensar la inestabilidad y el deterioro que afectaban a los términos de intercambio comercial. Por otra parte, los bancos privados colocaban sus grandes excedentes de capital que les redituaba importantes ganancias, de

esta forma, existía un ambiente de "cordialidad", fácil acceso a los recursos y tasas reales bajas, en fin todo parecía marchar muy bien para oferentes y demandantes. No obstante, cambios en el contexto internacional, la modificación de la actividad crediticia de los bancos privados y los errores de diagnóstico de las economías internas del funcionamiento y perspectivas del sistema financiero se conjugaron para mostrar las graves implicaciones del excesivo endeudamiento externo tanto para acreedores como para deudores.

3.- EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y EL BANCO MUNDIAL COMO ACREEDORES.

Ya hemos mencionado que a partir de la década de los años 70 los - déficit de la balanza de pagos de los países subdesarrollados se financian en gran medida con préstamos de la banca privada internacional, también se estableció que este cambio en la estructura de la deuda externa de los - países del Tercer Mundo se debió al fortalecimiento de la banca transnacional que coincidió con el proceso de expansión del mercado de capitales, además de las ventajas iniciales que ofrecía el financiamiento de origen comercial.

Otro factor que contribuyó a que las naciones en desarrollo optaran por ese tipo de recursos fue sin duda el limitado financiamiento de las - principales instituciones financieras internacionales -el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- a pesar de los diversos mecanismos que - crean para aumentar el flujo de sus recursos hacia los países en desarrollo; y a las duras condiciones que imponían a dichos países, desalentándolos o, al menos, no motivándolos a aprovechar esas disponibilidades (32).

Por consiguiente, el propósito de las siguientes páginas es estudiar el papel del FMI y del BM como acreedores durante el período que nos ocupa - (la década de los años 70), haciendo una breve revisión de su papel original.

El Fondo Monetario Internacional es una agencia especializada en - cuestiones monetarias y financieras de las Naciones Unidas que fue consti-

(32) Richard L. Bernal. op. cit., p. 115.

tufdo a raíz de la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Su creación fue resultado de la necesidad del sistema capitalista de contar con alguna reglamentación que estableciera cierto orden en el sistema monetario internacional y que facilitara las diversas transacciones que incluye las relaciones económicas internacionales. Con este fin se le encomendaron tres - clases de funciones: que estableciera las normas del sistema monetario internacional, que prestara asistencia financiera en determinados casos a - los países miembros y que actuara como órgano consultivo de los gobiernos (33).

El gran activo ordinario de recursos del Fondo -oro y divisas- está formado por las cuotas o aportaciones de cada país miembro, dichas cuotas están constituidas en un 25% por oro y en un 75% por la divisa del país - miembro. Para determinar el monto de tal suscripción se toma en cuenta la magnitud de la economía del país respectivo, la cuantía de sus reservas monetarias y el volumen de sus exportaciones e importaciones.

Es muy importante a cuanto asciende la suscripción, ya que ésta - sirve de base para la fijación del poder de voto (250 puntos para cada so- cio, más uno adicional por cada parte de su cuota equivalente a 100 000 - dólares), así como para determinar el máximo volumen de recursos del Fon- do de que pueden disponer los países miembros para resolver sus problemas de balanza de pagos (34).

(33) Ramón Tamames "Estructura económica internacional", Ed. Alianza, - Madrid, 1975, p. 62-65.

(34) Alma Chapoy Bonifaz, "Ruptura del sistema monetario internacional", - Ed. UNAM, México, 1979, p. 55-56

Cualquier país socio del FMI puede obtener recursos -contra entrega siempre de un valor equivalente de su propia moneda- hasta por un 125% de su cuota. Este es el supuesto de que el país beneficiario haya entregado previamente el 25% de su cuota en oro, ya que el FMI no puede tener nunca en moneda nacional de un país miembro una cifra superior al 200% de su cuota.

En el momento de ejercitar el derecho a obtener estos recursos, el país en cuestión tiene que comprometerse a recomprar el monto de su moneda nacional en un plano preconvenido. De esta manera, los recursos de la institución varían en su composición pero no en su monto (35).

El capital del Fondo pasó de 8800 millones de dólares iniciales a 85000 millones en 1983, como consecuencia de las revisiones periódicas de las cuotas y de la incorporación de nuevos miembros, actualmente son 148 naciones (38).

Dadas las necesidades del crecimiento del comercio internacional se hizo indispensable ampliar las posibilidades de obtención de recursos del FMI que permitiera sobrepasar los topes antes mencionados en base al sistema de cuota. Así se crean los créditos stand-by o "créditos contingentes", que son girados por un país miembro que prevea dificultades futuras de su balanza de pagos consideradas no transitorias, y son concedidos a mediano plazo.

(35) Ramón Tamames, op. cit., p. 69-70.

Para profundizar sobre este tema ver Alma Chapoy Bonifaz, "Ruptura del Sistema Monetario Internacional" op. cit., Cap. III-B.

(36) Fondo Monetario Internacional "Annual Report" 1983 y 1985, Washington, D.C., p. 62-63 y 66.

Otra forma adicional de recursos son los créditos s.wap o acuerdos bilaterales de crédito que se realizan exclusivamente entre bancos centrales y consisten en la compra o venta de divisas al contado contra la venta o compra de esas mismas divisas a un plazo fijo.

Posteriormente entró en vigor el Acuerdo General de Préstamos (GAB), conforme al cual los bancos centrales del llamado "Grupo de los Diez" (los diez países desarrollados) acordaron otorgar para los casos de emergencia hasta 6000 millones de dólares de crédito al FMI, en sus respectivas monedas nacionales, para préstamos financieros bajo previa "autorización" del grupo.

Por último, se crearon los Derechos Especiales de Giro (DEG), son simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país socio en proporción a su cuota y sólo pueden ser utilizados en situación de déficit de balanza de pagos y pérdida de reservas. La operación que se realiza no es más que un trueque de DEG (37) que obtiene el país excedentario por divisas convertibles en favor del país en déficit (38).

Los hechos de principios de la década pasada, entre los cuales destaca el "shock" petrolero, manifestaron la necesidad de un financiamiento de diferente tipo: financiar a mediano plazo los déficits estructurales de balanza de pagos del grupo en desarrollo, en especial, de los países no petroleros, a dicha necesidad el FMI respondió creando nuevos mecanismos que permitie-

(37) Para ampliar la información sobre operación e importancia de los DEG ver Alma Chapoy Bonifaz, op. cit., p. 88-97.

(38) Ramón Tamames, op. cit., p. 70-75.

ran a las nacionesmiembros ampliar la disposición de recursos del Fondo, con ese propósito se establecieron:

-Servicios del petróleo que incorpora una cuenta subsidiaria para préstamos concesionales a los países de bajos ingresos que enfrentan grandes dificultades a raíz del "shock petrolero" de 1973-74.

-Fondo de Facilidad Ampliada otorgado en programas multianuales, pagaderos de 8 a 10 años.

-Otro cambio institucional relevante fue la introducción del Financiamiento Suplementario, con la característica de que los períodos de pago son más largos que para los créditos stand-by.

-El Financiamiento Complementario fue liberalizado o ampliado en tres ocasiones entre 1975 y 1981.

-El tope al acceso acumulado a los recursos del Fondo fue alargado a 600 por ciento (39).

A pesar de estas innovaciones para aumentar el financiamiento que otorga el Fondo, éste continuó siendo pequeño en relación al que demandaban los países del Tercer Mundo. Así tenemos que "los déficit en cuenta corriente de estos países se elevaron de 11600 millones de dólares en 1973 a 99000 millones en 1981. Este movimiento representó un aumento de ocho -

(39) Después de la Octava Revisión de Cuotas (1983) este nivel fue reducido entre 408 por ciento y 500 por ciento.

voces; mientras el total de créditos vigentes del FMI utilizado en 1981 por ese grupo de países ascendió apenas a 14 000 millones de dólares" (40).

Durante este período los préstamos del Fondo registraron primero un ascenso entre 1974 y 1976 para luego caer entre 1977 y 78. En términos cualitativos hubo cambios hacia programas de financiamiento de mediano plazo y facilidades especiales para las naciones de bajos ingresos. Pero esta característica se modificó en gran medida después de 1976 cuando el Fondo prácticamente no jugó ningún papel en el financiamiento de los altos déficits de los países no petroleros, debido entre otras razones a la fuerte "condicionalidad" de gran parte de los diferentes tipos de créditos que otorga a los países miembros. Hubo un breve "relajamiento" en su actitud de condicionalidad a finales de los años setenta, pero ésta duró poco tiempo, los países en desarrollo que pudieron hacerlo prefirieron efectuar un máximo uso del crédito bancario comercial.

Esta "condicionalidad" implica entre otras cosas, que el país demandante de los recursos se comprometa a cumplir determinados objetivos económicos y financieros (reducción del déficit del sector público, bajar el índice inflacionario, etc.) que en situación de recesión económica son difíciles de alcanzar. Otra característica es que aunque supuestamente al Fondo no le interesa el destino del crédito, la disposición de éste se efectúa en "tramos", esto dependiendo del comportamiento del país y de los logros en su esfuerzos de ajuste (41).

(40) Richard L. Bernal, op. cit., p. 118.

(41) Report by a Commonwealth Group of Experts, op. cit., p. 53-55.

Las condiciones tan rigurosas establecidas por el FMI a lo largo de los años para utilizar sus tramos superiores de crédito desestimularon los empréstitos, originando una subutilización del financiamiento del Fondo por los países en desarrollo.

En ese sentido el investigador Richard L. Bernal (42) afirma que la tarea del FMI es eliminar los desequilibrios persistentes de balanza de pagos merced a su calidad de prestamista de última instancia y gracias a las condiciones que impone a los prestatarios.

Por lo común, el primer cargo que impone el Fondo a los ingresos de divisas de los países en desarrollo es el de repatriar las utilidades y pagar la deuda. Y esto lo hace, explica el autor, no sólo para asegurar la movilidad internacional de capital, sino también para estimular el flujo de recursos foráneos que constituyen a menudo el factor que equilibra la balanza de pagos de esas naciones.

Sin embargo, aclara el autor, el FMI carece de capacidad para aplicar estas condiciones en los países desarrollados o en los subdesarrollados exportadores de petróleo. Ya que ambos grupos de manera conjunta, se imponen dichas normas y cooperan en el financiamiento de sus déficit de balanza de pagos. Por tanto, la función que desempeña el FMI es aplicar las reglas en los países en desarrollo a fin de permitirles el cumplimiento de sus obligaciones internacionales corrientes, ya que debe impedirse que sus balanzas de pagos tengan desequilibrios cuantiosos y prolongados.

(42) Autor del artículo "Los bancos transnacionales, el FMI y la deuda externa de los países en desarrollo", op. cit., el cual estudia la relación entre el FMI y la banca comercial.

Pero la importancia del FMI como acreedor no se circunscribe a la magnitud del financiamiento que ofrece directamente, sino que permite obtener préstamos del sistema bancario. Pero el autor aclara, que el Fondo no con sigue los créditos sino estimula los préstamos mediante la creación de condiciones que satisfagan a los bancos. De tal forma, "los bancos y el FMI - trabajan en estrecho contacto formal y, aún en mayor medida, mantienen una cooperación informal" (43). Hecho que se demostró en forma fehaciente en la década de los 70 cuando hubo necesidad de colocar las corrientes de petrodólares el FMI alentó el endeudamiento externo de los países en desarrollo y no alertó a los deudores sobre el peligro de su excesivo monto y las dificultades que enfrentarían para cumplir con las obligaciones de su deuda; y cuando estalló la crisis de la deuda externa empezó a intensificar su actividad negociadora y a imponer programas de estabilización que permitieran garantizar el pago puntual de la deuda vigente o lograr el reembolso con un mínimo de refinanciamiento y reestructuración (44).

El Banco Mundial o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) también fue constituido en la Conferencia de Bretton Woods, ante la necesidad de crear un organismo que apoyara la reconstrucción de Europa en la época de la posguerra y que ayudara el desarrollo de los países miembros. Inició sus operaciones con un capital de 10 000 millones de dólares -integrado por las cuotas de los países miembros- para llegar a mediados de 1984 a 54 000 millones. La cuota que aporta cada miembro es como sigue: un 2 por ciento es pagadero en oro o en dólares, hasta un 20 por ciento en moneda nacional y el resto (80 por ciento) queda como fondo de garantía para respaldar los bonos emitidos por el Banco en los mercados de capitales, emisiones

(43) Richard L. Bernal, op, cit., p. 124.

(44) Idem, p. 118-122.

que son su principal fuente de recursos. La forma de votación es muy semejante a la que rige en el FMI (45).

A partir de 1950 el Banco empezó a orientar parte de sus recursos a los países subdesarrollados, teniendo como principal objetivo estimular su crecimiento económico. Con ese propósito los créditos que otorga tradicionalmente han financiado todo tipo de obras de infraestructura, pero en los últimos años el Banco ha aumentado sus préstamos para el desarrollo energético (electricidad y petróleo) y del sector social.

En términos generales, los préstamos del BIRF tienen un período de gracia de cinco años, son reembolsables durante un plazo de 20 años o menos, y se destinan a los países en desarrollo que se encuentran en etapas más avanzadas de crecimiento económico. Asimismo, toma debidamente en cuenta las perspectivas del reembolso. Todos los préstamos se hacen a gobiernos o han de estar garantizados por el gobierno respectivo.

Con el fin de ampliar y facilitar el acceso de los países de bajos ingresos a sus recursos, el Banco crea dos organismos oficiales: La Corporación Financiera Internacional (CFI) que tiene como función coadyuvar al desarrollo económico de los países menos desarrollados promoviendo el crecimiento del sector privado de sus economías y contribuyendo a movilizar capital interno y externo para ese fin; y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) tiene como finalidad prestar asistencia a los países más pobres en condiciones más blandas que los créditos del BIRF.

(45) Ramón Tamames, op. cit., p. 103

Tanto el Banco como sus afiliados persiguen el objetivo común de promover el crecimiento económico de los países en desarrollo encauzando recursos financieros de los países desarrollados a las naciones en desarrollo (46).

Como ya hemos mencionado, los diversos acontecimientos de la década pasada provocaron una creciente demanda del flujo de capital externo de los países subdesarrollados, aunque el Banco trató de responder a esta necesidad incrementando sus préstamos, éstos nunca excedieron de los niveles planeados, aún durante las épocas de crisis. Incluso se puede hablar de una respuesta tardía de la institución, pues es a partir de 1980 cuando crea dos nuevos mecanismos para tratar de ampliar su papel como acreedor:

-Préstamos para Ajuste Estructural (SAL) se crearon con la idea de proporcionar, en forma rápida créditos a mediano plazo que ayudaran a equilibrar la balanza de pagos del prestatario.

-Co-financiamiento, son préstamos con recursos provenientes de los bancos comerciales para un determinado proyecto, en el cual el Banco está involucrado.

La importancia de estos nuevos mecanismos no modificaron en grado cuantitativo el nivel total de préstamos otorgados por el Banco. La significación de los SAL's hasta el momento ha sido muy pequeña; asimismo el co-financiamiento es un esquema que no ha resultado atractivo a los fondos comerciales.

En suma, durante este período -y hasta el momento- el Banco ha tenido una modesta contribución al financiamiento de balanza de pagos de los países

(46) Banco Mundial, "Informe Annual 1985", Washington, D.C., p. 3.

en desarrollo. Por ejemplo, el déficit global en cuenta corriente de los países petroleros fue de 110 000 millones de dólares en 1981 contra un financiamiento del Banco de 10 500 millones de dólares en ese año, incluso - en el caso de los países de bajos ingresos de África las transferencias netas del Banco han disminuído en forma sostenida desde 1978 para llegar a ser negativos a partir de 1982.

Este modesto papel del Banco se debe fundamentalmente: primero a la - dificultad para expandir sus actividades de prestamista, debido a su bajo capital base y a su cuidadosa política de permanecer dentro de los límites de crédito, y segundo, la dificultad de los gobiernos para mantener nuevos proyectos, como consecuencia de los ajustes en su balanza de pagos, ha impuesto serias limitaciones en la capacidad de absorción de recursos de muchos receptores (47).

Como ya hemos visto el financiamiento de las instituciones internacionales representó sólo una pequeña parte del financiamiento total del - déficit de los países en desarrollo. Si bien, es cierto que el FMI ha sido una institución útil por permitir la consulta y colaboración internacional, se ha demostrado a lo largo de los años que el Fondo no es el organismo - capaz de enfrentarse a los agudos problemas que se han planteado recientemente, en particular los que aquejan al mundo en desarrollo. Debido, entre otras cosas, al sistema de votación que establece el predominio de los - diez -y especialmente de Estados Unidos- en el manejo de la institución. - Tal es el caso "de los préstamos de estabilización" que concede el FMI que implican una disciplina extrema impuesta por las naciones ricas a las pobres a través principalmente de reducciones en el déficit presupuestal y -

(47) Report by a Commonwealth Group of Experts, op. cit., p. 53-54.

congelación de salarios (48).

De igual manera, "la política del Banco Mundial ha sido objeto de crítica muy generalizada por su íntima conexión con los intereses concretos de la política exterior de Estados Unidos. En función del ya analizado sistema de voto ponderado, por estar su sede en Washington, y por el hecho tradicional de que su presidente ha de ser siempre norteamericano. De hecho el Banco ha servido en muchas ocasiones de instrumento de presión de Estados Unidos". (49)

(48) Alma Chapoy Bonifaz, op. cit., p. 61-62

(49) Ramón Tamames, op. cit., p. 106

4. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR CATEGORIA DE PAISES
Y REGION GEOGRAFICA

Los diversos acontecimientos económicos y financieros registrados durante la década de los años setenta como la contracción del comercio internacional, la recesión en las economías industriales, el doble incremento en los precios del petróleo y el limitado financiamiento de origen oficial, dieron como resultado un considerable aumento de la demanda de recursos externos por parte de los países en desarrollo; por otro lado, la expansión de la banca transnacional frente a una baja en la actividad económica en los países industriales generó una excesiva liquidez internacional. La canalización de estos recursos financieros se orientó hacia las naciones subdesarrolladas generando un extraordinario endeudamiento externo de origen privado en una importante número de estos países. Esta tendencia se vio alentada por la atractivas ventajas de crédito (sólo temporales) y por las presiones de los bancos para colocar sus excedentes líquidos.

La conjugación de todos estos factores, aunque con diferente peso, dependiendo del país, generó el excesivo y desordenado endeudamiento que muy pronto acarrearía graves implicaciones económicas y financieras no sólo a los países deudores sino también al sistema monetario internacional en conjunto.

En este sentido, la intención de este apartado es analizar la evolución del endeudamiento externo del mundo en desarrollo en el período 1971-80, debido al gran número de países que lo integran su estudio se realiza por -- grandes categorías: los mayores deudores, los países importadores y exportadores de petróleo. Este sistema de abordar el tema nos permite especificar

sobre el grado y tipo de endeudamiento, así como algunas características importantes de cada una de las categorías.

Con el propósito de presentar una visión más amplia sobre el panorama de la deuda externa, se presenta la situación del endeudamiento en 1980 por regiones, mencionando algunas particularidades relevantes que nos permitan ubicar la problemática que actualmente enfrentan.

Las economías del Tercer Mundo acumularon un excesivo endeudamiento externo, modificando en forma sustancial su estructura y condiciones. Según datos del Banco Mundial (49) los préstamos de fuentes oficiales constituyeron 37 por ciento de la deuda de los países en desarrollo a finales de 1980, contra un 54 por ciento en 1971. Una consecuencia de la caída de la participación oficial fue la declinación de la deuda en términos concesionarios, representando sólo el 23 por ciento frente al 39 por ciento para esos mismos años.

Mientras a principios de la década la mayoría de los préstamos otorgados por acreedores privados era a tasas fijas; al final de la misma, más del 75 por ciento de los fondos otorgados por ese tipo de acreedores fue a tasas variables (*).

(49) El desarrollo de este inciso se basa principalmente en Banco Mundial - "World Debt Tables", Washington, 1981, ya que es una publicación que concentra datos sobre la deuda del mayor número de países.

(*) Los préstamos de la banca comercial están típicamente vinculados a una tasa variable de interés tal como la LIBOR (London Interbank Offered - Rate) incrementada por una sobretasa fija o "spread" para compensar la exposición bancaria y la solvencia del país.

CUADRO 1DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES EN DESARROLLO (1)
1971-1980.....
(miles de millones de dólares)

	1971	1973	1976	1979	1980
SALDO DE LA DEUDA Y DESEMBOLSOS					
TOTAL PUBLICA Y PRIVADA	77.9	117.7	212.0	372.9	426.1
FUENTES PRIVADAS	35.9	62.0	123.6	235.7	269.4
FUENTES OFICIALES	42.0	55.7	88.4	137.1	156.7

(1) Los cálculos de la deuda pública y públicamente garantizada de 98 economías en desarrollo, más estimaciones de deuda privada no garantizada. Se excluyen datos de China por no estar disponibles; pero sí se incluye Taiwan.

FUENTE: World Debt Tables, World Bank, 1981.

Como resultado del cambio a fuentes privadas de financiamiento, los términos de contratación de la deuda se endurecieron paulatinamente durante los años setenta. Mientras la participación de los préstamos oficiales declinó; el promedio de las tasas de interés y comisiones subió. Por la misma razón, vencimientos y períodos de gracia se acortaron. Así, los países en desarrollo registraron un dramático crecimiento de la deuda a mediano y largo plazo, siendo moderado a finales de 1980; sus necesidades de financiamiento externo aumentaron, debido al constante incremento de las tasas de interés y a que los grandes deudores estuvieron resistiendo los márgenes o "spreads" más altos impuestos por los acreedores privados. Ante la urgencia de recursos para financiar sus déficits, estos países recurrieron en mayor -

grado a los créditos de corto plazo en los inicios del presente decenio, - paralelamente el saldo de la deuda de origen privado era de 269 000 millones de dólares, 63 por ciento del total; en comparación con un 46 por ciento en 1971.

Un aspecto importante del endeudamiento externo en dicho período es - la creciente importancia de los prestatarios públicos (empresas estatales y sector público) de la mayoría de los países en desarrollo. En efecto los gobiernos incrementaron su deuda con los mercados financieros a un 38 por - ciento del total de la deuda (en 1980), de un 15 por ciento en 1971.

La evolución de las tasas internacionales de interés han sido sumamente volátiles desde los primeros años 1970, llegando a niveles máximos de - posguerra durante los últimos años del decenio. En efecto, durante el período 1971-77 aumentaron a una tasa promedio anual de 26 por ciento, contra un aumento progresivo mayor del 40 por ciento a partir de 1978. Sin embargo, en términos reales fueron negativas hasta mediados de los años 1970; pero se - volvieron positivas en forma creciente desde 1978 en correspondencia con estrictas políticas monetarias que persiguieron los países industriales para controlar presiones y expectativas inflacionarias. El resultado fue que los costos del servicio de la deuda de los países en desarrollo creció agudamente y que los precios de los productos primarios empeoraron, lo cual - llevó a más deterioro de sus relaciones de intercambio y obligó a muchos - países a la expansión de su endeudamiento externo y a aumentar más todavía su carga del servicio de la deuda. Los efectos de estos pagos más considerables, combinados con el impacto de la recesión mundial sobre sus cuentas - corrientes llevaron a una pronunciada reducción del crecimiento de la producción de estos países.

Para 1980 el pago de intereses que hizo el grupo de naciones deudoras registró un considerable aumento, en gran parte, como consecuencia de las tasas de interés más altas pagadas a fuentes privadas.

Dado que el grupo de países en desarrollo no es homogéneo, sino por el contrario, existe una gran diversidad entre ellos, la importancia de los diferentes factores que explican el deterioro en su balanza de pagos tienen un peso diferente en cada uno de ellos. En tanto que todos los países exportadores no petroleros se veían gravemente afectados por el alza de los precios del petróleo, los países de medianos ingresos, sobre todo los de América Latina fueron seriamente perjudicados por el aumento de las tasas de interés, en razón de su considerable dependencia de empréstitos del sistema bancario internacional. Por otra parte, para los países de bajos ingresos, los pagos de intereses fueron en general menos importantes, ya que dependían en mayor grado de fuentes oficiales de financiamiento en condiciones concesionarias. Pero estos países se vieron en seria desventaja debido a la pronunciada declinación de los precios de los productos primarios, que a menudo constituían sus únicas exportaciones (50).

GRANDES DEUDORES

Aproximadamente dos tercios de la deuda de los países del Tercer Mundo son concentrados por trece grandes deudores. De éstos, seis son importantes exportadores de manufacturas (Argentina, Brasil, Israel, Corea, España y Yugoslavia) y cinco son exportadores de petróleo (Argelia, Egipto, Indone-

(50) Padma Gotur. "Las tasas de interés y el mundo en desarrollo" en Finanzas y Desarrollo, Número 4, Diciembre 1983, p. 33-34.

nesia y Venezuela), los dos restantes son India y Turquía, India es el único del grupo que es un país de bajos ingresos y casi toda su deuda proviene de fuentes oficiales, de ésta la mayoría en términos concesionarios.

En 1980, el saldo de la deuda del grupo representó 64 por ciento de la deuda total de los países subdesarrollados, la cual se incrementó en un 12 por ciento, porcentaje mucho menor en comparación con el 28 por ciento promedio anual en el período 1971-78.

Estos países más endeudados marcaron la pauta de alejarse de los préstamos oficiales e ingresar en los mercados privados. En 1971, dos terceras partes de su deuda era con fuentes oficiales y una tercera con privadas, para 1975 la diferencia fue 39-61 y para 1980 de 30-70. La participación del endeudamiento del sector público creció de 20 por ciento en 1971 a 42 por ciento en 1980.

CUADRO 2
DEUDA EXTERNA DE LOS MAYORES PRESTATARIOS
1971 - 1980

(miles de millones de dólares)

	1971	1973	1976	1979	1980
<hr/>					
SALDO DE LA DEUDA Y DESEMBOLOSOS					
TOTAL PUBLICA Y PRIVADA	36.3	70.5	133.8	241.0	270.7
FUENTES PRIVADAS	12.1	39.4	86.0	168.5	189.1
FUENTES OFICIALES	24.2	31.1	47.8	72.5	81.6

(1) Los cálculos incluyen la deuda pública y públicamente garantizada, más estimaciones de la deuda privada no garantizada de los trece grandes deudores: Argelia, Argentina, Brasil, Corea, Egipto, España, India, Indonesia, Israel, México, Turquía, Venezuela y Yugoslavia.

FUENTE: World Debt Tables, World Bank, 1981.

Asimismo, la deuda privada no garantizada creció fuertemente durante el decenio pasado para alcanzar 62 000 millones de dólares en 1980, cerca de un cuarto de la deuda global del grupo.

Este rápido endeudamiento con los bancos comerciales transformó la estructura de pasivos de los trece grandes deudores como grupo. Con la excepción de India y Egipto, enfrentaron vencimientos más cortos y tasas de interés más altas que los prevalecientes a principios de la década, aumentando así los costos promedio de los intereses. Por su parte, los acreedores oficiales disminuyeron paulatinamente su apoyo al grupo (excepto los dos países arriba mencionados) considerando que ya contaban con el prestigio y la solidez económica y financiera que les permitía obtener grandes créditos de la banca privada internacional.

Este hecho se reflejó en el pronunciado aumento del pago de intereses que tuvieron que enfrentar los mayores deudores. Los intereses subieron a un promedio de 39 por ciento anual entre 1971 y 1980; y de 12 000 millones de dólares en 1978 a 24 000 millones de dólares en 1980. Asimismo, los pagos de amortización (pago de capital) subieron a un promedio de 31 por ciento anual, con los mayores incrementos en 1978-79, totalizando 31 000 millones de dólares en 1980.

PAISES IMPORTADORES DE PETROLEO DE INGRESOS MEDIOS

Esta categoría integra al mayor número de países, en la cual se encuentran siete de los grandes deudores, y el saldo de la deuda a finales de 1980 representó 58 por ciento del total de las economías subdesarrolladas, alcanzando 248 000 millones de dólares. En el período 1971-80 su deuda creció -

a un promedio anual de 23 por ciento.

En general, estos países siguieron la tendencia marcada por los grandes deudores: las fuentes privadas se convirtieron en los más importantes acreedores, en 1971 acumulaba el 56 por ciento de la deuda del grupo, pero su participación se elevó al 70 por ciento en 1980. En contraste, la deuda total de fuentes oficiales creció más lentamente -un promedio de 18 por ciento anual en 1971-80.

Un aspecto relevante en este grupo es el predominio de la deuda privada no garantizada de estas economías, tal es el caso de Chile, España y Yugoslavia que registraron notables incrementos en esta categoría.

CUADRO 3
DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES IMPORTADORES DE
PETROLEO DE INGRESOS MEDIOS (1)
1971-1980
(miles de millones de dólares)

	1971	1973	1976	1979	1980
SAIDO DE LA DEUDA Y DESEMBOGOS					
TOTAL PUBLICA Y PRIVADA	38.4	61.0	113.8	214.5	247.6
FUENTES PRIVADAS	21.4	37.5	76.2	150.5	173.9
FUENTES OFICIALES	17.0	23.5	37.6	214.5	73.6

(1) Las cifras incluyen deuda pública y públicamente garantizada, más estimaciones de la deuda privada no garantizada de los países importadores de petróleo de ingresos medios: Argentina, Barbados, Bolivia, Botswana, Brasil, Camerún, Chile, Chipre, Colombia, Corea, Costa Rica, Costa de Marfil, España, El Salvador, Fiji, Filipinas, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, - Guyana, Honduras, Hong Kong, Israel, Jamaica, Jordania, Kenya, Lesotho, - Líbano, Liberia, Malta, Mauricio, Marruecos, Nicaragua, Nueva Guinea, - Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Senegal, Seychelles, - Singapur, Salomón Islas, Sudán, Swazilandia, Tailandia, Togo, Turquía, Uruguay, Yemen, Yugoslavia, Zambia y Zimbabwe.

FUENTE: World Debt Table, World Bank, 1981.

PAISES EXPORTADORES DE PETROLEO

La deuda total de este grupo permaneció en 129 000 millones de dólares a fines de 1980. De esta el 77 por ciento era debida por cinco de los grandes prestatarios -Argelia, Egipto, Indonesia, México y Venezuela-. Como grupo, concentra el 30 por ciento del total de los países en desarrollo.

Su endeudamiento global aumentó 13 por ciento en 1980, porcentaje muy bajo del 24 por ciento anual entre 1971-80. Apoyados en su "auge petrolero" estos países tuvieron la capacidad de acudir mucho antes y con mayor frecuencia al financiamiento comercial, por ejemplo en 1971 ya tenían acumulado el 52 por ciento de su deuda con fuentes privadas, participación que aumentó a 69 por ciento en 1980. Dentro de este crecimiento la deuda pública fue el más importante factor, pues aumentó en promedio 40 por ciento anual entre 1971-80, alcanzando 65 000 millones de dólares en 1980, de ésta México y Venezuela fueron los mayores prestatarios del grupo.

CUADRO 4
DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES EXPORTADORES DE PETROLEO (1)
1971-1980

(miles de millones de dólares)

	1971	1973	1976	1979	1980
SALDO DE LA DEUDA Y DESEMBOLSOS					
TOTAL PUBLICA Y PRIVADA	18.4	29.5	61.4	114.2	128.6
FUENTES PRIVADAS	9.5	18.0	40.7	79.3	88.8
FUENTES OFICIALES	8.9	11.5	20.7	35.0	39.8

(1) Las cifras incluyen la deuda pública y públicamente garantizada, más estimaciones de la deuda privada no garantizada de los países exportadores de petróleo: Argelia, Congo, Gabón, Ecuador, Egipto, Indonesia, Malasia, México, Nigeria, Omán, Perú, Siria, Trinidad y Tobago, Túnez y Venezuela. Se excluye Irán e Iraq.

FUENTE: World Debt Tables, World Bank, 1981.

PAISES IMPORTADORES DE PETROLEO DE BAJOS INGRESOS

Este grupo de países depende en su mayoría de fuentes oficiales para su financiamiento externo. Más del 85 por ciento de la deuda de este grupo es con prestamistas oficiales, proporción que cambió poco a lo largo de la década. El crecimiento más rápido fue el tipo de deuda multilateral*, el cual aumentó de 21 por ciento anual entre 1971-80 comparado con un 10 por ciento promedio de la deuda bilateral. **

Excluyendo la República Popular de China, este grupo representa alrededor del 25 por ciento de la población mundial y sumaba sólo 11 por ciento de la deuda de las economías en desarrollo a fines de 1980. El saldo de la deuda subió a 49 000 millones de 43 000 millones en 1979, a un promedio anual de 13 por ciento entre 1971-80. Este crecimiento fue menor comparado con el 21 por ciento registrado por todos los países en desarrollo.

Gran proporción -76 por ciento- del endeudamiento de los países importadores de petróleo de bajos ingresos fue en términos concesionarios. Una importante fuente de asistencia concesional ha sido la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID); sus créditos vigentes aumentaron de 2000 millones de dólares en 1971 a 9000 millones en 1980.

* Préstamos de organizaciones internacionales (Banco Mundial, bancos de desarrollo regionales y otros organismos multilaterales).

** Créditos de gobiernos y sus agencias (incluyendo bancos centrales), así como de instituciones públicas autónomas.

CUADRO 5

DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES IMPORTADORES DE PETROLEO
DE BAJOS INGRESOS (1)
1971-1980

(miles de millones de dólares)

	1971	1973	1976	1979	1980
TOTAL PUBLICA Y PRIVADA	15.9	20.2	30.2	43.0	48.6
FUENTES PRIVADAS	1.7	2.4	3.5	5.5	6.2
FUENTES OFICIALES	14.2	17.8	26.7	37.5	42.4
BILATERAL	11.5	13.7	19.8	25.6	27.5
MULTILATERAL	2.8	4.0	6.9	11.9	14.9

(1) Los cálculos comprenden deuda pública y públicamente garantizada más estimaciones de la deuda privada no garantizada de los países importadores de petróleo de bajos ingresos: Afganistán, Alto Volta, Bangladesh, Benin, Burma, Burundi, Chad, Comoros, Etiopía, Gambia, Guinea, Haití, India, Madagascar, Malawi, Malvinas, Malí, Mauritania, Nepal, Niger, Pakistán, República Centroafricana, Rwanda, Samoa Occidental, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Tanzania, Uganda y Zaire.

Fuente: World Debt Tables, World Bank, 1981.

El total de la deuda con fuentes privadas aumentó a 6 000 millones de dólares en 1980 de 2000 millones en 1971. Reflejando el hecho de que pocos - países del grupo fueron capaces de contratar créditos importantes en términos comerciales.

Estos países a diferencia de los grandes deudores se vieron menos perjudicados por las alzas en las tasas de interés internacional; pero fueron seriamente afectados a raíz de los incrementos en los precios del petróleo de 1973 y 1979. Estos hechos dieron lugar a un grave deterioro en sus cuentas - corrientes, que luego se acentuó con el ritmo más lento de la actividad económica de los países desarrollados y la contracción del comercio mundial que, a su vez, disminuyó sus exportaciones y originó una importante baja de los precios de la mayoría de sus principales exportaciones.

SITUACION DE LA DEUDA EXTERNA POR REGIONES EN
1980

Antes de presentar la situación de la deuda externa para 1980 de cada una de las diferentes regiones que integran el mundo subdesarrollado, es importante hacer algunas observaciones.

En base a la presentación anterior sobre la evolución del endeudamiento externo por categorías de países, podemos distinguir entre los de mediano ingreso -gran número de ellos pertenecen a la región de América Latina- cuya deuda externa esta básicamente contratada con bancos comerciales, y - las naciones en desarrollo de bajos ingresos, fundamentalmente localizadas en Africa y Sur de Asia, las cuales relativamente tienen poca deuda bancaria; pero se incrementó su endeudamiento en los tipos de créditos para la - exportación y asistencia oficial para el desarrollo.

Para los países de medianos ingresos 1980 fue un año en que empezaron a resentir los efectos de un excesivo endeudamiento externo y a tener problemas en el refinanciamiento del mismo.

Entre los países de bajos ingresos existen algunas diferencias en Asia y Africa. Para la región de Asia como un todo, la situación no era crítica, tomando en cuenta que la mayor parte de su deuda esta en la forma de créditos a largo plazo altamente concesionarios, tales como los préstamos de la Agencia Internacional del Desarrollo (AID), además de su capacidad para diversificar sus exportaciones.

En contraste, los países africanos vieron incrementar su deuda externa

total como proporción de sus ganancias por exportación de cerca de 90 por ciento en 1970-73 a casi 200 por ciento en 1981, como consecuencia del deterioro en sus términos de intercambio, declinación de la asistencia para el desarrollo en términos reales y un uso mayor de empréstitos no concesionarios, además de los graves problemas internos como la sequía y deficiencias en el área de producción que los obliga a comprar alimentos a través de créditos externos (51).

AFRICA Y SUR DEL SAHARA (Véase ANEXO 1 para los países que integran la región)

1980 fue un año difícil para la región. Los ingresos por exportación crecieron lentamente debido a las pobres condiciones agrícolas y al mayor deterioro de los precios de las materias primas. Respecto a las importaciones, el aumento a los precios del petróleo aunado a los fracasos en las cosechas complicó su situación económica. Por otro lado, el aumento a las tasas de interés agregado a los problemas del servicio de la deuda de esos países agravó su situación financiera.

Como resultado de estos factores y sus limitaciones para hacer frente a la crisis internacional, diez países miembros de este grupo tuvieron que reestructurar su deuda entre junio de 1979 y noviembre 1981. La mayoría de ellos fueron negociados a través de las reuniones del "Club de París" sostenida bajo un acuerdo informal con los países acreedores desarrollados.

La deuda de estos países aumentó a 38 000 millones de dólares en 1980, la cual se presenta muy dispersa. Los deudores más grandes del grupo son

(51) Report by a Commonwealth Group of Experts, op, cit., p. 39-43.

Nigeria, Costa de Marfil, Zaire y Sudán, acumulando 43 por ciento de la deu
da total del grupo y 60 por ciento de la deuda con acreedores privados.

ESTE DE ASIA Y EL PACIFICO* (Véase ANEXO 1 para los países que integran la -
región)

En 1980 las economías de esta región continuaron dependiendo en gran me
dida del financiamiento externo para hacer frente a sus déficits en cuenta -
corriente -el cual fue de 13 000 millones de dólares en 1980, muy arriba del
registrado el año anterior 6 000 millones de dólares-. Sólo Indonesia expe-
rimentó un superávit en cuenta corriente.

La deuda externa del grupo constituyó 15 por ciento del total del endeu
damiento de los países del Tercer Mundo, siendo de alrededor de 62 000 millo-
nes de dólares. Los dos más grandes prestatarios son Indonesia y Corea del -
Sur, concentrando 61 por ciento de la deuda pública del grupo, ambos países -
están incluidos entre los trece deudores más grandes.

En 1973 cerca de la mitad de la deuda pública y públicamente garantiza-
da de la región era debida a acreedores oficiales, y para finales de la déca-
da se registró un brusco giro, en que los préstamos (incluyendo los oficiales
a tasas comerciales) en términos no-concesionarios representó el 78 por cien-
to.

Las altas tasas de interés fijas y los spreads más altos sobre los prés
tamos a tasas de interés variable, tuvieron como resultado un incremento - -
(alrededor del 30 por ciento) en los pagos de intereses en 1980; pero gracias
a una fuerte actividad exportadora del grupo y a la estabilización de la deu
da total, el servicio de la deuda permaneció en términos manejables.

*Se incluye Taiwan y se excluye China.

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (véase ANEXO 1 para los países que integran la región)

La deuda externa aumentó moderadamente (13 por ciento) en 1980, después de un crecimiento acelerado entre 1971-78 a una tasa promedio anual de 26 por ciento.

El grupo acumuló 39 por ciento de la deuda global de las economías en desarrollo. Cuatro de los grandes deudores (Argentina, Brasil, México y Venezuela) pertenecen a esta región, concentrando las tres cuartas partes de la deuda del grupo.

En 1980 el crecimiento económico bajó considerablemente en la mayoría de estos países, al mismo tiempo, el déficit en cuenta corriente del grupo (excluyendo Venezuela) subió de 21 000 millones de dólares en 1979 a un estimado de 32 000 millones, como resultado de costos petroleros más altos y deterioro de los precios de las materias primas; así como las crecientes tasas de interés que agregaron 4 000 millones de dólares al déficit de 1980.

Desde 1979 se empezó a registrar una declinación en los pagos del principal, como consecuencia del deterioro en la balanza de pagos y de la rigidez de los mercados financieros. Estos hechos limitaron el refinanciamiento de la deuda, por tanto Argentina, Brasil y México tuvieron que reestructurar sustancialmente su deuda pública en 1978-79.

Los pagos de intereses sobre la deuda pública alcanzaron 13 000 millones de dólares en 1980, más del triple desde 1977. De éstos, cerca de 11 000 millones fueron pagados a acreedores en los mercados financieros. Así, la dependen-

cia de estos prestatarios del capital comercial continuaba creciendo; en 1980 la participación de los préstamos concesionarios en la deuda pública total cayó abajo del 8 por ciento, y por primera vez los préstamos a tasas de interés flotante comprendieron más de la mitad de la deuda pública.

Para el grupo, las exportaciones crecieron en forma importante, pero el pago de intereses absorbió 11 por ciento del total de ganancias por ese concepto en 1980.

SUR DE ASIA (Véase ANEXO 1 para los países que integran la región)

La deuda total a mediano y largo plazo permaneció en 33 000 millones de dólares a finales de 1980. La India, el único mayor deudor de la zona, debía más del 50 por ciento de la deuda del grupo.

Casi el total de la deuda de la región (96 por ciento) provenía de fuentes oficiales. Como proporción del total, la asistencia bilateral declinó de 76 por ciento en 1971 a 63 por ciento a finales de 1980; por otro lado, la deuda con instituciones multilaterales representó el 33 por ciento en este último año.

En 1980, los pagos del principal fueron más altos que en años anteriores, pero los pagos por concepto del servicio de la deuda fueron comparativamente bajos para esta región, como resultado de la estructura de su deuda. En general, los términos de los préstamos provenientes de acreedores oficiales mejoraron a lo largo de la década. En el año referido, la tasa de interés promedio sobre nuevos préstamos fue de 2.6 por ciento, el vencimiento y períodos de gracia promedio fueron de 33.3 años y 7.5 años respectivamente.

NORTE DE AFRICA Y EL MEDIO ORIENTE (Véase ANEXO 1 para los países que integran la región)

La situación de la deuda externa de este grupo enfrentó agudos incrementos en los pagos de principal e intereses.

El total de la deuda a mediano y largo plazo para la región en 1980 se estimaba en 45 000 millones de dólares. La relación de la deuda se mantuvo a 53 por ciento con acreedores oficiales y el resto con privadas. Sin embargo, por país la estructura de la deuda difiere marcadamente; los mayores deudores del grupo -Argelia y Egipto, ambos representaban alrededor del 60 por ciento a finales de 1980- presentan un gran contraste. Casi 85 por ciento de la deuda pública de Argelia se debía a acreedores privados (principalmente instituciones financieras, pero Egipto debía ese mismo porcentaje a organismos multilaterales y bilaterales, la mayoría de ésta en términos concesionales.

El alza en las tasas de interés, al igual que en otras regiones, también incrementó el pago de intereses pero en menor medida; sólo Argelia y Marruecos fueron sensibles al aumento.

Del total de la deuda pública vigente a finales de 1980, menos del 20 por ciento había sido contratado a tasa flotante.

PAISES MEDITERRANEOS MAS DESARROLLADOS (Véase ANEXO 1 para los países que integran la región)

Estas economías tenían una deuda de 83 000 millones de dólares en 1980, representando casi el 20 por ciento del total de la deuda de los países en desarrollo. Su endeudamiento creció a un promedio anual de 23 por ciento entre 1973-80.

A este grupo pertenecen cuatro de los grandes deudores -Israel, España, Turquía y Yugoslavia- y sus economías comparativamente desarrolladas - permitió que muchos prestatarios privados contrataran deuda sin garantía - del gobierno. En efecto, la deuda privada no garantizada ha crecido más rápido que la deuda pública, (representaba cerca del 40 por ciento del total - en 1980) .

La importancia de la deuda no garantizada junto con el impacto de la reestructuración de Turquía, dificultó la situación de la deuda en 1980. El grupo depende en forma importante de las importaciones de petróleo y sus - pagos externos cambiaron adversamente en 1979-80.

A pesar de la importancia de los acreedores privados para el grupo, - existe una considerable diversidad entre estos países, en sus fuentes de financiamiento. España y Portugal deben cerca del 80 por ciento de su deuda - pública a prestamistas privados; para Turquía e Israel el grueso de su deuda pública era con prestamistas oficiales, reflejando importantes programas de - asistencia a estos países (52) .

(52) Banco Mundial, "World Debt Tables". Washington, D.C., p. 3-34.

C A P I T U L O I I

LA CRISIS DE PAGOS DE LOS PAISES DEL TERCER MUNDO

Y LA REESTRUCTURACION DE SU

DEUDA 1982 - 1985

1. ORIGEN DE LA CRISIS FINANCIERA DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Las causas inmediatas de la crisis de la deuda externa están en la recesión progresiva desde fines de los 70's en los países industriales asociado al aumento de las tasas de interés. No obstante, los orígenes ya estaban presentes en hechos anteriores: la explosión en los déficits en cuenta corriente de los países del Tercer Mundo y el financiamiento de los mismos por los bancos privados. Las políticas fiscales y monetarias restrictivas adoptadas por las naciones desarrolladas para controlar la inflación tuvieron como resultado el estancamiento del comercio mundial y un agudo aumento en las tasas de interés reales y nominales, generando una drástica baja en las ganancias por exportación y un sustancial incremento en las obligaciones del servicio de la deuda, conduciendo ambos elementos a atrasos en los pagos, y precipitando a su vez, una repentina contracción en los préstamos que otorgan los bancos comerciales. (53)

Efectivamente, a partir de 1980, las diferentes variables económicas ya mostraban los inicios de la peor y más prolongada crisis conocida desde la Segunda Guerra Mundial. Los grandes países capitalistas enfrentaban tasas de crecimiento bajas o negativas y una inflación demasiado alta. Este prolongado estancamiento de la demanda y la aguda revaluación del dólar tuvo un drástico impacto en los precios de

(53) Report by a Commonwealth Group of Experts, Op. Cit., p. 17-18.

las materias primas. "Dichos precios se incrementaron a una tasa anual de 25 por ciento entre 1979-80, comenzando a caer a principios de 1981, para fines de este mismo año, los precios estaban 33 por ciento abajo de los registrados a finales de 1980." (54)

La aguda caída en los precios de las materias primas constituyó un elemento importante en la reducción de la inflación en las naciones industrializadas. En efecto, "en 1982, este grupo de países registró una tasa inflacionaria promedio de 5 por ciento, en contraste con la tasa anual de 9-10 por ciento a fines de 1980." (55) Como contraparte de esas políticas deflacionarias, se afectó en grado considerable los ingresos por concepto de exportación de la mayoría de los países en desarrollo, particularmente de los exportadores de petróleo, dificultando su capacidad de pago del servicio de la deuda externa.

A mediados de 1982, las economías de los países industriales estaba estacionada en un prolongado período de baja actividad económica. El crecimiento del PIB en estos países promedió sólo 1 1/4 por ciento anual en 1980 y 1981, comparado con un 4 por ciento entre el período 1977-79. Aunque, por supuesto, se presentaron variaciones de país a país, por ejemplo, la economía japonesa fue consistente y más fuerte durante este lapso de 2 años, mientras la economía inglesa fue más débil,

(54) The Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, Nueva York.

Marzo 1983, p.2.

(55) Fondo Monetario Internacional, "Annual Report 1982", Washington,

p.3.

registrando reducciones de 2 por ciento anual. (56)

Asimismo, el desempleo subió a niveles más altos de antes de la Segunda Guerra Mundial. El bajo crecimiento de la demanda en términos reales a partir de 1980 tuvo como resultante un amplio margen de recursos económicos subutilizados, especialmente de mano de obra en todo el mundo industrializado. Para mediados de 1982 el desempleo había aumentado un 8 por ciento en promedio comparado con un 5 por ciento en 1979. (57)

Si la situación económica se presentaba crítica para las naciones desarrolladas, más grave aún lo era para los países del Tercer Mundo que sus perspectivas económicas dependen en gran medida de las políticas y ritmo de crecimiento de los primeros.

Así, la producción total del grupo de países exportadores de petróleo declinó en "cerca de un 2.5 por ciento en 1980, 4.5 por ciento en 1981 y 5 por ciento en 1982." (58) Como consecuencia de una marcada reducción en la demanda mundial de petróleo debido principalmente a la recesión internacional y a las reacciones de los consumidores de petróleo ante los incrementos de los precios del energético de 1979-80. No obstante, estos hechos, dichos países fueron capaces de mantener tasas de crecimiento de 7 por ciento en promedio durante el período 1979-1981. (59)

(56) Idem, p.7.

(57) Idem, p. 10.

(58) Idem, p. 12.

(59) Idem, p. 13.

A diferencia de las políticas de expansión que adoptaron este grupo de naciones a raíz del incremento de los precios del petróleo de 1973-74, las políticas que se tomaron después del aumento al precio del crudo en 1979-80 fueron relativamente más cuidadosos y no sólo eso, sino que además varios de estos países mostraron tendencias a bajar el crecimiento del gasto del gobierno durante 1981 en respuesta del cambio a la baja en los ingresos por exportaciones petroleras, esta tendencia llegó a ser más amplia en 1982, cuando algunos países se vieron obligados a efectuar recortes significativos en los gastos planeados. Así el crecimiento en los gastos del gobierno, había promediado más del 25 por ciento en 1980, se redujo a un 20 por ciento en 1981, para llegar a sólo un 5 por ciento en 1982. (60)

En cuanto, a pagos del sector externo, los países más profunda y visiblemente afectados fueron el grupo exportadores de petróleo. El superávit de cuenta corriente de este grupo, ya drásticamente reducido en 1981 fue eliminado en 1982 debido a la aguda caída en el volumen de sus exportaciones petroleras y a la baja en los precios del energético. Mientras el déficit en cuenta corriente de los países no petroleros fue reducido significativamente en 1982, a pesar de los bajos ingresos por sus exportaciones, debido a una importante disminución de sus importaciones. La balanza registrada en cuenta corriente de las naciones industriales en conjunto mostró poco cambio, permaneciendo cerca de cero.

(60) Fondo Monetario Internacional, "Annual Report 1983", Washington, p.12.

Estas modificaciones de la balanza en cuenta corriente desde 1981, fueron acompañadas de notables cambios en los flujos de financiamiento. A partir del segundo semestre de 1982 se experimentó una reducción en la proporción de los flujos de capitales internacionales hacia el sistema bancario privado. Las naciones exportadoras de petróleo, -- siendo los principales proveedores de fondos en 1979-1980, particularmente a través de canales bancarios, pasaron a ser usuarios netos de los fondos bancarios internacionales en 1982. Por otro lado, los países industriales cuyos préstamos del sistema bancario comercial había excedido sus depósitos en 1979 y casi los igualó en 1980, volvieron a situarse en 1981 y 1982 como principales oferentes de fondos de los mercados financieros internacionales.

En relación al grupo de países no exportadores de petróleo, -- 1981-1982 fueron años marcados por una aguda crisis económica, "en promedio su producción real se incrementó sólo 1.5 por ciento en 1982, 2.5 por ciento en 1981, comparado con una tasa de 5 por ciento registrada en 1979 y 1980." (61). Este hecho se explica por un lado, en el prolongado estancamiento de la actividad en el mundo industrial, que tuvo como manifestación directa la disminución del volumen de las exportaciones de esos países y el deterioro de los términos de intercambio, "así de un 9 por ciento en 1979, bajó a un 5.5 por ciento en 1980 y hasta un 4 por ciento en 1981" (62), por otro lado, la segunda alza extraordinaria de

(61) Idem, p. 13

(62) Idem, p. 19

los precios del petróleo ocurrida en 1979-1980, sumada al aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital, fueron importantes factores externos que contribuyeron a la crisis de balanza de pagos que padecen un gran número de estos países. También, factores de orden interno tuvieron importante gravitación en los problemas de balanza de pagos, tales como la sustentación de políticas expansivas del gasto total, al agravamiento del déficit fiscal y el mantenimiento de cambios sobrevaluados. A pesar de la introducción de políticas de estabilización por la mayoría de estos países, para lograr reducir las altas tasas inflacionarias los resultados fueron limitados, la tasa inflacionaria para todo el grupo después de aumentar a 32 por ciento en 1980 comparado con 20 por ciento en 1978, fue reducida en sólo un 1 por ciento (31 por ciento) en 1981, y prácticamente el nivel de inflación se "disparó" en 1982 cuando la tasa inflacionaria llegó a tres dígitos en algunas economías. (63)

El estancamiento del comercio mundial en 1980-1981 y las altas tasas de desempleo generados por la recesión, provocaron mayores políticas proteccionistas por parte de los países industriales, aumentando así el comercio entre países desarrollados y reduciendo las importaciones, específicamente las provenientes de las naciones del Tercer Mundo con graves implicaciones para éstos, así tenemos por ejemplo, que para el grupo de países no exportadores de petróleo se registró una reducción en la exportación de mercancías a prácticamente cero en 1982, comparado con un

(63) Idem, p. 12

6 por ciento en 1981. Esta caída en las exportaciones coincidió con una aguda tendencia a la baja de los precios de las materias primas.

Por otra parte, la reducción en el otorgamiento de créditos bancarios internacionales a partir de 1981, contribuyó en forma importante a una fuerte disminución en las importaciones reales de los países no petroleros. La combinación de todos estos factores, tuvo como resultado, una tasa negativa en el crecimiento del volumen del comercio internacional de un 2.5 por ciento, la primera declinación desde 1975. (64)

Como se pudo apreciar, durante 1982 la recesión en la actividad económica se intensificó en la mayoría de los países. No obstante, mientras se registraban progresos en varias economías industriales como fue disminuir la inflación- la situación para los países en desarrollo era realmente difícil ya que además de los problemas que enfrentaban como tasas negativas de crecimiento, la espiral inflacionaria, baja en el volumen y valor de sus exportaciones, se sumaba uno más: la elevada carga del servicio de la deuda y la dificultad cada vez mayor para hacer frente a sus compromisos financieros internacionales, lo cual condujo a una reconsideración de su prestigio crediticio por parte de los prestamistas comerciales y al abrupto recorte en los flujos de financiamiento privado.

(64) Fondo Monetario Internacional, op. cit., p. 13-24

Con el propósito de salir lo más librados posible de la crisis internacional, los países industriales aplicaron diversas políticas restrictivas: se observó un progresivo control sobre las tasas de interés y los flujos de capitales con el exterior. Medidas que incidieron directamente en los países del Tercer Mundo, en particular, sobre los grandes deudores. Así el contexto internacional se deteriora y ello repercute en el ámbito financiero.

Hasta 1979, el volumen del ingreso de la deuda bancaria crecía 30 por ciento anual, mientras la tasa media de interés bancario para ese año era de 14 por ciento (incluidos los recargos por márgenes de intermediación), por tanto, los ingresos netos de capital excedían con creces los pagos de intereses, además quedaba un remanente para financiar las opciones de comercio exterior. Paralelamente, las exportaciones crecían en el orden de 9 por ciento anual, complementando así la disponibilidad de divisas. Sin embargo, en 1980, el crecimiento de la deuda externa de los países en desarrollo cayó a la mitad en relación con años anteriores, iniciándose un deterioro acelerado en estas relaciones económicas, a continuación se hace una breve revisión de los principales factores que motivaron dicho cambio. (65)

Hasta finales de los años setenta, "las instituciones internacionales y los países industriales apoyaban los programas de préstamos y encomiaban el papel de los bancos en el proceso de recirculación. Las na

(65) Ricardo Ffrench Davis, op. cit., p. 942.

ciones en desarrollo estaban satisfechas de recibir créditos , que les permitían posponer su adaptación a las crisis del petróleo. Gracias al dinero prestado podían seguir consumiendo, aún después que el crecimiento de la producción empezó a bajar. Lo empleaban para pagar a los empleados públicos, para comprar petróleo y para importar bienes de consumo, o bien lo destinaban a proyectos de infraestructura. Nadie -ni los bancos, ni las instituciones internacionales, ni los mismos países en desarrollo- se detuvo a preguntarse cómo se obtendrían las divisas necesarias para pagar los créditos". (66) Ciertamente, el alto volumen de los préstamos contratados, mostró la dependencia de las economías de los países -deudores del financiamiento externo bancario para cubrir su déficit en cuenta corriente, un ejemplo concreto de esta situación fue el caso de "América Latina que en 1980 registró un déficit en cuenta corriente equivalente al 5 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB), que fue cubierto con el ingreso neto de capitales financieros. (67) Factor que los hizo altamente vulnerables ante cualquier cambio en los mercados financieros privados.

Tal es el caso, de las tasas de interés, cuyo nivel se mantuvo moderadamente alto en el lapso 1977-80, cuando su aumento era más o menos proporcional a la inflación internacional. En 1981, la situación cambió bruscamente, pues mientras la inflación era baja o cero, el nivel de las tasas de interés continuó su marcha ascendente. Otro factor que contribuy

(66) Christine Bogdanowicz-Bindert, "Reestructuración de la deuda...", p. 988

(67) Jorge Espinoza Carranza, op. cit., p. 242

yó a este "sobreajuste" de las tasas de interés fue la apreciación del dólar frente a otras monedas duras ya que las deudas se encontraban mayoritariamente en la divisa estadounidense, a diferencia del intercambio comercial que exhibe una diversificación mayor de las monedas en que se realiza. (68) Estos elementos provocaron que en 1981-82 se registraran tasas de interés bancario exageradamente altas, por ejemplo "la PRIME RATE subió de 9.1 por ciento en 1978 a 18.9 por ciento en 1981 y la LIBOR de 9.2 por ciento llegó a 16.8 por ciento en los mismos años" (69), dichos tasas se aplicaron no sólo a los nuevos créditos, sino a gran parte del monto total de la deuda bancaria.

En consecuencia, "los pagos anuales por concepto de intereses que hizo el grupo de países en desarrollo no petroleros aumentaron de 13,000 millones de dólares en 1977 a más de 60,000 millones desde 1982". (70)

Esta tendencia alcista de las tasas de interés tiene un segundo efecto: el endurecimiento de los términos de financiamiento de tipo oficial. Otro impacto negativo adicional es que exacerba el problema de liquidez en los países deudores, ya que precipitan la salida de capitales privados. Así, la oportunidad de obtener importantes ganancias gracias a los altos réditos de los depósitos en dólares en cuentas en el exterior promovió la fuga de capitales de las naciones en desarrollo. (71)

(68) Ricardo French-Davis, op. cit., p. 940-941

(69) Report by a Commonwealth Group of Experts, op. cit., p. 20

(70) Idem.

(71) Idem, p.22-23

Por consiguiente, las altas tasas de interés del período 1981-82 generaron grandes e inesperadas adiciones al costo del servicio de la deuda, no sólo para los nuevos préstamos, sino también sobre una proporción considerable de la deuda ya vigente. En efecto, la escalada de los costos del servicio de la deuda existente, tuvo un fuerte impacto sobre la balanza en cuenta corriente, lo cual contribuyó a formar un círculo vicioso de necesidades de financiamiento adicional y más aún de incrementos en el pago del servicio de la deuda. A través del período 1979-81 un número de países no petroleros, particularmente los grandes deudores, acudieron al financiamiento de corto plazo, esta proporción relativamente alta en relación con la deuda total causó una mayor concentración del vencimiento de las obligaciones externas.

Lo cual dio como resultado, modificaciones importantes en algunos países en cuanto a los períodos de vencimiento de su deuda contratada. Veamos, el total de la deuda externa estimada de los países en desarrollo no petroleros en 1981 era 555,000 millones de dólares, comparada con 339,000 millones en 1978. La deuda a largo plazo con los bancos y otros acreedores privados en 1982 comprendió aproximadamente la mitad del total. No obstante, la proporción de la deuda a corto plazo aumentó de menos del 15 por ciento en 1978 a 18.5 por ciento, mientras la participación de la deuda a largo plazo con acreedores oficiales cayó de 35.0 por ciento a 31.5 por ciento en 1982. (72)

(72) Fondo Monetario Internacional, op. cit., p. 30-32.

Pero esta característica de corto plazo de los créditos empezó a afectar a los prestatarios, cuando la renovación de los créditos ya no fue tan automática, debido a que la reducción drástica del ingreso de divisas por exportación y la enorme deuda acumulada, dificultaban el refinanciamiento de la misma. Así, los bancos reaccionaron limitando el acceso a sus recursos, prestando más atención al uso final de los fondos y a pedir garantías para sus préstamos. Por su parte, los países en desarrollo, en especial los grandes deudores, siguieron captando recursos de fuentes comerciales a pesar de que se otorgaban en términos muy onerosos para financiar sus altos presupuestos. Si consideramos la deuda bancaria global de los países del Tercer Mundo, se tiene un coeficiente de amortización anual que hacia 1980 ascendió a 40 por ciento, coeficiente que registró un nivel aún más elevado al año siguiente. Poniendo de manifiesto una gran movilidad o volatilidad de los recursos financieros de origen privado. Ante esta circunstancia, los prestatarios se encontraron frente a un doble problema: por un lado, las condiciones del mercado de capitales limitaron el ingreso de flujos de capitales externos y por otra parte, se acumuló un segmento importante de deuda a corto plazo, la cual incluye amortización y pago de intereses.

De acuerdo a estos antecedentes, la balanza financiera ya tenía un peso importante dentro de la cuenta corriente del sector externo. El déficit en ésta ya no era sólo resultado del registro de una balanza

comercial desfavorable, como fue en el pasado, sino también a la carga - que ha llegado a significar el pago de los intereses de la deuda. Esto - es, los términos del financiamiento toman un puesto destacado junto a los términos de intercambio. Es notable cómo, en 1982, América Latina en su conjunto logró un fuerte superávit en su cuenta corriente comercial - - (10,000 millones de dólares), en tanto, que registra un déficit de 34,000 millones por pagos netos de utilidades e intereses. (73)

Estas modificaciones en las características de los instrumentos financieros generaron un cambio hacia una menor expansión de las políti-- cas financieras de los países industriales y un agudo incremento en los - requerimientos de financiamiento de muchos de los grandes deudores. El - desorden en el sistema financiero que predominó durante 1982, reflejó y contribuyó a la declinación del nivel de la actividad económica mundial.

Los acontecimiento económicos tuvieron un significativo impacto sobre la capacidad del servicio de la deuda y la posición en la balanza - de pagos de los países en desarrollo, especialmente aquéllos con enorme - deuda externa a tasas flotantes como ya hemos visto. Las exportaciones - del mundo en desarrollo fueron también adversamente afectadas por la de- clinación en la actividad económica, la cual fue acompañada por una aguda caída en los precios de las materias primas, estancamiento en el comercio mundial y medidas proteccionistas en los países industriales. La combina

(73) Ricardo Ffrench-Davis, op. cit., p. 942

ción de estos factores externos, la presencia de programas de inversión a gran escala y los déficits gubernamentales (en algunos países) pronto crearon la necesidad de niveles más altos de financiamiento externo y de programas de ajuste más severos. Así, influenciados por la expectativa de una pronta recuperación de la recesión mundial, algunos países incrementaron su crédito internacional, particularmente de corto plazo. Todos estos hechos empezaron a crear serias dudas en los prestamistas sobre la capacidad de pago de sus deudores.

Mientras se incrementaban los requerimientos de recursos externos de un buen número de países en desarrollo, el desorden en los mercados financieros en los últimos meses de 1981 y primeros de 1982 contribuyó a una seria reducción en la disponibilidad de crédito internacional, a una redistribución del crédito entre los grupos industrial, exportadores de petróleo y no petroleros, y al mantenimiento de las altas tasas de interés. El total de préstamos bancarios netos a los países en desarrollo no petroleros fue de 50,000 millones de dólares en 1980 y 1981, reduciéndose a 25,000 millones en 1982. Esta declinación se debió en parte al deseo de los bancos para prestar sólo a ciertos países en desarrollo. También, hubo cambios en cuanto a las fuentes de los fondos bancarios, la eliminación de los depósitos de los países petroleros fue sustituida por un incremento en los depósitos provenientes de las naciones industriales. Convirtiéndose los países petroleros desde 1981 en importantes deudores. (74)

(74) Fondo Monetario Internacional, op. cit., p. 76-78.

Esta reducción de las corrientes de nuevos créditos bancarios creó una gran inestabilidad en el acceso a los fondos. Ya no se trató sólo de un menor volumen global y una tasa real desmesuradamente alta, sino también de una gran incertidumbre respecto del monto de recursos disponibles para cada país en particular.

La aguda baja en los préstamos bancarios netos a los países - en desarrollo reflejó el creciente temor de la comunidad bancaria internacional de que la inesperada prolongación de la crisis económica tuviera serias implicaciones para las capacidades del servicio de la deuda - de los grandes prestatarios entre los países en desarrollo. Reconociendo que las ganancias por exportación de un buen número de estos países eran muy bajas y que el monto del endeudamiento y las obligaciones del servicio de la deuda estaban siendo extremadamente altos en relación a sus ingresos por exportación, los prestamistas se alarmaron y se mostraron renuentes para otorgar nuevos créditos a algunos de los más grandes deudores. (75) Este tope al flujo crediticio, se agudizó ante las dificultades de los grandes prestatarios para refinanciar su deuda, lo que generó una mayor crisis de confianza.

Así tenemos, que mientras el crecimiento de la deuda bancaria fue alrededor del 10 por ciento en 1982 (cifra similar para América Latina y para el resto de los países en desarrollo), la tasa de interés - fue del orden de 16 por ciento, por tanto, los deudores recibieron fondos en menor cuantía que los requeridos para el pago de intereses. (76)

(75) Idem, p. 34-37

(76) Ricardo Ffrench Davis, op. cit., p. 943

Para compensar esa diferencia los países prestatarios recurrieron a otras fuentes: primero, girando sobre sus reservas internacionales y, después, pidiendo ayuda al Fondo Monetario Internacional. "Los países en desarrollo no petroleros recibieron préstamos del FMI por 1,200 millones de dólares en 1980, 5,600 millones en 1981 y 6,300 millones en 1982 - (todas cifras netas). Además, perdieron 7,100 millones de reservas en -- 1982, mientras que en 1980 y 1981 habían acumulado, respectivamente 4,500 y 2,100 millones. Pese a los diversos recursos a los que se acudió fueron medidas, por su naturaleza, insuficientes. En consecuencia, los atrasos de pagos aumentaron 2,400 millones en 1981 y 7,100 millones en 1982". (77) Concretándose así la posibilidad -hasta entonces latente- de que los países deudores no pudieran cumplir con sus obligaciones financieras de un excesivo endeudamiento externo.

Si bien es cierto que estos cambios en el contexto económico y en el sistema financiero internacional afectaron a todos los países en desarrollo, es importante distinguir entre la deuda del pequeño número de grandes deudores, la cual es central para la viabilidad del sistema bancario mundial, y la deuda del gran número de pequeños deudores, cuyo monto también es un serio problema, pero menos determinante para el sistema global. Lo cual se manifiesta en el siguiente cuadro:

(77) Christine Bogdanowicz-Bindert, "Reestructuración de la deuda...", p. 988.

CUADRO 6.

DISTRIBUCION DE LA DEUDA EXTERNA POR GRUPOS DE LOS
PAISES EN DESARROLLO NO-PETROLEROS

1 9 8 2

(en miles de millones de dólares)

	Mayores Deudores <u>1</u> /- % -		Países de bajos - ingresos (excepto China e India) - % -		Otros Países <u>2</u> / -%-	
Deuda Total	447.0	73.0	56.6	9.2	108.8	17.8
Deuda a corto plazo	99.7	88.4	3.0	2.7	10.0	8.9
Deuda a largo plazo	347.3	69.5	53.6	10.7	98.8	19.8

1/ Los 20 países, del grupo de naciones en desarrollo no petroleras, más endeudados con acreedores privados: México, Brasil, Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Corea, Filipinas, Tailandia, Malasya, Grecia, Marruecos, Egipto, Yugoslavia, Israel, Turquía, Portugal, Rumania y Hungría.

2/ El resto del grupo (incluye China e India).

FUENTE: Annual Report 1983, International Monetary Fund.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, un número importante de los mayores prestatarios se localizan en América Latina. No obstante, los grandes deudores adicionales están dispersos entre otras regiones.

La distribución desigual de la deuda externa es muy marcada. A finales de 1982, los veinte países más endeudados acumularon 73 por ciento de la deuda total del grupo y alrededor del 88 por ciento de la deuda global a corto plazo. El mismo grupo de países proporcionó sólo la mitad de todas las exportaciones de bienes y servicios en 1982 y produjo sólo un poco más de la mitad de su Producto Interno Bruto.

Otro grupo de países, cuyo perfil de la deuda externa difiere extraordinariamente del patrón promedio, son las naciones de bajos ingresos que no acudieron mucho a las fuentes privadas; pero los préstamos a largo plazo contratados bajo asistencia de desarrollo oficial es generalmente más grande en relación a sus exportaciones. Aunque, los países de bajos ingresos proporcionan sólo 4 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios de todos los países en desarrollo no petroleros, acumulan cerca del 10.5 por ciento de la deuda externa total a largo plazo.

La distribución geográfica desigual de la deuda es evidente en las agudas diferencias regionales que presenta el coeficiente deuda/exportaciones, siendo el más alto en América Latina y el más bajo en Asia.

Para los países no petroleros latinoamericanos, la deuda en 1982 fue -- equivalente a 246 por ciento de los ingresos por exportación, mientras -- para la región de Asia representó sólo el 81 por ciento. Por su parte, Africa, cuyo coeficiente deuda/exportaciones había sido considerablemente más bajo que el promedio para todos los países en desarrollo no petroleros en 1978, llegó muy arriba del promedio en 1982, como consecuencia de la declinación en las ganancias por exportación de los países africanos, más que por el crecimiento de los préstamos comerciales, el cual se mantuvo relativamente bajo. (78)

Los grandes cambios en los mercados financieros y en las características de los créditos bancarios tuvieron su más fuerte impacto sobre los países deudores en el transcurso de 1982, en particular sobre la región de América Latina, cuya deuda bancaria es mayoritaria (80 por -- ciento). Así, en la segunda mitad del año, los problemas del servicio -- de la deuda de naciones como México y más tarde Brasil iniciaban la crisis financiera.

La magnitud e implicaciones de una crisis de pagos resultaba -- peligrosa no sólo para el mundo subdesarrollado, sino para la economía -- mundial en su conjunto y en particular para la estabilidad del sistema -- financiero internacional. Ante esta grave situación, los países deudo-- res, los bancos privados y las instituciones financieras internacionales centraron su atención en evitar un colapso de las finanzas del mundo, lo

(78) Fondo Monetario Internacional, op. cit., p. 29-34

cual, se logró a través de la Reestructuración de la deuda externa. A partir de entonces, el problema se convirtió en el tema preponderante de las relaciones económicas internacionales contemporáneas, desencadenando una gran actividad negociadora entre los participantes del conflicto.

2. IMPORTANCIA Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE REESTRUCTURACION
DE LA DEUDA EXTERNA

Gran parte de las naciones en vías de desarrollo observaron durante la década pasada un crecimiento notable en sus economías que se fundamentó por razones diversas en un rápido proceso de acumulación de pasivos con la banca privada internacional. Bajo estas circunstancias, el incremento de las tasas de interés internacionales a niveles sin precedente representó una pesada carga por concepto del servicio de la deuda, lo cual, conjuntamente con el abatimiento en los ingresos por exportación, mayor dependencia de los vencimientos a corto plazo y una débil posición fiscal, dieron lugar a agudos desequilibrios en la balanza de pagos de estos países.

Tal situación fue llevada en muchos casos, a un punto de gravedad extrema, debido a la brusca caída en el otorgamiento de nuevos créditos a un gran número de naciones en desarrollo, precipitando a mediados de 1982 una crisis casi generalizada de pagos internacionales, iniciada con la suspensión de pagos de México en agosto de ese mismo año. A raíz de la primera reestructuración de la deuda externa mexicana, se establecieron mecanismos de consulta y cooperación entre acreedores, deudores y algunos organismos internacionales, que fueron rápidamente adoptados en muchos otros casos; coadyuvando a conjurar el peligro de una dislocación

del sistema financiero internacional. Dichos mecanismos incluyeron una serie de pasos comunes para asegurar un proceso de ajuste: un préstamo "puente" otorgado por el Banco de Pagos Internacionales, apoyado por los bancos centrales, la reestructuración de la deuda vigente (con acreedores privados y oficiales), un programa de ajuste convenido con el FMI a menudo acompañado por el compromiso de bancos comerciales de otorgar nuevos préstamos.

Así de pronto un número de países subdesarrollados, especialmente en América Latina, se encontraron dentro de una severa crisis financiera, atrasos en sus pagos, reestructuración de la deuda, constante uso del crédito del FMI y un sustancial giro de sus reservas, creando la necesidad -ante la ausencia de una acción oficial multilateral- de un proceso de ajuste involucrando severas reducciones en producción, ingreso e importaciones.

A partir de la crisis de pagos constantemente se habla de reestructuración de la deuda externa, pero gran parte de las ocasiones se -- tiene la idea, pero no la conceptualización precisa. Por tanto, las siguientes páginas tienen como propósito establecer porqué se opta por ese mecanismo, qué significa y cuál es su seguimiento, quiénes participan y qué papel juegan en este proceso.

Un país que confronta dificultades de servicio de la deuda tiene, hablando en general, tres opciones. Primeramente puede suspender los abonos a su deuda y acumular con ello atrasos por servicio de la deuda. - Pero semejante actuación tiene serias desventajas pues puede debilitar la confianza en el país, haciéndole difícil -si no imposible- conseguir empréstitos en el futuro. Además, hay otra posibilidad (aunque rara vez se llega a ello) y es la de que el país sea declarado formalmente en incumplimiento de pagos, en cuyo caso, los activos de ese país en el exterior (barcos, aeronaves, etc.) pueden ser "embargados" o confiscados y vendidos para descargar la deuda.

Una segunda opción puede ser para el país el tratar de servir su deuda a toda costa. Pero para ello, puede tener que restringir su demás gastos de moneda extranjera, lo que en general equivale a reducir importaciones, difícil tarea en muchos países en desarrollo donde las importaciones ya consisten en necesidades fundamentales. Así pues, por motivos económicos tanto como sociales, no puede ser este un curso de acción viable.

En tercer lugar, el país puede solicitar una reestructuración, la cual es un nuevo arreglo de los plazos de abono del préstamo original. (También, puede buscar un refinanciamiento que, técnicamente, es diferente: supone un préstamo a mediano plazo por la cuantía de la deuda vencida,

que se paga con las garantías obtenidas con el préstamo).

Una reestructuración puede cubrir solamente el capital o bien el capital y los intereses sobre los abonos que se venzan en un período (por lo general un año). La deuda reescalada puede incluir un período de "gracia" y un plan "prolongado" de abonos. Por ejemplo, si los pagos vencidos en 1986 suman \$ 100 millones y el país logra acordar una reestructuración con un período de gracia de tres años y un período de amortización de cinco años, esto significa que los abonos vencidos en 1986 se van a pagar durante los años 1989-1993. Así pues, la reestructuración no es solamente posponer una deuda: es extender a varios años pagos que se vencieron en un año. Desde luego, entra en ello un costo por cuanto el país deudor debe pagar intereses sobre la cuantía pendiente hasta que la deuda haya sido amortizada definitiva y totalmente.

La razón fundamental para una reestructuración es dar tiempo: en casos en que el problema de la deuda se deba a una penuria temporal de divisas, el reescalamiento da tiempo para que mejore la balanza de pagos; en casos en que el problema sea más fundamental, la reestructuración alivia la carga del país y le da tiempo para que se tomen medidas correctivas apropiadas para mejorar la balanza de pagos. En este último caso, es importante reconocer que la reestructuración no es una panacea y que no puede operar aisladamente: sólo puede tener éxito si está acompañado de

medidas que resuelvan los problemas económicos fundamentales.

Por tanto, la reestructuración de la deuda consiste en un nuevo arreglo, que por lo general supone una prolongación de los plazos previstos originalmente para el reembolso de una deuda dada o de un conjunto de deudas. El reescalonamiento es una de las opciones de que dispone un país que se ve en dificultades en el "servicio" de su deuda externa, es decir, al efectuar los pagos a capital e intereses a medida que se vencen .

El proceso multilateral de reestructuración ha abarcado por lo general dos tipos de deudas: la deuda oficial, es decir, los préstamos suministrados o garantizados por gobiernos o por organismos oficiales, y la deuda con bancos comerciales. Los escalonamientos de la deuda oficial se gestionan generalmente por intermedio de "clubes de acreedores" de los cuales el más conocido es el Club de París. A veces, la deuda oficial también es renegociada a través de consorcios de ayuda, según procedimientos parecidos a los de los clubes de acreedores. La deuda con bancos comerciales es renegociada según convenios más ad hoc, en los cuales intervienen grandes grupos y a menudo variables, de bancos de crédito.

A) LAS OPERACIONES DEL CLUB DE PARIS.

El Club de París comenzó en 1956 cuando varios países europeos se reunieron para renegociar sus saldos pendientes en cuentas bilaterales con la Argentina. Desde entonces se ha convertido en el principal foro para reestructurar la deuda oficial. Para fines de 1982, 60 renegociaciones bilaterales de deuda han sido celebradas bajo su égida, con intervención de 20 países por lo menos (algunos de ellos más de una vez). El Club se reúne a solicitud del país que trata de reescalonar su deuda externa. Convoca a tantos acreedores oficiales como estén dispuestos a participar. De acuerdo con un convenio no oficial, las reuniones son presididas por un funcionario principal del Tesoro Francés, el cual también proporciona un corto personal para que actúe como secretariado del Club. Generalmente, las reuniones del Club de París cuentan con la asistencia de observadores del Fondo, del Banco Mundial, de la OCDE y de la UNCTAD.

Si bien no hay reglamentación formal alguna por la cual se rijan las operaciones del Club de París -cada solicitud de renegociación se evalúa por separado- a lo largo de los años han surgido ciertos aspectos fundamentales. Los países acreedores se valen de un enfoque común en cuanto a las solicitudes de renegociación, con lo que se garantiza que sean coherentes los tratamientos de tipos de deuda semejantes. El Club, por ejemplo, ha trazado una distinción clara entre renegociaciones de la deuda para aliviar dificultades por el servicio de la deuda, y alivio de la presión sobre la balanza de pagos, y asistencia oficial para el desarrollo.

En las reuniones, el país deudor empieza dando un informe detallado de su situación económica y una evaluación de la cuantía y de la naturaleza de alivio de la deuda que considera necesario. El representante del Fondo expone una evaluación de la situación y perspectivas económicas del país -especialmente de balanza de pagos- que comprende la posición de las relaciones del país con el Fondo. Entonces, el representante del Banco proporciona un análisis a plazo más largo de las perspectivas económicas. Después de las exposiciones de la UNCTAD y de otros participantes, los representantes de los acreedores llegan a un acuerdo sobre las condiciones generales de una reestructuración de la deuda del país, las cuales entran a ser el tema de negociaciones entre ellos y el país deudor.

El Club de París se reúne normalmente durante dos días para un reescalonamiento, y los resultados quedan incorporados en un conjunto de Minutas Acordadas. Estas Minutas establecen las normas generales para el reescalonamiento de que se trate y sirven como base para posteriores acuerdos bilaterales entre cada acreedor y el país deudor (estos acuerdos también cubren la tasa de interés que se aplicará a la deuda reescalonada). Una renegociación llega a tener condición jurídica únicamente cuando se han alcanzado estos acuerdos bilaterales.

Los acuerdos logrados por intermedio de deliberaciones de reestructuración del Club de París, normalmente:

* Sólo tienen que ver con préstamos otorgados o garantizados por organismos oficiales de países acreedores participantes;

* Excluyen deuda a corto plazo o deudas que ya han sido antes reescaladas (aunque ha habido excepciones en circunstancias especiales);

* Cubren pagos en atrasos, si los hay, y los que se vencen en un período especificado de 12 meses y en ciertos casos más largos;

* Reestructuran el 85-90 por ciento de la deuda que se vence en el período especificado y dejan margen para un período de gracia de - hasta cinco años con reembolsos en un período más de hasta cinco años; - la porción no reescalada se abona por lo general durante el período de gracia;

* Solicitan que no se acuerde al deudor más tratamiento de favor para deuda reestructurada por fuera del Club de París y que no busque renegociar otra deuda en condiciones comparables;

* Exigen al país deudor (si es miembro del Fondo) que ponga - en vigor un programa de estabilización con el Fondo antes de que tengan efecto las disposiciones de reestructuración. Ciertos acuerdos han extendido este requisito a todo el período que cubre el acuerdo de reescalamiento. Ultimamente, los acuerdos también han estipulado que sólo se deberá considerar nuevo reescalamiento si el país tiene un programa en funcionamiento con el Fondo. (79)

(79) Fondo Monetario Internacional, "El reescalamiento de la deuda, ¿Qué significa?", en Finanzas y Desarrollo, Washington, septiembre 1983, p. 26-28.

B) REESTRUCTURACION DE LA DEUDA EXTERNA BANCARIA.

Mientras que la reprogramación de la deuda oficial -esto es, - la contraída con los gobiernos de la OCDE (*)- ha sido un acontecimiento bastante común durante el período de posguerra, la renegociación de las deudas con los bancos privados es un fenómeno relativamente nuevo en los países en desarrollo.

A diferencia de las renegociaciones de la deuda oficial, las de los bancos comerciales no tienen un marco de labores comparable al Club de París, si bien existen ciertas modalidades y procedimientos para las negociaciones entre banqueros y sus países deudores. Los bancos acreedores tienen acuerdos ad hoc para cada ejercicio reescalonado, en los cuales intervienen a menudo algo así como hasta 1,200 bancos de diferentes países, con varios "bancos directivos" (que suelen ser los principales prestamistas encargados de guiar el proceso de negociación. Otra diferencia entre los acuerdos con la banca comercial y los del Club de París es la que se relaciona con la ejecución de los mismos. Los acuerdos del Club de París se logran con relativa prontitud pero su ejecución lleva cierto período de tiempo mientras se firman los acuerdos bilaterales separados. Los acuerdos de la banca comercial toman a veces largo tiempo de negociación pero pueden ser puestos en ejecución con bastante rapidez una vez que se cumplen las condiciones básicas.

(*) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Como es prácticamente imposible tener representantes de todos los bancos acreedores en las negociaciones en un momento dado, se constituyen comisiones de dirección o negociación, que a menudo representan a grupos nacionales de bancos acreedores, con el fin de negociar con el país deudor. Por su parte, el país deudor puede contratar firmas de inversión ya sea para que lo asesore durante las negociaciones o para que las dirija en nombre suyo. Las negociaciones efectivas pueden tener lugar en cualquier parte, y el proceso se puede prolongar. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se necesitaron 20 meses de actividad esporádica para llegar al acuerdo.

La mayoría de los acuerdos de reestructuración comercial abarcan obligaciones a mediano plazo del sector público en los países deudores y que estén cubiertas por garantías oficiales en los países sede de los bancos acreedores. En ciertos casos, las negociaciones también abarcan deuda a largo plazo, ya sea mediante reescalonamiento o refinanciamiento de obligaciones anteriores, aunque no ha habido un acuerdo general sobre la inclusión de créditos interbancarios en un acuerdo de reescalonamiento. En otros casos, los acuerdos buscan reestructurar los atrasos en las obligaciones del servicio de la deuda. No ha habido tratamiento uniforme de valores y documentos de crédito emitidos públicamente, incluidos los pagarés a tasa flotante en tenencia de los bancos, en la reestructuración de la deuda con la banca comercial. La diversidad de tratamiento -

acordado a diferentes tipos de deuda con la banca comercial, así como también la forma de los acuerdos finales de reestructuración de la deuda, son un indicador de la compleja naturaleza de la deuda con la banca comercial y de sus procedimientos de reescalonamiento.

Hay cinco principios básicos en los cuales se fundamentan los reescalonamientos de la banca comercial. Primero, el grupo de los bancos acreedores conviene en adoptar un enfoque común. Es decir, que si alguno de los bancos del grupo de los acreedores infringe las condiciones del acuerdo tratando de buscar la restitución bilateral de sus préstamos, entonces, en virtud de una "cláusula de incumplimiento cruzada", los demás bancos no están obligados a ceñirse al acuerdo común logrado con el país deudor. Segundo (con ciertas excepciones), el pago de intereses de los bancos comerciales debe continuar, aún en el caso en que la deuda principal se esté reestructurando; en general, los atrasos de intereses deben ser liquidados antes de que se firme el acuerdo de reescalonamiento. (80) Tercero, hay que asignar la más alta prioridad al servicio de la deuda bancaria. Cuarto, el servicio de las obligaciones privadas no debe sufrir alteraciones en lo que concierne al plan de pago de amortizaciones e intereses. Quinto, las negociaciones se deben establecer "caso por caso". (81)

(80) *Idem*, p. 29

(81) Comisión Económica para América Latina, "Elementos para una negociación más equitativa de la deuda externa de América Latina", Comercio Exterior, octubre 1984, p. 1033

Mecanismos

A raíz de la crisis mexicana en agosto de 1982, no se renovaron las líneas de crédito a corto plazo y los pagos del principal de los préstamos se vencieron sin que pudieran cancelarse. Así, de pronto, México se encontró en medio de "la reestructuración de su deuda".

¿Pero qué significa realmente este simple enunciado? Significa que el país tiene que hacer frente repentinamente a, digamos, 500 bancos - acreedores, diez gobiernos, dos organizaciones internacionales e innumerables proveedores, todos los cuales reclaman su dinero. En la práctica esto da lugar a innumerables exigencias de explicaciones sobre qué fue lo que - salió mal y cómo proyecta el país salirse de "su" enredo. Docenas de cables llegan a diario al Banco Central y al Ministerio de Hacienda. Bancos, gobiernos e instituciones internacionales envían a sus representantes a - hablar con el Director del Banco Central y con el Ministro de Hacienda. - Algunos acreedores piden tratamiento especial, mientras otros amenazan con una demanda judicial y el embargo de los activos del país. Precisamente - cuando se necesita que los economistas y los encargados de formular las - políticas tomen delicadas decisiones de ajuste, se les mantiene ocupados, por el contrario, en reuniones con cualquiera que llama a su puerta.

Finalmente, el país procura conseguir que un grupo más reducido de bancos represente a la totalidad de los acreedores para negociar la deuda; solicita una reunión del llamado Club de París, donde tradicionalmente se reestructura la deuda oficial, e invita a un grupo de trabajo del FMI para concertar un préstamo a corto plazo, sujeto a la ejecución exitosa de una serie de medidas correctivas destinadas a estabilizar la situación económica y financiera.

En este momento el país se encuentra comprometido en tres series de negociaciones: con el FMI, con los bancos y con los gobiernos dueños de la deuda bilateral. El resultado es una pesadilla logística y administrativa, ya que la comunicación y la coordinación entre las diferentes categorías de acreedores son tan débiles como las que hay entre los bancos centrales y los propios gobiernos. Todo esto hace que las negociaciones se atasquen, mientras la situación se complica más. Los encargados de formular las políticas se afanan yendo y viniendo entre Nueva York, Londres y Miami, mientras continúa la fuga de capitales. El Gabinete se niega decididamente a recortar el presupuesto, y el mercado negro crece cada vez más.

Al mismo tiempo, el país recibe consejos contradictorios de una docena de partes interesadas. Los banqueros sugieren no pagar a los gobiernos, que los tenedores de bonos participen en la reestructuración, que el dinero fresco provenga de las fuentes oficiales. Los gobiernos -

aconsejan mantenerse firmes y exigir a los bancos mejores condiciones, -
abogando porque la deuda bancaria oficial y privada se reestructure en -
condiciones comparables.

Incluso las instituciones internacionales están en desacuerdo
unas con otras: para aumentar los ingresos presupuestarios el FMI acepta
un impuesto a la exportación que el BIRF quiere que se suprima antes de -
conceder un préstamo de reajuste estructural.

A partir de esta renegociación de la deuda externa mexicana se
empezó hablar de un "mercado de reestructuración", con lo cual se quiere
decir que, como Brasil o México aceptaron ciertos términos, éstos se apli-
caron también a otros países. Que la situación financiera o las perspecti-
vas del país sean o no similares a las de México o Brasil carece de impor-
tancia, si se había decidido ya insistir en una gracia de tres a cuatro -
años, un vencimiento final de siete u ocho años, un margen de 2 1/4% so-
bre la libor y comisiones de reestructuración de cuando menos 1 por cien-
to. (82)

La primera etapa de la reestructuración concluye cuando se lle-
ga a un convenio con el FMI, con el Club de París y con los bancos.

A pesar de que los bancos suelen sostener que las condiciones
de una renegociación de deuda debieran formularse para cada país, los -
ejercicios de reprogramación tienen características comunes que vale la -
pena destacar.

(82) Christine Bogdanowicz-Bindert, op. cit., p. 988-989.

Primero, el plan de la banca tiene por lo general un horizonte temporal muy reducido. Lo habitual es que se reprogramen los vencimientos correspondientes a sólo dos años y se deban amortizar en un período de cinco a ocho años. A su vez, esta práctica tiene su origen en varios principios. En primer término, la banca estima que la estructura de corto plazo de sus recursos le impide otorgar reprogramaciones a mediano o largo plazo. Por otra parte, la banca pretende imponer cierta disciplina al prestatario; una reprogramación a mediano o largo plazo hace más difícil el control de esa disciplina en opinión de los bancos. En tercer lugar, un plan de corto plazo es la solución preferida, dado que los banqueros en general piensan que las dificultades de pago están relacionadas básicamente con factores transitorios. Por último, su preocupación y percepción del riesgo alientan a los bancos a minimizar tanto la envergadura de los vencimientos reprogramados como los nuevos períodos de amortización.

Una segunda característica es que las reprogramaciones se aplican sólo a la amortización de la deuda. Los bancos insisten, en cambio, en que el país mantenga al día el pago de intereses y, en el caso de que haya atrasos por ese concepto, en que el deudor los liquide antes de que se convenga una renegociación de la deuda. Este esquema funciona de manera normal cuando la carga de la deuda tiene su origen en una acumulación excesiva de vencimientos en un período breve. Sin embargo, como ya se señaló, en años recientes el pago de intereses ha llegado a representar en

si mismo, un peso considerable para los países en desarrollo. En consecuencia, los bancos privados han tenido que buscar una fórmula adicional de alivio, la que en 1983 adquirió la modalidad de una concesión más o menos forzada, de nuevos préstamos destinados a refinanciar entre 40 y 50 por ciento de los intereses.

Una tercera característica de las condiciones de la reprogramación es el aumento del costo del endeudamiento. Como ya se observó, en prácticamente todos los ejercicios de renegociación de la deuda, los bancos han impuesto un fuerte incremento del precio del crédito aumentando los recargos y comisiones sobre las obligaciones reprogramadas y sobre los nuevos créditos destinados a refinanciar una parte de la remesa de intereses.

Los bancos justifican esta práctica con diversos argumentos. Uno de ellos es que una reprogramación de la deuda supone un mayor riesgo para la banca, ya que ésta extiende el plazo de pago más allá de los términos convenidos en el momento de otorgar los préstamos. El costo más alto del endeudamiento compensaría así el mayor riesgo asumido por los acreedores y estaría de acuerdo con el deterioro de la imagen de solvencia del prestatario.

Otro argumento se vincula con la idea de que una reprogramación favorable a la banca privada es la mejor manera de asegurar el flujo adecuado de préstamos en el futuro. En otras palabras, si la banca recibe -

hoy un buen trato los acreedores tratarán bien al prestatario en el futuro.

Una tercera justificación que se esgrime con frecuencia en círculos bancarios se basa en una noción de equidad, según la cual se parte del supuesto de que en el pasado los recargos sobre la Tasa Libor y las comisiones fueron insuficientes para cubrir los riesgos. A su vez, esta deficiencia suele atribuirse a la "feroz competencia" entre los bancos durante los años setenta. Así, se argumenta que el actual incremento del costo del crédito al reprogramarse una deuda no sería otra cosa que un "ajuste" por el precio insuficiente cobrado durante la fase competitiva del mercado internacional de capitales.

Una cuarta característica que los bancos han logrado imponer en los procesos de reprogramación ha sido la extensión de la garantía del Estado a deudas privadas contraídas originalmente sin ese aval.

En la fase inicial de la expansión bancaria, las entidades públicas o las empresas privadas, cuyas obligaciones garantizaban los gobiernos, contrataron la gran mayoría de los préstamos. Al surgir dificultades de pago y la necesidad de una reprogramación o refinanciamiento de la deuda, los bancos exigieron que el Estado continuara garantizando la deuda renegociada. Sin embargo, a fines de los años setenta algunos países adelantaron que el sector privado se endeudara en el exterior sin garantía gubernamental. En general, los bancos privados aceptaron esta nueva modalidad, pero cobraron un precio mayor por los créditos concedidos bajo el supuesto de que implicaban un riesgo mayor.

Quando los países en que la deuda no garantizada del sector -- privado constituía una fracción importante de la deuda total tropezaron -- con dificultades de pago, los bancos exigieron un cambio en las reglas -- del juego. En efecto, insistieron en que una garantía ex post del Estado acompañara la reprogramación de la deuda privada. Frente a la resisten-- cia que al principio mostraron los gobiernos ante este planteamiento, los bancos utilizaron diversas formas de presión, entre las cuales la reduc-- ción o supresión de los créditos de corto plazo fueron muy efectivas. En muchos casos, la banca logró su objetivo, con lo cual una parte importan-- te de la deuda del sector privado quedó garantizada directa o indirecta-- mente por el Estado.

Un argumento utilizado con frecuencia por los bancos para justificar dicha política fue que los bruscos cambios en la política económi-- ca del Estado para enfrentar la crisis del sector externo --por ejemplo las maxidevaluaciones-- habían erosionado la capacidad de pago del sector pri-- vado. Un segundo argumento de la banca fue el presunto deterioro de la -- capacidad de pago del sector privado que causarían las políticas económi-- cas necesarias para llevar a cabo el ajuste.

La quinta característica es que desde 1978, los bancos casi -- siempre exigen a los países deudores tener el visto bueno del FMI. En -- otras palabras, para recibir el apoyo de los grandes bancos acreedores, --

el país prestatario ha debido cumplir un programa de ajuste acordado antes con el Fondo. Dado lo prolongado del proceso de renegociación y el hecho de que los préstamos bancarios y los del Fondo se desembolsan por cuotas, los prestatarios se han encontrado bajo fuerte presión para cumplir las diversas metas económicas establecidas por el Fondo; de no hacerlo, peligrarían las negociaciones con la banca para el convenio de reprogramación y el desembolso de una o más de las cuotas de los préstamos que forman parte de dicho convenio. (83)

El Programa de Ajuste del FMI

En los programas del Fondo se establecen una serie de objetivos en materia de política económica encaminados a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos del país deudor. Estas metas de política económica básicamente se refieren a:

- ° REDUCIR DRÁSTICAMENTE EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
- ° ABATIR LA INFLACION
- ° RACIONALIZAR LOS CONTROLES DE PRECIOS
- ° RACIONALIZAR LOS SUBSIDIOS
- ° AUMENTAR LOS INGRESOS FISCALES
- ° ESTABLECER UN TOPE AL ENDEUDAMIENTO EXTERNO
- ° CONTENCIÓN DE LOS AUMENTOS SALARIALES
- ° ADOPTAR UNA POLÍTICA CAMBIARIA REALISTA
- ° CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS (84)

(83) Comisión Económica para América Latina, op. cit., p. 1034-36.

(84) Jesús Silva-Herzoz Flores, "Carta de Intención de México presentada al FMI", El Nacional, enero 4 de 1984.

Como se puede apreciar los objetivos que se establecen en el programa de ajuste son prácticamente "inalcanzables" en su totalidad, dada la precaria situación económica de la mayoría de los prestatarios. En este sentido, ha habido considerables críticas sobre las graves consecuencias de la aplicación de este tipo de ajustes, entre las cuales destacan: Primero, el alto costo económico y social en términos de producción, empleo y disminución del ingreso real. Por ejemplo, el empleo industrial en Brasil cayó 8.5 por ciento durante octubre de 1983 y se reportó una caída del salario real de 25 por ciento en ese año.

Segundo, los programas de ajuste no están orientados a satisfacer la necesidad de incrementar la producción de bienes y servicios de exportación y sustitutos de importaciones. El principal mecanismo utilizado por el Fondo para promover las exportaciones es la devaluación de la moneda. Entre 1981 y mediados de 1983 el tipo de cambio real de México se devaluó en un tercio; el de Brasil en un sexto y el de Yugoslavia en tres quintos. (85)

Aunque los bancos se sienten más seguros cuando median los programas del FMI, se esperan de todas maneras a comprobar el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos. Su cautela es comprensible. Según un estudio de dos economistas del Fondo, en 21 acuerdos de contingencia realizados de 1973 a 1983, no se alcanzaron los objetivos estable-

(85) Report by a Commonwealth Group of Experts, op. cit., p. 59

cidos en 66.5 por ciento de los casos, es decir en dos de cada tres. Los bancos realizan sus propias evaluaciones sobre la situación de la deuda de los países en desarrollo, pero los métodos evaluatorios varían considerablemente entre un banco y otro.

El FMI es no sólo el prestamista de última instancia, sino también el organismo que disciplina a los países en desarrollo recalcitrantes en el ajuste rápido y adecuado de la balanza de pagos. Además de ver con agrado esta función del Fondo, a los bancos les gustaría tener relaciones más estrechas con él. Así por ejemplo, T. H. Bevan, presidente del Barclays Bank, ha hecho un llamado en favor de una más estrecha relación de trabajo, que comprenda mecanismos formales e informales, tales como reuniones periódicas entre los funcionarios del Fondo destinadas a cada país y sus contrapartes, los principales bancos internacionales. El propósito de estrechar estos vínculos obedece a la necesidad de tener más información y debería dar por resultado un sistema de clasificación de los países, según sus cualidades como sujetos de crédito. (86)

Por tanto, el Fondo ha desempeñado un papel central en los ejercicios de reprogramación de la deuda, sobre todo con respecto a la exigencia de que los bancos otorguen "nuevos créditos". Sin embargo, la experiencia reciente indica en muchos casos que se subestimaron significativamente las necesidades de financiamiento de los países deudores. -

(86) Richard L. Bernal, op. cit., p. 124.

Aún con el otorgamiento de "dinero fresco" por parte de la banca, la mayoría de los países continúan confrontando un grave estrangulamiento -- externo que incide fuertemente en la caída de la actividad económica. (87)

Es necesario aclarar que los préstamos de la banca privada internacional a partir de la crisis de la deuda externa no han sido otorgados en forma general, por el contrario, han sido mediante una cuidadosa selección. Los términos del nuevo financiamiento para cada deudor son determinados sobre la base de su "rating crediticio" en relación con el "mejor deudor". Desde el punto de vista de los bancos esto significa -- que aquellos solicitantes en la peor condición tienen que pagar precios más altos por la asistencia. Así tenemos que, mientras los bancos, presionados por el gobierno norteamericano y el FMI, han prestado miles de millones adicionales a grandes deudores tales como México y Argentina, -- los deudores más pequeños que no amenazan individualmente al sistema financiero internacional han sido básicamente rechazados. Por ejemplo, en el Sur de Sahara de Africa, sólo a Costa de Marfil se le ha concedido -- dinero fresco a largo plazo por los bancos comerciales, en el contexto -- de operaciones de reestructuración. (88)

(87) Comisión Económica para América Latina, op. cit., p. 1040.

(88) Christine A. Bogdanowicz-Bindert, "World Debt: The United States reconsiders", en Foreign Affairs, Nueva York, Invierno 1985-86, Vol. 64, No. 2 - p. 265.

Relación Bancos-FMI

Los bancos y el Fondo trabajan en estrecho contacto formal y, aún en mayor medida, mantienen una cooperación informal. Pese a la ausencia de vínculos formales y a la actitud de no proporcionar documentos a los bancos, hay una relación de trabajo muy cercana. En un estudio del FMI sobre el endeudamiento externo de los países en desarrollo se admite que: "Si bien los bancos han buscado, por lo general, tener la seguridad de que los países aplicarán una política de estabilización, vinculando la ayuda crediticia a un programa apoyado por los recursos del Fondo, los esfuerzos para elaborar un programa estabilizador viable han dado a menudo por resultado que se hagan exigencias implícitas o explícitas a los bancos... En ocasiones, el personal técnico del Fondo no sólo ha intentado averiguar en los bancos las magnitudes probables relacionadas con una restructuración de la deuda, sino que también ha señalado a éstos el nivel de financiamiento que se considera crucial para lograr el éxito de un esfuerzo razonable de ajuste". (89)

Los bancos deseaban prestar de la manera más redituable posible y con el riesgo mínimo (y los créditos para los países en desarrollo constituyen en la actualidad una parte importante de sus operaciones transnacionales). Las operaciones bancarias de préstamo a los países en desarrollo tienen dos dimensiones. La primera, las condiciones necesarias para la continuidad de los empréstitos; la segunda, asegurar el pago puntual -

(89) Fondo Monetario Internacional, "External indebtedness of developing countries". Occasional Paper. Washington, D.C., mayo 1981, p. 38. Citado por Richard L. Bernal, op. cit., p. 122.

de la deuda vigente o lograr el reembolso con un mínimo de refinanciamiento y reestructuración. La banca comercial transnacional ha prestado a los países en desarrollo con la convicción de que, si surgen situaciones que pongan en peligro el pago, se puede confiar en que el FMI vendrá al rescate. Dichos bancos también confían en que, de surgir una crisis, tendrán el apoyo de los gobiernos de sus países de origen. Los bancos transnacionales tienen pruebas de esto en lo económico y en lo político, especialmente los bancos estadounidenses, que tienen una importante influencia política.

No obstante, el método más importante para asegurar que el FMI desempeñe un papel en las relaciones entre los bancos y los países en vías de desarrollo endeudados, consiste en convertir a los programas del Fondo en parte de los convenios de crédito respectivos.

No existe acuerdo formal entre los bancos transnacionales y el FMI, pero aquéllos buscan proteger sus préstamos mediante cláusulas cruzadas de incumplimiento en sus convenios de crédito. De acuerdo con ellas, un país está en suspensión de pagos si no goza de una buena posición con el Fondo, lo cual puede interpretarse como que no puede utilizar el financiamiento de dicho organismo. La expresión "no elegible para utilizar recursos del Fondo" tiene un significado específico, tal como se determina en el Convenio Constitutivo; no obstante, los bancos pueden interpretar esa frase en un sentido más amplio. (90)

(90) Richard L. Bernal, op. cit., p. 122-123

Los bancos transnacionales estipulan en los convenios crediticios que "el prestatario" está en condiciones de suspensión de pagos con respecto al préstamo si el país no figura en un programa del FMI. Así -- por ejemplo, en el convenio celebrado entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno de México se define, en el Artículo X, Sección 10.01 (j), lo que constituye un hecho de incumplimiento: cuando "el prestatario deje de ser miembro del Fondo Monetario Internacional, deje de ser elegible para utilizar sus recursos ó el Comité Ejecutivo del FMI y la mayoría de los bancos determinen en base a su discreción que tal suspensión constituye un hecho de incumplimiento". (91)

Este tipo de cláusula es parte normal de los convenios de crédito y según los acuerdos de refinanciamiento entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno de Jamaica, conforme el Artículo VIII, --- Casos de Suspensión de Pagos, Sección 8.01 (h), se está frente a una suspensión de pagos cuando: "El deudor deje de ser elegible para utilizar recursos del FMI; o el obligado no pueda efectuar compra alguna de fondos conforme al Convenio Ampliado o a cualquier Convenio de Sustitución; o el FMI dé por terminado el Convenio Ampliado o cualquier Convenio de Sustitución". (92)

(91) Convenio de Crédito entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno de México por 3,800 millones de dólares, 27 de abril de 1984, p. 10-4.

(92) Acuerdo de Refinanciamiento entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno de Jamaica por 129 millones de dólares, 31 de marzo de 1979, p. 30, citado por Richard L. Bernal, op. cit.

Estas cláusulas de suspensión de pagos del FMI también forman parte de los acuerdos crediticios con empresas estatales, que tienen la garantía de los gobiernos de los países en desarrollo.

En consecuencia, "los bancos comerciales transnacionales violan la soberanía de los países en desarrollo al coartar la aplicación de determinadas políticas económicas, al considerar que el legítimo derecho de dichos países para aplicar tales políticas constituye un caso de suspensión de pagos. Los bancos llegan al extremo de arrojar el derecho de decidir lo que constituye una suspensión de pagos; por tanto, aún si un país ha satisfecho todas las condiciones de un convenio de crédito, los bancos pueden decidir que incurre en condiciones de suspensión. (93) Así por ejemplo, conforme al convenio crediticio entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno de México, el prestatario está en dicha condición si "se presenta cualquier hecho o situación extraordinaria (incluyendo -sin limitación- cualquier cambio adverso en la condición económica y financiera del prestatario) que permita concluir a juicio razonable de los bancos que el prestatario estará impedido de cumplir u observar de manera normal las obligaciones que le impone este Convenio". (94) La expresión juicio razonable puede interpretarse de muchas maneras, tanto del punto de vista político como del económico y puede aplicarse tanto en el ámbito nacional como en el internacional. (95)

(93) Richard L. Bernal, op. cit., p. 123-124

(94) Convenio de Crédito entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno de México...", Artículo X, Sección 10.01 (i), p. 10-4

(95) Richard L. Bernal, op. cit., p. 124

De tal forma, cualquier acción que a juicio de los bancos constituya una situación de suspensión de pagos les permitirá aplicar una cláusula que los capacita para exigir el reembolso inmediato de la deuda vigente. Así, "ante cualquier hecho de incumplimiento el Agente (*) solicitará, o puede con el consentimiento de la mayoría de los bancos, notificar al prestatario, que declara no pagar el monto total del principal de cada préstamo, junto con los intereses acumulados correspondientes, y cualquier derecho o cualquier otra cantidad pagadera conforme al acuerdo hasta la fecha en que se dé noticia, entonces el Agente podrá decidir que todas esas obligaciones sean pagadas inmediatamente sin ninguna acusación, demanda o aviso de cualquier clase". (96)

Por otra parte, los convenios de crédito incluyen un capítulo sobre "Compromisos del Prestatario" en el cual se establece como uno de los compromisos fundamentales del deudor para con los bancos: elaborar y entregar oportunamente, de acuerdo al calendario establecido, un informe relacionado con las Metas del Programa de Ajuste Económico, el cual será preparado en base a la información más reciente disponible sobre:

- ° DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO
- ° BALANZA DE PAGOS
- ° BALANZA COMERCIAL
- ° DEUDA EXTERNA
- ° ACTIVOS DEL BANCO CENTRAL
- ° RESERVAS INTERNACIONALES
- ° INDICADORES MONETARIOS
- ° NIVELES DEL SALARIO MINIMO, entre otros. (97)

(96) Idem, Artículo X, Sección 10.01 (o), p. 10-5

(97) Idem, Artículo VIII, Sección 8.01 (d), p. 8-1, Documento 9, p. 1-3

(*) El Banco Agente es el encargado de negociar con el país los términos y condiciones del crédito.

Otro compromiso importante es elaborar y enviar un informe detallado en el que se describa los avances del prestatario en implementar el Programa Económico y las modificaciones que se sucedan sobre los siguientes indicadores:

- CUENTA CORRIENTE
- AMORTIZACION DE LA DEUDA EXTERNA
- NUEVO FINANCIAMIENTO EXTERNO
- NIVEL DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES
- NIVEL DE LA DEUDA EXTERNA PRIVADA

Ambos informes deben ser proporcionados oportunamente por el prestatario al Banco Agente, quien a su vez, se encarga de fotocopiar y distribuir rápidamente la información a cada uno de los bancos. (98)

Resumiendo: son múltiples los intereses generales comunes entre el FMI y los bancos comerciales, sobre todo con respecto a las políticas económicas de los países en desarrollo; no obstante, hay situaciones en las que se manifiesta una clara divergencia de intereses o una diferencia de opiniones sobre cómo manejar un problema particular. Estas diferencias provienen de las distintas y específicas lógicas que informan y determinan la conducta del FMI y de los bancos. El Fondo tiene un papel determinado que cumplir en el mundo capitalista. El alcance y la natura-

(98) Idem, Artículo VIII, Sección 8.01 (d) (V), p. 8-2.

leza de esta función están determinados por los países capitalistas desarrollados que controlan ese organismo. Los bancos comerciales transnacionales siguen el impulso de la maximización de utilidades en todo el planeta. Los intereses del Fondo y los bancos no coinciden necesariamente y pueden ser contradictorios en ciertas circunstancias. El FMI está "preocupado", por ejemplo, porque los préstamos de los bancos han permitido que algunos países eviten el cumplimiento de los programas de ajuste o retrasen el logro de éste. Por su parte, los bancos consideran que la política deflacionaria del Fondo ha resultado a menudo contraproducente.

Entre el Fondo y los bancos comerciales transnacionales hay una interdependencia, pero no se trata de una dependencia mutua o simétrica. Los segundos descansan en el primero para disminuir los riesgos del crédito. En los programas del Fondo se establecen políticas que disminuyen el "riesgo de la soberanía", esto es, el rehusarse a pagar los préstamos o a permitir pagarlos; el financiamiento de los déficit de balanza de pagos reduce los "riesgos de transferencia", tales como las dificultades para convertir la moneda nacional en divisas. El Fondo comienza a funcionar de manera automática, pero puede recibir presiones de los bancos transnacionales, y a menudo está sujeto a esa influencia. El FMI confía en que los bancos aprovecharán las oportunidades creadas por sus programas y por la insuficiencia del financiamiento que aporta a los países en desarrollo. La decisión final de conceder o no los préstamos corresponde a los bancos. (99)

(99) Richard L. Bernal, op. cit., p. 125

3. EL CASO DE MEXICO

La crisis financiera de México y la alternativa que se optó para su solución -el proceso de reestructuración- son elementos centrales para entender la evolución y el curso que tomó el problema de la deuda externa de los países en desarrollo. Es por eso, que tenemos interés en destinar algunas páginas al caso de México. Conscientes de la complejidad e importancia del tema, es necesario aclarar que se destacan sólo ciertos aspectos que resultan fundamentales para los objetivos de nuestro estudio.

El programa emergente que negoció México con la banca privada internacional en agosto de 1982, fue determinante para evitar el colapso en los mercados financieros. Asimismo, estableció dos importantes precedentes: Impulsó al FMI al frente de la crisis de la deuda y estableció el patrón para todas las subsiguientes reestructuraciones. En efecto, cuando los banqueros se sentaban a negociar con los deudores, los términos y condiciones de reestructuración se establecían sobre la base del "rating" crediticio de México.

El progreso que alcanzó el país en la aplicación de las medidas de ajuste económico y financiero fue calificado de notable por los

acreedores privados, quiénes lo citaban como un "caso modelo" entre los diversos programas apoyados por el FMI. El comportamiento mexicano fue compensado por un nuevo préstamo y el acuerdo de la reestructuración plurianual de su deuda externa. (100)

No obstante, a partir de 1985, se empezó a modificar la imagen de México ante sus acreedores privados, a raíz del incumplimiento de algunas metas económicas para ese año, situación que se agravó ante la tendencia a la baja de los precios del petróleo (el cual representa el 70 por ciento de los ingresos externos del país). Poniendo así de manifiesto las limitaciones del proceso de reestructuración.

Con el propósito de establecer algunas particularidades del caso de México, a continuación destacamos las características esenciales de la renegociación de su deuda externa.

Durante los años setenta, México se convirtió en modelo de economía que combinó el crecimiento con altas tasas de endeudamiento. Los años del auge petrolero reforzaron dicha tendencia en grado tal que en el período 1977-1981 el producto interno bruto creció en promedio a tasas superiores al 8 por ciento, mientras que la deuda externa total pasó de 26,583 millones de dólares en 1977 a 72,007 millones de dólares en 1981. No obstante, desde ese último año, el endeudamiento se revirtió ante la

(100) The Morgan Guaranty Trust, "México: progress and prospects" en World Financial Markets, mayo 1984, p. 1.

retracción de la liquidez internacional. Esto se combinó con tasas de interés más altas, aguda recesión de la economía norteamericana y una inesperada baja en los precios del petróleo. (101) El efecto de estos factores representó un costo no previsto para México de 11,000 millones de dólares sólo en 1981, que aunado a la masiva fuga de capitales agravó el problema de liquidez del país. Todo ello llevó a un endeudamiento neto de 19,000 mil millones de dólares, más del 50% de aumento en un año del saldo de la deuda de 1980.

Para 1982, la situación se tornó aún más desfavorable ya que junto a los problemas externos se conjugaron severos problemas internos que obligaron al gobierno a tomar medidas económicas drásticas. Se devaluó la moneda en dos ocasiones y se lanzó un programa de ajuste que buscaba disminuir el gasto, el endeudamiento y el aumento en los precios. A pesar de estas medidas, la imagen externa y el acceso a recursos del exterior se deterioraban cada día. Ante la suspensión de nuevos financiamientos de corto plazo para servir la vieja deuda, el 22 de agosto se negoció una moratoria de tres meses en los pagos con la finalidad de ganar tiempo y comenzar a plantear el paquete de reestructuración. (102)

Cabe mencionar que, México ya había tenido problemas financieros

(101) Francisco Hernández y Puente, "Los errores de ayer y las catástrofes de hoy", en Economía Informa, U.N.A.M., noviembre 1984, No. 122, p. 55.

(102) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estrategia de la Reestructuración de la Deuda Externa de México", octubre 1985, p. 9-10.

graves en el año de 1976 y también otros deudores habían agotado sus divisas anteriormente (*). Sin embargo, nunca antes el problema de la deuda de un país había alcanzado la magnitud y complejidad de la que ahora México enfrentaba: el total de su deuda externa (***) excedía los 80,000 millones de dólares y casi un 30 por ciento vencía dentro de un año o menos. Más aún, la exposición sólo de los bancos norteamericanos era enorme, igual al 44 por ciento de los activos variables de las nueve instituciones más grandes. Era entonces claro, que si no se manejaba propiamente la crisis mexicana, crearía pánico en los mercados financieros poniendo en peligro la estabilidad del sistema bancario internacional, sobre todo la de la banca norteamericana. La respuesta fue una marcada cooperación entre gobiernos y bancos, orquestada conjuntamente por el FMI y el gobierno de Estados Unidos, que dio como resultado el rescate de la economía mexicana, a través de un paquete financiero que incluía posponer los pagos del principal, nuevos flujos de capital y la aplicación de un drástico programa de ajuste. (103)

Las acciones inmediatas fueron: "en agosto, se otorgó un préstamo especial de cerca de 1,000 millones de dólares, orientados a establecer la liquidez de corto plazo de México, el cual fue negociado por el gobierno norteamericano. Esta facilidad estuvo aparejada por un crédito del mismo monto otorgado por el Banco de Pagos Internacionales. Dichos préstamos

(*) A partir de 1974, destacan los casos de Zaire, Zambia, Senegal, Jamaica, Perú y Polonia.

(**) Para abundar sobre la evolución y estructura de la deuda externa pública y privada de México, ver Francisco Javier Vidal Bonifaz, "La Deuda Externa de México. Desigualdades hasta en la deuda", en Economía Informa, - U.N.A.M., noviembre 1984, No. 122.

(103) Christine A. Bogdanowicz-Bindert, op. cit., p. 262.

"puente" fueron concedidos para dar tiempo y negociar un programa apoyado - por recursos del Fondo". (104)

Después que México logró un rápido acuerdo con el FMI y su apoyo financiero por 4,000 millones de dólares (*), este organismo solicitó a los bancos internacionales reestructurar parte de la deuda externa mexicana y - conceder préstamos adicionales a largo plazo". (105) El paquete de dinero fresco para 1983 fue por 5,000 millones de dólares, tuvo un plazo de 6 años que incluían 3 de gracia a tasas de 2 1/8% sobre la tasa preferencial de - Estados Unidos ó 2¼% sobre la tasa interbancaria de Londres y una comisión de 1¼% por una sola vez. (106)

El ejercicio de reestructuración incluyó dos rondas de negocia-- ciones sumamente complicadas de la deuda externa del sector público de Méxi - co (agosto y septiembre de 1983), en las cuales se acordaron principios y - términos del acuerdo, mismo que concluyó y se formalizó legalmente en julio de 1984. La primera reestructuración abarcó un monto de 23,000 millones de dólares que vencía entre 1982 y 1984, permitió al gobierno pagar - - -

(104) Fondo Monetario Internacional, "Annual Report 1983", p. 79.

(*) La disposición de cada uno de los tramos del crédito estuvo sujeta al cumplimiento de metas económicas y financieras contenidas en la Carta de Intención que presentaba México anualmente de 1983 a 1985 al FMI.

(105) Idem, p. 78.

(106) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México", septiembre 1984, p. 3.

a sus acreedores durante estos años sólo 3,700 millones con un aplazamiento neto de 19,200 millones de dólares a un plazo de 8 años con 4 de gracia, una tasa de interés que se integra por una sobretasa de 1 3/4% anual sobre la tasa Prima ó 1 7/8% sobre Libor, así como una comisión de reestructuración de 1% pagadera trimestralmente.

Esta primera reestructuración de una parte de la deuda pública externa a corto plazo tuvo dos importantes inconvenientes para México. En primer lugar, continuó siendo a corto plazo. El pago de la deuda total, - incluyendo la renegociada, sería mucho más alto para 1985 que la deuda que se debía originalmente y continuaría una tendencia similar hasta 1990. Segundo, los pagos totales (por ejemplo, el total de los pagos anuales para todo el período de 1982-1990), serían superiores en 11,700 millones después de la renegociación. Aunque el aumento en los pagos reflejaban en gran medida nuevos créditos garantizados a México en 1983 y 1984, también se debía al acuerdo de México de pagar comisiones más elevadas por los créditos frescos así como cubrir los cargos de la renegociación. (107)

SEGUNDA REESTRUCTURACION.

Dentro de la primera fase, se resolvió el problema de liquidez y se reestructuraron los vencimientos de 1982-84, alargando sus plazos; - pero creó el problema de concentrarlos en los años subsiguientes, de ahí - que la actual Administración se avocara a una nueva fase del proceso a fin

(107) Miguel S. Wionczek, "Autopsia de un Acuerdo. El arrático camino de la deuda externa mexicana", en La Jornada, marzo 31, 1986, p. 16.

de lograr una reestructuración a largo plazo.

Esta última ronda de renegociaciones de la deuda externa de México fue iniciada poco después de la firma, a fines de abril de 1984, por parte de la Secretaría de Hacienda y un grupo de más de 500 bancos privados internacionales de un convenio de préstamo de 3,800 millones de dólares que se esperaba cubriría las necesidades financieras del país para el año de 1984. El crédito se otorgó en mejores términos que el anterior (el de 5,000 millones), en reconocimiento a la buena actuación de México en la aplicación del programa de ajuste. A un plazo de 10 años que incluyen 5 y medio de gracia y tasas de $1 \frac{1}{8}$ por ciento sobre la tasa Prima ó $1 \frac{1}{2}$ por ciento sobre la tasa Libor y una comisión por una sola vez de $\frac{5}{8}$ por ciento. En ambas negociaciones las partes principales fueron la Secretaría de Hacienda y un comité asesor -el "Comité Asesor" - está integrado por los principales prestamistas privados extranjeros del país y representa a todos los bancos acreedores en las negociaciones de reestructuración de la deuda- encabezado por uno de los funcionarios de más alto rango del Citicorp, William Rhodes. Asimismo, intervinieron en las negociaciones indirectamente altos funcionarios del FMI y del gobierno estadounidense. (108)

(108) Idem, p. 17.

Después de una serie de difíciles negociaciones y gracias al estricto apego de México en 1983 y 1984 a las metas de comportamiento económico y financiero contenidos en el programa con el FMI, México pudo, en la primavera de 1985, concluir el nuevo acuerdo de renegociación con el Grupo Asesor de Bancos, a efecto de reestructurar 48,750 millones de dólares de deuda cuyo vencimiento se daba entre 1985 y 1990. (109) Con lo cual, se comenzó a atacar el problema de largo plazo, extendiendo los pagos de principal, durante un período de 14 años, que al hacerlos más fácilmente refinanciables, disminuyera la presión sobre los recursos propios. Así por ejemplo, los pagos del principal de la deuda reestructurada, van de cero en 1985, a 250 millones de dólares en 1986, a 500 millones en 1987, frente a montos de 8, 600 y 5,800 millones respectivamente, antes del acuerdo. Esto se conoce como "reestructuración multianual".

México fue pionero en concretar este tipo de negociación, la cual sirvió de base a varios de los principios fundamentales adoptados por el Consenso de Cartagena. (*)

La reestructuración multianual incluyó tres refinanciamientos:

- a) 23 mil millones de dólares que representaban el total de los vencimientos de 1982 a 1984 y que ya habían sido reestructurados en 1982.

(109) Idem, p. 16.

(*) Foro latinoamericano integrado por 11 países para analizar el problema de la deuda externa, tema que abordamos más adelante en el Capítulo IV.

- b) 20 mil millones de dólares de los vencimientos naturales - entre 1985 y 1990 que no habían sido reestructurados, por lo tanto, se reestructuraron un total de 43 mil millones a un plazo de 14 años en un esquema de pagos crecientes a - partir de 1986.

- c) Respecto a los 5 mil millones de dólares de dinero fresco de 1983, su plazo se extendió y su costo se redujo; adicionalmente se acordó un prepago de 1,200 millones de dólares para reducir su monto a 3,800 millones.

Características fundamentales de la reestructuración. En la reestructuración de la deuda externa se lograron los siguientes objetivos:

1. Mejorar el perfil a través de una reestructuración multi-anual; principio aceptado por primera vez, sentando un precedente importante para otros países. Se eliminaron las "jorobas" que presentaba el calendario de amortizaciones de la deuda, lográndose un perfil de pagos incluso mejor al que existía antes de 1982.

2. Se logró la reestructuración de 48 mil millones de dólares que representan todos los vencimientos de la deuda pública externa con bancos comerciales entre 1985 y 1990.

3. Se logró un ahorro de intereses para todo el período por más de 5 mil millones de dólares. Este se logró por el efecto de sustituir la tasa preferencial norteamericana (PRIME) por una tasa de costo de fondeo efectivo -las tasas aplicables son la LIBOR y para sustituir la PRIME se usa la de Certificados de Depósito, que es básicamente idéntica y en ocasiones ligeramente inferior a la LIBOR- y por el abatimiento general de diferenciales y comisiones con los bancos. (110)

4. Se incluyó el sistema de "conversión de monedas". Esto es, México y los bancos no estadounidenses acordaron que estos últimos puedan cambiar una parte de los saldos en dólares a sus monedas domésticas.

5. El acuerdo de reestructuración plurianual se formalizó sin el compromiso de un nuevo programa de ajuste con el FMI. (111)

Así, frente al problema de la deuda externa de agosto de 1982 a 1985, México ha venido siguiendo una estrategia fundamentada en los siguientes principios:

A) Principios financieros de la Reestructuración:

1. Atenuar el perfil de los vencimientos de la deuda del sector público con los bancos internacionales a niveles realistas que puedan ser refinanciados a través de transacciones normales de mercado.

(110) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estrategia de la reestructuración...", p. 12-14.

(111) S.H. y C.P., "Notas sobre la reestructuración...", febrero 1985, p. 5-7.

2. Abatir al máximo posible los diferenciales respecto a las -
tasas de interés externas de referencia.

3. Tomar en cuenta criterios de equidad entre las diferentes
clases de acreedores y la necesidad práctica de aprovechar al máximo las -
fuentes de apoyo financiero del país.

4. Mantener e incrementar el flujo de créditos multilaterales
y bilaterales de largo plazo y bajo costo para financiar el contenido im--
portado de proyectos productivos prioritarios.

5. Hacer el uso que convenga de todas las formas de financia--
miento al comercio exterior.

B) Principios políticos frente al problema de la deuda.

A través de los distintos pronunciamientos que ha hecho el go--
bierno de México, destaca como línea política básica ante el problema de -
la deuda externa, el principio de corresponsabilidad entre los participan--
tes fundamentales: Países deudores, Bancos, Organismos Multilaterales y -
gobiernos de los países acreedores. Entre los principales pronunciamientos
destacan los siguientes:

1. Toda solución duradera debe considerar una vinculación ade--
cuada entre los distintos elementos del trinomio comercio-deuda-financia--
miento. Esto es, la reactivación del comercio internacional y de los flu--
jos financieros para el desarrollo.

2. Los días 21 y 22 de junio de 1984, México participó, junto con otros diez países de América Latina, en una reunión que se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, con el objetivo principal de crear un consenso latinoamericano en torno al problema de la deuda externa de la región.

Al concluir la reunión, los Secretarios de Hacienda y Crédito público y de Relaciones Exteriores señalaron que "pese a avances individuales en la negociación con la banca internacional, los problemas del medio y largo plazo no están resueltos todavía, por lo que se debe, mediante el diálogo político definir y acordar los compromisos de los gobiernos de los países acreedores, los organismos financieros y bancos internacionales y las naciones deudoras, en ámbitos como la reducción de las tasas de interés, el incremento de la transferencia de recursos reales, la eliminación del proteccionismo y la concertación de un marco de referencia para las negociaciones individuales entre deudores y banca internacional.

3. La necesidad de que exista el financiamiento fresco que permita a la vez, crecer y pagar. Esta tesis mexicana cobró especial fuerza en la reunión del Fondo Monetario Internacional, celebrada en Seúl, Corea, en octubre de 1985. (112)

(112) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estrategia de la reestructuración...", p. 15-16.

El segundo acuerdo de reestructuración fue ampliamente elogiado por los actores extranjeros involucrados en las renegociaciones de la deuda mexicana de 1984-1985, como el FMI, los bancos centrales de los países acreedores, los banqueros privados internacionales y el gobierno de Estados Unidos reiterando el caso de México como ejemplo de la manera correcta que otros países deudores deberían seguir.

Ciertamente, como afirma el investigador Miguel Wionczek, los bancos acreedores hicieron concesiones respecto a los vencimientos y las tasas de interés y aceptaron, también, la eliminación de la comisión por renegociación. Como resultado, "el perfil de pago del principal del sector público para 1985-1998 cambió muy considerablemente y los pagos totales del período se redujeron en 2,153 millones de dólares comparados con los pagos que vencerían antes de la renegociación. Esto muestra los mejores términos de negociación de este acuerdo en comparación con los anteriores (1982 - 1984)".

No obstante, agrega, las concesiones de los bancos comerciales internacionales no se garantizaron gratuitamente. México cedió en el punto más importante de monitoreo del comportamiento de la economía. Si bien México lograba no tener un nuevo convenio con el FMI, siguiendo el sistema de fijar sus "propios" objetivos económicos y financieros en consulta con el FMI. Como supuestamente se esperaba que el Fondo se abstuviera de "prestar dinero" a México a partir de 1986 y en consecuencia estaría legal-

mente incapacitado de tratar de imponer sus propias condiciones, el organismo sólo vigilaría el cumplimiento de las metas "autoimpuestas", pero - con una pequeña variante: las revisiones "voluntarias aceptadas sobre el desempeño de México" debían realizarse dos veces al año (*). La banca - internacional tendría acceso a estos reportes semestrales del FMI, que - normalmente tienen carácter confidencial, de tal manera, que conocerían - en detalle la evolución de la economía del país. (113)

Sin embargo, esta intención de México de no considerar un programa de ajuste con el FMI en 1986, quedó precisamente en intención, ante la recaída de la economía mexicana en 1985, lo que propició que "los objetivos económicos del gobierno no se cumplieran e incluso hubiera algunos retrocesos. Debido en primera instancia, a factores internos derivados - de insuficiencia en la aplicación de las políticas de ingreso y gasto, si - tuación que se ha agravado por causa de factores externos, como el reciente desplome de los precios del petróleo." (114)

No se puede pasar por alto, que el país ha hecho enormes sacrificios, logrando algunos resultados espectaculares, en su propósito de poner la casa en orden. El déficit del sector público como porcentaje del

(*) Durante el período de vigencia del programa de estabilización del FMI, las revisiones de la economía de sus "clientes" se llevan a cabo sobre una base anual.

(113) Miguel S. Wionczek, op. cit., p. 17.

(114) Informe del Banco de México-1985, citado por el El Financiero, - abril 29 de 1986, p. 1.

PIB disminuyó de 18 por ciento en 1982 a 7.5 por ciento en 1984. El tradicional déficit comercial de la economía fue invertido: en 1983 México registró su primer superávit comercial de que se tenga memoria, totalizando cerca de 14,000 millones de dólares. Hecho que fue repetido en 1984. La inflación cayó de un 100 por ciento en 1982, a un nivel más manejable 80 por ciento en 1983 y 59 por ciento en 1984. (115)

Pese a estos avances, los objetivos internos fijados en el -- programa de ajuste del FMI no se alcanzaron totalmente ni en 1983 ni en 1984, debido a que no era posible sin que aumentaran las tensiones sociales internas, a niveles más allá de lo tolerable. Así por ejemplo, las metas establecidas para 1984 de un déficit del sector público de 5.1 por ciento del PIB y una inflación de 40 por ciento fueron rebasadas. Ambos temas han constituido materia de acaloradas discusiones entre el gobierno mexicano y el Fondo. (116) Por otro lado, el superávit comercial que se registró no fue resultado de un aumento en las exportaciones, sino de una drástica reducción de las importaciones, con el consiguiente impacto recesivo sobre el ritmo de crecimiento del país.

Si bien la implementación del programa de ajuste ha permitido al país pagar los intereses de su deuda externa, el costo económico y social ha sido muy alto. El severo programa de austeridad ha acortado el nivel de vida de la mayoría de la población. Se calcula que en el periodo

(115) Jorge G. Castañeda, "Mexico at the brink", Foreign Affairs, Nueva York, Invierno 1985-1986, Vol. 64, No. 2, p. 295.

(116) Miguel S. Winczcek, op. cit., p. 18

1983 - 1985, los salarios reales de los trabajadores cayeron cerca de un 50 por ciento. (117) Asimismo, a partir de 1982 la desocupación se convirtió en uno de los problemas más graves del país, pues la tasa de desempleo abierto se incrementó del 4.2 al 8% y en 1985 llegó a 15.8%, según cálculos del Centro de Estudios del Trabajo. (118) Bajo tales condiciones sociales, los subsidios al consumidor que presentan una parte considerable del gasto público difícilmente pueden ser eliminados, aunque el gobierno realiza un esfuerzo constante por reducirlos bajo los lineamientos del Fondo.

El apego a los objetivos económicos y financieros convenidos con el FMI y los logros alcanzados por el gobierno de México durante los dos años anteriores, fueron prácticamente insostenibles en 1985. Según establece un informe del Banco de México, la inflación fue de 63.7 por ciento, en lugar del 35 por ciento estimado como objetivo original. Igualmente, el déficit se disparó y llegó a 9.9 por ciento en relación con el PIB, lo que representó casi el doble del proyectado que era de 5.1 por ciento. El mismo informe explica que hubo desviaciones, subestimaciones, dificultades en el manejo del presupuesto público y falta de firmeza para ajustar los precios y tarifas del gobierno de acuerdo con lo programado. (119)

Por tanto, ni con la segunda reestructuración terminaba el problema de la deuda externa para México, sólo unas cuantas semanas antes de la firma del "acuerdo modelo de renegociación" ya se hacían evidentes serias limitaciones y pocos meses después de su aplicación era necesaria una

(117) Jorge G. Castañeda, op. cit., p. 295.

(118) El Financiero, julio 18 de 1986.

(119) El Financiero, abril 29 de 1986.

tercera reestructuración. Las dificultades internas y la aceleración de la caída de los precios internacionales del petróleo se conjugaron para que los propósitos de México para 1986 de no iniciar un acuerdo con el FMI y solicitar sólo el financiamiento privado programado (4,000 millones de dólares) tuvieran que ser abandonados. (120) Así, el gobierno mexicano no se vio obligado a establecer un nuevo convenio con el FMI (121), que sirviera de aval para la contratación y llegada de dinero fresco. (122)

En este contexto, el principal "cuello de botella" de la economía continúa siendo la deuda externa, su servicio -a pesar de algunas mejoras en los términos de pago- se convierte cada día más en una carga intolerable para el país. Y es que, las reestructuraciones plurianuales (*)

(120) Excélsior, marzo 7 de 1986.

(121) México firma un nuevo convenio con el FMI el 22 de julio de 1986, que constituye un Acuerdo innovador pues apoya un programa de reactivación económica y no de austeridad; aporta asimismo, los mecanismos de protección al programa, tanto frente a impactos de carácter externo - originados en el petróleo, como frente a una insuficiente recuperación económica. Véase Gustavo Petricioli, "Carta de Intención de México dirigida al Sr. Jacques de Larosiere, Director Gerente del FMI", Washington D.C. julio 22 de 1986. Mimeo.

(122) México logra en septiembre de 1985, la aprobación de sus bancos acreedores del programa económico que le da acceso a 12 mil millones de dólares para dos años: la mitad de los nuevos recursos será facilitada por la banca comercial, y el resto por el FMI (1,700 millones) los bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo (2,300 millones de dólares) y Créditos Gubernamentales (2,000 millones). Para mayor información - sobre las características del nuevo paquete financiero, véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Nueva Estrategia de Negociación de la Deuda Externa de México". Octubre 1986.

(*) Hasta el momento sólo se ha formalizado la reestructuración plurianual de Chile, Ecuador, Filipinas, México y Venezuela.

que ha aceptado la banca privada internacional afectan sólo capital pero los pagos de los intereses no han sido tocados. El problema de pago de los países en desarrollo actualmente radica en la dificultad para cubrir los créditos, los cuales continúan siendo cumplidos, excepto Perú y recientemente Brasil (*), gracias a las diversas acciones de los bancos acreedores. Cuya política es dejar que el deudor haga su máximo esfuerzo por cumplir con sus obligaciones financieras y cuando le es prácticamente imposible hacerlo, acuden en su auxilio, pero sólo en el grado estrictamente necesario para que el país cubra el servicio de su deuda. - Por ejemplo, ante la mayor agudización de la crisis económica de los países latinoamericanos en 1985 -sobre todo los exportadores de petróleo- los bancos prefirieron reducir las tasas de interés, en lugar de conceder créditos frescos.

En el caso de México, cada disminución de un punto en la tasa PRIMA, ahorra al país aproximadamente 800 millones de pesos anuales. Pero las tasas de interés reales todavía son altas y el servicio de la deuda total de México fue de 14,000 millones en 1984, e igual en 1985. Estas cantidades representan entre 55 y 60 por ciento de las exportaciones mexicanas, lo cual indica que no hay suficiente liquidez para sufragar las importaciones que se necesitan para renovar el crecimiento económico sostenido. Por tanto, el aspecto clave es que el servicio de la deuda absorbe demasiado de los ingresos de divisas del país. Aún con los nuevos préstamos,

(*) Perú estableció unilateralmente en julio de 1985 que destinaría sólo el 10 por ciento de sus ingresos por exportaciones al pago del servicio de su deuda. Brasil declaró la suspensión del pago de intereses de su deuda en febrero de 1987.

sólo posponen el problema pero no lo resuelven. (123) Los mismos -
bancos extranjeros consideran que el nuevo programa acordado es de cor-
to plazo por lo que no soluciona su preocupación de seguir recibiendo -
el pago del servicio de la deuda, sino que contribuyó a aprovechar la -
nueva renegociación para introducir reformas económicas neoliberales en
México. (124)

(123) Jorge G. Castañeda, *op. cit.*, p. 295-296.

(124) Carlos Ramírez. "Brasil, prueba de fuego a la Banca: flexibilidad
o crisis total", El Financiero, febrero 24 de 1987. p. 18.

4. BALANCE Y LIMITES DE LAS RENEGOCIACIONES TECNICO-FINANCIERAS.

Durante el período 1982-84, 32 países acudieron al mecanismo de reestructuración de su deuda (solicitado o formalizado), incluyendo deuda externa bancaria pública y privada, así como adeudos asociados a operaciones de crédito a la exportación. El total renegociado o por renegociar - ascendió a 156,000 millones de dólares, alrededor del 28 por ciento del total de la deuda bancaria de los países en desarrollo. Agrupando regionalmente a las naciones que han reprogramado su deuda externa, no se observan contrastes significativos en el contenido y condiciones de reestructuración entre América Latina, Africa, Medio Oriente y Europa Oriental.

Si bien los acuerdos de las renegociaciones se lograron caso - por caso y contienen diferencias importantes, es posible detectar algunos resultados generales: los ejercicios cubrieron entre 80 y 100 por ciento de los vencimientos a mediano plazo, se excluyeron montos previamente re- calendarizados y se otorgaron nuevos vencimientos de 3 a 12 años con períodos de gracia que alcanzaron un máximo de 6 años. Asimismo, los diferenciales sobre las tasas base de interés oscilaron entre $7/8$ y $2\ 1/4$ y -- entre $1\ 1/8$ y $2\ 3/8$ puntos porcentuales para la LIBOR y PRIME respectivamente, mientras que las comisiones por reestructuración observaron un mínimo de 0 y un máximo de $2\ 1/8$ puntos porcentuales. Los "peores" o "mejores" términos dependieron del "rating" crediticio del solicitante.

La región que ha concretado mayor número de acuerdos de reestructuración o se encuentran en proceso de hacerlo es América Latina -- (Colombia es el único país que no ha renegociado sus pagos). Esta zona geográfica concentra aproximadamente el 75 por ciento del monto total -- reestructurado por las naciones del Tercer Mundo. El resto de países que también han acudido a dicho mecanismo se encuentra disperso entre las regiones de Africa-Oriente Medio, Asia y Europa Oriental. (*)

Respecto a nuevo financiamiento, la banca privada otorgó más - de 33,000 millones de dólares en dinero fresco (***) en el período analizado, asociado a las renegociaciones de la deuda externa. De ese monto el 82 por ciento fue absorbido sólo por cuatro grandes -Argentina, Brasil, - Chile y México- lo cual demuestra la importancia clave de esos países -- para la estabilidad de la banca comercial. (125)

A medida que se avanzaba en los procesos de reestructuración - se registró una tendencia hacia la flexibilización de las condiciones en que se han renegociado los pasivos externos, pero sólo en algunos países.

(*) Según monto decreciente de su deuda externa de Africa y Oriente Medio: Nigeria, Marruecos, Costa de Marfil, Sudán, Zaire, Zambia, Liberia, Madagascar, Togo y Malawi; de Asia: Filipinas y de Europa Oriental: Polonia, Yugoslavia y Rumania.

(**) Es importante anotar que a partir de 1983, la banca privada casi - no ha otorgado nuevos préstamos autónomos a los países en desarrollo, sino que han canalizado sus créditos a través de los procesos de renegociación, debido a la presión que ha ejercido.

(125) Javier Guzmán C., "Síntesis de las Reestructuraciones de la Deuda Externa Bancaria", en Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, Banco de México, octubre-diciembre 1984, p. 13-18.

Efectivamente, en los años 1982-83, todos los ejercicios fueron de un alcance limitado a problemas coyunturales, contemplándose sólo el reescalamiento de vencimientos entre 1982 y 1985. Sin embargo, a partir de -- 1984, la renegociación de la deuda externa mexicana marcó el precedente -- de reestructuraciones multianuales en condiciones favorables (posteriormente sólo Venezuela y Ecuador lograron este tipo de acuerdos) y la mayoría de los deudores latinoamericanos derivaron algunos beneficios de este precedente. Pero los países africanos del Sur del Sahara, tales como -- Senegal no se beneficiaron del todo, y sus paquetes de reestructuración -- han sido típicamente más severos que aquéllos acordados aún por los más pequeños deudores latinoamericanos. Para los países africanos, los bancos no han reestructurado nada a largo plazo, únicamente los atrasos y pagos de la deuda con vencimiento en uno o dos años. Esto significa que cada -- año, acreedores y deudores deben reconvenir a la mesa de negociaciones. En contraste, países como Filipinas y Yugoslavia han sido tratados en for ma muy semejante a los grandes deudores latinoamericanos. (126)

La reprogramación de parte de la deuda del mundo subdesarrolla do mejoró la estructura de los vencimientos "los pagos del servicio de los países no petroleros disminuyeron en 8,000 millones de dólares en 1982, - 19,000 millones en 1983 y un monto similar en 1984". (127) Si bien es -

(126) Christine A. Bogdanowicz-Bindert, op. cit., p. 264.

(127) J. A. Garrido, et. al., "La Deuda Externa en América Latina", en - Comercio Exterior, No. 10, octubre 1984, p. 995.

cierto, que proporcionó un alivio en sus pagos, también es cierto, que ha tenido un alto costo financiero a través de altas comisiones y diferenciales; mientras "para los acreedores la reestructuración de la deuda ha sido un buen negocio, creando una situación paradójica donde frente a un serio deterioro en su cartera de préstamos internacionales, algunos bancos privados reportan sorpresivamente altas tasas de ganancia". (128)

Como ya se mencionó, generalmente, la aceptación de los bancos privados a reestructurar parte de la deuda ha estado sujeta a la aplicación por parte del prestatario, de un programa de ajuste encuadrado en un marco fijado por acuerdos de crédito suscritos con el FMI. El objetivo básico de estas políticas de ajuste ha sido eliminar aquella parte del déficit en cuenta corriente que no es posible seguir financiando mediante la captación neta de préstamos, mejorar la posición fiscal de estas naciones a fin de aliviar las presiones inflacionarias, así como reducir los desequilibrios que se habfan venido acumulando en el sector externo. Con ese propósito las naciones deudoras realizaron varias acciones: devaluaciones de su moneda, diversas medidas para controlar las importaciones y estimular las exportaciones y rigurosas políticas en materia fiscal monetaria y de ingresos, orientadas a disminuir el gasto interno. (129)

(128) Report by a Commonwealth Group of Experts, op. cit., p. 32.

(129) Javier Guzmán C., op. cit., p. 3.

La aplicación de tales medidas obtuvo mejores resultados en los países de Europa Oriental (Polonia, Rumania y Yugoslavia) que han logrado fortalecer su balanza de pagos, aumentar sus reservas e incluso reducir su deuda externa. (130) Mientras en la región de América Latina el resultado no ha ido más allá de permitir continuar pagando los intereses de su deuda -pues la reanudación del crecimiento registrado fue relativo- más aún, la introdujo en una espiral recesiva que está prácticamente estrangulando la economía de los países de la región.

Pero independientemente de cual sean los resultados obtenidos, la instrumentación de los procesos de ajuste, ha tenido un alto costo socio-económico para los países deudores en general. En particular, el costo en términos de desarrollo para América Latina ha sido extremadamente oneroso.

A continuación mencionamos sólo algunas evidencias de este costo para los países latinoamericanos.

De 1983 a 1985, la región transfirió al exterior más de 105,000 millones de dólares a través del pago de intereses y remisión de

(130) Estos avances han permitido que la banca occidental esté dispuesta a otorgar nuevos créditos a los países de Europa Oriental, y además, en condiciones verdaderamente ventajosas. Para ampliar la información sobre este tema, ver Darrell Delamonde, "Eastern Europe: Back from the Brink", en Institutional Investor, octubre 1985, pp. 55-57.

utilidades, y solamente obtuvo 18,000 millones de dólares en préstamos y nuevas inversiones. (131) Estas cifras nos demuestran dos hechos relevantes: primero, - que el objetivo de obtener nuevos créditos bancarios no se cumplió en su totali- dad, por el contrario, se produjo una severa disminución de las corrientes netas de capital, que para la mayor parte de los países llegaron a ser casi nulas en - 1985; y segundo, paradójicamente la región se ha convertido desde 1982 en expor- tadora neta de recursos.

En el sector externo, las importaciones cayeron a un tercio del nivel de - 1980 -de 90 mil millones de dólares- y todavía están allí hoy, en 60 mil millo- nes de dólares por año para toda América Latina. Mientras, las exportaciones per- manecieron estancadas de 1980 a 1985, en 90 mil millones de dólares por año, a - pesar de los incrementos en los volúmenes, dado el deterioro en los Precios. (*)

(132)

De tal forma, el supuesto de que las políticas de ajuste genera- rían los superávits de la balanza comercial necesarios para pagar los intere- ses de la deuda mediante la expansión de las exportaciones y sustitución de las importaciones, se logró en la práctica sólo mediante una enorme compres- sión de las importaciones, lo cual a su vez, contribuyó a causar una -

(*) Para 1986, la perspectiva es por debajo de este nivel, debido a la aguda declinación en los precios del petróleo y los granos.

(131) Jesús Silva-Herzog Flores, Discurso pronunciado en el Seminario "La Cri- sis de la Deuda: ¿Ajustándose al Pasado o Planeando el Futuro?", Universi- dad Emory, Georgia, Estados Unidos, 7 abril 1986. Nacional Financiera, - El Mercado de Valores, abril 14, 1986. No. 15, p. 351.

(132) Iden.

contracción de gran magnitud de la actividad económica, del consumo y la inversión. Por otro lado, el deterioro de los precios de las materias primas, así como el proteccionismo en los países centrales, limitan las exportaciones de los deudores y deterioran sus términos de intercambio. (133)

El ajuste interno también fue sustancial y doloroso. El precio, en términos de desarrollo, fue pesado. "El crecimiento real acumulado para el área, de 1980 a 1985, fue sólo del 2.3 por ciento. De hecho, si excluimos a Brasil y Cuba, la cifra es de únicamente 0.4 por ciento. Esto implica un crecimiento negativo per cápita de casi 9 por ciento para toda América Latina y de 11.4 por ciento, excluyendo a Brasil y Cuba." (134)

Las implicaciones en términos de salarios reales y empleo son muy graves. "Al subempleo estructural se han agregado altos niveles de desempleo abierto que afectan especialmente a los jóvenes; la pobreza y la marginalidad se han extendido, y se han agudizado los problemas de los grupos de menores ingresos. Asimismo, la erosión de los niveles de bienestar afecta cada vez más a los grupos medios".

La forma en que ha tenido lugar el ajuste de las economías latinoamericanas en los últimos años ha producido fuertes efectos recesivos. -

(133) Aldo Ferrer, "Deuda, soberanía y democracia en América Latina", en Comercio Exterior, octubre 1984, No. 10, p. 988 y 990.

(134) Jesús Silva-Herzog Flores, op. cit. p. 351.

El peso del ajuste ha sido soportado por los países deudores sin que los acreedores hayan contribuido adecuadamente. Persiste un sistema de relaciones económicas externas de la región en que el esfuerzo interno que se viene realizando desde 1982 no conduce a una reversión significativa de los signos del proceso recesivo; por el contrario los recursos propios que generan los países deudores son cada vez más limitados. (135)

Así, "no obstante el escaso aumento de la deuda externa y a causa de la baja de las exportaciones de bienes y servicios, en 1985 volvió a elevarse la relación deuda-exportaciones. Dicho coeficiente, que en 1984 había disminuido a 316%, aumentó a 340% en 1985, proporción sólo superada por la registrada en 1983 y muy superior a las que prevalecían antes de la crisis. Asimismo, la merma del valor de las ventas externas significó que, pese a la baja de los pagos de interés, la relación intereses-exportaciones se mantuvo por cuarto año consecutivo a un nivel muy alto de alrededor de 36 por ciento". (136)

De este modo, el financiamiento de los pagos internacionales ha cambiado, radicalmente. "No se trata, ahora de sostener una masa de inversiones externas y un endeudamiento cuyos servicios se financian con nuevos aportes de capital, sino de transferir recursos propios. La dimensión de esa transferencia es espectacular y se ha financiado con la disminución -

(135) Norberto González, "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1985", CEPAL, en Comercio Exterior, febrero 1986, No. 2, - - p. 122.

(136) Idem, p. 106.

del nivel de vida y de la formación interna de capital. Es decir, con más pobreza y con el debilitamiento de la capacidad de crecimiento a largo plazo". (137)

Por otro lado, la dependencia financiera de los países de América Latina con respecto a Estados Unidos, los mantiene muy vulnerables al comportamiento del país central del sistema, como es el caso de la decisión norteamericana de mantener elevados los niveles de las tasas de interés - por convenir a sus políticas fiscal y monetaria. Cuyo principal efecto es el aumento de los servicios de la deuda latinoamericana hasta niveles insostenibles. La deuda se ha convertido así, en un factor depresivo y caótico que subordina las políticas nacionales a factores exógenos incontrolables. (138)

De este modo, pese al rigor de los programas de ajuste, los deudores siguen sometidos a incesantes presiones y demandas de sus acreedores. "Por un buen tiempo, hasta que cambien las tendencias imperantes en el orden mundial, lo que los deudores debaten con sus acreedores y con el FMI es su propia política económica y la asignación de sus propios recursos. Pocas veces, como ahora, había existido un grado tan alto de injerencia externa en la definición de las políticas económicas nacionales". (139)

(137) Aldo Ferrer, op. cit., p. 990.

(138) Idem, p. 989.

(139) Idem, p. 990.

En estas circunstancias, "el ajuste recesivo deja de ser un fenómeno transitorio y se convierte en una forma de funcionamiento de las economías durante un plazo prolongado. Es difícil sostener un esfuerzo tan intenso de compresión del consumo y la inversión durante un largo lapso sin afectar la estabilidad social y política y el potencial de desarrollo futuro". (140)

El saldo que han representado las renegociaciones de la deuda externa para América Latina y en general para la mayoría de los países deudores, nos permite concluir los siguientes hechos. Primero, el proceso de reestructuración de la deuda externa bancaria fue una solución de tipo técnica que se instrumentó y fue útil para hacer frente a los problemas de la coyuntura, pero que actualmente resulta insuficiente debido a que se sustentó en objetivos y supuestos muy optimistas. Ya que "el fundamento de los enfoques propiciados hasta ahora por los acreedores para encarar el problema de la deuda ha sido el de postergar su solución, asegurando su servicio sin reducir el peso de la deuda, bajo el supuesto de que el esfuerzo sería transitorio porque la reactivación de la economía mundial tendería a corregir en forma espontánea este problema. Se esperaba que la recuperación de los centros provocaría un crecimiento dinámico del valor real de las exportaciones y en esta forma se suponía que los esfuerzos realizados por los deudores para el ajuste serían de corta duración". (141)

(140) Norberto González, op. cit., p. 123.

(141) Idem, p. 123.

Pero ninguno de estos supuestos se concretó cabalmente dando como resultado una crisis financiera y económica más compleja y más aguda que la ocurrida en 1982.

Segundo, es evidente que el proceso de ajuste ha sido inequitativo. La notable flexibilidad que han mostrado los países de la América Latina y en general todos los deudores, para ajustar sus economías en condiciones tan adversas y enfrentar con responsabilidad su situación, contrasta con la actitud de los bancos acreedores y los países centrales que aluden la responsabilidad que les corresponde. En verdad, los deudores deben pagar por sus propios errores, y lo han hecho con creces, pero no pueden hacerse cargo de las consecuencias de las políticas de los países desarrollados ni de las prácticas de los bancos transnacionales. Prueba de ello, es que el problema de la deuda continúa siendo exacerbado por la permanencia de las altas tasas de interés y el constante deterioro en el comercio.

En consecuencia, la problemática actual de la deuda externa latinoamericana ya no se refiere únicamente al pago del principal acumulado, sino además, a la imposibilidad de cubrir los réditos totales mediante recursos propios, los cuales, pese a todo, se continúan haciendo a costa de una sensible merma en la producción, empleo y salarios. Por tanto, lo que se debate ahora es cuántos recursos propios deben destinar los deudores para cumplir con sus compromisos externos.

La deuda adquiere, de este modo, un profundo significado político, pues es un problema que no puede enfrentarse como en el pasado entre acreedores y deudores, las variables que se han agregado involucran a los gobiernos de los países centrales.

De allí la necesidad de cambiar la estrategia que se ha venido siguiendo para enfrentar la solución del problema de la deuda y la urgencia de buscar alternativas en un contexto de crecimiento sostenido y bajo un nuevo enfoque, donde el peso de la carga sea más compartido y equitativo.

Es por esto, que los países deudores abogan por una nueva estrategia que se fundamente en el diálogo político de todos los involucrados. Pero, pese a esa necesidad apremiante, los países industrializados insisten en tratar el tema como meramente financiero, cuestión central que abordamos en la segunda parte.

SEGUNDA PARTE

C A P I T U L O I I I

EL ENFOQUE Y POLITICA DE LOS DIVERSOS ACREEDORES
ANTE EL PROBLEMA DE ENDEUDAMIENTO
EXTERNO DEL MUNDO EN DESARROLLO

1. LA POSICION DE LOS ACREEDORES PRIVADOS

En la primera parte analizamos el volumen, la estructura y las características del excesivo endeudamiento externo de los países en desarrollo con la banca privada durante la década de los setenta que desembocó en la crisis de la deuda. Asimismo, presentamos un panorama general a nivel internacional del ejercicio de reestructuración de la deuda externa como solución financiera al problema de pagos de los países del Tercer Mundo.

Corresponde en esta segunda parte analizar el tratamiento y el enfoque al problema de la deuda externa en los diversos foros internacionales, lo cual a su vez nos permitirá establecer la posición particular de cada uno de los involucrados. Con ese propósito en el tercer capítulo nos referimos a los acreedores privados, a través del Instituto de Finanzas Internacional, a los acreedores oficiales, bajo el liderazgo del Tesoro norteamericano y su reciente iniciativa del llamado "Plan Baker", y finalmente, abordamos las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. El último capítulo, lo reservamos para estudiar la perspectiva del deudor, así como el intento de negociación multilateral de los países latinoamericanos por medio de la formación del Grupo "Consenso de Cartagena".

Desde el inicio de la crisis de la deuda la banca internacional ha demostrado una extraordinaria capacidad de organización para defender sus intereses. Pese a que la suspensión temporal de pagos de México en 1982 los sorprendió creando pánico entre los círculos financieros ante la posibilidad de la desestabilización del sistema crediticio internacional, en el marco de una aparente dispersión de la banca. La cual inmediatamente se movilizó acudiendo al apoyo del FMI y de sus

gobiernos para garantizar el cumplimiento de los compromisos financieros del país deudor. Asimismo, rápidamente logró agrupar al enorme número de instituciones acreedoras para negociar en bloque creando el comité bancario.

La experiencia ya corregida de reestructuraciones anteriores (Zaire, Perú y Polonia) probó ser invaluable para la banca, pues a partir de la renegociación mexicana siguió ciertos principios elementales de trabajo y procedimientos ad hoc para las reestructuraciones sucesivas. Así, gracias a que contaban con un cuadro de profesionales experimentados, los grandes bancos fueron capaces de agruparse repentinamente en los comités de asesores, comités nacionales y comités de trabajo, no obstante, lo complicado de la maquinaria de reestructuración, asegurando representación regular para los acreedores privados.

Esto no quiere decir, que existió un consenso general entre los bancos. La ausencia de lineamientos aceptados por todos, el desconcierto ante una posible crisis financiera internacional y el diferente grado de exposición de cada una de las instituciones fueron factores que crearon diferencias fundamentales entre los acreedores privados tanto a nivel nacional como internacional. Por ejemplo, el temor a la bancarrota de México varió entre los bancos, mientras la banca europea y japonesa no apoyaba el "paquete de rescate" a México, para la banca norteamericana era central su aplicación debido a su mayor grado de exposición con ese país. Más aún, dentro de la misma banca norteamericana se dieron graves divergencias entre los grandes bancos y los bancos regionales, éstos últimos se oponían a continuar otorgando créditos a México. (142)

(142) "After Mexico, the regionals are in retreat", Eurcomoney, enero 1983, pag. 59.

La rapidez con que fueron resueltas las diferencias entre los bancos comerciales sobre la crisis financiera de México y la cierta flexibilidad en las negociaciones, demuestran la visión a largo plazo que caracteriza a los banqueros. No cabe duda, que la premura con que se logró el consenso entre la banca internacional para hacer frente a la crisis mexicana y la inminente crisis de otros deudores, en particular, los latinoamericanos, estaba encaminada en buena medida a evitar la conformación de un "club de deudores".

El Comité Bancario.

El comité bancario que habitualmente forman los acreedores al iniciar una renegociación de la deuda es sin duda un mecanismo efectivo para coordinar la actuación de la multiplicidad de instituciones financieras que, como ya se señaló, otorgaron préstamos a los países en desarrollo en el pasado reciente. Este sistema de negociación representa una enorme ventaja: la posibilidad de hacer que los acreedores actúen como miembros de un monopolio o de un cártel.

Cabe recordar que en un mercado financiero verdaderamente competitivo, los acreedores no tendrían oportunidad de organizarse bien. De hecho, de existir un mercado competitivo, al surgir problemas de pago por parte de los deudores, los bancos tendrían que aceptar las pérdidas correspondientes o competirían entre sí para buscar fórmulas que permitieran reanudar el servicio de la deuda y salvar por lo menos una parte de su cartera de préstamos.

En la actualidad, por el contrario, los bancos privados disfrutan de circunstancias especiales que les permiten coordinar efectivamente sus acciones y ejercer un gran poder de negociación frente a los deudores.

En primer lugar, y como se mencionó, todos los bancos privados están vinculados de manera jurídica por las llamadas cláusulas de incumplimiento recíproco que forman parte de casi todos los convenios de préstamo. En segundo lugar, el mercado financiero mundial tiene una estructura que opera en dos planos: un conjunto reducido de instituciones grandes que dominan el mercado y una gran cantidad de bancos medianos y pequeños. En tercer lugar, en la actualidad los bancos internacionales privados dominan el financiamiento externo de un número importante de países subdesarrollados, lo que les confiere gran poder, ya que en la práctica los países no cuentan con otra posibilidad significativa de financiamiento externo. Así, la estructura piramidal del mercado, junto con los lazos derivados de las cláusulas de incumplimiento recíproco, facilitan considerablemente la organización de los comités bancarios. (143)

El Instituto de Finanzas Internacional.

Ante el creciente número de deudores con problemas de pago, la banca transnacional se dio cuenta de la necesidad de una transmisión de la información más rápida y efectiva que facilitara al sistema bancario privado evaluar mejor el potencial de pago de las naciones deudoras. Por ejemplo, contar con un equivalente de las reuniones del Banco Internacional de pagos, que proporciona a los bancos centrales un continuo foro para sus discusiones.

Así, con la intención de fortalecer su posición como grupo a nivel internacional, los banqueros acordaron crear una organización formal. La iniciativa fue de los bancos norteamericanos en una reunión celebrada en Ditchley, Gran Bretaña en octubre de 1982, después de la conferencia anual del FMI en Toronto.

(143) Comisión Económica para América Latina. "Elementos para una renegociación..." p. 1038-1039.

En una segunda reunión del "Grupo Ditchley" en Nueva York, - se acordó la creación del Instituto de Finanzas Internacional con se de en Washington, D.C., que serviría como centro de reunión regular para los acreedores con el propósito de intercambiar información. La idea era que la nueva institución funcionara como un "sistema preventivo" que distribuyera oportunamente informes sobre la condición financiera de cada uno de los prestatarios con el propósito de evitar que los acreedores fueran nuevamente atrapados en una suspensión de pagos, como en los casos de Polonia, México y Brasil cuando quedaron cortos de liquidez.

Un segundo objetivo sería enviar misiones de banqueros a examinar cómo los deudores manejan sus finanzas, informar a los funcionarios de cómo su país es visto por la comunidad bancaria internacional y promover cambios que restauren la credibilidad. Lo que significaba que el Instituto realizaría actividades de supervisión semejantes a las del Fondo. Debido a las dificultades que enfrentarían los acreedores con el país en términos de su soberanía, además de su inesperienza en cuestiones de política económica, finalmente no prosperó ese objetivo. (144)

El instituto fue establecido gradualmente desde principios de 1983, pero fue hasta enero de 1984 que su director gerente, Andre de Lattre, tomó posesión de su cargo, quien en entrevistas reiteró que la nueva organización funcionaría como "sistema de advertencia oportuno" para sus miembros sobre la situación financiera de los deudores, con el propósito de evitar la competencia que ocurrió en el pasado - por la ausencia de información suficiente.

Otra función del instituto que no se mencionó pero que fue - una de las razones principales para su conformación fue reforzar su relación de trabajo con el FMI y con sus gobiernos. Efectivamente -

(144) Linda Sandler, "Can crisis cofinancing save the world", Institutional Investor, febrero 1983, p. 75-77.

el instituto surgió con el apoyo del Director del FMI, Jacques de Larosiére, quien estuvo presente en la conferencia original de Ditchley; asimismo, con el apoyo de los bancos centrales y los gobiernos..

De esta forma, el instituto pidió al Fondo que le fueran proporcionadas más oportunamente las series de estadísticas que elabora y solicitó la cooperación del Banco Internacional de Pagos para que ampliara el número de reportes de países. (145)

Su relación con el Fondo ha hecho que el instituto sea muy cuidadoso al emitir un juicio, además de que es característico de los banqueros ser muy discretos fuera de su círculo. Pues a pesar de contar con un foro internacional propio, los banqueros raramente han tratado el problema de la deuda en conjunto. Ellos acostumbren tener pláticas informales al teléfono o en los aeropuertos, en las reuniones de reestructuración, en las sesiones anuales del Fondo, en la Conferencia Monetaria Internacional y en reuniones de organizaciones como la Asociación de Banqueros de Comercio Exterior. También, forman seminarios sobre tendencias y problemas de la banca internacional.

Este sistema de comunicación por grupos entre los banqueros no significa que la actividad del instituto sea escasa, por el contrario, se mantiene alerta para advertir a sus miembros sobre cualquier actitud del deudor o deudores que intente salirse del esquema ortodoxo que han establecido. Este hecho quedó demostrado, cuando ante el peligro de que se formara un "club de deudores" en latinoamérica, el instituto (*) convocó a sus miembros por primera vez a con-

(145) Alena Wels, "The Ditchley institute maps out its route", The Banker, noviembre de 1983, p. 27-31.

(*) Actualmente, el instituto está integrado por alrededor de 185 bancos pertenecientes a 40 países.

siderar el problema de la deuda colectivamente en septiembre de 1984. En esa reunión su Director, Andre de Lattre, en una actitud conciliatoria afirmó "que la banca estaba en condiciones de otorgar dinero fresco por 20,000 millones de dólares anuales, de reanudar los créditos voluntarios, además de considerar una "comprensiva" reestructuración de la deuda a largo plazo. Pero se condicionaban dichos "beneficios" a la aplicación de las políticas económicas apropiadas en -- los países en desarrollo". (146)

Finalmente, tales "ofrecimientos" de la banca fueron sólo demagógicos, sin otra intención que dividir a los países en desarrollo. Pues no se reanudó el crédito voluntario, al contrario, en 1985 el dinero fresco para latinoamérica fue casi nulo, reestructuraciones a largo plazo formal fue sólo la de México; y sucedió que los países latinoamericanos dejaron escapar la posibilidad de negociar en bloque.

En suma, a lo largo de la crisis de endeudamiento, los acreedores privados han logrado fortalecer su unidad y mejorar los mecanismos de protección de sus intereses, lo que ha permitido mantener invariable su política y estrategia sobre la deuda externa de los países en desarrollo.

Política de los Acreedores Privados.

La posición fundamental de los bancos es que una reprogramación de la deuda perjudica inevitablemente la imagen de solvencia de un país y dificulta su acceso al crédito privado en el futuro.

Así, los bancos "conciben la reprogramación como una política excepcional que exigen circunstancias en las cuales la otra posi-

(146) Reunión del Instituto de Finanzas Internacional celebrada en Washington, septiembre 18 de 1984, Agencia de Noticias - - Reuter's.

bilidad es el incumplimiento de las partes deudoras. Además, los bancos suelen considerar que las dificultades de pago son el resultado de las deficiencias de la política económica del país prestatario y no de defectos propios en el otorgamiento de los préstamos y en la evaluación de los riesgos que éstos suponen". (147)

Esta visión de la banca privada influye mucho en las características de la reprogramación. En efecto, como los bancos parten de la base de que los problemas se deben sólo a las políticas erróneas aplicadas por los países, la reprogramación debería proporcionar a estos tan sólo el alivio mínimo necesario para restaurar lo antes posible el servicio normal de la deuda. Así, cuando se evalúa su capacidad de pago, y, por ende, el grado de alivio que deberían proporcionarles los bancos, éstos suelen considerar que el servicio de la deuda es tan prioritario como la compra de bienes esenciales.

Como se puede ver la idea prevaleciente entre los círculos financieros es que el servicio de la deuda bancaria tiene que ser cuabierto a toda costa y que la modificación del calendario de pagos es una "concesión" hacia el prestatario que debe aceptarse sólo en circunstancias excepcionales. En opinión de la CEPAL esta visión "es demasiado simple y ahistórica, por ejemplo, en la historia del desarrollo con frecuencia surgen graves dificultades con respecto al servicio de la deuda externa. Además, en circunstancias en que no hubo oportunidad de reprogramar las deudas, los países con problemas de pagos generalmente dieron prioridad a la importación de bienes esenciales (*). Así, desde una perspectiva histórica, la posibilidad de reprogramar la deuda es en rigor un "gran activo" de que disfruta la banca privada en la actualidad y que destaca la responsabilidad con

(147) CEPAL, op. cit., p. 1037.

(*) La CEPAL cita el caso de los países industrializados que han reaccionado de manera parecida. Durante los años treinta, los gobiernos de Inglaterra y Francia no cumplieron el servicio de su deuda con Estados Unidos, bajo el pretexto de que las obligaciones con sus pueblos eran más importantes que las que tenían con sus acreedores extranjeros. Resulta entonces exagerado que una decisión semejante, por parte de un país en desarrollo, se considere deshonesto, irresponsable y hasta subersiva.

que los países deudores han venido enfrentando sus compromisos en materia de financiamiento". (148)

A partir de que la crisis latinoamericana se extendió desde México hace 4 años, la comunidad bancaria ha aceptado reestructurar el principal pendiente de pago de muchos países en desarrollo como solución al problema del endeudamiento. Pero se han mostrado renuentes a contemplar otro tipo de alternativas como: capitalizar los réditos, reducir las tasas básicas de interés ó vincular los calendarios de pago a los indicadores del desarrollo económico.

La política de los acreedores privados se sustenta en el principio de "la rienda corta" o "short leash" y que significa imponer un breve horizonte temporal para la reestructuración de la deuda. Ya que el punto de vista de la banca parte de que las dificultades del país deudor son transitorias y que provienen fundamentalmente de políticas equivocadas de sus autoridades económicas. En consecuencia, los bancos estiman conveniente presionar al deudor para que ajuste su economía cuanto antes, a fin de restaurar su capacidad de pago.

Hasta cierto punto, esta actitud de los bancos es conveniente para su imagen pública, especialmente ante las entidades nacionales que los supervisan y también frente a sus accionistas. Sin embargo, para el deudor esta estrategia crea mas inconvenientes que soluciones, veamos por qué:

En primer lugar, la política de "rienda corta" inhibe el establecimiento de un ambiente crediticio normal para el país deudor. En efecto, el breve horizonte temporal que impone la reprogramación de la deuda distorsiona las decisiones crediticias de los acreedores,

haciendo innecesariamente incierta la perspectiva de los flujos de crédito. Ello se debe a que cuando se reprograman los vencimientos correspondientes a sólo uno o dos años y se dispone que dichos pagos deben - amortizarse en un período de alrededor de cinco años, la capacidad de pago del país sigue apareciendo débil. La situación se agrava por la lentitud del proceso de renegociación. En realidad, el alivio de uno o dos años de pagos es bastante efímero. Las negociaciones y, por lo tanto, la incertidumbre relacionada con la disponibilidad del financiamiento, sus condiciones etc., se extienden en la práctica a lo largo de una buena parte del primer año, durante el cual se suponía que debía - tener plena vigencia el acuerdo de reprogramación. Por otra parte, - los créditos para financiar los pagos de intereses se pactan sólo anualmente. Por ende, aún en un convenio de reprogramación de dos años, el país se enfrenta a la necesidad de entrar en nuevas negociaciones al - final del primer año de su vigencia, para determinar el monto y las - condiciones de los préstamos destinados a cubrir el pago de los intereses del segundo año.

En segundo lugar, al aplicar el principio de la "rienda - - corta" es probable que tanto las autoridades del país como los banque- ros asignen un monto desproporcionado de su tiempo a viajes, reuniones y comunicaciones, con los consiguientes gastos, insumo de tiempo y es- fuerzo para ambas partes.

Un tercer defecto del principio de la "rienda corta" es que permite a los bancos eludir la responsabilidad que les puede caer en la generación de los problemas del endeudamiento y tiende a simplifi- car en exceso sus causas y soluciones. En efecto, como ya se señaló, los bancos suelen considerar que los problemas del servicio de la deuda se originan siempre en las políticas económicas erróneas aplicadas por los gobiernos. Sin embargo, es evidente que en su origen inciden también, en muchos casos, factores exógenos relacionados con los frecuentes y bruscos vaivenes de la relación de intercambio o con las - fluctuaciones no menos violentas de las tasas de interés en los merca-

dos internacionales. Además, si se tiene en cuenta la extremada - permisividad que caracterizó la actuación de los bancos internacionales durante los años setenta -la cual reconocen ahora incluso las autoridades de los países centrales- aquéllos no pueden eludir la cuota de responsabilidad que, en razón de sus propios excesos, tienen - en el surgimiento de las dificultades actuales. (149)

Estrategia de negociación: Caso por Caso.

La estrategia que han seguido los acreedores privados-y que han mantenido firme hasta la actualidad- es que se aborden los problemas de endeudamiento sólo caso por caso, estableciendo como principal argumento las diferencias entre países; por ejemplo: distinguir entre aquellos países que han utilizado su endeudamiento de manera eficiente y que, por ende, tienen buenas perspectivas de restaurar su capacidad de pago, y los que han asignado los recursos de una manera cuestionable y tienen, por lo tanto, pocas perspectivas de recuperar su solvencia en el futuro inmediato.

Sin embargo, " pese a la distinta capacidad de servir la deuda que tienen los países, el tratamiento individual por parte de la banca durante la primera serie de negociaciones tuvo como consecuencia, paradójicamente, un mismo esquema de negociación y la imposición de condiciones de endeudamiento casi idénticas para todos los países". Es importante agregar que los términos de la primera serie de reprogramaciones fueron equivalentes a los de las más gravosas convenidas durante la fase expansiva de la banca en los años setenta. (150)

Esta estrategia se ha mantenido invariable por la comunidad bancaria internacional, y es reafirmada cada vez que resulta necesario. Tal fue el caso de la reunión del Instituto de Finanzas, a la -

(149) Idem, p. 1038-1039.

(150) Idem.

que ya nos referimos, que se efectuó con motivo de analizar la posibilidad y riesgos de la formación de un "club de deudores latinoamericanos", una de las principales conclusiones del grupo bancario fue reiterar que una solución global a la crisis masiva de la deuda no debe estar en el interés ni de prestatarios ni de prestamistas. Pues según los bancos, ese tipo de alternativa significa una forma de subsidio de gobiernos acreedores a los deudores, quedando éstos en la libertad de no aplicar medidas de ajuste.

Asimismo, las negociaciones que contempla la banca se circunscriben estrictamente dentro de un marco financiero, y mantiene una fuerte negativa a considerar implicaciones políticas del problema de la deuda externa.

Así, en un ambiente en que los acreedores tienen la oportunidad de negociar en bloque, la estrategia destinada a negociar "caso por caso", también lleva implícito otro resultado potencial; se pueden mantener aislados los intereses comunes de los deudores, haciendo más fácil que la banca, que actúa en grupo, segmente el mercado e imponga condiciones más favorables a los acreedores.

La actuación de los países deudores quizá agravó estos efectos negativos. Frente a una posición unida de la banca, ellos se comportaron como si fueran competidores con respecto al servicio de la deuda bancaria. Así, en las negociaciones mismas hubo escasa cooperación entre los países deudores, tema que abordamos en el capítulo final.

2. LOS ACREEDORES OFICIALES, EL GOBIERNO NORTEAMERICANO Y EL "PLAN BAKER"

El gran éxito que obtuvo la banca privada para controlar la crisis - de pagos de los grandes deudores logrando la reanudación del pago de intereses a través de la reestructuración de sus pasivos no habría sido posible sin el apoyo de sus gobiernos y el FMI. Efectivamente, en los ejercicios de reestructuración los bancos no estuvieron solos, en la crisis financiera de México y Brasil, por ejemplo, fue clave la participación del Tesoro norteamericano y del Banco Internacional de Pagos otorgando "préstamos puente", por su parte el FMI adelantó un crédito. Estas acciones - ayudaron a reestablecer en dichos países la liquidez mientras se concretaba el largo y complicado proceso de reestructuración bancaria.

Así bajo el liderazgo del director del FMI, ambos prestamistas privados y oficiales estuvieron trabajando juntos para urdir un "sistema de seguridad" ante las dificultades financieras de las naciones deudoras más grandes del mundo. La cooperación evidenciada en la crisis brasileña, y anteriormente en México, tuvo implicaciones que fueron más allá de salvar un país endeudado. Por primera vez, los banqueros comerciales, gobiernos e instituciones multilaterales habían formado un frente unido para llegar a dominar el problema de la deuda internacional: Después de años de no referirse al ideal de acción conjunta, ahora los 3 lados del triángulo financiero global estaban avanzando hacia una nueva era de "co-financiamiento de la crisis", con el propósito nada menos que de rescatar países deudores en problemas, que en realidad, era rescatar el sistema crediticio mundial del colapso financiero. (151)

Ciertamente, los gobiernos occidentales e instituciones internacionales, advertidas de la fragilidad del sistema, desplegaron una actividad - sin precedentes para conceder reformas que facilitarían el pago del elevado monto que los banqueros comerciales tenían comprometido en las naciones soberanas "el cual a principios de 1983 era de alrededor 510 mil millones de dólares, o cerca del 70% de la deuda de los países en desarrollo". La par

(151) Linda Sandler, op. cit., p. 73.

participación de los gobiernos líderes fue clave en persuadir a los más pequeños y racalcitrantes bancos para otorgar "dinero fresco" a las naciones endeudadas como la mejor forma para recuperar su dinero. Asimismo, el director del Banco Internacional de Pagos, Fritz Leutwiler estuvo entre los que exigieron que los prestamistas comerciales mantuvieran el flujo crediticio hacia los países en desarrollo. Por su parte, Donald Regan, el entonces Secretario del Tesoro norteamericano, declaraba a finales de 1982 a los reporteros en Washington que "hemos practicado refinanciamientos ad hoc, pero no los hemos sistematizado" (152)

En consecuencia, los bancos al enfrentar problemas con sus clientes, no sólo cuentan con el apoyo de sus gobiernos, sino además con una participación activa que los involucra directamente en las negociaciones, actuando como respaldo político de los acreedores privados ante las naciones deudoras.

Es necesario aclarar que no existe un acuerdo total entre los bancos y sus autoridades monetarias, han surgido fuertes divergencias pero éstas han sido de forma y no de fondo, así podemos citar que mientras los gobiernos están por un incremento en el flujo de recursos hacia los países en desarrollo, los acreedores comerciales muestran cada vez mayor reticencia, ante la imposibilidad de los deudores, especialmente de los latinoamericanos, de reducir su endeudamiento. Pero en realidad, esa diferencia no ha ido más allá del terreno verbal, pues en general, existe una amplia coincidencia entre acreedores privados y oficiales sobre la política y estrategia para enfrentar la crisis de la deuda internacional. Lo cual quedó de manifiesto en las conclusiones de la Trigésima Conferencia Monetaria Internacional celebrada en Filadelfia en junio de 1984, en la cual se reunieron los gobernadores de los principales bancos centrales del mundo y banqueros comerciales, como el consenso entre los participantes de que no había fórmula especial para resolver el problema de la deuda internacional sobre una base mundial, reiterando

(152) Idem, pag. 74

la estrategia de que el tema debe ser tratado sobre la base caso por caso y la necesidad de que los países deudores tendrían que continuar la aplicación de los programas de ajuste económico. Por otro lado, los banqueros centrales advirtieron el peligro creciente de que la deuda latinoamericana pueda ser politizada. (153).

Por su parte, los líderes de las siete naciones industrializadas * reunidos en la cumbre económica de Londres en junio de 1984, presentaron un programa de seis puntos para una solución a mediano plazo de la crisis de endeudamiento, el cual proponía "facilitar 650 000 millones de dólares a la deuda del Tercer Mundo que está amenazado la estabilidad política de algunos países endeudados y el bienestar económico de los bancos occidentales". Esta nueva iniciativa fue una respuesta a la fuerte insistencia de algunas naciones latinoamericanas por la formación de un --- "club de deudores". **

En un aparente intento de convencer a países como Argentina de no declarar moratoria en sus préstamos, los dirigentes de las naciones ricas subrayaron que estaban preparados para recompensar aquellas naciones que cooperan con el FMI reestructurando sus deudas sobre un período más largo. Citaron repetidamente a México como un país que debe ser recompensado por el esfuerzo, mientras advirtieron a Argentina que no recibiría --- asistencia financiera a menos que actuara igualmente que México. Asimismo, reafirmaron su posición de tratar el problema de la deuda caso por caso.

La iniciativa de la deuda de los gobiernos acreedores vino en medio del peligro de la formación de un "cartel de deudores", la declaración de moratoria de Bolivia, la inminente quiebra de un banco líder norteamericano y un aumento en las tasas de interés que mantenía muy inconformes a los países latinoamericanos.

(153) Conferencia Monetaria Internacional, Filadelfia junio 6, 1984, Agencia de Noticias Reuter's.

* En la cumbre participaron los líderes de Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Japón, Francia, Alemania e Italia.

** En una carta dirigida a la cumbre, los presidentes de Brasil, México, Argentina y Colombia advertían que las altas tasas de interés y la proliferación del proteccionismo estaban amenazando su estabilidad.

En este panorama, la propuesta no tuvo otro objetivo más que dividir a los países deudores y prevenir la formación de un "cartel de deudores", ya que no se concretó nada de lo que se establecía en el programa. (154).

Ante tales declaraciones y acciones es evidente el decisivo y abierto apoyo de los gobiernos acreedores a sus bancos privados nacionales.

Cabe destacar que dentro de la serie de negociaciones que se desencadenaron a partir de la crisis mexicana, el gobierno norteamericano paralelamente con el FMI, tomó la dirección de las "operaciones de rescate repentinas". Este interés de las autoridades monetarias y financieras de Estados Unidos es fácilmente comprensible si tomamos en cuenta el alto grado de exposición de la banca norteamericana en la región de América Latina. "Tan sólo en tres países del área (Brasil, México y Venezuela) siete de los mayores bancos de Estados Unidos tenían comprometidos recursos superiores a sus activos totales". *

Este fenómeno determinó que el gobierno de Estados Unidos se involucrara directamente en las negociaciones de la reestructuración de la deuda externa de América Latina, puesto que al ser precisamente los bancos estadounidenses los más expuestos en la región, dichas instituciones presionarían para que la política de recuperación de créditos se orientara a evitar que la banca de Estados Unidos resultara afectada por este proceso. (155).

Con ese propósito, la oportuna intervención de la Reserva Federal de Estados Unidos y la casi inmediata disposición del Departamento del Tesoro para otorgar recursos financieros, fueron cruciales para controlar la crisis de liquidez de grandes deudores como México, Brasil o Argentina, mien-

(154) "Summit launches initiative to ease third world debt problem", Agencia de Noticias Reuter's, Londres Junio 10, 1984.

* Particularmente preocupantes eran los casos de Citicorp, Bank of America, Chase Manhattan Bank y Manufacturers Hanover.

(155) Roberto Gutiérrez R., "Plan Baker: que la deuda cambie para que la deuda siga igual", La Jornada, enero 6, 1986, p. 13.

tras lograban un acuerdo con sus acreedores privados. Acciones que sin duda, formaron parte de una estrategia encaminada a salvaguardar el sistema bancario norteamericano en particular, y el sistema financiero internacional, en general.

Durante los primeros tres años de la crisis de la deuda externa, el gobierno norteamericano no reconoció el problema del endeudamiento de los países del Tercer Mundo como un obstáculo para el desarrollo de esas naciones. Por el contrario, mostró amplia coincidencia con la posición de los bancos sobre la necesidad de aplicar políticas de estabilización y ajuste económico en los países deudores, como óptima solución a la crisis de la deuda externa. Más aún, la intervención de la Reserva Federal y del Tesoro Norteamericano han sido claves para realizar la "labor política" en las negociaciones con el país soberano en el proceso de reestructuración, dejando allanado el camino a los acreedores privados que se limitan a negociar las condiciones financieras con su cliente. Este respaldo político que tiene la banca norteamericana ha sido fundamental para evitar que los deudores negocien fuera del esquema ortodoxo.

Sin embargo, la conjugación de diversos acontecimientos ocurridos durante 1995 advertían que la crisis de la deuda externa se hacía más compleja, lo cual provocó que la Administración Reagan tomara un papel todavía más activo para su solución.

Por un lado, los efectos recesivos de la aplicación de los severos programas de ajuste en los países deudores comenzaban a resentirse al interior de la economía norteamericana, al registrar una sensible reducción de sus exportaciones hacia Latinoamérica, con las obvias consecuencias sobre su actividad industrial y el empleo. En el ámbito internacional, la Administración se percató de una creciente politización del problema de la deuda, y de la tensa relación entre acreedores y deudores, como consecuencia de los estrictos programas de austeridad exigidos por los acreedores.

Efectivamente, el deterioro de la economía latinoamericana y los altos pagos comprometidos con la banca internacional, obligaron a la mayoría de los países de la región a revisar entre 1983 y 1984 los acuerdos pactados con el FMI. Esta situación se vio agravada por el casi nulo otorgamiento de créditos de fuentes privadas hacia la región durante 1985. Así, no sólo se reducían las posibilidades de continuar creciendo, sino también de seguir pagando el servicio de su deuda, inclusive México, que en años anteriores era citado como país modelo por haber cumplido -- exitosamente con sus compromisos de estabilización y ajuste, ahora enfrentaba dificultades en el cumplimiento de sus metas económicas. Lo que obligó que la comunidad financiera en su conjunto empezara a comprender que sin crecimiento económico no hay posibilidades de pagar. (157)

Agobiados por la creciente carga del endeudamiento externo y con vencidos de que el peso de la crisis no era compartido por sus acreedores privados ni oficiales, los países de la región desplegaron una gran actividad diplomática orientada a presentar sus demandas conjuntamente. En ese sentido, en junio de 1985 el Consenso de Cartagena hizo un llamado al "diálogo político" sobre la deuda. Simultáneamente, Fidel Castro insistía en el repudio de la deuda y el nuevo presidente de Perú, Alan García, anunciaba unilateralmente que su país sólo pagaría el 10% de sus exportaciones, por concepto de intereses, exhortando a la unidad de los -- países deudores por un cambio radical de la situación actual. Todas estas acciones ampliaron el número de vías a través de las cuales América Latina pretende dar solución al problema de la deuda.

Hasta entonces la Administración había ignorado esos llamados -- "radicales", pero con la insistencia de Brasil y México, abogando por -- nuevas oportunidades para el crecimiento económico y Nigeria también -- cuestionando internacionalmente los programas de austeridad, y la firme decisión de Brasil y Venezuela de negociar directamente con los bancos -- acreedores sin permitir al FMI ninguna intermediación, el Tesoro de los

Estados Unidos se dio cuenta de que la rebelión de uno de los grandes deudores sería suficiente para amenazar la estabilidad de los bancos norteamericanos y sacudir seriamente el sistema financiero internacional, sobre todo cuando las condiciones eran propicias para la unidad, si, no a todos al menos de un número importante de deudores. (158).

Ante ese sombrío panorama, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, lanza una iniciativa de solución a la crisis de la deuda denominada "Programa para el Crecimiento Sostenido" en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, celebrada en Seúl, Corea, en octubre 8, 1985, la cual fue aprobada por el FMI y el BM y la comunidad financiera internacional, los bancos acreedores incluidos.

La propuesta consiste básicamente en canalizar durante los próximos tres años recursos frescos por un total de 29,000 millones de dólares hacia 15 países* de desarrollo intermedio con altos niveles de deuda. Para lo cual plantea la necesidad de que la banca de desarrollo multilateral como el BID y el Banco Mundial incrementen en 50% sus recursos financieros. El aumento equivale a 9 mil millones de dólares. Por otra parte, se solicita el compromiso de la banca privada internacional para proporcionar los 20,000 millones de dólares restantes.

La tesis central del Plan Baker es que los programas económicos de los países en cuestión estén ahora orientados en mayor medida a lograr índices de crecimiento más consistentes, sin perder de vista la necesidad de mantener las políticas de ajuste adecuadas para lograr el equilibrio fiscal y de balanza de pagos. Para lo cual, deberán efectuar cambios estructurales, entre ellos, reducir la participación del Estado en la economía y ayudar a la apertura de los mercados con el objeto de alentar la inversión extranjera directa como de liberalizar el comercio. (159).

(158) Christine A. Bogdanowicz-Bindert, "world debt:..." op. cit., p. 259-60

(159) James A. Baker, Discurso pronunciado en la Reunión Anual del FMI y -- Banco Mundial., Mimeo, octubre 8, 1985, Seúl República de Corea, --- p. 5-9.

* Brasil, México, Argentina, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Chile, Uruguay, Yugoslavia, Nigeria, Costa de Marfil, Marruecos y Filipinas.

Lo cual nos demuestra que "muchos de los elementos implícitos en el Plan tienden a privilegiar el crecimiento hacia afuera, en contraposición con la promoción del mercado interno, indispensable para mejorar las condiciones de las sociedades en desarrollo. Concretamente lo que en este sentido interesa al Plan es que la mayor parte del crecimiento económico se registre por la vía de las exportaciones, de modo que existan recursos externos suficientes para que se siga cubriendo el servicio de la deuda." (160).

Independientemente de sus objetivos de corto y largo plazo, que indudablemente son, por una parte, brindar un seguro a los países deudores mediante la inyección de recursos frescos, y por otra, asegurar el pago oportuno y sin interrupciones del servicio de su deuda, el Plan tiene la virtud potencial de partir de una nueva percepción de la problemática del endeudamiento externo por parte de los países acreedores. Por primera vez un alto funcionario del gobierno norteamericano reconoce que el problema de la deuda existe, que exige esfuerzos concertados para su solución, que tiene serias implicaciones políticas, y que el crecimiento es un ingrediente fundamental en la solución del problema. (161).

Sin embargo, el Baker presenta serias limitaciones: primera, el Plan no rompe con el esquema de "adquirir deudas para pagar deudas", - ya que sólo se refiere a flujos de divisas relacionados directamente - con la situación actual que guarda la deuda externa, sin pretender ningún cambio de las causas fundamentales que hoy agravan el problema, ni ninguna solución definitiva de la misma. Pues, no se habla de reducir el déficit fiscal norteamericano, no se habla de reducir las tasas reales de interés, de evitar el proteccionismo ni de lograr mejores precios de las materias primas.

Segunda, tampoco rompe con el sistema de negociación tradicional al enfatizar "que Estados Unidos no se aparta de la estrategia caso por caso que adoptó desde hace tres años, ya que dicho sistema le ha funcionado muy bien, por lo que subraya la necesidad de reforzar dicha fórmula

(160) Roberto Gutiérrez R., op.cit., p. 18

(161) Idem., p. 13

fortaleciendo su capacidad para promover el crecimiento". (162) Así, con el propósito de impedir un cambio de rumbo en las economías involucradas el Plan Baker establece la cláusula "los países que no estén preparados para realizar los ajustes estructurales y no trabajen dentro de las estrategia uno por uno no pueden ser beneficiarios" del Programa, ni recibirán crédito adicional". (163).

Así, la iniciativa Baker parece ser capaz no sólo de eliminar la posibilidad de que los países de la región acojan la propuesta del presidente de Cuba, Fidel Castro, en el sentido de declarar sincronizadamente la moratoria de la deuda, sino que incluso tiende a limitar el papel del Foro de Cartagena en relación a la negociación conjunta de la deuda.

Tercera, el Baker además de insuficiente en sus montos crediticios, presenta el inconveniente de una mayor condicionalidad. El gobierno norteamericano al condicionar créditos a los países endeudados a la aplicación de políticas económicas de ajuste de tipo estructural diseñadas por el Banco Mundial, está sumando a la condicionalidad de estabilización a corto plazo con el FMI, la condicionalidad a largo plazo del Banco Mundial. De esta forma, los países que se sujeten al Plan, tendrán una doble o triple vigilancia: la del FMI, la del Banco Mundial, la de los bancos acreedores y por supuesto la de sus inspiradores, el gobierno norteamericano. (164).

Ya que la iniciativa da más peso al Banco Mundial con apoyo abierto de Estados Unidos y otras naciones altamente desarrolladas, se intenta reactivar los préstamos, ya no a través de bancos privados, sino del BM y con el aval del gobierno de EU, que protege así los intereses de esa banca. Al actuar el gobierno norteamericano como aval significa más injerencia en los gobiernos prestarios con las consecuencias políticas que ello implica. (165).

(162) James A. Baker, op. cit. p. 3

(163) Idem, p. 4

(164) Yuri Serbolov, et al., "El FMI tiende a ser desplazado como rector de las finanzas", El Financiero, agosto 1^a, 1985, p. 13.

(165) "No se desmorona el FMI; apoyo incondicional de Estados Unidos", La Jornada, octubre 8, 1985. p. 17.

3.- EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

La intervención rápida y firme del FMI fue determinante en la solución de la crisis de pagos de 1982, debido a que actuó en varios frentes, fortaleciendo sus funciones tradicionales y adoptando nuevas responsabilidades elementales que le llevaron a tomar la dirección de los "rescates financieros" que se sucedieron. Por un lado, logró elevar en forma importante su financiamiento además de adoptar un nuevo papel de catalizador activo de fondos bancarios; - por otro lado, participó como intermediario entre acreedores y deudores para lograr un acuerdo entre ambas partes, actuando como aval de los prestatarios y a su vez como "supervisor" de los bancos, en el cumplimiento del programa - de ajuste acordado entre dicha institución y el deudor.

Esta última función del FMI ha sido de vital importancia para la banca comercial, pues apoyados en el carácter internacional de la institución, ésta - se ha encargado de negociar las cuestiones de política económica, así como de aplicar y vigilar el programa de ajuste interno, acordadas con las naciones - soberanas.

Esta actitud más dinámica refleja una evolución interesante en la política del FMI en los últimos años. En efecto, durante los años setenta el papel del Fondo como institución financiera mundial fue relativamente marginal. De hecho, fueron los bancos privados los que movilizaron el grueso de la liquidez internacional y en algunos momentos incluso intentaron remplazar abiertamente al FMI en el financiamiento del proceso de ajuste. Esta actitud de los bancos se manifestó en su forma más pura en el caso de Perú en 1976. En esa oportunidad, la banca intentó no solo financiar, sino también controlar, un programa -

de estabilización en ese país sin la presencia del Fondo. (166)

Después de esa frustrante experiencia los bancos se replegaron a un terreno más tradicional aceptando otra vez que la reprogramación o el refinanciamiento de la deuda estuviese condicionada por un programa de crédito contingente con el FMI. Pero también hubo un cambio cualitativo en la relación entre la banca privada y el Fondo: tradicionalmente dicha relación había surgido de manera ad hoc; en cambio, después de 1976 se establecieron ciertas reglas informales del juego relativamente bien conocido y respetadas por todas las partes. Estas reglas incluyeron, por una parte, la aceptación del papel del FMI como consejero económico del país negociador del programa de estabilización y como canal de información para los bancos privados sobre el progreso del proceso de ajuste y, por otra, la necesidad de que los países suscriban un acuerdo con el Fondo para lograr cualquier reprogramación o refinanciamiento de su deuda por parte de los bancos comerciales. Así, aun cuando los bancos hacen hincapié en que ellos y el Fondo evalúan independientemente la situación de un país y en que las opiniones pueden no coincidir, en la práctica la aprobación del Fondo constituye una efectiva "luz verde" para los acreedores privados.

En la crisis actual, el FMI ha evolucionado hacia una tercera fase de su relación con la banca privada. Su papel pasivo quizás funcionó de manera adecuada cuando existían problemas de pagos en uno o en pocos países. Sin embargo, a partir de 1982, cuando se generalizaron las dificultades de pago en América Latina, un mero programa de crédito contingente del Fondo no fue suficiente para asegurar un flujo adecuado de crédito bancario a los muchos países -

(166) Esta experiencia se analiza con detalle en R. Devlin, "Los bancos transnacionales y el financiamiento de América Latina: La experiencia de Perú, 1965-76, Santiago de Chile, CEPAL, 1980, citado por CEPAL, op. cit. p. 1036.

que se enfrentaban a situaciones de apremio económico. Por esa razón, el FMI adoptó un nuevo papel de catalizador activo de fondos bancarios, ejerciendo una presión directa sobre los bancos. (167) En una dramática reunión con la Junta de la Reserva Federal en Nueva York fue firme la posición del director gerente del FMI, Jacques de Larosiere: los representantes de los 1,400 bancos acreedores de México se comprometían a conceder nuevos préstamos o enfrentaban la crisis de la deuda de ese país sin la ayuda del Fondo. Tácticas similares siguió de Larosiere en los rescates posteriores, demandando "dinero fresco" de los bancos como parte integral de los programas del Fondo. (168)

Esta nueva posición introdujo importantes cambios en la naturaleza y alcance de las operaciones del Fondo y en su responsabilidad como intermediario importante entre los intereses económicos de los países ricos y pobres. En efecto, como lo señaló de Larosiere, "en su nuevo papel el Fondo procura lograr dos objetivos fundamentales: por un lado, asegurar a la comunidad financiera internacional que el país deudor emprenderá un esfuerzo de ajuste interno sostenido; por otro, también asegurar al país deudor que la asistencia financiera externa será puesta a su disposición en una escala adecuada para ayudar a la tarea". Aunque es evidente que el Fondo ha logrado cumplir fielmente el primer objetivo, no ha cumplido a cabalidad con el segundo.

De hecho, durante la crisis reciente la estrategia del FMI se reflejó en la elaboración y control de severos programas de ajuste aplicados en los paí--

(167) CEPAL, op. cit., p. 1036

(168) Lenny Glynn, "A Jacques de Larosiere report card" Institucional Investor, septiembre 1983, p. 123.

ses deudores y en el gran esfuerzo que realizó en la primera serie de renegociaciones para lograr la activa participación de la banca en la renegociación de la deuda y en el refinanciamiento de una parte de los intereses. Esta gestión, realizada durante momentos de gran incertidumbre en los mercados financieros internacionales fue extraordinaria para mantener su estabilidad (169). La habilidad negociadora de su director quedó demostrada cuando todas las partes involucradas le agradecieron a Larosiere su dureza, incluso las protestas de los países en desarrollo contra la austeridad impuesta por el Fondo fueron superadas por la gratitud de los grandes préstamos que otorgó el organismo y su presión sobre los bancos comerciales para continuar prestando. (170)

Sin embargo, mientras el Fondo ha mantenido rígida su posición frente a los deudores, ante los bancos fue sólo inicial, conforme se alejaba el peligro de una crisis de pagos masiva, la institución fue flexibilizando su posición con los acreedores. Por otro lado, si bien el FMI elevó sus recursos a un nivel histórico, la disposición estuvo sujeta a una alta condicionalidad: el apego estricto a severos programas de ajuste por parte del prestatario. El éxito que alcanzó el Fondo en llevar a cabo dichas tareas le concedió un papel muy dinámico e imprescindible dentro del sistema financiero internacional.

La política del FMI

Apartir del "rescate financiero" de México el FMI estableció el esquema conocido como "ortodoxia fondomonetarista". Esto es, para aprobar los programas

(169) CEPAL, op. cit., p. 1036

(170) Lenny Glynn, op. cit., p. 123.

tentativos de reestructuración, los comités bancarios han exigido, en general, el visto bueno del FMI. En otras palabras, para recibir el apoyo de los grandes bancos acreedores, el país prestatario ha debido cumplir un programa de ajuste antes con el Fondo. Dado lo prolongado del proceso de renegociación y el hecho de que los préstamos bancarios y los del Fondo se desembolsan por tramos, los prestatarios se han encontrado bajo fuerte presión para cumplir las diversas metas económicas establecidas por el Fondo; de no hacerlo, peligrarían las negociaciones con la banca para el convenio de reprogramación y el desembolso de una o más de las cuotas de los préstamos que forman parte de dicho convenio. De esta forma el Fondo ha intervenido directamente en la formulación de los acuerdos de reprogramación.

Esta condicionalidad económica surgida de los convenios que suscribe el fondo con las naciones que acuden en busca de su apoyo financiero, se agrega de forma preponderante la condicionalidad de tipo político. Jamaica, Perú y Nicaragua son ejemplos cercanos de esta condicionalidad no acordada en Bretton Woods, pero que funciona eficazmente en la práctica cuando una nación trata de romper el molde tradicional de las economías de Occidente .

Esto es posible porque las decisiones del Fondo se toman según las indicaciones de las naciones industrializadas, como lo establece el sistema de votación: a mayor cuota, mayor número de votos. Así, los países que dominan las decisiones en el FMI aplican una condicionalidad política -no aceptada formalmente- que se une a la condicionalidad económica, que deriva de las Cartas de Intención y de los compromisos que adquieren las naciones que solicitan el apoyo financiero del Fondo.

Todos los miembros del organismo pueden obtener préstamos en función del ni-

vel de su cuota. El derecho de giro ordinario equivale al 25 por ciento de la cuota (tramo oro). Después de ese límite hay cuatro tramos de crédito para tener acceso, y los cuales el fondo exige la firma de una carta de intención y la aceptación de un acuerdo contingente (stand by), que implica la adopción de políticas económicas de carácter recesivo y la vigilancia sobre la economía del país demandante.

En la actualidad, el FMI tiene los siguientes servicios financieros: normas sobre tramos (cinco en total), servicio ampliado (programa a mediano plazo que requiere la firma de una Carta de intención por una vigencia de tres años), - servicio de financiamiento de existencias reguladoras y servicios de financiamiento suplementario. (171)

En consecuencia, una de las funciones primordiales del FMI ha sido aplicar eficazmente el principio de condicionalidad mediante el permanente "monitoreo" del estricto apego a sus "recetas" económicas, con lo cual el FMI dejó de ser el regulador del orden monetario internacional para centrarse en un nuevo papel: el de "policía de los deudores". La supervisión la ejerce el Fondo fundado en el Artículo IV del Convenio Constitutivo enmendado, el cual establece las obligaciones generales de los países miembros, entre los cuales destaca proporcionar el Fondo la información necesaria sobre su economía (172). Sin embargo, aunque este Artículo estipula la supervisión aplicable a todos los miembros, tal parece "que el FMI ha servido sólo para normar economías en desarrollo ya que sus reglas no han sido acatadas por las naciones industriales como

(171) Yuri Serbolov, et. al., "Coerción política, el trasfondo del control financiero del FMI", El Financiero, julio 31, 1986, p. 22.

(172) IMF, Annual Report 1985, p. 81-82 y G.G. Johnson, "Como hacer más eficaz la supervisión", Finanzas y Desarrollo, FMI, diciembre 1985, p. 2-3.

E.U., que no ha adoptado sus "recetas" a pesar de tener un déficit del sector público de 8 por ciento del PIB y un déficit comercial de 155 mil millones de dólares", hecho que demuestra un trato desigual para países desarrollados y en desarrollo por parte del organismo. (173)

A lo largo de la crisis de endeudamiento el FMI ha insistido en la necesidad de que los países deudores apliquen su programa de ajuste económico para sanear sus economías.

Después de un breve período de aparente éxito de tales medidas, a partir de 1984 empezaron a surgir resultados negativos y para el siguiente año era evidente el fracaso, pues los países donde ha intervenido el FMI, en general se encuentran en situación de retroceso en cuanto a niveles de producción, salarios y bienestar de la población equiparables a los que se tenían antes de la participación de este organismo.

Pese a los claros efectos recesivos al interior de las economías subdesarrolladas el director del Hemisferio Occidental del FMI, Eduardo Wiesner, reafirma "que las políticas de ajuste aplicadas en los países endudados desde 1982 han tenido logros bastante significativos y por ello deben continuar: El ajuste fiscal disminuyó a la mitad del déficit público, las balanzas de pagos registraron superávit y el crecimiento económico en países subdesarrollados fue positivo" - (174). Lo cual demuestra que el interés principal de la institución es sanear

(173) Yuri Serbolov, op. cit., p. 22.

(174) El Financiero, abril 8, 1986, p. 7.

la balanza de pagos del país de manera que permita el pago del servicio de la deuda, más no sanear la economía que genere una tasa de crecimiento sostenido. Así, con el apoyo de los bancos, el FMI continúa exigiendo el compromiso de los países endeudados para combatir la inflación, disminuir el déficit presupuestario mediante la baja del gasto público etc., si desean tener acceso a los préstamos internacionales.

Además de imponer un programa de ajuste interno, el FMI se ha encargado de mantener encuadrados a los países deudores dentro del esquema de negociación inicial: uno por uno. La presión que ha ejercido el organismo sobre los países que han intentado otra fórmula de negociación, ha sido clave para mantener el esquema impuesto por los bancos. Su principal instrumento de presión ha sido retirar su financiamiento, los casos de Bolivia, Argentina y en especial Perú son fehacientes.

Al respecto Larosiere señala, los programas de ajuste para los deudores permanecen fijos caso por caso e insiste que, contrario a la opinión popular, realmente no hay una crisis de la deuda "global" sólo una serie de 40 crisis individuales. Para el Fondo la alternativa son programas de ajuste más largos, lo que significa programas algo más flexibles, en eso ha insistido el organismo por décadas. (175)

Ante la propuesta de diversas soluciones generalizadas planteadas por los países latinoamericanos a principios de 1984, el FMI expresó su oposición argumentando, al igual que los bancos, primero, las diferencias entre los países: -

(175) Lenny Glynn, op. cit., p. 126

dentro de cada grupo habia países que no se veían muy afectados por la deuda* - por lo que un enfoque generalizado limitaría su acceso al mercado, creando un nuevo problema en vez de crear una solución y segundo, la mayoría de las soluciones generalizadas suponían grandes pérdidas para los bancos comerciales, - - ello habría arriesgado el rompimiento del nexo entre los bancos y sus clientes, lo que no haría posible que los países deudores reanudaran su acceso al mercado ni recibieran financiamiento externo normal, dada su dependencia de los bancos-comerciales. (176)

Como podemos ver la política del FMI revela fundamentalmente la visión de los países acreedores, lo cual se expresa claramente en los estudios y reuniones del organismo. La Reunión Anual del Fondo (normalmente se verifica a fines de septiembre) constituye el foro más importante a nivel internacional para el supuesto diálogo entre países ricos y pobres sobre la economía mundial y sus perspectivas, así como de temas particulares de actualidad. En dicho foro, las naciones en desarrollo están representadas por el GRUPO DE LOS 24, mientras los países industriales más desarrollados por el GRUPO DE LOS DIEZ, ambos grupos -- realizan reuniones previas y presentan su informe al Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo, que serán discutidos en la Asamblea conjunta - del FMI y Banco Mundial.

Sin duda la crisis de la deuda externa ha sido tema importante en las recientes Reuniones Anuales. En 1984, tanto la Asamblea conjunta como las reuni

* Cita los casos de Argelia, Indonesia, Egipto, Hungría, Rumania, Turquía, Colombia y Tailandia.

(176) Azizali F. Mohammed "El enfoque caso por caso de los problemas de la deuda" Finanzas y Desarrollo, FMI, marzo 1985, p. 28-29

nes previas indicaron importantes diferencias de matiz entre las posiciones de Europa Occidental y Estados Unidos sobre el manejo de la deuda externa: mientras los primeros se manifestaron en favor de facilitar más recursos financieros a los países subdesarrollados, de condiciones más blandas de parte del FMI y de un ajuste de la política económica interna estadounidense, para reducir su déficit fiscal; Estados Unidos abogó por una mayor disciplina de parte de los países deudores y defendió su política económica. Los países pobres, en tanto, se limitaron a expresar su preocupación y a hacer llamados genéricos que, como nos muestran los resultados, fueron desoídos.

En la siguiente Reunión, la cuestión central fue el problema de la deuda, el curso de los acontecimientos así lo exigían. Se llevó a cabo dentro de un clima tenso, debido al mantenimiento de los principales problemas financieros internacionales, así como por un saludable cambio de tono en las declaraciones de los representantes latinoamericanos en lo referente al manejo de su deuda externa. La economía mundial mostraba signos de un menor dinamismo, al tiempo que se agudizaban problemas como el proteccionismo comercial, tasas de interés exageradas y mala distribución de la liquidez internacional. Estos problemas, aunados a la caída en los precios de las materias primas y a la incapacidad de los modelos monetaristas para rescatar a las economías golpeadas, volvieron más crítica la resolución del problema de la deuda externa latinoamericana, bomba de tiempo cuya explosión nuevamente logró evitar la intervención del gobierno norteamericano.

En esa Reunión de Seúl, Corea de 1985, la posición estadounidense abandonó (sólo en apariencia), la rigidez extrema que la caracterizó el año anterior, proponiendo a través del "Plan Baker" una reapertura de los flujos crediticios de parte de la banca comercial hacia los países deudores, especialmente aquellos que

tengan un "buen comportamiento" según los criterios del Fondo. La iniciativa - fue anunciada en medio de bombos y platillos contando con la aprobación inicial de los países miembros aunque con ciertas reservas para su instrumentación, y - por supuesto con el fuerte apoyo del FMI.

Esta aparente y mínima flexibilización no obedeció al reconocimiento de - parte de Estados Unidos del estrangulamiento de las economías deudoras, sino al hecho, insoslayable a esas alturas, de que el sistema financiero internacional necesitaba cambios importantes en su funcionamiento para mantener el control -- del problema de la deuda. Lo que propuso E.U. fue precisamente el menor cambio posible y el que más convino a sus intereses. (177)

En respaldo a la iniciativa norteamericana, el director del FMI, Jacques - de Larosiere afirmó en la reunión previa a la Asamblea: que en los dos últimos años se han logrado resultados "espectaculares" y que la situación de la deuda seguirá siendo "controlable" asimismo reiteró, que las políticas de ajuste de - los países en desarrollo son necesarias como "camino hacia el crecimiento", a la vez que "elemento crucial" para la solución del endeudamiento externo. (178)

Por su parte, los países pobres, los del Tercer Mundo, plantearon otra vez su pedimento, siempre igual, en sentido de que se reforme el sistema monetario internacional, cuya discusión se decidió postergar para la próxima reunión, dando que la presentación del Plan Baker acaparó la atención. (179)

(177) "No se desmorona el FMI..." op. cit., y ¿Hacia el rescate de México?, - La Jornada, octubre 8, 1985, p. 15.

(178) La Jornada, octubre 8, 1985, p. 1.

(179) Hugo Torres Goitía, "Reunión del FMI y Banco Mundial", El Financiero, octubre 11, 1985, p. 4.

En síntesis, el FMI bajo el indudable control de Estados Unidos, se ha convertido en el gran negociador que concentra los intereses de los oferentes financieros del mundo capitalista, en el monopolio internacional del dinero que ha generado fantásticas ganancias que sólo podrían interrumpirse en caso de una moratoria masiva. El agradecimiento de los países acreedores del FMI es explícito - "reconocemos la función vital que desempeña el FMI en la promoción de un sólido y estable sistema internacional de conversión y pagos, y reiteramos nuestro firme respaldo al FMI. Destacamos la necesidad de salvaguardar el carácter monetario del FMI, mantener el FMI como una institución basada en el sistema de cuotas, preservar su función como fuente de financiamiento temporal de la balanza de pagos, mantener el crédito que proporciona la institución a un nivel acorde con los recursos provenientes de las cuotas y seguir aplicando eficazmente el principio de condicionalidad". (180)

(180) Declaración de los Ministros y Gobernadores del Grupo de los Diez formulada al término de la reunión celebrada en Tokio el 21 de junio de 1985, La Jornada, octubre 8, 1985, p. 17.

4.- LA BANCA DE DESARROLLO

Durante la década de los setentas, al igual que el FMI, la Banca de Desarrollo* fue desplazada del juego financiero internacional por parte de los bancos comerciales privados, después en lo que podemos llamar la primera etapa de la crisis de la deuda (1982-85) en general, se limitó a complementar el financiamiento del Fondo, pues si bien incrementó en cierto grado sus recursos, la mayoría de los préstamos continuaron siendo destinados a proyectos referentes al sector agrícola o de infraestructura, pero ahora que se han retirado los acreedores privados, los organismos multilaterales tendrán que volver a jugar un papel importante en proveer y movilizar créditos a los países en desarrollo, papel que recientemente le fue asignado por el plan Baker.

Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recurren a los mercados de capital para conseguir los fondos que presta a las naciones en desarrollo, sin embargo, el límite de estos fondos está en relación con las cuotas que le son entregados por los países miembros, siendo Estados Unidos su principal accionista. Situación que permite a dicho país decidir sobre el otorgamiento de los créditos. Sin embargo, pese a ese control el BM y el BID han gozado de prestigio entre los países en desarrollo porque en general, sus préstamos han sido en términos concesionarios, apareciendo ambos organismos como promotores del desarrollo. (181)

* Nos referimos al Banco Mundial y a los Bancos de Desarrollo Regionales: de América Latina BID, de Africa Bafd y de Asia BasD.

(181) Yuri Serlov "El BM y el BID, maniatados para aumentar el flujo de recursos a endeudados de AL", El Financiero, julio 22, 1986, p. 20.

Aunque en la práctica el Banco Mundial, y en general la Banca de Desarrollo, su función fue complementar el financiamiento de tipo oficial durante los tres primeros años de la crisis de endeudamiento, paralelamente fue reevaluando y afinando la gama de sus instrumentos crediticios*, en especial los destinados a apoyar los procesos de ajuste estructural en los países en desarrollo. A este hecho, se le concedió poca importancia porque como hemos visto predominó el financiamiento proveniente del FMI. Empero, poco a poco, tuvieron mayor relevancia y para 1985, en momentos clave, el BM había otorgado como el FMI créditos para estabilizar balanzas de pagos, y con el Plan Baker el BM asume un dinámico papel tendiente a aportar nuevos mecanismos que eviten la insolvencia de los países endeudados. (182)

En opinión del Banco Mundial "el sistema financiero reaccionó con flexibilidad ante las necesidades de varios de los países deudores que habían experimentado dificultades con el servicio de su deuda. Esa flexibilidad se observó tanto en los países deudores como en los acreedores. Las instituciones financieras internacionales también ayudaron a buscar una solución para las graves dificultades financieras de muchos países en desarrollo, tanto proveyendo y movilizand o financiamiento como promoviendo la reforma de las políticas internas necesarias a nivel internacional". (183)

*Para las características de cada tipo de crédito que concede el Banco Mundial, véase su Informe Anual de 1935.

(182) Banco Mundial, "World Debt Tables: External debt of Developing Countries", 1985/86 Edition, p. XXII y Carlos Ramírez, "BM, Instrumento de EU para controlar economías de deudores", El Financiero, marzo 3, 1986, p. 15.

(183) Banco Mundial, "Informe Anual 1985", Washington, D.C., p. 34.

La respuesta concreta del Banco Mundial a la crisis de endeudamiento fue reevaluar y promover la aplicación de un programa de préstamos de ajuste estructural, elaborado en 1980. Así, en febrero de 1983, el Banco Mundial inició su Programa de Acción Especial, "destinado a aumentar la asistencia a los países que estaban tratando de hacer frente a las condiciones económicas difíciles causadas por la recesión mundial. El programa, establecido por un período de dos años, consistía en medidas financieras, combinadas con asesoramiento sobre políticas, para ayudar a los países a introducir medidas de ajuste y ejecutar los proyectos de alta prioridad que se necesitaran para restablecer la capacidad crediticia y el crecimiento". (184)

Del Programa destacan los préstamos de ajuste estructural* si bien el monto y número de receptores fue poco relevante durante el período mencionado, sin embargo, existe clara evidencia de que tomen una importancia clave en los años venideros, por lo que mencionamos a continuación sus principales características. Efectivamente, hasta el 30 de junio de 1985 se habían aprobado 30 operaciones en apoyo de programas de ajuste en 17 países. El Banco reconoce que hay un número mucho mayor de países que son susceptibles de las operaciones de ajuste estructural, pero que la participación sigue estando restringida por la calidad y credibilidad de los programas presentados por los gobiernos.

Los objetivos de los préstamos de ajuste estructural son apoyar cambios de las políticas y reformas institucionales y contribuir a una balanza de pagos sostenible a mediano y a largo plazo, a la vez que se mantiene el ritmo de crecimiento. Se centra en cuestiones macroeconómicas y cuestiones sectoriales, especialmente la política comercial (reforma arancelaria, liberalización de importaciones, incentivos a la exportación), la movilización de recursos (función de

* Structural Agreements Loans (SAL's)

las entidades paraestatales, política presupuestaria, administración de la deuda). La aprobación del préstamo está sujeta a un acuerdo sobre un programa de ajuste estructural que incluya modificaciones supervisables de las políticas en los diversos sectores y conforme a un programa determinado. Este tipo de financiamiento constituye un elemento clave de la estrategia de asistencia del Banco a los países. Como tal ha estado estrechamente vinculado con los estudios económicos y sectoriales del Banco sobre los países y con su financiamiento para proyectos y sectores. Debido a que los préstamos se destinan a financiar importaciones se desembolsan con rapidez, pero se sigue la práctica de dividirlos en tramos, bajo la supervisión muy de cerca del Banco.

Por otro lado, el BM estableció un nuevo conjunto de instrumentos de cofinanciamiento con el fin de ayudar a los prestatarios de la institución a aumentar y estabilizar las corrientes de capital privado en condiciones aprobadas mediante la vinculación de una parte de las corrientes bancarias comerciales con las operaciones del BIRF.

El "efecto de demostración" del Programa sobre otros donantes para inducirlos a realizar acciones semejantes resultó eficaz, tanto el Banco Asiático de Desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo adoptaron programas paralelos al de ajuste estructural en cuanto a duración y contenido y el Banco Africano emprendió una acción similar. (185)

Asimismo, el Banco mantuvo relaciones con los bancos regionales de desarrollo en materia de políticas, sectores y operaciones. Celebró consultas con el EAFD sobre cuestiones relativas al desarrollo en los países al sur del Sahara y a la coordinación de asesoramiento sobre políticas que reciben los gobiernos

(185) Idem, p. 53-57.

africanos, y en materia de cofinanciamientos. La cooperación con el BASD y el BID continuó centrándose en el trabajo económico y sectorial, la coordinación de la ayuda y el cofinanciamiento. El Banco colaboró estrechamente con el Banco Islámico en asuntos relacionados con el cofinanciamiento. (186)

Posición del Banco Mundial

En el manejo de la crisis de endeudamiento la posición del Banco Mundial ha sido apoyar el enfoque ortodoxo establecido por los acreedores privados y el FMI, pero con elemento adicional, que las políticas de ajuste sean más específicas, lo que denomina políticas de ajuste estructural y sectorial, de manera que permitan el crecimiento del deudor. Dentro del esquema de las negociaciones se muestra contrario, a una ruptura drástica entre acreedores y deudores, y subraya la importancia de que se mantengan e incrementen las reestructuraciones multianuales. En ese sentido, en su INFORME ANUAL DE 1985, expresa su satisfacción "por la toma de conciencia generalizada, por parte de los países en desarrollo, de la importancia de aplicar las políticas adecuadas. No obstante, agrega, sus posibilidades de éxito en lo que respecta al crecimiento, al alivio de la pobreza dependerán de un clima internacional favorable, que se caracterice por un crecimiento de la demanda de importaciones en un sistema de libre comercio, por movimientos de capital sin restricciones unidos a tipos de interés reales más bajos y plazos de vencimiento más largos". (187)

Igualmente en la reunión de abril de 1985 celebrada en Washington, el Comité para el Desarrollo* hizo hincapié en la necesidad de seguir adelante con el ajuste tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, a fin de lograr un crecimiento duradero, y se mostró complacido ante el progreso logrado -

(186) Idem, p. 73.

(187) Idem, p. 45.

* Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo.

por muchos países en desarrollo en dicho aspecto. El Comité estuvo de acuerdo - en que la perseverancia en la adopción de medidas de ajuste, apoyadas por corrientes de capital en condiciones adecuadas, un mayor acceso a los mercados y la concertación de acuerdos de reprogramación multianuales en los casos en que corresponda, contribuirían al restablecimiento de la solvencia. (188)

Esta reunión fue muy importante para el Banco, pues además, se analizó la función futura de la institución, tanto en su campo de acción como en un aumento general del capital. El Comité hizo hincapié en que el Banco tendría que actuar con espíritu innovador a fin de adaptarse a las circunstancias cambiantes de la economía mundial y a las necesidades de los países prestatarios de una manera eficaz y oportuna. De esta forma, acordó mantener la función tradicional del Banco en el financiamiento de inversiones y en el alivio de la pobreza y fortalecer su función en el proceso de ajuste y como agente catalizador de recursos. (189)

Esta revisión del papel del BM y en general de la Banca de Desarrollo no tuvo otro propósito que crear las condiciones adecuadas para el lanzamiento de la iniciativa norteamericana, el Plan Baker, en la reunión conjunta del FMI-BM. Más aún, la crítica situación económica y financiera de los países del Tercer Mundo, como resultado del fracaso de las políticas de estabilización del FMI y el casi nulo financiamiento de origen privado, exigió que el BM aplicara inmediatamente ese papel más activo, en particular hacia América Latina, como lo -

* Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo.

(188) Idem, p. 46-47.

(189) Idem, p. 50.

afirma el Banco en su INFORME ANUAL "en 1985 facilitó recursos en apoyo de las reformas de política a nivel macroeconómico sectorial y de proyectos. Los esfuerzos por acelerar los desembolsos han sido acompañados por el aumento del financiamiento basado en las reformas de política, que tiene por meta acelerar el ritmo de los ajustes estructurales". Asimismo, menciona que las conversaciones entre el Banco y sus miembros se han centrado en cuestiones básicas para el proceso de ajuste: promoción de las exportaciones, políticas de precios, gestión de la deuda, movilización de recursos y racionalización de los programas de inversión pública. (190)

En este contexto, el Banco expresa su apoyo total al Plan Baker, lo cual se demuestra en su estrategia a seguir en el manejo de la crisis de endeudamiento para los próximos años: Los países industriales deben reconocer el nexo entre sus propias políticas económicas y la salud financiera y económica de las naciones deudoras. La relación es clara y directa en el caso de las tasas de interés y política comercial, y establecer un medio internacional favorable al crecimiento. El panorama debe integrar un alivio de la deuda y nuevo financiamiento más efectivo con los programas de ajuste de los deudores a mediano plazo. El acercamiento caso por caso todavía debe dirigir las negociaciones, pero sobre un horizonte a largo plazo y con un mayor énfasis sobre la necesidad de mayor crecimiento. Para la mayoría de los países deudores en problemas, la reestructuración, adaptada a las circunstancias de cada país, permanecerá en el centro de ese acercamiento, dentro del marco de colaboración entre el FMI y el BM en el diseño y monitoreo de programas de ajuste a mediano plazo. (191)

(190) Idem, p. 95.

(191) Banco Mundial, op. cit., p. XXI - XXIV.

La respuesta de los países del Tercer Mundo al estallamiento de la crisis de su deuda externa fue reconocer su responsabilidad en el problema, aceptando la condicionalidad impuesta por la banca y el FMI de ajustar sus economías a - cambio de la reestructuración de parte de su deuda y de nuevos créditos. En general, la actitud de las naciones deudoras fue de hacer honor a sus obligaciones externas como una cuestión de principio, evitando cualquier tipo de confrontación con sus acreedores. Durante la primera serie de renegociaciones fue posible mantener dicha actitud sin mayores dificultades, ya que las condiciones acordadas por ambas partes, fueron cumplidas.

Es a principios de 1984 que los países deudores empiezan a modificar su - actitud, como resultado de una situación económica internacional adversa, sobretodo en el terreno financiero se registran considerables alzas en las tasas de interés, lo que recrudece el problema de la deuda externa, en particular en América Latina. Es precisamente esta región la que despliega una gran actividad diplomática orientada a abrir la comunicación y a buscar alternativas - propias. Así, se realizan una serie de reuniones que inician con la Declaración de Quito y culmina con la creación del Consenso de Cartagena, foro latinoamericano para establecer una estrategia sobre la deuda externa favorable a los países subdesarrollados. Dicho foro resulta de trascendental importancia pues abre la posibilidad de la tan anhelada integración latinoamericana. Sin embargo, este propósito se vio debilitado por las declaraciones y - acciones de los acreedores de dividir cualquier intento de negociación conjunta del grupo deudor, además de la falta de voluntad política de los países para negociar en bloque, a pesar de contar con un valioso esquema teórico elaborado por el Consenso de Cartagena.

C A P I T U L O I V

**PROPUESTAS DE SOLUCION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS
A LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA.**

Ante la dificultad de un acuerdo entre los países latinoamericanos de una solución generalizada y ante el evidente fracaso de las recetas fondomonetarias, en 1985 algunas naciones plantearon nuevas vías de solución unilateral - al problema de endeudamiento.

Así, aunque a lo largo de los primeros tres años se registra un cambio - de actitud de los países deudores en el terreno del discurso, la verdad es que en cuanto a la acción, la mayoría de los prestatarios se mantienen encuadrados en el esquema de negociación ortodoxa, la excepción es el caso de Perú que decide restringir el servicio de su deuda en función de su capacidad de pago.

1.- EL SELA: ANTECEDENTE DE LA NEGOCIACION MULTILATERAL.

Desde el inicio de la crisis de endeudamiento los países con problemas de pagos se han encontrado en desventaja frente a sus acreedores -gobiernos y bancos- en las negociaciones del proceso de reestructuración de sus pasivos. Así, cuando México declaró una moratoria de tres meses en el pago de amortizaciones de sus créditos con el exterior, el país, solo, se vio enfrascado en largas y - complejas negociaciones con sus diversos acreedores: los prestamistas privados agrupados en el comité bancario, gobiernos y bancos centrales de los países in- dustriales y el FMI, quienes ya contaban con experiencia en ejercicios de rees- tructuración, todos a la vez presionando al deudor por una solución favorable a sus intereses, o al menos por una solución que no desestabilizara el sistema financiero internacional, con ese propósito instrumentaron en forma rápida el paquete de rescate de México.

Al problema de este país siguieron los de Brasil, Argentina, Bolivia y -

otros de la región que tuvieron que entrar en pláticas con la comunidad financiera internacional siguiendo el esquema establecido por México: poner en práctica políticas de ajuste y estabilización supervisadas por el FMI, y después, negociar la reprogramación de sus débitos con la banca privada. La celeridad con que los acreedores privados y oficiales fueron resolviendo la crisis de cada país obedeció al gran temor de los banqueros a que se formase un club de deudores, particularmente en América Latina, ya que un número importante de países de la zona experimentaba el mismo problema: una crisis de liquidez para hacer frente a sus obligaciones externas. Efectivamente, "hacia finales de 1982 y principios de 1983 llegaba a 25 el número de naciones que se encontraba renegociando su deuda externa (14 pertenecientes a Latinoamérica)" cada una por su lado. (192)

Así, para responder a la crisis de pagos, los países deudores se vieron forzados a embarcarse en programas de ajuste que, por lo general, tuvieron características recesivas. Resultaba imperioso restaurar los equilibrios fiscal y externo en sus economías y, para conseguirlo, acudieron al abatimiento del gasto y a la reducción de las importaciones, lo que provocó el estancamiento o la contracción. En los años inmediatos siguientes a la explosión del endeudamiento, muchos países deudores obtuvieron, como resultado del ajuste, excedentes en sus cuentas externas, que dedicaron a mantener la atención del servicio de la deuda. Empero, el esfuerzo de ajuste se produjo en un ambiente internacional que lo dificultó y lo hizo más costoso.

Durante poco más de año y medio (entre agosto de 1982 y abril de 1984) cada uno de los países deudores se esforzó por responder a la crisis de endeuda-

(192) Roberto Gutierrez R., op. cit., p. 13

miento mediante esfuerzos extremados. Ninguno, consideró la opción de acudir a acciones unilaterales -individual o colectivamente- que conllevaran el riesgo de provocar el colapso del sistema financiero internacional. Este interés fue compartido por los gobiernos de los países desarrollados, la comunidad bancaria internacional y los organismos financieros multilaterales. Así, fue posible organizar una primera serie de operaciones de renegociación y proveer financiamientos de emergencia. En general, el costo de estas operaciones fue muy elevado: tasas de interés altas y márgenes adicionales sin precedente, en ocasiones superiores a dos puntos; altas comisiones y otros cargos por reestructuración; tasas prácticamente punitivas sobre los fondos adicionales proporcionados; plazos angustiosos, de los que se derivaron perfiles de pago insostenibles. La primera serie de operaciones de renegociación se produjo paralelamente al sostenido y severo esfuerzo de ajuste de los países deudores. De hecho, este fue condición para realizar la renegociación y obtener los recursos adicionales que la situación reclamaba. A pesar de sus costos tan elevados esta situación fue sobrellevada a lo largo del período señalado. (193)

De esta forma, los países en desarrollo actuaron con gran responsabilidad. "La necesidad continuada del ahorro externo, el crecimiento de la interdependencia en la economía internacional y el deseo de hacer honor a sus obligaciones - como una cuestión de principio, los condujo a pagar los intereses a cambio de la extensión en los vencimientos. La confrontación fue sistemáticamente eludida con la esperanza de que una mejoría en el ambiente exterior los sacaría de apu-

(193) Jorge Eduardo Navarrete, "Política Exterior y Negociación Financiera Internacional: La deuda Externa y el Consenso de Cartagena", Secretaría de Relaciones Exteriores, Política Exterior de México. 175 Años de Historia de Historia. México, Archivo Biblioteca y Publicaciones, Vol. 4, 1985. p. 154-155.

ros". (194)

Pero la actuación entre los países deudores fue de aislamiento e incluso - se desarrolló un ambiente de competencia entre ellos mismos por lograr mayor éxito en la aplicación de las medidas de ajuste y por mantener al día sus compromisos externos, bajo la convicción original de que el pago de una deuda era un asunto de orgullo nacional. Tal actitud de los deudores se vio alentada por los bancos que ofrecían tratamiento preferencial a los países que cumplieron fielmente - las políticas de estabilización. Lo ofrecido por los acreedores privados no fue cumplido en gran parte, mientras el ajuste de cinturones en las naciones subdesarrolladas fue impresionante. La escasa comunicación entre los deudores no fue nada positiva para ellos, en cambio, para la banca comercial fue muy productiva, - pues al negociar con cada país por separado y no existir una comparación de los términos y condiciones de los nuevos créditos o de los contratos de reestructuración entre los países, los bancos impusieron libremente sus reglas del juego. Como lo reconoce claramente Daniel Schadlowsky profesor de economía de la Universidad de Boston "hay algo muy asimétrico en las reglas que permiten que todos los - acreedores negocien a través de los comités bancarios y el FMI, mientras los deudores son forzados a negociar unilateralmente". (195)

(194) Jesús Silva-Herzog, "Discurso pronunciado en el Seminario...", op. cit., p. 351.

(195) Michael A. Gardenswartz, "Is regional cooperation the answer?, Institutional Investor, julio 1984, p. 97.

En consecuencia, los países deudores han seguido la estrategia de negociar bilateralmente con sus acreedores, aduciendo las diferencias entre grandes y pequeños deudores, el tipo de endeudamiento, etc., lo cual en parte es cierto sobretodo si nos referimos a naciones de diferentes regiones. Sin embargo, inicialmente no se cayó en la cuenta de que también existían problemas comunes resultantes de su endeudamiento externo que afectan a la mayoría de los países del Tercer Mundo, como son: las altas tasas de interés, los altos márgenes y comisiones, y la dura condicionalidad para reestructurar su deuda. Ni siquiera la región de América Latina intentó negociar en conjunto, pese a que contaba con un marco de referencia establecido por el SELA (Sistema Económico Latinoamericano).

Efectivamente, en el X Consejo del SELA, realizado en Caracas durante la segunda mitad de septiembre de 1983, la organización hace una serie de planteamientos importantes sobre el problema de la deuda externa que junto con los propuestos de la CEPAL, fueron el antecedente del Consenso de Cartagena. Entre los pronunciamientos del SELA vale la pena destacar:

1.- El problema de la deuda latinoamericana tiene como contrapartida una situación delicada del propio sistema bancario internacional. Esto impone un alto grado de responsabilidad en el manejo de este problema a todas las partes interesadas y exige de todas ellas sensatez, flexibilidad y un espíritu de compromiso. La imposición unilateral de soluciones desde el centro a la periferia debe terminar por el bien de todos. De allí que la reestructuración del sistema monetario deba ser ahora llevado a la práctica.

2.- Será necesario adoptar medidas destinadas a garantizar recursos suficientes y crear mecanismos adecuados para que los países subdesarrollados puedan

hacer frente a sus necesidades financieras de balanza de pagos. Entre estas medidas sobresalen las siguientes:

- a) Aumento inmediato y sustancial de las cuotas del FMI.
- b) Emisión de DEGS de manera favorable a los países en desarrollo.
- c) Aumento de la facilidad financiera compensatoria.
- d) Establecimiento del propuesto servicio de apoyo para compensar los incrementos de las tasas de interés.

3.-Simultáneamente, es necesario incrementar los recursos de las instituciones de financiamiento para el desarrollo como el Banco Mundial, el BID y otras similares.

4.-Es necesario tomar en consideración medidas de cooperación internacional que permitan compensar a la banca privada de los riesgos y la escasez de fondos que podrían presentarse en casos particulares. Dicha cooperación requiere de la coordinación de posiciones políticas y, en tal sentido, no debe perderse de vista que los acreedores han alcanzado un alto grado de concertación en diversos foros. Por lo tanto, se aconseja una concertación a nivel latinoamericano, que debe entenderse como una parte sustantiva de las múltiples acciones que pueden desarrollarse en el marco del proceso de la coordinación y la cooperación general.

5.-La crisis actual puede convertirse en un estímulo para la acción conjunta que se transforme en el punto de partida de un nuevo esfuerzo propio del desarrollo.

En dicha reunión los países latinoamericanos coincidieron e insistieron -

en la necesidad de que los pagos de la deuda no sean tan elevados que estrangulen sus economías y provoquen inestabilidad política y social. Se acordó entonces, trabajar con intensidad dentro del esquema previsto por el SELA buscando fórmulas tendientes al logro de ese objetivo, como tarea previa a la reunión donde supuestamente las soluciones concretas serían planteadas: la Conferencia Económica Latinoamericana convocada por el entonces Presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado Larrea, a celebrarse en Quito del 9 al 13 de enero de 1984. (196)

Y efectivamente, de acuerdo a lo programado la reunión se efectuó en el lugar y fecha acordados. La Conferencia de Quito* se llevó a cabo dentro de un marco de molestia y rechazo de parte de los gobiernos de la región a la doloro-

(196) SELA, "Criterios de la Secretaría Permanente del SELA sobre el problema de la deuda externa de América Latina", Caracas, septiembre 1983.

* En mayo de 1983, la CEPAL y el SELA pusieron en manos del presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, un documento elaborado conjuntamente en el que se examina la crisis económica que afecta la región y se proponen diversas acciones tendientes a elevar la capacidad regional de respuesta a la crisis mundial. Dicho documento se entregó posteriormente a los gobiernos latinoamericanos y del Caribe con el fin de propiciar una amplia discusión que culminara en un documento final. Del 9 al 13 de enero de 1984 se efectuó en Quito la Conferencia Económica Latinoamericana, con la cual concluyeron muchos meses de arduas negociaciones. En dicha reunión participaron los jefes de Estado o de Gobierno o sus representantes personales de todos los países de América Latina y el Caribe.

Detalles sobre los antecedentes y proceso de las negociaciones que culminaron con la Reunión de Quito, véase Jorge Eduardo Navarrete, "La Conferencia de Quito: una respuesta Latinoamericana a la crisis", Comercio Exterior, Vol. 34, Núm. 2, febrero 1984, p. 166-171.

sa austeridad y a las duras recetas prescritas por el FMI y los bancos comerciales. Así, en una serie de reuniones regionales -de Quito a Caracas y de Asunción a Washington- los líderes latinoamericanos flexibilizaban su posición política - y proponían soluciones colectivas para enfrentar la peor crisis económica del hemisferio desde la depresión de los años treinta.

El objetivo principal de la Conferencia de Quito fue definir una respuesta latinoamericana ante la crisis económica que afecta a la región. El resultado de esta reunión fueron dos documentos: la Declaración de Quito, en el cual se insiste en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes como solución urgente a la crisis y se subraya que los ajustes con consecuencias recesivas no son compatibles con la reanudación del desarrollo; y el Plan de Acción que formula un conjunto de compromisos y medidas concordante con el tratamiento diferencial en función del grado de desarrollo económico de los países con el propósito de fortalecer la cooperación y el desarrollo de la región. En este documento se proponen acciones en las áreas monetaria y financiera, del comercio, del financiamiento al desarrollo y en especial sobre la deuda externa. En relación a este último tema establece que:

-La responsabilidad del problema de la deuda externa debe ser compartida - tanto por los países deudores como por los países desarrollados, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales.

-El proceso de ajuste deberá operar en el futuro a través del aumento de las exportaciones, en precio y en volumen, y de la reducción de las tasas reales de interés y no en una limitación adicional de Importaciones vitales para el proceso de reactivación económica interna.

Asimismo, expone los criterios básicos para las negociaciones futuras - sobre la deuda externa, entre los cuales destacan:

i) En las renegociaciones de la deuda externa no se deben comprometer los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna, considerando las características propias de las economías de cada país;

ii) Se deben incorporar fórmulas para reducir los pagos por concepto del servicio de la deuda, mediante la reducción drástica de los intereses, comisiones y márgenes por todo concepto, que aumentan considerablemente los costos de refinanciamiento. Asimismo, se deben explorar mecanismos para estabilizar en el tiempo el monto de recursos que se asignan al servicio de la deuda, conforme el perfil de pagos de cada país;

iii) Es necesario convenir plazos y vencimientos sustancialmente más largos que los actuales y periodos de gracia más amplios, y examinar con la mayor urgencia, la posibilidad de transformar una porción considerable de la deuda acumulada en obligaciones de largo plazo, para lo cual deberá contarse con la cooperación de los gobiernos de países desarrollados y de los organismos financieros internacionales;

iv) Se debe asegurar, para todos los países de la región, el mantenimiento de un flujo neto, adecuado y creciente de nuevos recursos financieros, - tanto públicos como privados, a través del otorgamiento de créditos comerciales y financieros adicionales, como un componente esencial de las renegociaciones de la deuda externa;

v) Consideramos que es necesario que los Ministerios de Finanzas, Economía o Hacienda y los Bancos Centrales de los países de la región establezcan intercambios efectivos, directos y confidenciales de información sobre las condiciones en que se den la refinanciación y reprogramación de la deuda externa de dichos países. (197)

Pese a lo limitado de los resultados prácticos de la Conferencia, su importancia política fue muy relevante, ya que se propusieron fórmulas en los diferentes aspectos que afectan a la región y se insistió en la concertación para fortalecer la capacidad de negociación de la zona. Debido al ambiente de urgencia, los países de la región mostraron una gran receptividad a dicha reunión el número de participantes lo reflejó (26 naciones de Latinoamérica y el Caribe). De la serie de reuniones regionales surgió un llamado de Latinoamérica para que estas naciones formaran un frente unido en sus renegociaciones de deuda individuales con los acreedores bancarios y el FMI. Ninguno de los países propuso oficialmente crear un "club de deudores" o llamó por el repudio unilateral de la deuda. Pero se establecieron un número de propuestas para analizar la reacción, la cual podría determinar si los países se verían obligados a tomar una posición más radical. Asimismo, se hizo un llamado para que se compartiera el peso de la responsabilidad en la crisis de la deuda y el reconocimiento de que ambos factores internos y externos fueron su causa. Estos conceptos partieron de la posición de los países latinoamericanos, de que ellos ya habían hecho extraordinarios ajustes en sus economías para hacer frente -

(197) Conferencia Económica Latinoamericana, "Declaración de Quito y Plan de Acción", Comercio Exterior, Vol. 34, núm. 2, febrero 1984, p. 176-184.

a sus obligaciones internacionales -a pesar del alto costo social, político y económico involucrado- y entonces es el turno de que los bancos, los países acreedores y el Fondo hagan lo mismo. En base a este punto de vista, los funcionarios de la región insistieron, que el crecimiento tomaría prioridad sobre el servicio de la deuda externa de América Latina. (198)

(198) Michael A. Gardenswartz, *op. cit.*, p. 93-94.

2.- EL CONSENSO DE CARTAGENA*

Al registrarse en los primeros meses de 1984 aumentos importantes y sucesivos en las tasas de interés, volvió a agudizarse la situación financiera de América Latina. Ello provocó la reacción colectiva de cuatro gobiernos latinoamericanos, el 19 de mayo de 1984, los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México emitieron una declaración que posteriormente fue dirigida a los jefes de Estado de los países industrializados reunidos en la cumbre de Londres, exhortándolos a detener la tendencia alcista de las tasas de interés y a cooperar en el restablecimiento del crecimiento económico. Asimismo, se convocó una reunión de Cancilleres y Ministros de Hacienda de la región, en Cartagena de Indias, Colombia con el objetivo de "definir las iniciativas y vías de acción" más adecuadas, con vistas a alcanzar soluciones satisfactorias para las naciones involucradas (199). Cabe mencionar que los países de la región manifestaron una creciente receptividad ante los planteamientos contenidos en el texto, que se hizo evidente en la Reunión del Consenso de Cartagena.

* El presente inciso se basa en el trabajo antes citado de Jorge Eduardo Navarrete, quien estuvo asociado al proceso de Cartagena desde sus preparativos y acciones iniciales, en el verano de 1984, hasta las reuniones de diciembre de 1985. El estudio presenta un amplio análisis de la conformación, repercusiones y perspectivas del Consenso de Cartagena.

(199) "Declaración de los presidentes de México, Argentina, Brasil y Colombia sobre el problema de la deuda externa", México, D.F., 19 de mayo de 1984, reproducida en Secretaría de Relaciones Exteriores, "Política Exterior - de México 1984 - Discursos y documentos", México 1985, p. 555-561, citado por Jorge Eduardo Navarrete, op. cit., p. 155-156.

Esta declaración demostraba la comunicación entre algunos deudores importantes sobre su situación económica financiera y su deseo por encontrar alternativas favorables a todas las partes. La reacción inmediata entre los acreedores fue de gran alarma quienes a partir de entonces constantemente expresaron su preocupación sobre la creación de un "club de deudores que a lo largo de 1984 recorrió con gran insistencia los círculos financieros internacionales dando lugar a especulaciones mal informadas. Se señaló que al hablar de la definición de "iniciativas y vías de acción", se prefiguraban decisiones colectivas de parte de los países deudores, que se aspiraba a imponer unilateralmente a los bancos y a los organismos multilaterales e incluso se llegó a afirmar que se planeaba no reconocer sus compromisos externos.

Ante esta acción de los países deudores, los bancos y gobiernos acreedores así como los organismos financieros se dieron a la tarea de reiterar su firme oposición a cualquier tipo de solución generalizada de la deuda. Dejando de lado, la evidente y abierta solución de los acreedores privados que meses atrás habían integrado un mecanismo para el intercambio de información y la definición de acciones colectivas frente a cada uno de los países deudores: el Instituto de Finanzas Internacional sobre el cual ya comentamos en su oportunidad. Se ignoraba también que en ningún momento, los gobiernos signatarios de la declaración habían anunciado o aún implicado la posibilidad de abandonar el tratamiento caso por caso del problema, reconociendo las diferencias sustanciales que existían entre las diversas situaciones y perspectivas específicas de cada país, pero reconociendo también los puntos de confluencia de sus manifestaciones nacionales.

En ese contexto, once gobiernos latinoamericanos: Argentina, Bolivia, - Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, decidieron convocar a sus ministros de Finanzas y de Relaciones - Exteriores a una reunión que habría de celebrarse en Cartagena, del 21 al 23 de junio de 1984, los participantes en dicha reunión, centraron sus discusiones en la necesidad de diseñar una estrategia para negociar con sus acreedores con criterios de cooperación y concertación, descartando desde el principio toda - posibilidad de crear un "cartel de deudores" o de decretar una moratoria de pagos a nivel regional. De esta forma, Cartagena se perfilaba como el foro ideal para los deudores latinoamericanos con una relevancia inusitada en consolidar - el poder negociador de la región. Sus características lo demostraban así: se - creaba un foro únicamente de países subdesarrollados para establecer una estrategia sobre un tema específico, la deuda externa. Se ampliaba la dimensión del problema, pues no sólo se convocaba a los Ministros de Finanzas de la región, - sino conjuntamente a los Ministros de Relaciones Exteriores, subrayando así las implicaciones políticas de la crisis de endeudamiento.

La plataforma definida por los países participantes en el proceso de Car^u tagena tuvo su expresión inicial en el "Consenso de Cartagena", adoptado por la primera reunión ministerial de los once países (21-22 de junio de 1984), y se - desarrolló progresivamente en las siguientes dos reuniones ministeriales: Mar - del Plata (13-14 de septiembre de 1984) y Santo Domingo (7-8 de febrero de 1985)*

* Para consultar los documentos véase: "Consenso de Cartagena", reproducido en El Mercado de Valores, Nacional Financiera, núm. 27, julio 2, 1984. - "Comunicado de Mar del Plata", reproducido en Boletín de Indicadores Eco- nómicos Internacionales, Banco de México, Vol. X, no. 4, oct.-dic. 1984.

Para presentar el Planteamiento básico de los países de Cartagena, se distinguen sus tres componentes centrales de esa plataforma: los pronunciamientos políticos, las propuestas de medidas de política y acciones específicas, y los aspectos institucionales. La plataforma se aborda como un todo, sin atribuir demasiada importancia a la instancia específica en la que haya surgido determinado señalamiento, pues es evidente que los tres documentos básicos -el Consenso y los comunicados de Mar del Plata y de Santo Domingo- no son sino tres momentos de un proceso continuo.

Entre los pronunciamientos políticos centrales, destacan los siguientes:

-Al establecer el principio de CORRESPONSABILIDAD entre deudores y acreedores, se responde al desbalance con que se ha abordado el problema de la deuda, concentrando en los primeros el esfuerzo y las acciones necesarias para hacerle frente.

-Al reiterar la DISPOSICION A CUMPLIR CON LOS COMPROMISOS FINANCIEROS ASUMIDOS, se sale al paso a las especulaciones que circularon, sobre todo en los países avanzados, en el sentido de que el objetivo del esfuerzo era eludir su cumplimiento.

-Al demandar un DIALOGO POLITICO con los gobiernos de los países acreedores, se puso de relieve el carácter político del problema y se subrayó la necesidad de reconocerlo, abordándolo como parte de las cuestiones que reclaman consideración política a nivel internacional.

-Al mantener el TRATAMIENTO CASO POR CASO, se concilió la responsabilidad y control nacionales de los procesos de renegociación con la necesidad de definir un amplio contexto de aplicación general, dentro del cual habrían de manejarse los casos específicos.

-Al postular la necesidad de SIMETRIA EN EL AJUSTE, se hizo notar que su eficacia dependía de que también los países superavitarios adoptasen las acciones de ajuste.

-Finalmente, al subrayar la INTERRELACION ENTRE LAS CUESTIONES DE DEUDA, FINANCIAMIENTO Y COMERCIO, se advirtió la conveniencia de respetar las evidentes vinculaciones entre estos tres aspectos esenciales de la operación de la economía internacional.

En cuanto a las propuestas concretas de acciones y de medidas de política, son de particular relevancia:

-ABATIMIENTO DE LAS TASAS DE INTERES, básicamente a través de la corrección de las políticas de los países desarrollados que propician la elevación de los réditos.

-PROVISION DE FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO ante los incrementos en las tasas de interés.

-DIFERMIENIO DEL PAGO DE INTERESES, en los casos de problemas extremos de balanza de pagos.

-Introducción de NUEVAS CARACTERISTICAS DE LAS OPERACIONES DE RENEGOCIACION, entre las que destacan: utilizar tasas de interés que no excedan los costos efectivos de captación de fondos; reducir al mínimo los márgenes de intermediación y otros gastos, así como eliminar las comisiones; establecer perfiles de pago compatibles con la capacidad de recuperación económica: extender las bases de la renegociación a períodos multianuales; sujetar los pagos programados a porcentajes razonables del ingreso por exportaciones, compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna; mejorar las condiciones de plazo y tasas de interés que otorgan gobiernos y organismos oficiales de crédito a la exportación, respecto de las que se obtienen en bancos comerciales.

-GENERALIZACION DE LAS CARACTERISTICAS POSITIVAS DE LA RENEGOCIACION, adoptando los principios enunciados en el Consenso en los procesos de renegociación que en ese momento desarrollaban otros países.

-COMPLEMENTACION DE LAS OPERACIONES DE RENEGOCIACION, haciendo efectivo el principio del diálogo político.

-ELIMINACION DE LAS RIGIDEZES REGULATORIAS que castigan automáticamente las carteras de crédito a países en desarrollo y que impiden la concesión de nuevos financiamientos.

-ASIGNACION DE UN VOLUMEN MAYOR DE RECURSOS por parte de los organismos financieros multilaterales y el fortalecimiento de su capacidad crediticia: aceleración y aumento de la utilización de sus recursos, nueva asignación de

derechos especiales de giro, revisión de los criterios de condicionalidad del FMI, otorgando prioridad al crecimiento de la producción y el empleo y excluyendo el impacto de la elevación de las tasas de interés en la apreciación del cumplimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos de los programas de estabilización; modificación de las metas monetarias acordadas para absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación.

-MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL COMERCIO INTERNACIONAL, a fin de ampliar el acceso a los mercados de los países desarrollados: eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; estabilización de los precios de los productos básicos a niveles remunerativos.

-Finalmente, en el ámbito institucional, se decidió el ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y CONSULTA REGIONAL destinado al intercambio de información y experiencias, a la promoción de contactos con otros países en desarrollo y de diálogo con los gobiernos acreedores y con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional.

La Respuesta Internacional a Cartagena.

La plataforma básica de pronunciamientos, propuestas y acciones surgida del proceso de Cartagena suscitó una importante repercusión internacional. En principio -y contrastados con la imagen que la prensa norteamericana y europea había difundido, centrada en el espectro del "club de deudores" y en la atribución de intenciones poco menos que apocalípticas a sus supuestos integrantes- hubo una reacción de alivio. Los planteamientos de los once países latinoamericanos fueron reconocidos como objetivos y razonables, atribuyéndoseles un alto

grado de viabilidad. En no pocos casos se les calificó de moderados o, incluso, tímidos. Se especuló sobre supuestas actitudes "radicales" de algunos de los - participantes en las tres reuniones ministeriales, que se habrían visto frenadas por otras, de naturaleza "conservadora". En realidad, en los debates prevaleció, casi siempre, una amplia coincidencia de enfoques y un sentido de realismo y objetividad en la formulación de propuestas. Lo anterior no excluyó, - desde luego, la controversia en cuestiones tales como la definición y el contenido del diálogo político y, sobre todo, el papel de las operaciones de reestructuración dentro de la búsqueda de una solución global y permanente del problema. Gracias a los entendimientos alcanzados, resultó evidente que el proceso de Cartagena representaba un nuevo elemento en el panorama internacional - del endeudamiento que, como se señaló al principio, abría una nueva fase en el tratamiento del tema.

Es claro que muchos de los acontecimientos ocurridos a partir de mediados de 1934 alrededor del tema del endeudamiento y las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio estuvieron influidos por el proceso de Cartagena. Es igualmente claro, sin embargo, que en esos acontecimientos influyeron también muchos otros factores, tanto factuales como institucionales, provenientes de otros orígenes. Es difícil, por tanto, atribuir a sólo uno de - ellos la influencia decisiva en determinado desarrollo. Lo que desde luego puede asegurarse es que el proceso de Cartagena constituyó un componente importante para la evolución del problema del endeudamiento y para la percepción del - mismo por parte de otros países deudores, en América Latina y en otras regiones; de los países desarrollados, de la comunidad bancaria internacional y de los organismos financieros multilaterales, así como, más ampliamente, de la opinión - pública internacional. La respuesta internacional a los planteamientos de Cartagena se examina a través del análisis de los principales acontecimientos regis-

trados en torno al problema del endeudamiento o que han alterado la percepción del mismo, a partir de mediados de 1984.

Un primer caso a considerar es la declaración final de la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industriales de Occidente, celebrada en Londres del 7 al 9 de junio de 1984. Los participantes en la "cumbre" habían recibido las comunicaciones de los siete presidentes latinoamericanos, instándolos a dar muestras de una voluntad política positiva para responder al presionante problema del endeudamiento. La declaración de Londres dedica una atención inusitada a las relaciones económicas con los países en desarrollo -que habían recibido siempre una atención apenas marginal en estos encuentros- y, en particular, al problema de la deuda. En este documento se percibe cierta flexibilización de los países acreedores ante el problema de endeudamiento: al reconocer que es necesario adoptar medidas para reducir las tasas de interés; al convenir en mantener e incrementar las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo y al aceptar la reestructuración multianual de la deuda comercial.

Se registró así una primera respuesta, parcial, insuficiente y sólo en nivel discurso, a los planteamientos contenidos en las comunicaciones de los presidentes latinoamericanos en relación al diálogo sobre el problema de la deuda, la necesidad de abatir las tasas de interés, mejorar el acceso a los mercados, obtener mejores condiciones de reestructuración de la deuda y proveer recursos adicionales para el desarrollo.

Segundo, en la segunda mitad de 1984 buen número de países deudores, so-

bre todo en América Latina, llevaron adelante una segunda serie de procesos de reestructuración, atendiendo en general, los lineamientos establecidos en el - Consenso de Cartagena, destacando el ejercicio de reestructuración multianual de México y Venezuela. La introducción de las propuestas del Consenso, en las operaciones de reestructuración de varios países fue la respuesta internacional más positiva recibida por Cartagena. (200)

Después de haberse anunciado a la comunidad financiera internacional el acuerdo multianual de reestructuración de la deuda externa de México con bancos comerciales a mediados de 1984, empezó a generalizarse un sentimiento de complacencia y de tranquilidad en las capitales financieras del mundo. Las autoridades financieras y políticas de los países industriales mostraban abiertamente - su satisfacción por haber logrado "desactivar la bomba de la deuda". Parecía que su fórmula funcionaría y esa percepción se hacía más fuerte conforme más países deudores seguían el ejemplo de México, y negociaban acuerdos multianuales de - reestructuración que diferían el pago del principal de sus deudas a mediano y largo plazo. Simultáneamente, en virtud de una política monetaria y crediticia más liberal del Banco de la Reserva Federal, se inició un descenso importante - de las tasas de interés norteamericanas que ahorraría a los países deudores un monto considerable por concepto de servicio de la deuda, casi toda ella contratada a tasas flotantes.

En ese momento, la situación de los principales deudores parecía marchar bien. México, Brasil y Venezuela tenían importantes superávits comerciales e in-

(200) Jorge Eduardo Navarrete, op. cit., p. 156-168.

clusivo equilibrio o superávit en cuenta corriente. Los deudores de mediana - cuantía como Ecuador estaban en situación similar. Argentina tenía un problema que era más doméstico que externo, y el apoyo de los demás países del área y - de los Estados Unidos impedía su incumplimiento de pagos mientras llegaba a un acuerdo con el FMI. Sólo Chile y Perú mostraban claros indicios de deterioro en sus cuentas con el exterior. La estrategia se centraba claramente en resolver - el problema de los principales deudores (incluidos Filipinas y Yugoslavia), para después abordar a los deudores más pequeños. Se trataba de "limpiar el ambiente" sobre el tema de la deuda. Casi todos los países deudores tenían un acuerdo vigente con el FMI o, como en el caso de Argentina, lo estaban negociando. Venezuela no requería recursos frescos y no entró en un acuerdo formal con el FMI, ni tampoco lo hizo Colombia, que no pretendía reestructurar su deuda. Sin embargo, en ambos casos se negociaron esquemas de monitoreo de las políticas económicas de dichos países por parte del Fondo.

Sin embargo, para finales de 1984, el panorama favorable para los países deudores se empezó a modificar, pues los resultados recesivos por el ajuste de sus economías se hacían cada vez más evidentes. Así Brasil suspendió su programa con el FMI al no poder cumplir con las metas negociadas y la banca internacional se negó a suscribir el Convenio de Reestructuración multianual ya prácticamente listo. Adicionalmente, el inminente cambio de Gobierno restó autonomía de gestión a los negociadores brasileños. Por otro lado, la inflación argentina siguió creciendo y las negociaciones con el FMI se estancaron. En México resurgió la inflación y se hicieron evidentes fuertes presiones sobre el gasto público - que provocaron desviaciones respecto del programa de 1984 y que afectaron en for

ma importante las expectativas para 1985. (201)

(201) SHyCP, Dirección de Crédito Público, "Noticias Relevantes que Afectan al Mercado Monetario y Financiero", julio-diciembre, 1984, Agencia de Noticias Reuters.

3. DIVERSAS ALTERNATIVAS INDIVIDUALES

Hacia la primavera de 1985, el ambiente de opinión internacional respecto del problema de la deuda experimentó una brusca modificación. La complacencia generalizada dejó de manifestarse y nuevamente apareció el sentido de urgencia. Esta modificación fue reflejo, desde el punto de vista de los planteamientos de Cartagena, - del hecho de que muchos de ellos no se atendieron y de que la evolución de la economía, el comercio y las finanzas internacionales dio un giro que la apartó del comportamiento esperado. En efecto, se -- acentuó la incertidumbre sobre el comportamiento de las tasas de interés. Siguió manifestándose una acentuada volatilidad de corto plazo y una persistente desalineación de los tipos de cambio, que provocó - cambios bruscos e incontrolables en los precios relativos de los productos y alteró las posiciones de competitividad internacional de los distintos países.

Por otra parte, se dejó sentir un rápido deterioro de las perspectivas de crecimiento sostenido de los países desarrollados, provocado por la súbita y acentuada desaceleración de la econo--mía norteamericana. Se advirtió una clara agudización de las tendencias proteccionistas y de las acciones restrictivas del comercio in--ternacional. A la vez que se registraba una tendencia decreciente de las corrientes de recursos financieros destinados a los países deudo--res, lo que contribuyó a que en 1984 la transferencia de recursos --

financieros desde los países deudores se elevara alrededor de 40,000 millones de dólares. En el caso de América Latina, los pagos por servicio ascendieron a 30,000 millones de dólares en 1983 y a 27,000 millones en 1984, cuestión que ha exigido generar superávits comerciales equivalentes a alrededor de dos tercios de las importaciones totales y a más del 10% del PNB total de la región. También se pusieron de relieve las crecientes dificultades de prolongar indefinidamente los procesos de ajuste recesivo de los principales países deudores.

Este nuevo panorama provocó que el principal elemento positivo de la respuesta internacional a Cartagena dejara de ser viable: la segunda serie de operaciones de reestructuración, iniciada en el verano-otoño de 1984. En otras palabras, entre los últimos meses de 1984 y mediados de 1985 se modificaron radicalmente los supuestos, relativos al comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales y a la evolución de las economías de los países deudores, en que se basó esa segunda serie de operaciones de reestructuración. De esta suerte, surgieron serias dudas sobre la factibilidad de cumplir con los calendarios de pagos previstos en esas operaciones. Además, se acentuó la percepción de que sus condiciones, al no incluir límites máximos a las transferencias por concepto de servicio, no son compatibles con la restauración del crecimiento. Por lo que se empezó a hablar de una tercera serie de reestructuraciones, sobre bases distintas, y de un nuevo replanteamiento global del endeudamiento a través del diálogo político. (202)

Esta situación de urgencia produjo algunos acontecimientos importantes relacionados con el problema del endeudamiento, que asimismo contribuyeron a ampliar la dimensión y alcance del problema, así como de la necesidad de arribar a soluciones permanentes del mismo. Estos acontecimientos forman parte, directa o indirectamente, de la respuesta internacional a Cartagena. Destacan entre ellos:

1) REUNION DE OAXTEPEC.- A iniciativa de México y Panamá se celebró en Oaxtepec, México a mediados de julio de 1985, una reunión a la que acudieron expertos de diez países latinoamericanos - participantes en el Consenso de Cartagena. En dicho acto, se concluyó que era urgente instrumentar una estrategia que identifique, país por país, el monto máximo de transferencias netas de divisas que cada país puede soportar sin poner en peligro la obtención de los niveles mínimos de crecimiento que resulten adecuados para satisfacer sus necesidades sociales y económicas. Esta limitación de las transferencias netas se lograría ya sea mediante la capitalización de parte de los intereses o mediante la reanudación de flujos crediticios hacia la región. (203) Esta reunión provocó muchas especulaciones, puesto que se manejó inicialmente como una reunión secreta, sobre todo, entre los acreedores privados quienes interpretaron que el objetivo de la reunión era formar un bloque de deudores para imponer una acción unilateral como solución al problema de la deuda, al filtrarse información sobre su realización, se aclaró que el objetivo fue meramente de carácter técnico.

(203) "Comunicado de Oaxtepec: Eficiencia en el Manejo de la Deuda - Externa en América Latina", Oaxtepec, México, julio 1985, mimeo.

2) EL CASO DE PERU.- El discurso de toma de posesión del Presidente Peruano, Alan García (agosto de 1985), sus declaraciones del 40 aniversario de la fundación de la ONU, sirvieron para poner en claro que aun dentro de la esfera de los países con economías de mercado es posible solicitar a la Comunidad Financiera Internacional: a) que el servicio de la deuda no represente más del 10 por ciento de las exportaciones totales de mercancías de cada país; b) que la tasa de interés sea sustancialmente menor a la actual; c) que se lleven a efecto pláticas con los bancos privados acreedores con el objeto de reprogramar la deuda, independientemente de la opinión del FMI y de sus programas de ajuste; y d) que esta última institución, de no cumplir sus funciones con América Latina, sea sustituida por un organismo bancario regional.

El caso peruano es de central importancia ya que es el único país que decidió pasar de las palabras a la acción, al anunciar que sólo destinaría al servicio de la deuda externa el 10% del valor total de sus exportaciones.

3) REUNION DE LA HABANA.- El movimiento iniciado por el Presidente de Cuba, Fidel Castro, que culminó en agosto de 1985 con la reunión de la Habana sobre el endeudamiento externo de los países de la región, tuvo el efecto de hacer ver nítidamente que el simple pago de los intereses era suficiente para que después de algunos años quedara cubierto todo el capital prestado, ya que la tasa de inte

rés es excesivamente alta. Debido a esta razón, se proponfa la creaci3n de un frente com3n para negociar el problema o para repudiar la deuda. (204)

La conferencia de la Habana permiti3 una confrontaci3n amplia y plural de puntos de vista, sin que se aspirara -o, de hecho fuera posible- arribar a conclusiones aceptables para una gama tan amplia de participantes. Castro ha mantenido la tesis de que la "deuda es impagable" y ha propuesto una f3rmula seg3n la cual los países acreedores destinarían una cierta proporci3n de sus gastos militares a reembolsar a los bancos los montos que a éstos adeudan los países en desarrollo. (205)

4) NEGOCIACIONES AL MARGEN DEL FMI. - La decisi3n firme de muchos países de la regi3n como Brasil y Venezuela, que sin adoptar la posici3n radical de Cuba y Perú, manifestaron abiertamente su intenci3n de establecer negociaciones directas con los bancos acreedores sin permitir al FMI ninguna labor de intermediaci3n. Los argumentos principales para dicha opci3n, y que en el caso de Brasil le llevaron a proponer ocho cartas de intenci3n al FMI antes de desistir de llegar a un acuerdo con dicha instituci3n, fueron la inaceptabilidad de tasas reducidas o negativas de crecimiento econ3mico, la imposibilidad de reducir a niveles excesivamente bajos el d3ficit fiscal, y la inaviabilidad de polítimas antinflacionarias radicales. (206)

(204) Roberto Guti3rrez R., op. cit., p. 15

(205) Jorge Eduardo Navarrete, op. cit., p. 174.

(206) Roberto Guti3rrez R., op. cit., p. 15

Dichos acontecimientos demostraban que el ambiente en torno a la deuda presentaba una creciente politización. En todos los foros y en todas las ocasiones, se denunciaba el difícil estado de las cosas. La deuda se politizó en extremo y se convirtió en el área de confrontación más evidente de las relaciones norte-sur.

Con el propósito de relajar las tensas relaciones entre acreedores y deudores y evitar una explosión del problema de la deuda, surge el llamado "Plan Baker" como una respuesta a la creciente politización del tema de la deuda externa y a las muy claras señales de deterioro de las economías de América Latina; un deterioro que amenazaba inclusive con revertir los procesos democráticos que venían cobrando una fuerza creciente en la región. Asimismo, en su contenido el Plan Baker no hizo sino recoger parte de las demandas establecidas en el Consenso de Cartagena.

Con el surgimiento del Plan Baker en octubre de 1985, la atención tanto de acreedores como de deudores se centró en analizar la viabilidad de dicha iniciativa. Con lo cual, el Plan Baker lograba su primer objetivo: desviar la atención de los países deudores en su intento por un cambio de estrategia sobre su deuda externa. Efectivamente, en la cuarta reunión de los Ministros responsables del área financiera de los once países signatarios del Consenso de Cartagena, celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 1985, en la

capital de Uruguay, se dio particular atención al Plan Baker. En la Declaración de Montevideo se expresa que "la Propuesta Baker representa un paso positivo al reconocer el principio de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda y la necesidad de crecer de los países deudores mediante el restablecimiento de las corrientes financieras a los deudores. Sin embargo, la Propuesta se revela como insuficiente en razón de que el problema de la deuda externa no se limita a una necesidad de flujos de caja dado que el volumen de recursos previstos difícilmente alcanzará un monto que permita a los países deudores atender sus obligaciones con los acreedores y a la vez asegurar su crecimiento sostenido". En la iniciativa, existen todavía cuestiones importantes por definir, en las cuales, la participación de los países deudores de América Latina será útil. Falta, por otra parte, precisar las implicaciones de la condicionalidad que la Propuesta implica entre los acuerdos de giro del FMI y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial. (207)

Dado que el objetivo central de la reunión fue examinar el comportamiento reciente de la economía internacional, en especial lo referente al problema del endeudamiento externo, a sus consecuencias negativas en la reactivación de la economía regional y las propuestas y acciones futuras del Consenso al respecto, los ministros

(207) Consenso de Cartagena, "Declaración de Montevideo", Montevideo, Uruguay, Comercio Exterior, Vol. 36, Núm. 1, enero 1986, p. 78.

reunidos en Montevideo no se limitaron a reaccionar frente a la iniciativa estadounidense, sino que abordaron cuestiones más sustantivas como fue proponer un programa de emergencia para la negociación sobre deuda y crecimiento como respuesta al sentido de urgencia y gravedad de la situación por la que atraviesa América Latina. En su contenido se actualizan planteamientos anteriores del Consenso y se incluyen - otras novedosas. Entre los primeros destaca, la decisión de subordinar el manejo de la deuda al crecimiento de la región para lo cual es urgente:

1) El descenso de las tasas de interés a sus promedios históricos y la reducción de los márgenes bancarios, únicas formas de reestablecer la normalidad en el sistema financiero internacional.

2) El establecimiento de un límite de transferencia neta de recursos por servicio que no amenace el logro de una meta mínima de crecimiento del producto. Así como la fijación de límites al servicio de la deuda en relación con su capacidad de exportación.

3) La condicionalidad tradicional y la que se aplica para el "cambio estructural" deberán adecuarse a las condiciones y objetivos económicos y políticos de cada país. La condicionalidad del FMI deberá tomar en cuenta las exigencias del crecimiento.

Entre los elementos novedosos de la Declaración de Montevideo destacan:

° La propuesta de separar la deuda ya acumulada de las nuevas corrientes de crédito. Con respecto a estas últimas podrá establecerse la conveniencia de tratarlas en forma preferente tanto - en lo que se refiere a la prioridad de su pago como a los plazos de - amortización y su vinculación con los organismos multilaterales de - fomento.

° El incremento sustantivo (20% anual en los próxi mos 3 años) y la agilización del flujo de los fondos proporcionados - por los organismos multilaterales de fomento a la región.

° El aumento del flujo anual de créditos de la ban ca comercial a los países del área, cuidando que éste sea cuando menos igual al ritmo de la inflación internacional. (208)

Después de hacer esta breve revisión de la respues- ta de los países latinoamericanos a la crisis de endeudamiento, nos - podemos dar cuenta que a lo largo de los primeros tres años del proble ma han surgido para su solución una gama de valiosas propuestas y al- ternativas, que van desde la formulación de acciones concretas a seguir hasta la moratoria masiva de la deuda que han permitido que la región, y en general todos los países deudores del Tercer Mundo cuenten con un panorama plural de alternativas que no sólo han sido propuestas, sino también se ha discutido su instrumentación. Asimismo, es de fundamen- tal importancia la creación de un foro exclusivo para los países lati- noamericanos, como lo es Cartagena, para discutir y proponer un progra ma de seguimiento y acciones sobre un problema específico como es la -

deuda externa. Sin embargo, a pesar de que existe la estrategia a nivel teórico para hacer uso del poder negociador de los deudores que obligue a los acreedores a entrar en negociaciones con vistas a un nuevo enfoque fuera del ortodoxo, la verdad es que actualmente la mayoría de los prestatarios siguen negociando como en el inicio de la crisis de pagos: bilateralmente. Al respecto, el economista argentino Aldo Ferrer enfatiza, "hasta ahora no se ha utilizado prácticamente el poder negociador de los deudores. En 1982, los banqueros internacionales se sorprendieron con la posición adoptada que se orientó a tener al día la cuenta de los bancos acreedores. Es hora que todavía no se explican el por qué no se integró un club de deudores."

El mismo Ferrer ofrece una hipótesis en ese sentido y advierte que "en realidad la formación de un club de deudores es una decisión política que cada nación latinoamericana la maneja fundamentalmente como una cuestión interna, situación que impide que prospere una acción concertada en ese terreno, a pesar de que como la propia integración económica de la región resulte un "imperativo histórico". (209)

No menos importante, se agrega a este obstáculo de carácter interno, la constante y firme oposición de los acreedores a una solución generalizada o a cualquier acción conjunta de los deudores.

(209) Yuri Serbolov et. al., "La Integración de América Latina avanza en el discurso, no en la práctica", El Financiero, agosto 4, 1986, p. 20.

Así, la actitud de los acreedores -gobiernos y bancos- ha estado orientada a dividir a los países, ya sea ofreciendo mayores concesiones a unos y ejerciendo algún tipo de presión a otros. Como lo confirma Sergio Bitar, un asesor del SELA en Caracas, "Washington y los bancos están disuadiendo a las naciones latinas a colaborar, prometiendo un tratamiento más rápido si actúan individualmente. Este ofrecimiento fue insistente después de la Conferencia de Quito, ya que a raíz de ésta surgió la posibilidad de la formulación de un "cártel de deudores". (210) Este objetivo de la banca de mantener las negociaciones bilaterales ha sido posible gracias al apoyo de las instituciones financieras, en particular del FMI. De esta forma, si bien toda la diplomacia regional que se desarrolló a partir de entonces, ha contribuido a crear una atmósfera favorable en la búsqueda de mejores términos para los deudores y además ha tenido como resultado el surgimiento de una amplia gama de alternativas de solución al problema de endeudamiento, la verdad es que en el terreno de las negociaciones, el deudor está cada vez en mayor desventaja -ante su urgencia de financiamiento externo- mientras el bloque de acreedores está más sólido y organizado, al conservar y afianzar su control sobre el manejo de la deuda externa, en especial del gobierno y banca estadounidense, lo cual es evidente con la instrumentación del Plan Baker.

(210) Michael A. Gardenswartz, op. cit., p. 97

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La magnitud e implicaciones de la crisis de la deuda externa que estalló en 1982 desencadenó una larga y compleja actividad negociadora entre -- los diferentes participantes involucrados en el problema: bancos y go-- biernos acreedores, organismos internacionales y países deudores. La -- efectiva cooperación de los tres primeros por establecer un esquema que evitara el colapso del sistema financiero internacional se hizo evidente en la rápida aplicación de un "paquete de rescate" de los grandes deudores, dando como resultado la creación de un esquema ortodoxo, conocido como "reestructuración de la deuda externa".

- 2.- Desde sus inicios este esquema se ha llevado a cabo en base al sistema -- de negociación ACREEDORES-DEUDOR, el cual implica grandes desventajas pa -- ra el país en problemas financieros. Ya que, mientras los acreedores -- privados negocian en grupo representados por el "comité bancario", el -- deudor es obligado a hacerlo individualmente. Más aún, en el proceso -- de negociación, la banca internacional es apoyada por sus autoridades -- monetarias y el FMI. Así, los gobiernos acreedores realizan la "labor -- política" de las negociaciones con el país, allanando el camino a sus -- bancos nacionales para que establezcan las condiciones financieras del -- acuerdo de reestructuración. Paralelamente, el FMI se encarga de impo-- ner las medidas de ajuste económico a través de una "Carta de Inten- -- ción" y de "supervisar" su aplicación, desempeñando una función de -- supuesto intermediario de las negociaciones apoyado en su carácter inter -- nacional. De esta forma el país deudor solo, se encuentra al mismo tiem -- po en negociaciones con sus diversos acreedores.

- 3.- Este sistema de negociación refleja claramente la estrecha relación de trabajo y coincidencia de intereses entre los diversos acreedores -bancos, gobiernos y organismos financieros internacionales- formando así un frente común en las negociaciones con el país, lo que les ha permitido mantener el control del manejo de la crisis de endeudamiento.

- 4.- Por otra parte, aunque el proceso de reprogramación de la deuda incluye compromisos tanto para acreedores como para deudores, en realidad son -- éstos últimos quienes han soportado el mayor peso de la crisis. Efectivamente, los acuerdos se firmaron sobre supuestos que no han sido cumplidos cabalmente de parte de los bancos privados, particularmente en el aspecto de proporcionar nuevos empréstitos. Los créditos que han otorgado han sido derivados de los procesos de reestructuración y estrictamente en el monto necesario para que el país deudor pueda pagar los réditos vencidos sobre préstamos viejos; mientras los préstamos voluntarios han sido casi nulos. Así, mediante este procedimiento se ha evitado la interrupción masiva del flujo de pagos, ya que garantiza que las utilidades bancarias se concreten.

- 5.- El éxito que ha logrado la banca internacional privada a través de este esquema y la aplicación generalizada del mismo, explican porqué sólo ha aceptado el mecanismo de reestructuración de la deuda externa del país con problemas de pagos como única solución, manteniéndose firme en su -- oposición rotunda a cualquier alternativa diferente.

6.- En contraste, para el deudor el proceso de reestructuración no significa una solución real, efectiva. Aunque, inicialmente representa un alivio temporal, a la larga no es más que un esquema vicioso de "adquirir nuevas deudas para pagar viejas deudas", además es importante subrayar que la extensión de los vencimientos implica mayores réditos lo cual conduce a un mayor endeudamiento. Asimismo, los países se ven obligados a cumplir toda una serie de medidas financieras y económicas impuestas por -- sus acreedores, que el tiempo y los resultados han demostrado sus efectos recesivos sobre las economías deudoras, con un alto costo social reflejado principalmente en el vertiginoso deterioro del nivel de vida de los pueblos pertenecientes al Mundo subdesarrollado.

Otro factor que hace que el alivio del proceso de reestructuración sea relativo es que el deudor está sujeto a la volatilidad de las tasas internacionales de interés, las cuales a su vez oscilan en función de las políticas financieras de los países acreedores.

7.- En consecuencia, el tradicional esquema de cartas recesionistas y de -- austeridad impuestas por el FMI ha contribuido en forma sustancial para que la crisis de la deuda externa se haya convertido de un problema financiero en una crisis global crónica de las economías del Tercer Mundo que las mantiene en una virtual insolvencia, ya que mediante el actual sistema de pago de sus débitos un número importante de estas naciones genera y capta recursos prácticamente sólo para cubrir el servicio de su deuda, convirtiéndose así en exportadores netos de capital, situación que elimina toda posibilidad de un crecimiento sostenido.

8.- Si bien es cierto que a través de las diversas etapas de reestructuración los bancos han mostrado cierta flexibilidad en el terreno de las renegociaciones --alargamiento de los plazos, reducción de los márgenes ha sucedido porque no han tenido otro camino, es decir, cuando los países -- han llegado a la imposibilidad de pagar el servicio de sus adeudos en -- los términos originalmente planteados; pero esta flexibilidad nunca ha sido en la medida que represente una verdadera solución para los endeudados, sino únicamente en el sentido de dar un respiro al país para que no se interrumpa el flujo de pagos. Además es importante tener presente que las pequeñas concesiones no las otorgan gratuitamente los acreedores, sino que van ligadas a una mayor condicionalidad.

9.- Paralelamente a la fuerte actividad negociadora de carácter técnico que concretó las etapas de reestructuración, se desencadenó una gran actividad diplomática en los diversos foros internacionales existentes e incluso se crearon otros nuevos en la búsqueda de soluciones. Del seno de -- estos foros han surgido diferentes enfoques como intereses hay, sin embargo, desde el inicio de la crisis financiera ha predominado el enfoque de la banca privada como solución. Su estrategia consiste básicamente -- en que la crisis de la deuda externa debe ser resuelta a través de un -- esquema estrictamente técnico-financiero (el proceso de reestructuración) que no contempla aspectos políticos y sociales, asimismo, el problema debe ser tratado mediante el sistema caso por caso, lo cual significa negociar país por país, y nunca aceptar una solución global.

10.- Este predominio de la política y estrategia de los acreedores privados - ha sido posible principalmente porque han demostrado una extraordinaria capacidad de organización para formar un frente unido ante los deudores y porque han seguido al pie de la letra la regla de oro del gran capital: no actuar aleatoriamente, sino que las previsiones son condición fundamental de su supervivencia, que a lo largo de la crisis de la deuda externa ha sido ampliamente demostrado.

En efecto, conforme ha ido haciéndose más compleja la crisis de endeudamiento los bancos se han adelantado a los acontecimientos, sus reuniones se han orientado a crear los mecanismos y estudios necesarios a todos los niveles y en todos los frentes para protegerse de cualquier decisión unilateral de los deudores. La prueba más reciente la constituye el Plan Baker, a través del cual los bancos comerciales pretenden convertir al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo en un banco comercial más, y exponerlos a los mismos riesgos de incumplimiento y reestructuración que sufren los primeros, bajo la tesis de que de esta manera evitan tales posibilidades. Así, actualmente los bancos se encuentran preparados ante cualquier reacción de sus clientes individual o de grupo que pueda representar una amenaza a sus intereses.

11.- Además de su unidad interior, simultáneamente la banca privada ha buscado fortalecer su posición a través del apoyo de sus gobiernos y de los organismos financieros internacionales, quienes han reiterado su política en las reuniones que cada grupo efectúa para analizar el problema de la deuda externa.

En ese sentido, el tratamiento de la deuda externa en las reuniones - - que llevan a cabo los gobiernos acreedores han estado orientadas a rei-- terar la política de su banca nacional y ruptura de relaciones bancos- - deudor, teniendo una actitud conciliadora y optimista cuando han adver-- tido el peligro de un fortalecimiento de parte de los países deudores -- en su lucha por mejores términos de su deuda. En particular, la inter-- vención del gobierno norteamericano ha sido central en ese aspecto, - - quien ha mantenido el liderazgo en el manejo de la crisis de endeudamiento,sobretudo de la región de América Latina.

12.- En cuanto a la posición de los organismos financieros internacionales -- ha sido la de reafirmar el esquema fondomonetarista, subrayando la nece-- sidad de continuar con las políticas de ajuste y austeridad en las eco-- nomías deudoras. Así, en el seno del FMI y del Banco Mundial vemos que_ no se han presentado soluciones concretas para el mundo en desarrollo. - Lo cual es fácil de comprender si consideramos que el poder de decisión_ radica en las naciones desarrolladas, destacando la gran influencia de - Estados Unidos que a partir de la crisis financiera ha convertido a - - estas instituciones en valiosos instrumentos para el control del manejo_ de la deuda del Tercer Mundo.

Por tanto, la posición de los gobiernos acreedores y organismos financialos internacionales demuestran una abierta coincidencia de intereses y - complementariedad en sus acciones con la banca privada internacional con el propósito de debilitar todo intento de los deudores que represente una alternativa diferente al esquema ortodoxo.

13.- Por su parte, la respuesta de los países deudores a su crisis financiera fue de aceptar individualmente el esquema de reestructuración de su deuda impuesto por los acreedores privados sobre la base de que la cooperación de todos los participantes sería equitativa, con todas las implicaciones y condicionalidad que el esquema significaba. No se detuvieron a explorar consecuencias ni a preveer acciones a futuro para fortalecer su posición como bloque. De esta forma la actitud inicial del numeroso grupo de países deudores fue negociar aisladamente frente a la fuerte y unida posición de sus prestamistas.

No fue sino hasta que resintieron la sólida posición del grupo bancario y el endurecimiento cada vez mayor de las condiciones crediticias -como las constantes alzas en las tasas de interés- cuando comenzaron a advertir la necesidad de un cambio de estrategia, siendo especialmente activa la región de América Latina, ya que esta zona era -y continúa siendo- el foco del problema de endeudamiento debido a la magnitud y estructura de sus débitos.

14.- Con ese fin se iniciaron toda una serie de reuniones para analizar la crisis financiera del área dando como resultado la creación del consenso de Cartagena, el cual adquiría una importancia central para los países deudores ya que:- Se creaba un foro propio latinoamericano no sólo para estudiar sino también para plantear acciones concretas sobre el tema específico de la crisis de la deuda externa.

- Dado que la mayoría de los deudores latinoamericanos enfrentaban los mismos problemas financieros, mostraron una amplia receptividad y simpatía a lo expuesto en el foro.

- El carácter de las reuniones era innovador, pues participaban tanto - -
Ministros de Finanzas como Ministros de Relaciones Exteriores, lo que --
expresaba la esencia de un enfoque diferente, con amplias connotaciones_
políticas que rebasaba el esquema exclusivamente financiero que se ve- -
nía aplicando por los acreedores.

De esta forma, el Grupo de Cartagena se perfilaba como el foro ideal - -
para fortalecer al grupo deudor, asimismo presentaba la oportunidad de --
una negociación conjunta.

15.- Sin embargo, pese a estas condiciones favorables el consenso y la unidad
de los países de la región se fue debilitando, debido en parte a las - -
acciones divisionistas de los acreedores y en parte a las diferentes doc
trinas políticas al interior de cada país.

16.- Así, ante la imposibilidad de concretarse un frente deudor latinoamerica_
no, a partir de 1985 comenzaron a surgir un sinnúmero de diversas alter
nativas individuales como solución a la crisis de endeudamiento que ex--
presan un cambio de mentalidad en el deudor, reflejo de la urgencia de - -
una modificación en la estrategia ortodoxa fondomonetarista. Pero este_
cambio no ha sido significativo en la mayoría de los casos, pues pese a_
la existencia de esa amplia gama de alternativas, los países deudores --
han continuado con la actitud de pagar el servicio de su deuda mientras_
se pueda hasta que llegue la nueva reestructuración.

En consecuencia, aunque el problema de la deuda externa es una cuestión_
que ha establecido todas las condiciones propicias para la integración -

de América Latina sin embargo, al igual que ha ocurrido en la esfera -- del comercio, política, etc., la creación de un frente latinoamericano -- por la defensa de sus propios intereses ha tenido importantes avances en el discurso, pero los resultados no han sido los deseados en el momento_ de concretar acciones. Si bien las reuniones latinoamericanas han creado una atmósfera favorable en la búsqueda de mejores términos para la -- región y en general para los países deudores, no han tenido un impacto -- directo sobre las negociaciones bilaterales.

- 17.- En síntesis, pese a las arduas rondas de negociaciones y a la infinidad_ de reuniones de todo tipo (de análisis, diálogo, de tomar acciones, -- etc.) y a todos los niveles (de grupo, regional e internacional) que_ se han realizado ya por varios años en torno al tema de la deuda externa, la realidad es que los países deudores no han resuelto estructuralmente_ su crisis financiera, todo lo contrario, la mayoría de ellos enfrentan -- una situación económica y financiera más aguda y más compleja que la experimentada en 1982, los mecanismos que se han instrumentado a lo largo_ de estos años, sólo han pospuesto el estallamiento de la "bomba de la -- deuda externa", puesto que el peligro de una moratoria unilateral está -- latente.

Hoy en día su dificultad de pagos no se refiere únicamente a la amorti-- zación de capital de su deuda, sino también incluye serias dificultades_ para cubrir sólo los intereses, y en aras de cumplir con este compromiso externo, los gobiernos deudores han reducido drásticamente los recursos_ destinados al desarrollo, lo que ha conducido prácticamente al estrangulamiento de sus economías. Así ante el empeoramiento de la situación --

económica y financiera de un número importante de países en desarrollo, es clara la urgente necesidad de modificaciones sustanciales en el sistema de pagos vigente.

A L T E R N A T I V A

Como quedó demostrado a lo largo de esta investigación la crisis de la deuda - externa es una manifestación más del inequitativo sistema económico dentro del cual están inmersos los países subdesarrollados, por lo que las implicaciones del problema trascienden la óptica técnico-financiera para inscribirse como -- uno de los temas políticos más relevantes de la agenda de la cooperación regio_ nal y de las relaciones internacionales en general. Por lo que es urgente la_ necesidad de que se adopten medidas tendientes a transformar radicalmente las_ políticas financieras y comerciales de los países industrializados.

Ya en este trabajo se han enumerado las diversas nuevas fórmulas para solucio- nar la crisis financiera, tanto las que se han propuesto como las que se han - instrumentado. De esta amplia gama de alternativas es necesario diferenciar - entre la mejor solución y la factibilidad de su aplicación, dado el pequeño -- margen de negociación de los países deudores. Así, bajo las condiciones preva_ lecientes no resulta fácil establecer una solución concreta al problema de la_ deuda externa que agobia a los países subdesarrollados. Por ejemplo, la situa_ ción actual es muy diferente a la prevaleciente en los dos primeros años de la crisis, cuando una posibilidad real hubiera sido negociar conjuntamente para - obtener condiciones que realmente significaran un alivio de la deuda. Hoy en día resulta un tanto más difícil de realizar pues los países han avanzado en - su alternativa individual, por otra parte, se advierte un debilitamiento en su poder de negociación a nivel de cada país y de región.

Por tanto, más que una solución concreta nos interesa establecer algunos aspec_ tos relevantes que, en nuestra opinión, mejoren la posición de negociación del

país deudor independientemente de la alternativa por la cual opte. Asimismo - queremos aclarar que las siguientes consideraciones se refieren específicamente a la región de América Latina, pero aplicables a los países deudores en general.

Una solución favorable a los países deudores tiene que surgir de ellos mismos, ha quedado probado en este trabajo que cualquier alternativa que proponen o -- aceptan los acreedores, es porque los beneficia directamente, haciendo caso omiso de las consecuencias sobre sus clientes, pues los bancos van a mantenerse en su negocio: prestar dinero y cobrar intereses, por lo que no se les -- puede pedir que definan una política de desarrollo social para un país. Tampoco se puede esperar gran cosa de los organismos financieros internacionales, donde el enorme grupo de países deudores tiene voz pero no voto, debido a que están fuertemente influenciados por los acreedores.

En este sentido, una alternativa concreta que resulta viable para todos los involucrados en el problema, es sin duda, que los países opten por limitar el -- servicio de sus deudas externas y decidan romper con los esquemas marcados por los bancos, prueba de ello es que las naciones que así lo han decidido se encaminan a tener una mejor situación para sus economías, además es una medida que a mediano y largo plazo resulta favorable incluso para los acreedores. De esta forma, los países latinoamericanos deben definir ellos mismos una política propia que les permita superar la crisis y cumplir con responsabilidad sus compromisos internacionales pero subordinando éstos al proyecto de cada nación y a las necesidades de su población.

El éxito de un movimiento de esta naturaleza dependería de la capacidad de -- coordinación y de fuerza política que tuvieran las naciones latinoamericanas -- para plantear al exterior y llevar a la práctica en lo interno políticas de -- corte más heterodoxo respecto a la que marcan los acreedores. Lo que exige un cambio de estrategia en los deudores que provoque una actitud más firme y orille a sus prestamistas a cumplir con la responsabilidad que les corresponde en el problema.

Para lo cual, es necesario que los deudores tomen en cuenta la importancia de solidaridad de grupo o de región, como una forma de garantizar que los intentos de los países de pasar a los hechos en cuanto a nuevas fórmulas de abordar el pago del servicio, tengan éxito y no sean impedidos por las presiones de -- los acreedores. Un ejemplo claro de ello es el caso de Perú, pues pese a su -- determinación de pagar sólo el 10 por ciento de sus exportaciones como servicio de su deuda, las estimaciones preliminares de 1986 indican que pagó el -- 27.3 por ciento, debido a las presiones de los acreedores y al hecho de que la solidaridad brindada por otros países ha sido más en las palabras que en los -- hechos.

Finalmente, aunque cada país tiene su propia realidad y doctrina política, es -- necesario que conjuntamente se busquen los mecanismos que beneficien al área -- latinoamericana, pues los problemas siguen siendo comunes por lo que es no sólo válido sino urgente emitir opiniones de manera concreta, para que las naciones de América Latina sean capaces de establecer sus propios modelos de desarrollo y defenderlos con éxito en los foros internacionales frente a los acreedores -- sólo así la situación podrá mejorar. Sin embargo, ésta todavía es una propo-- sición ideal, tal parece que los países deudores se preocupan más por las conse

cuencias que por las ventajas de utilizar su poder de negociación regional - -
o de grupo.

ENERO 1987.

A N E X O 1

CLASIFICACION DE PAISES POR REGION GEOGRAFICA

Africa, Sur del Sahara

Alto Volta
Benin, Rep. Popular de
Botswana
Burundi
Camerun
Centro Africana, Rep.

Chad
Comoros
Congo, Rep. Popular del
Costa de Marfil
Etiopía
Gabon

Gambia
Ghana
Guinea
Kenia

Lesotho
Liberia
Madagascar
Malawi
Mali

Mauritania
Mauricio
Niger
Nigeria
Rwanda

Senegal
Seychelles
Sierra Leona
Somalia
Sudan

Suazilandia
Tanzania
Togo
Uganda

Zaire
Zambia
Zimbabwe

Este de Asia y el Pacífico

Corea, Rep. de
Fiji
Filipinas
Hong Kong
Indonesia

Malasia
Nueva Guinea
Salomón, Islas
Samoa Occidental
Singapur

Tailandia
Otros

América Latina y el Caribe

Argentina
Barbados
Bolivia
Brasil
Chile

Colombia
Costa Rica
Dominicana, Rep.
Ecuador
El Salvador

Guatemala
Guyana
Haití
Honduras
Jamaica

México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú

Trinidad y Tobago
Uruguay
Venezuela

Norte de Africa y el Medio Oriente

Argelia
Egipto
Irán
Irak
Jordania

Líbano
Marruecos
Omán
Siria, Rep. Árabe
Tunisia

Yemen, Rep. Árabe del
Yemen, Rep. Dem. Popular

Sur de Asia

Afganistán
Bangladesh
Burma
India
Maldivas

Nepal
Pakistán
Sri Lanka

Países Mediterráneos más desarrollados

Chipre
España
Grecia
Israel
Malta

Portugal
Turquía
Yugoslavia

B I B L I O G R A F I A

LIBROS

CHAPOY Bonifaz, Alma. "Ruptura del sistema monetario internacional". México. Editorial UNAM, 1979.

GREEN, Rosario. "Estado y banca transnacional". México. Editorial Nueva - Imagen - CEESTEM, 1984.

NAVARRETE, Jorge E. "Política exterior y negociación financiera internacional: La deuda externa y el Consenso de Cartagena". Secretaría de Relaciones Exteriores. "Política Exterior de México. 175 Años de Historia". México. - Archivo Biblioteca y Publicaciones. Vol. 4, 1985.

Report by a Commonwealth Group of Experts. "The debt crisis and the world - economy". Londres. Commonwealth Secretariat Publications, 1984.

TAMAMES, Ramón. "Estructura Económica Internacional". Madrid. Editorial - Alianza, 1975.

WIONCZEK, Miguel S., y otros (Comp.) "El endeudamiento externo de los países en desarrollo. México. Ed. El Colegio de México, 1979.

REVISTAS Y PERIODICOS

"After Mexico, the regionals are in retreat". Euromoney, enero 1983.

Banco Mundial. "World Debt Tables: External debt of Developing Countries", - Washington D.C. Edición 1981 y 1985/86.

"Informe Anual 1985", Washington, D.C.

BERNAL, Richard L. "Los bancos transnacionales, el FMI y la deuda externa - de los países en desarrollo". Comercio Exterior. Vol. 35, núm. 2. febrero - 1985.

BOGDANOWICZ-Bindert, Christine. "Reestructuración de la deuda externa: la perspectiva del deudor Comercio Exterior, Vol. 33, núm. 11, noviembre 1983.

"World debt: The United States reconsiders". Foreign Affairs. Invierno 1985/86. Vol. 64, núm. 2.

CASTANEDA, Jorge G. "México at the brink". Foreign Affairs. Invierno 1985/86, Vol. 64, núm. 2.

DELAHOIDE, Darell. "Eastern Europe: back from the brink". Institutional Investor, octubre 1985.

EL Financiero, abril 8 de 1986.

ESPINOZA Carranza, Jorge. "Los mercados financieros internacionales y los problemas de la deuda externa latinoamericana". Comercio Exterior, vol. 34, núm. 3, marzo 1984.

FERRER, Aldo. "Deuda, soberanía y democracia en América Latina". Comercio Exterior. Núm. 10, octubre de 1984.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. "La crisis financiera internacional y el Tercer Mundo". Comercio Exterior, vol. 34, núm. 10, octubre 1984.

Fondo Monetario Internacional. "Annual Report 1982", 1983 y 1985. Washington, D.C.

"El rescalonamiento de la deuda "Qué significa?" Finanzas y Desarrollo. Washington, D.C., septiembre 1983.

"External indebtedness of developing countries". Occasional paper. Washington, D.C., mayo 1981.

GARDENSWARTZ, Michael A. "Is regional cooperation the answer". Institutional Investor, julio 1984.

GARRIDO, J. A. "La deuda externa en América Latina". Comercio Exterior. Núm. - 10, octubre 1984.

GOITIA, Torres Hugo. "Reunión del FMI y Banco Mundial". El Financiero, octubre 11 de 1985.

GOTUR, Padma. "Las tasas de interés y el mundo en desarrollo". Finanzas y Desarrollo. Núm. 4, diciembre 1983.

GUTIERREZ R., Roberto. "Plan Baker: que la deuda cambie para que la deuda siga igual". La Jornada, enero 6 de 1986.

GUZMAN C., Javier. "Síntesis de las reestructuraciones de la deuda externa bancaria". Boletín de Indicadores Económicos Internacionales. Banco de México, octubre-diciembre 1984.

¿Hacia el rescate de México? La Jornada, octubre 8 de 1985.

HERNANDEZ Y PUENTE, Francisco. "Los errores de ayer y las catástrofes de hoy" - Economía Informa UNAM, noviembre 1984.

Informe del Banco de México. El Financiero, abril 29 de 1986.

JOHNSON, G.G. "Como hacer más eficaz la supervisión". Finanzas y Desarrollo. - FMI, diciembre 1985.

KHAN, Moshin y Malcolin Knight. "Fuentes de problemas de pagos en países menos desarrollados". Finanzas y Desarrollo. Vol. 20, núm. 4, diciembre 1983.

"México: progress and prospects", World Financial Markets, mayo 1984.

MOHAMMED, Azizali F. "El enfoque caso por caso de los problemas de la deuda". Finanzas y Desarrollo, FMI, marzo 1985.

NAVARRETE, Jorge E. "La Conferencia de Quito: una respuesta latinoamericana a la crisis". Comercio Exterior. Vol. 34, núm. 2, febrero 1984.

"No se desmorona el FMI; apoyo incondicional de Estados Unidos". La Jornada, - octubre 8 de 1985.

RAMIREZ, Carlos. "Banco Mundial, instrumento de Estados Unidos pra controlar economías de deudores". El Financiero, marzo 3 de 1986.

SANDLER, Linda. "Can crisis cofinancing save the world". Institutional Investor, febrero 1983.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Notas sobre la Reestructuración de - la Deuda Externa de México". septiembre 1984 y febrero 1985.

"Estrategia de la Reestructuración de la Deuda Externa de México". Octubre 1985.

"Nueva Estrategia de Negociación de - la Deuda Externa de México". Preliminar, octubre 1986.

SHyCP Dirección de Crédito Público. "Noticias Relevantes que afectan el Mercado Monetario y Financiero". Agencia de Noticias Reuter's. Varios números correspondientes a 1983, 1984 y 1985.

SHyCP Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria. "Informe Hacendario Mensual". No. 23, mayo 1985.

SERBOLOV, Yuri, Alejandro Ramos y Enrique Quintana. "Coerción política, el trasfondo del control financiero del FMI". El Financiero, julio 31 de 1986.

SERBOLOV, Yuri. "El BM y el BID, maniatados para aumentar el flujo de recursos a endeudados de América Latina". El Financiero, julio 22 de 1986.

"El FMI tiende a ser desplazado como rector de las finanzas". - El Financiero, agosto 1º de 1985.

SERBOLOV, Yuri y Enrique Quintana. "La integración de América Latina avanza - en el discurso, no en la práctica". El Financiero, agosto 4 de 1986.

The Morgan Guaranty Trust. World Financial Markets, febrero y marzo de 1983.

VIDAL Bonifaz, Javier. "La deuda externa de México. Desigualdades hasta en la deuda" Economía Informa. UNAM, noviembre 1984.

WELS, Alena. "The Ditchley institute maps out its route". The banker, noviembre 1983.

WIONCZEK, Miguel S. "Autopsia de un Acuerdo. El errático camino de la deuda - externa mexicana". La Jornada, marzo 31, 1986.

DOCUMENTOS

BAKER, James A. Discurso pronunciado en la Reunión Anual del FMI y Banco Mundial en Seúl, República de Corea. Octubre 8 de 1985, Mimeo.

Comisión Económica para América Latina. "Elementos para una renegociación más equitativa de la deuda externa de América Latina". Comercio Exterior. Vol. 34, núm. 10, octubre 1984.

Comunicado de Mar del Plata. Boletín de Indicadores Económicos Internacionales. Banco de México. Vol. X, núm. 4, octubre-diciembre 1984.

Comunicado de Oaxtepec: Eficiencia en el manejo de la deuda externa en América Latina. Oaxtepec, México, julio 1985. Mimeo.

Conferencia Económica Latinoamericana. "Declaración de Quito y Plan de Acción". Comercio Exterior. Vol. 34, núm. 2, febrero 1984.

Consenso de Cartagena". El Mercado de Valores. Nacional Financiera S.N.C., -
núm. 27, julio 2 de 1984.

Convenio de Crédito entre un sindicato de bancos comerciales y el Gobierno -
de México por 3,800 millones de dólares, abril 27 de 1984.

Declaración de los Ministros y Gobernadores del Grupo de los Diez formulada
al término de la reunión celebrada en Tokio el 21 de junio de 1985. La Jornada,
octubre 8, 1985.

Declaración de los presidentes de México, Argentina, Brasil y Colombia sobre
el problema de la deuda externa. México, D.F., mayo 19 de 1984 reproducida en
Secretaría de Relaciones Exteriores. "Política Exterior de México 1984 -Dis-
cursos y documentos". México, 1985.

GONZALEZ, Norberto. "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1985".
CEPAL. Comercio Exterior. Núm. 2, febrero 1986.

GREEN, Rosario, "Crisis financiera y concertación en América Latina". Ponencia
presentada al Seminario de Democracia y No-Alineación en América Latina, -
CEESTEM, 20-22 de junio, 1983.

LAROSIERE, Jacques de. Ponencia presentada en la Universidad de Carolina del
Sur, E.U. el 15 de noviembre de 1985. Boletín del FMI. Washington, D.C., di-
ciembre 2 de 1985.

Nuevo Acuerdo de Reestructuración entre el Gobierno de México y sus bancos -
acreedores, agosto 29 de 1985.

SILVA-HERZOG, Jesús. "Carta de Intención de México dirigida al Sr. Jacques -
de Larosiere, Director Gerente del FMI". El Nacional, enero 4 de 1984.

"Discurso pronunciado en el Seminario "La crisis de la -
deuda: ¿Ajustándose al Pasado o Planeando el Futuro?" Universidad Emery, Geor-
gia, Estados Unidos. Abril 7 de 1986. Nacional Financiera. El Mercado de Valo-
res. Núm. 15, abril 14 de 1984.

PETRICIOLI, Gustavo. "Carta de Intención de México dirigida al Sr. Jacques - de Larosiere, Director Gerente del FMI". Washington, D.C. Julio 22 de 1986. Mimeo.