

LA DEUDA EXTERNA DE AMERICA LATINA

HISTORIA Y JUICIO ETICO

Luis de Sebastián

La deuda externa de América Latina es un fenómeno económico con unas inmensas consecuencias para la mayoría de la población de la región. El servicio de esa deuda está costando enormes sufrimientos a las mayorías pobres de los países deudores, que han visto reducirse todavía más sus ya precarios niveles de vida.

Esta situación plantea la urgente cuestión de dilucidar la moralidad de un fenómeno económico que se ha vuelto contra los objetivos intrínsecos del sistema económico: satisfacer las necesidades materiales de la población de un país y ofrecer una base para su desarrollo espiritual.

La moralidad global del fenómeno está en cuarentena desde el momento en que obstaculiza o impide a la economía nacional cumplir los objetivos que la justifican ética y moralmente. Para poder apreciar, sin embargo, la moralidad global del problema de la deuda tenemos que desmenuzar algunas de las cuestiones éticas que contiene.

1. LA OBLIGACION DE PAGAR LAS DEUDAS

Comenzamos esta reflexión con la afirmación de la obligación de pagar las deudas contraídas como uno de los principios en que se basa el sistema de crédito y préstamos en la economía moderna. Estamos ya muy lejos de los tiempos en que la Iglesia prohibía la "usura", cuando el estado de la cuestión era el cobrar interés sobre préstamos para el consumo contraídos en circunstancias de extrema necesidad. En una economía moderna en que el dinero tiene la función de capital, es decir, de ser un factor —indirectamente— productivo, la cuestión es diferente. El préstamo bien usado puede generar riqueza suficiente para devolverlo, pagar por su uso y compensar al propietario por el riesgo incurrido (el interés) y todavía producir beneficios al que lo toma prestado. Si no se reconoce esta obligación de pagar las deudas, se hunde la base para desarrollar un sistema crediticio.

En la cuestión de la deuda externa de América Latina no hay que olvidar que los países la contrajeron voluntariamente sobre el supuesto de que reconocían sin reservas la obligación de pagar el servicio de la deuda: devolver el capital y pagar los intereses. Esta obligación sigue pesando sobre ellos y no se puede responsablemente (por lo que entiendo que sería una óptica no revolucionaria) apelar al "intercambio desigual" y a la explotación que han caracterizado las relaciones de América Latina con Estados Unidos, Inglaterra y los países industrializados, para repudiar la deuda. Esto equivaldría a repudiar las reglas jurídicas y las prácticas económicas de la convivencia internacional en el Siglo XX. Sería además contraproducente para los países deudores. Porque los países que no reconocieran la obligación de pagar sus deudas internacionales, se verían excluidos de los mercados de capitales por la comunidad financiera internacional y serían condenados a un limbo —o a un purgatorio— económico.

Quizá interesan estas consideraciones, porque puede dominar en algunos círculos de inspiración cristiana el sentimiento anarco-profético de negar la obligación de América Latina de pagar su deuda externa, por la contemplación emotiva de la postración económica de las mayorías populares de los países deudores. Creo, por el contrario, que para dilu-

cidar la cuestión ética hay que proceder de otra manera.

Hay que proceder, partiendo del reconocimiento global (y de principio) de que las deudas contraídas libremente tienen que ser servidas (pagadas), para examinar luego los principales aspectos que han hecho a una deuda externa —cuya obligación se reconoce— tan difícil de pagar. Hay que recorrer la historia de cómo se ha llegado a la situación actual; para poder asignar responsabilidades a los diversos actores del drama. Es importante asignar responsabilidades, primero porque éstas han sido varias y distintas en este asunto y segundo porque todos los responsables en el desencadenamiento de la situación tienen que participar equitativamente en la solución.

De manera que, aunque reconocemos en principio la obligación de los países deudores a pagar, no aceptamos el que se deje a las mayorías populares de los países deudores la carga principal y casi exclusiva de resolver un problema que ellos no crearon y que se ha convertido en algo mucho más complicado que una deuda común y corriente.

2. EL CAMINO AL CALVARIO DE LA DEUDA

2.1. Un optimismo falso

Las consideraciones fácticas arrancan del análisis del modelo de desarrollo que estaba funcionando a mitad de los años setenta. Era una época de las mayores esperanzas para los observadores superficiales del sistema, pero que ya contenía en las entrañas mismas de su crecimiento eufórico y de sus bonanzas efímeras las semillas de la catástrofe. Veamos algunas de estas semillas:

a) Industrialización naciente

Cuando se comenzó a andar este camino era lógico, aunque quizá solo circunstancialmente, recurrir al financiamiento externo: pues el crédito era fácil, el optimismo grande por parte de prestamistas y prestatarios y no se podía detener la marcha de la industrialización por el hecho de que faltaran ahorros internos para continuar el financiamiento. El recurso al endeudamiento externo resultó ser la solución para los "cuellos de botella", o estrecheces, de la financiación del desarrollo.

b) Capital sobrante

Este recurso al mercado de crédito internacional se hizo en un momento de grandes cambios y grandes innovaciones en la "industria" bancaria de los Estados Unidos y de los países industrializados más ricos. Para la tarea de asignar responsabilidades es necesario que comprendamos los efectos que todos estos cambios tuvieron en el sistema global de financiamiento del desarrollo de los países pobres. La banca privada pasó en gran medida a substituir a las instituciones multilaterales como fuente principal de fondos para estos países pobres. La banca multinacional por su parte se vió en la necesidad de colocar en inversiones rentables los depósitos, que crecían con gran rapidez por la a-

fluencia de los excedentes de los países petroleros. Y lo hizo de una manera no tradicional y a clientes nuevos, porque estaba disminuyendo la demanda de fondos prestables de los países industrializados, ya empeñados en contrarrestar con políticas recesivas los efectos de la crisis petrolera y de la inflación. Los bancos fueron verdaderamente en busca de clientes. El mercado de créditos parecía dominado por los países —y sectores— dispuestos a endeudarse, un mercado de compradores, como si dijéramos.

c) Inflación creciente

Pero en realidad el mercado no era de los compradores. La abundancia de créditos con que la gran banca internacional sació el hambre de fondos de los países latinoamericanos más dinámicos no fue una operación ni desesperada ni generosa. El mismo dinamismo del sistema financiero propició el uso de nuevos instrumentos financieros, adaptados a los riesgos que la banca corría con estos nuevos clientes en unos tiempos en que la inflación mundial se aceleraba por días. En primer lugar los préstamos se contrataron mayoritariamente en mercados "off shore" (fuera de las costas de los Estados Unidos) y generalmente en el Eromercado, donde las regulaciones bancarias son más laxas que, por ejemplo, en los Estados Unidos, y la flexibilidad en el uso de instrumentos financieros viejos y nuevos es mucho mayor. Cuando la inflación acreció, algunos créditos tempranos resultaron a tipos de interés negativos, ya que la diferencia entre el tipo nominal de interés menos la tasa de inflación era negativa. Esto para los acreedores suponía hacer verdaderos regalos.

d) Intereses cambiantes

Por eso, para evitar que se convirtieran en regalos o subvenciones, los préstamos pasaron a ser casi todos a un tipo de interés variable. Con este sistema el tipo de interés se contrata tomando como base el London interbank offered rate, el famoso LIBOR, o el "prime rate" norteamericano. (El LIBOR es un tipo de interés para préstamos a corto plazo en el mercado interbancario, que refleja inmediatamente las expectativas de inflación). Al tipo de referencia se añadían unos "spreads", o primas fijas por el riesgo, y unas comisiones o "fees". El tipo de interés así resultante varía con las variaciones del tipo de referencia, mayoritariamente el Libor, que por reflejar movimientos a corto plazo es sumamente volátil y sensible, incorporando inmediatamente las expectativas de la inflación.

Consecuencia: una deuda que crece por sí sola

De esta manera el pago de la deuda se eleva en la misma medida que aumenta la tasa de inflación de los Estados Unidos y Europa Occidental. La estructura de la deuda en tipos, plazos y períodos de gracia fue cambiando, haciéndose cada vez más onerosa y más difícil de servir. Pero los países deudores afectados por la borrachera de créditos no se percataron a tiempo de la peligrosa naturaleza de la deuda, mucho más peligrosa de lo que entonces nadie se imaginó.

2.2. ¿Quién contrajo en realidad la deuda?

a) Para las élites económicas, gobernantes y militares —que en muchos países eran los mismos— los años de creciente endeudamiento fueron "años de vino y rosas", (tomando prestado y adaptando el título de la película de Blake Edwards). Los créditos externos no siempre se usaron mal, como tienden a pensar y decir algunos gobernantes, comentaristas, y público en general de los países desarrollados; ni se usaron generalmente bien, como se supone implícitamente al cargar a los países ricos con toda la culpa de la situación actual. En lo que toca al u-

so de los préstamos externos hay casos diferentes según las diferencias históricas en la génesis y desarrollo de la deuda en cada país, de manera que no se puede hablar de un solo modelo del mal —o buen— uso de la deuda.

b) Una cosa que parece bastante clara es que los préstamos no se utilizaron en financiar reformas estructurales profundas que beneficiarían a las mayoría pobre de los países latinoamericanos, que son ahora los que llevan el peso mayor en el pago. En el mejor de los casos —en el que se emplearon para producir riqueza— se usaron dentro de un modelo de desarrollo hacia afuera, que sólo tendía a beneficiar a las élites de las capas populares obreras empleadas en las grandes empresas modernas del sector público (petróleo, acero, armamentos, productos químicos, centrales hidroeléctricas, etc.) y en las multinacionales, así como los pequeños y medianos empleados de la burocracia estatal.

c) Naturalmente, las capas campesinas y las masas urbanas sin empleo "moderno", recibieron pocos beneficios de estos grandes gastos, por lo menos directamente, aunque no se puede negar que siempre hubo "efectos de rebalse" y reparto de migajas. De los préstamos podemos suponer que se beneficiaron principalmente los que siempre se han beneficiado de la creación de riqueza en sociedades oligárquicas, porque poseen los instrumentos de apropiación de la riqueza que se produce en sus países.

d) Se beneficiaron particularmente todos aquellos latinoamericanos a quienes el endeudamiento público de sus países les permitió aumentar (o inaugurar) sus depósitos en los mismos bancos que estaban concediendo los créditos, de manera que podemos suponer que una buena parte de la deuda consiste en préstamos que nunca abandonaron el banco de origen, sino que simplemente pasaron de la cuenta general del banco a las cuentas privadas de algunos ciudadanos latinoamericanos. Por esta razón se llama a veces a los préstamos de Latino América "préstamos de ida y vuelta" (vista la cosa desde la óptica de los bancos, naturalmente). Esto hay que tenerlo en cuenta para repartir en el interior de las sociedades latinoamericanas, el peso de ajuste a la nueva situación.

2.3. El crecimiento fantasmagórico de la deuda

a) Endeudar a América Latina para desendeudar a USA

Entre 1978 y 1982 la deuda externa latinoamericana se convirtió en una deuda que creció como la espuma, como consecuencia de decisiones que se tomaron en otros países. Ronald Reagan, un presidente que fue elegido, entre otras cosas, por la promesa de que reduciría a su mínima expresión el déficit fiscal que había heredado del presidente Carter, elevó ese mismo déficit con su política de rearme, haciéndolo pasar del 2,0% del PNB, (en 1980), al 61% (en 1983), llegando en la actualidad a 200.000 millones de dólares, y haciendo de los Estados Unidos uno de los principales países deudores del mundo, con deudas colosales que suman ya cientos de miles de millones de dólares. La financiación de este déficit atrajo a los Estados Unidos ahorros institucionales de todos los continentes, estimulados por los altos tipos de interés que ofrecía la deuda pública americana, y por la confianza que el presidente Reagan inspiraba a los capitalistas de todo el mundo.

El déficit fiscal norteamericano se pudo financiar así con dinero ajeno, un dinero que convenía continuar atrayendo para que no faltara a las empresas privadas norteamericanas, a pesar de una política monetaria excesivamente restrictiva. Por eso se mantuvieron altos los tipos de interés, que en su aspecto pasivo representan la remuneración de los fondos que aflujan a los Estados Unidos. Pero los aumentos nominales del tipo de interés con una tasa de inflación decreciente significan necesariamente aumentos mayores de la tasa de interés real, que mide más precisamente el costo del dinero.

Ya es sabido que la elevación de los tipos de interés en los Estados

Unidos y en todos los mercados de eurodólares incrementó automáticamente el servicio de la deuda latinoamericana. Paralelamente, la demanda de títulos de la deuda pública americana, que, como es natural, están denominados en dólares, hizo aumentar por encima de todas las previsiones el valor del dólar, lo cual de nuevo elevó el monto de moneda nacional que había que destinar a pagar una deuda de una cantidad fija de dólares cosa que no era siempre el caso.

b) El nominalismo del valor del dinero

Aunque la elevación del dólar ofreció una ventaja para las exportaciones no tradicionales —manufacturas principalmente— de algunos países de América Latina más desarrollados industrialmente, la sobrevaloración del dólar no tuvo en todos los casos un influjo positivo sobre el comercio exterior de la región. Los países se encontraron debiendo cantidades fabulosas expresadas en moneda nacional por obra y gracia del desorden fiscal del gobierno de Reagan y el descontrol de los mercados financieros. Según algunos cálculos tentativos, la deuda externa latinoamericana creció en 20.000 millones de dólares entre 1981 y 1983, debido exclusivamente a los incrementos del tipo de interés y a la sobrevaloración del dólar. El aumento fue proporcionalmente mayor en los países que habían contratado hasta el 70% de sus préstamos a tipos variables.

2.4. El decrecimiento de las posibilidades de los deudores

a) La imposibilidad de exportar

Al comenzar la década de los ochenta se da una contracción del comercio internacional. Los países industrializados reducen substancialmente el volumen de sus importaciones, que todavía en el período 1978-1979 habían crecido a un ritmo del 8.5%, de 1980 a 1982 se reducen en un 1.5% de promedio anual, aumentando sólo el valor de sus importaciones petroleras —los que se veían obligados a hacerlas, naturalmente—. Las políticas recesivas de los años inmediatamente anteriores, en el intento de restablecer los equilibrios desbaratados por la inflación internacional y el aumento de los precios del petróleo, acabaron afectando al comercio internacional. Son los años de ajuste en los países de la OCDE, que consiste generalmente en limitar el gasto público, reducir el crecimiento de los salarios y contener dentro de unos límites prefijados el aumento de la masa monetaria. Todo esto lleva a una reducción del gasto global de un país con una incidencia muy grande en el gasto en importaciones.

b) La devaluación de las riquezas de los países endeudados

Por otra parte la oferta de los productos que los países latinoamericanos venden a los países industrializados, y que consiste en su mayoría en productos primarios (metales, alimentos no elaborados y fibras naturales) continuaba creciendo como respuesta a los precios elevados de 1977 a 1980. La producción de muchas de estas materias primas tarda en responder a los estímulos de una subida de precios (como el café, que lo hace cinco años después), de manera que los frutos de decisiones tomadas con precios altos comienzan a aparecer cuando los precios ya han comenzado a bajar. Al mismo tiempo y como resultado de la elevación de los tipos de interés y del consiguiente encarecimiento de los créditos, se hace menos rentable el acumular las reservas de materias primas que en otros tiempos se consideraban normales. En efecto: la inmovilización de los fondos necesarios para adquirir y conservar grandes cantidades de materias primas, cuando, por otra parte, no se prevé escasez de ellas ni aumentos de precios sino todo lo contrario, resulta excesivamente costosa, por lo menos en términos de costos de oportunidad.

Como resultado de estas acciones conjuntas de la demanda y la oferta en los mercados de materias primas, sus precios comienzan a descender; con ello se deterioran los términos de intercambio de los países exportadores de materias primas y el poder de compra que sus exportaciones tienen en los mercados internacionales. El índice de los términos de intercambio, tomando su valor en 1980 como base = 100, es ya en 1983 de 78.5, lo que supone un descenso de 21.5 puntos en tres años y en 1986 era del 35%. El resultado es que los países exportadores de materias primas tienen que esforzarse en vender más y más en los mercados internacionales simplemente para mantener el nivel anterior de sus importaciones, o, más en general, de sus ingresos. Eso lleva a los diversos países exportadores a una feroz competencia entre vendedores que deprime más el precio, saturando el mercado de productos primarios y empujándoles a la baja en una espiral depresiva.

Incluso la OPEP, la organización de los países productores de petróleo, que había mantenido su poder hasta llevar el precio medio del crudo a 34 dólares el barril en 1981, comienza a sentir la competencia de otros productores no integrados en la organización. Su producción conjunta pasa a representar una parte cada vez menor de la producción mundial, con lo cual disminuye "paralelamente" su dominio del mercado. Por otra parte, las medidas para el ahorro de energía en general y de petróleo en particular, puestas en prácticas por la Internacional Energy Agency (una organización nacida para enfrentar la "amenaza" de la OPEP), añadidas al menor consumo (derivado de la contracción de la actividad económica en los países industrializados), llevaron inevitablemente a una substancial reducción de la demanda de petróleo. Así comienza el petróleo a inundar los mercados. El precio del petróleo latinoamericano llega a un máximo en 1981 y desde ese momento comienza la caída, a un ritmo lento primero, para acelerarse tal y como lo estamos presenciando estos días. En tres años el precio del crudo se estabiliza en torno a los 16 dólares el barril.

2.5. Balance

En esta narración aparecen varios protagonistas:

- a) las empresas privadas y los gobiernos, que, o bien se endeudaron directamente o bien avalaron los créditos de los privados;
- b) los grandes bancos internacionales, que se vieron en la necesidad de dar salida a sus enormes depósitos.
- c) los bancos más pequeños que fueron arrastrados por los primeros y por su propia codicia a la aventura del financiamiento del desarrollo;
- d) los gobiernos de los países industrializados, que, por una parte, despejaron el campo del financiamiento del desarrollo (que tradicionalmente se había hecho con los fondos oficiales multilaterales y bilaterales) al lucro privado de sus bancos, y, por otra, con sus políticas recesivas y proteccionistas crearon unas condiciones difíciles para la exportación de los países deudores;
- e) y muy especialmente el gobierno del presidente Reagan que con su política de altos tipos de interés aumentó artificialmente la deuda nominal de estos países.

También queda claro de esta narrativa que las mayorías populares asistieron pasivamente a este proceso sin sacar apenas ventajas del mismo.

3. LOS LIMITES DE LA OBLIGACION DE PAGAR O "NEMO DAT QUOD NON HABET"

3.1. Primeros avisos

En verano de 1982, México dió un susto enorme a la banca internacional, al declarar que no puede hacer frente a los pagos de intereses de

su deuda externa y solicita una renegociación de los plazos y nuevos préstamos para poder responder a sus obligaciones. La reciente moratoria de Brasil (febrero 1987) ha sido en comparación un juego de niños. El auge de la economía mexicana de 1978 a 1981 estuvo basado en un rápido crecimiento de los ingresos derivados del petróleo y un elevado gasto público y privado, que hizo aumentar el ingreso per cápita en casi el 25% y redujo substancialmente el desempleo. El gobierno, para contrarrestar las fuertes presiones inflacionistas que el gasto estaba generando, permitió que la tasa de cambio continuara sobrevalorándose, con lo cual se mantenían "contra natura" las importaciones a un nivel muy elevado. La estrategia de desarrollo comenzó a fallar a mediados de 1981, cuando con el descenso de los precios del petróleo los ingresos por exportaciones no llegan a la meta establecida. Para llenar el vacío se aceleró el proceso de endeudamiento, pero a tipos más altos y plazos más cortos. En esa época y especulando sobre una inevitable devaluación del peso, comienza un considerable fuga de capitales. La crisis mexicana se puso de manifiesto en febrero de 1982, cuando se devaluó el peso en casi un 67%, sin que esta medida fuera capaz de detener la huida de capitales. En abril el gobierno anunció un programa de ajuste para combatir la crisis. El programa estaba a medio realizar, cuando se vió claro que el país no tenía divisas suficientes para hacer frente al pago de la deuda externa.

Brasil también tuvo problemas en 1982, particularmente en el sector exterior, que es donde se obtienen los medios de pago para responder a la deuda externa. Aunque las exportaciones declinaron en un 13,4% en 1982, Brasil logró un superavit en la balanza comercial de 778 millones de dólares, que resultaba la tercera parte del de 1981 y muy por debajo de la meta de 3.000 millones que posibilitarían pagar las obligaciones de la deuda externa. El país comenzó a tener dificultades para contratar nuevos préstamos en los mercados internacionales. A finales de año el gobierno declaraba la necesidad de una renegociación en la misma línea que había propuesto México y habían aceptado los bancos acreedores.

Los sustos de México y Brasil obligaron a la banca internacional, especialmente a la banca norteamericana, a tomar conciencia de la vulnerabilidad que habían generado en sus balances con los préstamos a países como México y Brasil, y a otros tan diversos, como Polonia, Yugoslavia, Egipto, Indonesia, Turquía, Nigeria, etc..., además de la mayor parte de los países latinoamericanos grandes. El problema era que los mayores bancos americanos (Chase Manhattan, Citicorp, Bank of America, Morgan, Guarantee, Manufacturers Hannover, etc.) tenían un volumen de préstamos a estos países varias veces superior a su capital propio. Los préstamos son activos para los bancos, en la medida en que los depósitos a ellos confiados, que son sus pasivos, se colocan en operaciones de los bancos. La relación entre el monto total de préstamos que un banco puede hacer y su capital propio está regulada por las leyes bancarias de cada país. En todos ellos los préstamos totales son varias veces superiores al capital, o recursos propios, oscilando entre tres o cinco veces según los países.

El impago de los intereses de los préstamos hechos a México y Brasil hubiera obligado a muchos bancos norteamericanos a dedicar una gran parte de los ingresos por inversiones a compensar las pérdidas de los "nonperforming-loans", o activos-no-operantes, condición que la legislación bancaria norteamericana da a los préstamos que después de 90 días de la fecha establecida para el pago de intereses no han generado ningún pago. La aplicación de la condición de "nonperforming" a una buena parte de los activos de los bancos hubiera significado una drástica reducción de los ingresos, un aumento de los fondos que tienen que ser destinados tanto a aumentar las reservas contra malos préstamos como a reforzar la base de capital propio, y finalmente una disminución de los beneficios, seguidos de una baja en la cotización en bolsa y la consecuencia final de una eventual pérdida de confianza en el banco por parte de los que han colocado en él sus depósitos, lo que podría llevar

a una catástrofe financiera.

3.2. Reacciones de los acreedores

El cierre de esta "ventana de vulnerabilidad" necesitaba tiempo. A partir de mediados de 1982 la banca internacional se empeñó en una actividad frenética para comprar tiempo, el tiempo necesario para robustecer las reservas contra malos préstamos, fortalecer la base de recursos propios y salvar la cara ante los accionistas y la bolsa. Para ello era preciso que los préstamos no dejaran de ser activos. El pago del capital dejó de interesar por el momento y la atención de los bancos se concentró en la manera de dar a los países deudores medios para seguir pagando los intereses de los préstamos. Era la condición para que las autoridades bancarias siguieran considerándolos "performing", es decir vivos u operantes.

Así comienza esa especie de ruleta rusa que al hombre de la calle le parece un juego sin sentido, el juego de la reestructuración de los préstamos, que consiste fundamentalmente en prolongar los plazos de vencimiento a la vez que se dan nuevos préstamos para poder pagar los intereses de los préstamos antiguos. Estos nuevos préstamos no sólo se dieron en unas condiciones más severas, (plazos más cortos y "spreads" más amplios) por darse a clientes ya claramente en problemas, sino que se concedieron bajo la condición de que los gobiernos deudores aceptaran la entrada en escena de la única instancia que podía imponer a Estados soberanos las políticas económicas adecuadas para asegurar su solvencia internacional, cosa que está fuera del alcance de los bancos privados.

Esta instancia que intervino en lugar de los bancos es, naturalmente, el Fondo Monetario Internacional. El FMI había estado ejerciendo lo que se llama la prerrogativa de la "condicionalidad" sobre todo con los países llenos de problemas financieros del Tercer Mundo. En virtud de esta condicionalidad, el FMI puede condicionar la concesión de créditos para resolver problemas de balanza de pagos a que los gobiernos adoptaran las políticas de "saneamiento" financiero —más tarde lo llamarían "ajuste"— que el Fondo considerara más convenientes. A partir de 1982 los bancos acreedores comenzaron a adoptar la práctica de exigir a los gobiernos un compromiso con el FMI previo a la concesión de los "créditos-puente", o aquellos necesarios para pagar los intereses. De esta manera la distancia entre instituciones privadas y Estados soberanos quedó salvada por la intervención del FMI. Así entra en escena otro actor del drama.

El Fondo comenzó a presionar a los países para que imitaran el modelo de ajuste activo y pasivo, que años atrás habían comenzado a implementar los países de la OCDE, en otro contexto totalmente diverso. Nosotros en España, que estamos en medio de este proceso de ajuste, conocemos la receta universal: congelación de salarios reales y, si es posible, rebajarlos; reducción del gasto público para reducir el déficit fiscal; supresión de subsidios a ciertos bienes y servicios de primera necesidad, que incrementaban los gastos públicos por motivos políticos o demagógicos; elevación de los tipos de interés y devaluación de la moneda; recortar las dimensiones del sector público con un proceso de privatización; reducción de las plantillas de las empresas públicas; favorecer el ahorro y la inversión privada, quitando las trabas a la inversión directa internacional, etc. Un conjunto de medidas que se suelen resumir en la metáfora de "apretarse el cinturón", cuando en realidad sólo acaban apretándose las capas populares y los beneficiarios de las escasas medidas de la "economía del bienestar" que se dan hoy en día en América Latina.

4. EL SACRIFICIO DEL DESARROLLO FUTURO

a) ¿Pagar con nuevo endeudamiento?

La reestructuración de la deuda externa es una operación compleja la que hay que conjugar tanto los intereses —no siempre armonizados— de la gran y pequeña banca internacional como las necesidades de crecimiento de los países endeudados.

Esta reestructuración incluye normalmente préstamos nuevos, que suponen para los bancos un aumento del coeficiente de riesgo y que, por lo tanto, se cobran a unos precios elevadísimos. A estos términos, los países deudores tampoco pueden aceptar muchos créditos nuevos. La primera ronda de reestructuración resultó muy cara, añadiendo riesgos a los nuevos y antiguos créditos con aquellas mismas medidas con las que se intentaba paliar los riesgos.

b) No poder pagar con la propia riqueza

Si difícil resultaba el pago de la deuda, en el frente financiero, también comenzaron a complicarse las cosas en el frente del comercio de mercancías. En Estados Unidos, alarmados por los crecientes déficits en la balanza comercial y en la balanza de cuenta corriente, los congresistas comienzan a pedir, proponer y a aprobar, a pesar de la resistencia del presidente, legislación para contrarrestar los daños que la competencia del Japón, los países de la Cuenca del Pacífico, Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong, Singapur, además de México y Brasil, estaban causando a grandes e importantes sectores industriales del país: acero, automóviles, electrónica, textiles y confecciones, cueros y zapatos, objetos de deporte, etc.

El daño se derivaba, naturalmente, de la elevación misma del dólar con respecto a otras monedas, que hacía invendibles las mercancías norteamericanas fuera de los Estados Unidos, mientras que abarataba enormemente las importaciones que provenían del resto del mundo. Desde 1983 hasta nuestros días ha tenido lugar el "boom" de las importaciones en los Estados Unidos, al que han concurrido la sobrevaloración del dólar y el resurgimiento de la economía norteamericana a mediados de 1983, gracias no a la supuesta eficacia de la economía de la oferta, sino a las medidas de corte keynesiano, según ha explicado en repetidas ocasiones el Premio Nobel Paul A. Samuelson: una política fiscal expansiva con una cierta relajación, no confesada, del crecimiento monetario.

En estas circunstancias el proteccionismo cierra la tenaza que aprieta a los países deudores, porque, lógicamente, éstos no pueden pagar la deuda si no exportan o si no les dan nuevos préstamos —que no es una solución definitiva. Los países de América Latina aprovecharon bastante bien las oportunidades que ofrecía Estados Unidos y exportaron como nunca a aquel mercado. La balanza comercial de la región registró considerables superávits, 31.500 millones de dólares en 1983, 38.750 millones en 1984 y 34.300 millones en 1985. Especialmente, los grandes deudores consiguieron cambiar la tendencia de sus pagos internacionales y generaron significativos superávits: México consiguió un máximo de 13.700 millones en 1983 y Brasil otro de 15.400 el mismo año. Sin embargo, estos mismos éxitos en la exportación provocaron la reacción de los países en cuyos mercados aumentaban las exportaciones latinoamericanas. Aunque el principal destinatario de las medidas proteccionistas era Japón y después los países asiáticos, América Latina también sintió la ola proteccionista. Las exportaciones de acero de Brasil y México se vieron reducidas por los "voluntary export restraints" (o limitaciones voluntarias de las exportaciones), que los mismos exportadores se imponían bajo la amenaza implícita de ver sus exportaciones sometidas a un arancel "defensivo", del tipo que permite el GATT, cuando se dan daños constatables a ciertos sectores productivos de un país.

Japón, por su parte, mantuvo en este período su tradicional política de restringir el acceso a sus mercados de las exportaciones del Tercer Mundo —y del Primer Mundo también— por lo que se ha atraído las críticas de los demás países industrializados y especialmente las iras de los

Estados Unidos, que consideran al Japón como el país más proteccionista de la tierra. Pero el Japón somos todos, porque Europa, la Comunidad Económica Europea, es también un coto cerrado a las exportaciones de América Latina. Resulta difícil exportar a la CEE tanto los productos tradicionales: cereales, carne, azúcar, frutas, café, etc., como los no tradicionales: textiles, por ejemplo, severamente coartadas por el Multilibre Agreement, confecciones, productos de cuero, juguetes, acero, cemento y otros productos en que los países de reciente industrialización (los NICs, como se dice en inglés de Newly Industrialized Countries) de América Latina comienza a ser competitivos en los mercados mundiales.

Los aranceles sobre las manufacturas han sido reducidos en sucesivas rondas de negociación y cada vez son menos usados para restringir el comercio internacional. Sin embargo, la importancia de las barreras no arancelarias (NTBs, del inglés Non-Tariff-Barriers) ha ido aumentando. El Banco Mundial ha estimado que los países industrializados aplican barreras no arancelarias al 13% de sus importaciones totales. Un experto en cuestiones comerciales, William Cline, ha mostrado que de 1978 a 1981 la proporción de importaciones de manufacturas de Estados Unidos afectada por NTBs era del 45%. La correspondiente proporción para la República Federal de Alemania es de 28%, para Francia el 40%, para Gran Bretaña el 26% y finalmente para el Japón 22%. Las importaciones provenientes de países subdesarrollados eran afectadas por las NTBs en proporciones que van del 43% en Estados Unidos hasta el 24% en Gran Bretaña.

5. LOS COSTOS DE PAGAR LA DEUDA AJENA

Que los costos de la deuda de las minorías burocráticas, militares y de los negocios, se hacían recaer sobre las mayorías populares de las naciones latinoamericanas, se comenzó a notar muy pronto por las protestas callejeras en Lima, Santo Domingo, Sao Paulo, Guatemala etc. Las medidas de austeridad, resultaban sumamente impopulares porque cargaban su peso desproporcionalmente sobre los tenues mecanismos de redistribución que funcionan en los países latinoamericanos. Las subvenciones a los productos de primera necesidad o al transporte popular sufrieron los rigores del ajuste; los tipos de interés se dispararon a las nubes, haciendo imposible la vida a los pequeños comercios que trabajan a crédito y frenando la construcción de viviendas que tanto empleo genera, por lo menos por aquellas latitudes.

Las poblaciones resistieron sin mayores protestas el envite de los precios y la reducción de los salarios reales, así como la reducción de importaciones vitales para la inversión y el crecimiento, gracias a la ilusión por consolidar las democracias, que después de muchos años de dictadura militar, comenzaban a florecer en Argentina, Uruguay, Brasil, y por robustecer el gobierno de izquierdas en Perú.

Pero pronto se vio que el problema de la deuda era un problema político de primera magnitud, que no podía reducirse, ni en los análisis ni a la hora de diseñar soluciones, a un problema de liquidez pasajera que concernía exclusivamente a los bancos acreedores y a algunos sectores gubernamentales de los países endeudados. Era un problema que no podía dejarse a banqueros, como diría el mismo Henry Kissinger, sino que debía politizarse correctamente para tener en cuenta las dimensiones políticas que afectaban a todos los aspectos de la vida pública del continente americano. El problema no era, pues, un problema de liquidez, ni siquiera un puro problema de insolvencia, que hubiera quedado en la esfera de la economía, sino un problema que afectaba a todos los mecanismos de poder que habían hecho posible el regreso de América Latina a la democracia y que ahora se veían amenazados por el efecto desestabilizador de unas políticas, de lógica impecable en la teoría, pero cuya aplicación producía unos costos sociales mayores de los que las frágiles democracias latinoamericanas podían soportar.

La exploración de vías de solución es más bien deprimente. Los me-

canismos que funcionan hasta ahora para solucionar el problema son más bien vías para perpetuarlo. No es posible la solución teórica o estrictamente legal de pagar a como dé lugar. No todas las propuestas para salir de apuros momentáneos representan soluciones durables al problema de la deuda y a los condicionantes profundos que lo han generado. Las soluciones propuestas son varias:

a) la que formuló Fidel Castro en el Encuentro de La Habana sobre la Deuda Externa de América Latina y el Caribe, quien, partiendo de la convicción de que la deuda no se puede pagar, propuso una negociación con los países industrializados para llegar a un nuevo orden latinoamericano e internacional, lo único que la solucionaría definitivamente.

b) el marco global para las negociaciones "caso por caso" del Consenso de Cartagena.

c) la solución de Alan García de dedicar solamente el 10% de las ganancias de las exportaciones a las obligaciones de la deuda. Una limitación, que de hecho no ha cumplido en 1985, en parte, quizá, porque ha comprendido que de esta manera se acumula la deuda repudiada al ritmo del tipo de interés.

Ha habido propuestas para transformar la deuda, es decir, para cambiar en parte sus agentes, en parte su naturaleza, y asegurar así en todo caso que no sufran los bancos por una posible insolvencia generalizada de los deudores. Muchos de los proyectos que se propusieron en los días inmediatamente posteriores al pánico de finales del 1982 pretenden socializar e internacionalizar la deuda, reconociendo que, en el mejor de los casos, la situación tal como estaba planteada en aquel momento era un juego "suma-cero" (donde uno gana y el otro pierde), aunque también pudiera haber sido uno de suma negativa, es decir, que los dos contendientes perdieran. El análisis se centra en las propuestas del banquero Zombanakis, una propuesta hecha famosa por su publicación en *The Economist*, y la del economista de Columbia, Peter B. Kenen, que inspiró muchas variantes. En ellas se da a las instituciones multilaterales, en concreto al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, según los casos, un papel decisivo en la transformación de los acreedores de América Latina de privados en públicos. Lo cual tendría el beneficio adicional de permitir plazos más cómodos para el pago de las obligaciones de la deuda.

Las propuestas más recientes, todavía en la línea de la transformación, atienden algo más a las necesidades de inversión de los países deudores. La más sonada se llama Plan Baker, el plan que el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos presentó en octubre pasado en la reunión conjunta del Fondo y del Banco Mundial en Seoul. Consiste fundamentalmente en destinar, durante los tres próximos años, 29.000 millones de dólares, de los bancos privados, las instituciones multilaterales de crédito y algunos gobiernos, a nuevos préstamos para los países del Tercer Mundo con mayores problemas de deuda. La propuesta es modesta en vista de las ingentes necesidades de financiación de los 16 países deudores elegidos para comenzar el Plan, e incómoda para los bancos menores, que no quieren hacer nuevos préstamos a deudores con problemas. Pero es importante, porque supone un reconocimiento, aunque todavía tímido, por parte del gobierno de los Estados Unidos de que el problema rebasa la esfera de los negocios privados, en la que el gobierno no debe intervenir, y constituye una preocupación global, de la que el gobierno de los Estados Unidos no se puede desentender. En el contexto de la respuesta de los bancos al plan Baker se examinan los problemas que está teniendo en la actualidad la banca norteamericana, una hidra de tres cabezas: el Sistema Federal de Crédito Agrícola, los bancos petroleros de Texas y Oklahoma y los préstamos al Tercer Mundo; este cúmulo de problemas ha hecho al gobierno norteamericano ser menos doctrinario y más preocupado con lo que está pasando en el sistema bancario del país.

Sin embargo, en la Cumbre de Tokio (mayo 1986) ni en la de París (febrero 1987) nada se acordó que pudiera aliviar el problema que el de-

rumbe de los precios del petróleo ha creado a algunos eminentes deudores como México, Venezuela, Nigeria y Egipto. Repitieron, eso sí, que el enfoque de la solución tiene que ser el de "caso por caso", para disipar las dudas y quitar las esperanzas de que los grandes de este mundo pudieran tolerar un principio de negociación global o cualquier sombra de un enfoque de fuerza. En algunas instancias del mundo industrializado parece que interesa más que los deudores no se unan que el que paguen sus deudas. Tal como iban las cosas, la crisis de México, que fue la primera explosión del problema en 1982, se ha repetido aunque en escala menor en Brasil en 1987. Los grandes bancos ya están prácticamente a salvo, pero los intereses geo-estratégicos de los Estados Unidos en América Latina estarán en mayor peligro que nunca, si México hace suspensión de pagos. Podemos contar con otra nueva ronda de soluciones desesperadas y parciales que no arreglarán nada y sólo darán la razón a los que proponen soluciones más radicales. El problema de la deuda externa latinoamericana sigue abierto.

6. CRITERIOS PARA UN JUICIO ETICO DE LA SITUACION

Primero: una cosa tiene que quedar clara después de este análisis: que las mayorías populares no deben cargar con el peso de la solución al conjunto de problemas que ha generado el endeudamiento externo de los países latinoamericanos.

Segundo: también es claro que no nos encontramos ante un simple contrato de préstamo, en que el principio del reconocimiento y pago de la deuda adquirida puede ser respetado con tal que exista la voluntad de hacerlo. El problema se ha hecho global, interesando aspectos vitales de la supervivencia económica y la viabilidad de la democracia en los países deudores.

Tercero: es asimismo evidente que hay varias responsabilidades compartidas en el surgimiento y agravación del fenómeno y que por lo tanto debe haber un reparto equitativo de cargas a la hora de buscar soluciones. Esto se afirma no sólo desde un punto de vista normativo, ético o moral, sino desde un punto de vista positivo y técnico, porque, si no se soluciona así, no se podrá solucionar de ninguna manera. Es especialmente importante que los gobiernos de los países industrializados, y sobre todo el de los Estados Unidos, reconozcan la responsabilidad en que incurrieron al dar facilidades y fomentar las actividades crediticias de los grandes bancos. Por su parte, los bancos, grandes y pequeños, que se embarcaron imprudentemente, sin buenos análisis y sin coordinación ni información adecuadas, en una operación que prometía grandes ganancias, pero implicaba riesgos nuevos, carguen con las consecuencias de sus errores de juicio. Esto significa que los bancos debieran aceptar las sanciones del mercado como pérdida de beneficios.

Finalmente, las instituciones internacionales, Fondo Monetario y Banco Mundial, deben dedicarse a solucionar equilibradamente el problema global y no solamente a salvaguardar la solidez de los grandes bancos internacionales. Sus responsabilidades se extienden también al bienestar económico de los países miembros menos poderosos. Sería muy de desear que las soluciones que estos organismos proponen no llevaran al endurecimiento de las condiciones de vida de las mayorías populares.

En consecuencia, mientras no haya voluntad de poner en marcha un proceso global de solución en que participen todos los responsables, no se puede exigir a los países deudores que emprendan acciones unilaterales y parciales, como sería cumplir con el servicio de la deuda, porque no se dan las demás condiciones que darían sentido económico y ético a estas acciones. Pedirles otra cosa es pedirles que procedan a su propia destrucción.

(Tomado de: DE SEBASTIAN, Luis, y GONZALEZ FAUS, José Ignacio: *Deuda del Tercer Mundo y Ética Cristiana. ¿Pagar o no pagar?* Cuadernos «Cristianismo y Justicia». Barcelona (España), 1987)