

PANORAMA DE LA DIVERSIDAD DE RELACIONES JURÍDICAS EN EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA *

Fernando Alejandro VÁZQUEZ PANDO

SUMARIO: I. *Pluralidad de los tipos de relaciones jurídicas.* II. *El creciente papel del Fondo Monetario Internacional.* III. *Complejidad del contexto del problema.* IV. *Falta de foros adecuados.*

I. PLURALIDAD DE LOS TIPOS DE RELACIONES JURÍDICAS

Sin duda el título de este estudio insinúa ya la complejidad de intentar un estudio de los diversos aspectos jurídicos del problema de la deuda externa, la cual resulta patente dadas: *a)* la diversidad enorme de los sujetos involucrados; *b)* la diversidad enorme del tipo de operaciones involucradas; *c)* la dispersión de la normatividad jurídica relevante, y *d)* la interconexión de las operaciones.

A inicios del año de 1982 el panorama de las relaciones jurídicas de las cuales derivaba el endeudamiento externo público o privado era de gran complejidad. Los tipos principales eran, brevemente, los siguientes:

A. Un primer tipo era el constituido por créditos otorgados por organismos internacionales.

Dentro de este primer grupo era necesario hacer varias distinciones:

a) Por una parte, algunas de tales operaciones se habían celebrado entre el Banco Mundial y México, actuando éste a través de alguna entidad oficial mexicana designada para tal efecto, como Na-

* Este trabajo está basado en algunos capítulos del libro del autor *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, el cual se encuentra en curso de publicación.

El interesado podrá encontrar en esa obra las referencias bibliográficas que por razones de espacio no se incluyen en esta exposición.

cional Financiera. En tales casos, los préstamos son considerados por parte de la doctrina como tratados internacionales, mientras otra parte de los estudiosos los consideran como una figura especial, generalmente denominada "acuerdo internacional", que si bien no es un tratado internacional regido por el derecho internacional público, tampoco son acuerdos regidos por el derecho interno de algún Estado, sino por las normas y prácticas desarrolladas por el Banco Mundial en su trato con los Estados miembros y sus instituciones. Tratándose de operaciones entre tal Banco y una entidad privada, la situación es más compleja, pues si bien estas operaciones pueden ser meros contratos, por otra parte existe un acuerdo de garantía con México, de características similares a los antes mencionados.

b) Una segunda categoría son las operaciones celebradas por la Corporación Financiera Internacional, pues éstas se traducen en la participación en el capital de entidades privadas o en financiamientos a éstas, y en ambos casos se trata de convenios comerciales y no de acuerdos internacionales.

c) Una tercera categoría son las operaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual puede otorgar préstamos "a cualquier país miembro, a cualquiera de las subdivisiones políticas u órganos gubernamentales del mismo y a cualquier empresa en el territorio de un país miembro", por lo que el régimen jurídico de las operaciones depende de las partes y características concretas de cada operación.

B. Un segundo tipo era el de préstamos o créditos otorgados o garantizados por entidades oficiales extranjeras a entidades oficiales del país. En este segundo tipo la situación jurídica es también bastante compleja, pues puede tratarse tanto de acuerdos internacionales en el sentido antes mencionado, como de tratados internacionales propiamente dichos o de contratos regidos por algún derecho nacional. Con respecto a este tema, la doctrina está aún lejos de ser pacífica.

C. Un tercer tipo, eran los créditos derivados de valores gubernamentales. En esta categoría podían diferenciarse dos subclases principales: la de títulos en manos de inversionistas no institucionales, y la de aquellos que se encontraban en manos de inversionistas institucionales.

D. Un cuarto tipo eran los créditos otorgados por bancos privados extranjeros al sector público mexicano. Aquí se encuadraba un monto muy importante, a consecuencia de la tendencia creciente del sector

público a acudir a fuentes privadas de financiamiento en lugar de a fuentes oficiales.

E. Un quinto tipo eran los créditos de proveedores extranjeros a cargo de empresas del sector público.

F. Un sexto tipo eran los créditos otorgados por bancos extranjeros al sector privado mexicano.

G. Un séptimo tipo eran los créditos otorgados por proveedores extranjeros al sector privado mexicano.

Esta enumeración, que no es exhaustiva, hace ver la enorme complejidad de la situación. No podría pretenderse manejar en términos iguales relaciones de tan diversa índole. Tampoco podría pretenderse abarcar en un estudio como éste la totalidad de los problemas jurídicos que plantean y sus posibles soluciones, por lo que es necesario limitarse a intentar una visión panorámica de los aspectos jurídicos que parecen ser más relevantes.

II. EL CRECIENTE PAPEL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Sin duda el FMI resulta una de las instituciones claves en el panorama actual de la deuda externa. La institución ha logrado adquirir una importancia extraordinaria, como se desprende incluso del crecimiento acelerado del número de sus miembros, que a finales de 1986 eran ya ciento cuarenta y ocho. Además, su campo de acción se ha venido agrandando en forma muy importante: mientras que originalmente se le concibió para dar apoyos temporales a corto plazo a los Estados miembros con dificultades transitorias de balanza de pagos, en la actualidad se ha llegado a convertir en la figura principal para que los países, especialmente los del llamado "Tercer Mundo", puedan tener acceso a los créditos exteriores, lo cual se ha agudizado por el papel cada vez más relevante que ha adquirido en la renegociación de la deuda externa de los países en vías de desarrollo.

El Fondo ha logrado convertirse en un agente capaz de construir una doctrina económica coherente y establecer políticas que se inscriben dentro de una estructura de política económica a mediano y largo plazo de orientación netamente liberal, la cual difunde a través de los acuerdos de apoyo, a pesar de que éstos carecen de naturaleza convencional vinculativa.

A pesar de que los beneficiarios de los recursos del Fondo son fundamentalmente los países en vías de desarrollo y aunque éste muestra una tendencia a ampliar la disponibilidad de los recursos y a

facilitar el acceso a ellos, el Fondo ha recibido las críticas más acerbas precisamente de tales países. Así, por ejemplo, han denunciado la falta de posibilidad real de influir en las políticas del Fondo, dado el sistema de votación que, para algunos autores, esconde en realidad un sistema de tipo plutocrático, según el cual un grupo minoritario de países altamente desarrollados tiene un poder decisivo prácticamente absoluto dentro de la institución, llegando al extremo de que algunas de las medidas más importantes no puedan ser tomadas sin el beneplácito de los Estados Unidos de América o, en su caso, sin el de los miembros de la Comunidad Económica Europea. De ello resulta que la política económica "impuesta" por el Fondo es decidida por un grupo minoritario no usuario de sus recursos, y tiene que ser seguida y obedecida por un grupo mayoritario de países en vías de desarrollo, que carecen de posibilidades reales de influir en las decisiones del Fondo.

Por otra parte, si bien es cierto que los propósitos del FMI continúan siendo los mismos que en el momento de su creación, principalmente el de asegurar la cooperación monetaria internacional mediante el apoyo a los Estados miembros para resolver problemas de balanza de pagos, las condiciones en que se ejerce dicha función han cambiado severamente a partir de los años setenta, y ya para los ochenta el uso de los recursos del Fondo por parte de los países industrializados ha perdido totalmente su importancia, ya que casi la totalidad de tales recursos se dirigen en la actualidad a los países en vías de desarrollo, con lo cual el uso de tales recursos, lejos de tener como objetivo el mantenimiento de tasas fijas de cambio, se ha convertido en un medio para impulsar ajustes de política económica, utilizando las modificaciones de tipo de cambio como mero instrumento de tales ajustes.

Poco a poco los *stand-by arrangements*, que nacen como una medida para facilitar el acceso de un Estado miembro a los recursos del Fondo, se han ido convirtiendo en instrumentos que, por su condicionalidad creciente, permiten al FMI determinar en forma cada vez más amplia y profunda la política económica del país beneficiario, sin que las críticas que dicha condicionalidad ha recibido por parte de los países en desarrollo hayan podido aminorarla, sino más bien la han profundizado e incluso ampliado debido a la colaboración cada vez mayor entre el Fondo y el Banco Mundial, y al papel cada vez más importante que ha ido adquiriendo el FMI en la renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo. Ante esta situación, la

afirmación según la cual los *stand-by arrangements* por su naturaleza jurídica no son convenios obligatorios, parece ser más bien una forma de proteger la capacidad de intervención del Fondo, y no la soberanía de los Estados miembros.

Las políticas del Fondo han sido criticadas fuertemente desde diversos aspectos: se le reprocha el carácter estricto e idealista de sus criterios cuantitativos, se cuestiona la eficacia de las devaluaciones y, en forma más general, se cuestiona el que tales políticas a corto y a largo plazo sean compatibles.

Las críticas han ido más allá al hacer notar que los programas auspiciados por el Fondo tienen efectos negativos sobre otras variables económicas como el ingreso global, el nivel de precios y, sobre todo, un costo social elevado, en tanto que contribuyen pesadamente a un deterioro del reparto del ingreso entre las diversas capas sociales del país.

La condicionalidad del FMI plantea una problemática política delicada, a pesar de que el Fondo pretende siempre tener un carácter neutral o apolítico. Sin embargo, es evidente que sus programas, en la medida en que pretenden una ampliación del sector externo de la economía, llevan a una redistribución del ingreso en favor del capital y a costa del trabajo, lo cual tiende a crear graves tensiones sociales. Adicionalmente, dichos programas plantean una problemática interna delicada, ya que pretenden disminuir el papel del Estado en la economía, siendo que en los países en desarrollo el Estado necesariamente necesita intervenir en forma dinámica, a fin de activar el proceso de desarrollo.

El análisis de los *stand-by arrangements* del FMI plantea problemas bastante delicados. Es bien conocida la opinión de sir Joseph Gold según la cual no se trata de acuerdos internacionales, sino de decisiones del FMI, a pesar de lo cual éstas dan lugar a obligaciones a cargo de los países miembros, al menos por lo que se refiere a las obligaciones de consulta y de readquisición. Aun cuando la opinión de Gold encuentra muchos seguidores, no dejan de existir las voces en desacuerdo de aquellos autores que consideran que en realidad se trata de verdaderos acuerdos internacionales.

Tres han sido los intentos de explicación de los *stand-by arrangements*: el de considerarlos como acuerdos internacionales, el de considerarlos como *gentlemen's agreements* y, por último, el de considerarlos como una resolución o decisión del Fondo que tan sólo establece los términos para el uso de sus recursos. Sin duda la última

de las explicaciones, desde hace tiempo propuesta por Gold, es la que parece llevar a una mejor catalogación de dichos acuerdos. Sin embargo, la explicación de Gold, si bien puede resolver satisfactoriamente el tema atinente a la naturaleza jurídica de la *letter of intent* y del *stand-by arrangements*, deja sin resolver el problema de la naturaleza contractual de la adquisición de divisas hecha por el Estado miembro.

Las conclusiones de Joseph Gold hacen pensar que muchas de las cláusulas frecuentemente incluidas en los contratos entre la banca comercial y los Estados, a través de las cuales se pretende vincular en alguna forma dichos contratos con las transacciones entre un Estado miembro y el FMI, resultan inadecuadas, como el mismo Gold ha hecho notar en más de una ocasión. Por otra parte, tal vinculación puede conducir a que los programas propuestos por los Estados al FMI y los *performance criteria* se conviertan en jurídicamente obligatorios, lo cual va en contra del propósito deliberado del FMI, al decir de Gold.

Sin duda, dada la peculiar naturaleza de los *stand-by arrangements*, al igual que de los *extended arrangements*, las críticas hechas por Gold a las prácticas de redacción que se advierten en los contratos celebrados por la banca comercial, son en ocasiones aplicables a las cláusulas que se han utilizado en algunos contratos firmados por México o por empresas del sector público mexicano.

III. COMPLEJIDAD DEL CONTEXTO DEL PROBLEMA

Sin duda, la exigencia de plantear el problema de la deuda en un contexto más amplio, en la que tanto han insistido los llamados países en vías de desarrollo, es reflejo de una necesidad real a nivel internacional: la de buscar un orden económico internacional más justo.

Pero si a nivel internacional la exigencia de plantear el problema de la deuda en el contexto del comercio internacional y del derecho al desarrollo parece evidente, en el orden interno el problema se sitúa, en gran medida, como una consecuencia de una política económica cuya base de sustentación está lejos de gozar de una legitimación clara en el caso de México.

En efecto, a nivel interno, el problema de la deuda es una consecuencia de una política económica que asigna al gobierno un papel preponderante en la gestión económica, la cual se lleva a cabo gracias a un gasto público excesivo cuyo déficit es financiado mediante un

endeudamiento —interno y externo— cada vez mayor y menos productivo. Así, en este nivel el debate se sitúa en el viejo problema de determinar el papel del gobierno y el de los particulares en la gestión económica. El gobierno ha pretendido resolver el debate adoptando primero la tesis del llamado “nacionalismo revolucionario”, la cual es fuertemente intervencionista, y después la de la llamada “rectoría económica del Estado”, que sigue la misma tendencia intervencionista, al menos en su aplicación real.

Volviendo al aspecto internacional, el predominio de los países industrializados en el establecimiento de políticas del FMI hace pensar en la necesidad de reforzar el sistema interamericano y, más concretamente, la integración latinoamericana. Sin olvidar la necesidad de renovación interna, hay que tomar en cuenta la responsabilidad de los acreedores en la problemática actual de la deuda. Sería interesante reflexionar en las resoluciones de los tribunales estadounidenses en los casos resueltos sobre el tema de la responsabilidad de los bancos prestamistas.

Dado el tiempo transcurrido desde el inicio de la llamada “crisis de la deuda externa”, parece conveniente detenerse a meditar sobre lo hecho y lo realizado para finalizar sugiriendo algunas ideas orientadoras para el futuro.

Si se analizan los pasos dados hasta ahora para resolver la llamada crisis de la deuda externa, pueden descubrirse tres tendencias principales:

- a) Renegociar la deuda, estableciendo nuevos vencimiento (los diversos convenios de reestructuración);
- b) Convertir deuda pública en inversión de capital (programa de conversión de deuda por inversión);
- c) Disminuir el monto de la deuda externa (programa de conversión de deuda por bonos; negociaciones actuales).

Sin embargo, el problema de la deuda externa persiste, e incluso el monto de la misma ha aumentado en los últimos cinco años para llegar a los 102,400 millones de dólares en marzo de 1987. Resulta desagradablemente sorprendente tal resultado si se toma en consideración el enorme esfuerzo realizado por México y el cumplimiento —en general— de los programas sometidos al FMI para reajustar la economía. Hasta la fecha se han celebrado multitud de convenios y contratos para reestructurar la deuda pública externa, con el resul-

tado de que ésta es ahora aún más cuantiosa que hace seis años, y se proyecta hacia adelante hasta el año 2008.

Por otra parte, los montos a pagar por servicio de la deuda en los próximos años, implican destinar una gran cantidad de recursos al exterior. El siguiente cuadro muestra las estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por lo que se refiere a la relación entre exportaciones y servicio de deuda externa:

<i>Pagos de intereses</i>	1988	1989	1990	1991	1992
Total (miles de millones de dólares)	8.5	8.7	8.8	9.0	9.1
% de exportaciones totales	28.8	26.5	24.5	22.6	20.9
<i>Pagos de interés más amortizaciones programadas</i>	15.2	16.1	18.1	18.1	17.8
% de exportaciones totales	51.8	49.3	50.4	45.8	40.8

Lo anterior muestra con toda crudeza el enorme peso de la deuda externa en la economía mexicana. Tal parece que hasta la fecha lo hecho es una gran cantidad de convenios y contratos, pero lo realizado es apenas aplazar un poco un problema de dimensiones gigantescas.

Tal vez el problema de la deuda consista precisamente en plantearlo como tal: un problema financiero de endeudamiento, cuando en realidad se trata de un problema de dimensiones mucho más amplias y que requiere ser planteado en su dimensión correcta, so pena de continuar dando pasos concretos.

Mientras no se plantee el problema en su contexto correcto: el de las relaciones económicas internacionales, no podrá ser resuelto.

Hoy es ya un lugar común insistir en que los países endeudados sólo podrán cubrir el servicio de su deuda externa si logran crecer. El secretario general de las Naciones Unidas ha destacado las vinculaciones entre el problema de la deuda externa con las cuestiones de comercio, acceso a los mercados, funcionamiento del sistema financiero y monetario internacionales, el comportamiento de la banca comercial, flujo de financiamiento oficial para programas de desarrollo y la interacción de las economías de mercado desarrolladas. Por tanto, es evidente la necesidad de centrar la atención en programas orientados al desarrollo, lo cual implica necesariamente ubicar al problema de la deuda en un contexto mucho más amplio: el orden económico internacional. Los

países no crecen por el hecho de aplazar los vencimientos de la deuda.

Brevemente, es necesario desarrollar nuevas estructuras económicas internacionales que permitan al país desarrollar tecnologías de punta y productos que sean adquiridos en el exterior. Lo anterior implica modificar la estructura actual, en la que los países altamente endeudados son exportadores de mano de obra barata y de materias primas baratas e importadores de tecnologías y productos terminados caros. Para lograr lo anterior, es necesario que cada una de las partes desempeñe adecuadamente su papel:

1. Es indispensable revisar e incrementar las cuotas del FMI, y que éste modifique su enfoque de la condicionalidad hacia programas orientados al crecimiento;

2. El Banco Mundial debe incrementar su actividad otorgando financiamientos para apoyar proyectos específicos orientados a la producción de tecnologías de punta e industrias avanzadas, en lugar de insistir en una condicionalidad del tipo de la auspiciada por el FMI;

3. Es esencial aumentar las disponibilidades del Banco Interamericano de Desarrollo, y mantenerlo como una entidad multilateral, en lugar de tratar de vincularlo a la condicionalidad del FMI y convertirlo en un instrumento bilateral;

4. Se requiere financiamiento de la banca comercial para desarrollar nuevos proyectos, no sólo para financiar parcialmente el servicio de la deuda externa;

5. También se requiere financiamiento para la exportación de productos mexicanos;

Si no se logra lo anterior, los países altamente endeudados tendrán que optar por las medidas unilaterales. Es evidente que no existiría un problema de deuda como el actual, si las exportaciones del país y el flujo de capitales hacia éste fueran por una cuantía suficiente para cubrir los pagos de la deuda y permitir un crecimiento interno razonable. El problema sería diverso si no se estuviera dando una situación angustiante: que México esté transfiriendo al exterior recursos mucho más cuantiosos que los que recibe del exterior.

IV. FALTA DE FOROS ADECUADOS

Si se piensa en lo anterior, parece evidente que una mesa de negociaciones entre un secretario de Hacienda y un conjunto de bancos acreedores no es el foro adecuado para plantear y resolver el problema. Tampoco lo es el FMI, pues éste carece de posibilidades de actua-

ción en el amplísimo ámbito del comercio internacional, inescindiblemente unido a la problemática de la deuda, Tampoco parece serlo el Club de París, por el enfoque meramente financiero de éste.

Ante la inexistencia de un foro adecuado para plantear y resolver adecuadamente el problema de la deuda en su contexto necesario e inescindible, no debe olvidarse que lo que está en juego no es el cumplimiento de un contrato —o de muchos contratos— de naturaleza mercantil, sino que se está hablando de la sobrevivencia de un país y de su ubicación en las relaciones económicas internacionales.

En el estado actual de evolución del derecho internacional público, corresponde a los Estados mismos el tutelar sus derechos unilateralmente —si bien en forma pacífica—. Por lo mismo, parece indispensable que el gobierno mexicano adquiera conciencia de las dimensiones del problema, y en su carácter de miembro de la comunidad internacional, como Estado soberano, tome las medidas necesarias para enfrentar adecuadamente el problema.

Parece evidente que siendo lícita la moratoria de la deuda externa en ciertos supuestos, también lo es, en supuestos similares, el que un Estado reestructure unilateralmente sus obligaciones financieras, a fin de no poner en peligro su subsistencia.

Para lo anterior, resulta indispensable que el tema de la deuda se ubique en su contexto económico: los términos de intercambio.

El servicio de la deuda debe estar vinculado a la cuantía y precio de las exportaciones mexicanas, los flujos de capital y el crecimiento interno. Solamente logrando un equilibrio entre tales factores y el pago de la deuda externa se puede llegar a una solución jurídicamente justa y políticamente aceptable.

Si el problema de la deuda se continúa contemplando como un mero problema de cumplimiento de contratos mercantiles, no se hallará solución, pues tal planteamiento es parcial y, sobre todo, olvida que lo que está en juego es un Estado y no una negociación mercantil.

El futuro de un Estado no es materia de negociación con un grupo de bancos comerciales, por importantes y poderosos que éstos sean.

Si la comunidad internacional no ha sido capaz de crear aún un foro adecuado para la solución de este tipo de problemas, la autotutela es la vía legítima conforme al derecho internacional público para establecer, por el Estado afectado, la solución.

Sin duda, esa falta de foro adecuado es un elemento de gran importancia en el análisis de figuras que, como el estado de necesidad, puede justificar a nivel internacional un acto unilateral del Estado para adecuar su cumplimiento a sus circunstancias específicas.