

## CAPÍTULO SEXTO

### GRUPOS DE PRESIÓN Y DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA. DESARROLLO Y DEMOCRACIA

I. Introducción . . . . .	113
II. La situación de la deuda latinoamericana . . . . .	114
III. Bancos trasnacionales y política latinoamericana	118
IV. Conclusiones. Deuda externa y desarrollo en mo- mentos de crisis mundial . . . . .	122

## CAPÍTULO SEXTO

# GRUPOS DE PRESIÓN Y DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA. DESARROLLO Y DEMOCRACIA

## I. INTRODUCCIÓN

El éxito relativo de la economía estadounidense de posguerra, empezó a dar marcha atrás a mediados de la década de los setenta.

Profundas transformaciones políticas y económicas dieron origen a un nuevo cuadro en las relaciones entre Estados Unidos de América y América Latina.

La crisis de la deuda regional, a partir de agosto de 1982, que venía proyectándose desde la década pasada, como su carácter estructural, empezó a dar cuenta de una nueva e incontrolada situación que ha colocado a algunos países (Brasil, Bolivia, etcétera), ante una moratoria unilateral.

Ante la complejidad del tema, sus distintos enfoques permiten proponer tres versiones sobre el problema:

1. El análisis del tema en relación con los principales grupos de presión involucrados: la banca privada transnacional, de una parte; el grupo de naciones latinoamericanas, por otra.

2. La banca privada transnacional, a su vez, plantea dos ideas importantes:

- a) El creciente proceso de “privatización” de la deuda de los bancos comerciales.

- b) La discusión sobre relaciones Estados Unidos de América-América Latina en términos del modelo de desarrollo transnacio-

nal implantado en la región, observando su vinculación o no a los conglomerados transnacionales y a la emergencia de un nuevo autoritarismo regional.

3. La concertación de un poder negociador latinoamericano (Consenso de Cartagena hasta Declaración de Bariloche), en términos de un grupo de presión regional que actúa sobre la relación Estados Unidos de América-América Latina, como sobre el sistema bancario transnacional.

Este capítulo está dedicado a trazar e identificar los principales problemas relacionados con la actuación de dichos grupos de presión en el manejo y crisis de la deuda. Se trata de un primer acercamiento a una realidad multidimensional y compleja.

## II. LA SITUACIÓN DE LA DEUDA LATINOAMERICANA

Los fenómenos de privatización y creciente politización del debate sobre la deuda han enmarcado una realidad que se venía planteando desde antaño: el problema de la deuda externa se inscribe o debiera inscribirse en el largo camino de un nuevo orden internacional (tema que bajó su diapasón en esta década), y de las relaciones Norte-Sur.

En realidad, el tema de la deuda como momento límite de las relaciones económicas internacionales está señalando, quiérase o no, el cénit de aquel vetusto orden mundial diseñado y repartido en las cumbres de Yalta y Postdam, y expresado en los Acuerdos de Bretton-Woods y en la Carta de San Francisco.

Por ejemplo, la Cumbre de la APEC (2002) no se pronunció sobre la deuda, es decir, el problema de fondo consiste en establecer un nuevo (y global) orden internacional, que examine y regule las relaciones políticas y sociales del mundo de hoy. Aún más, como hemos escrito en otros trabajos, se trata de discutir las posibilidades de un convenio internacional sobre la deuda externa que resuelva los conflictos presentes y sancione los requisitos y condiciones del porvenir.

Claro que esta proposición debe entenderse como una parte mínima del conjunto de negociaciones por dotar al sistema internacional de un nuevo orden, justo y duradero.

Esto nos lleva, más específicamente, al asunto de la inserción de América Latina en el sistema actual, en que se ve afectada la calidad de vida, la soberanía y la autodeterminación de los países subdesarrollados, constituyendo un conjunto de problemas que están relacionados con los derechos humanos y con la polémica sobre la aprobación de una nueva Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración que, en mi opinión, debiera enfatizar el papel de los derechos económico-sociales, e incorporar algunos de los principales derechos de solidaridad, como sería el caso del derecho al desarrollo.<sup>158</sup> Con la devaluación del papel del sistema de Naciones Unidas, después de la Guerra de Afganistán (2002), habría que repensar las características de los nuevos sistemas de Naciones Unidas.

Latinoamérica, históricamente adscrita a la zona de influencia estadounidense, *hinterland* reservado a la dominación y experimento de las políticas económicas diseñadas desde los centros, ha visto caer su ubicación en el sistema jerárquico globalizado.

Para decirlo en términos de la CEPAL:

En efecto, una proporción considerable de las divisas generadas en la región (entre el 34 y el 40% en la actualidad, aunque con diferencias importantes de un país a otro) así como un elevado porcentaje del ahorro interno (alrededor de la cuarta parte) se encuentran comprometidos en el servicio de la deuda. Se plantea así un serio dilema: la capacidad de importación de la mayoría de los países se ha visto restringida a tal punto que muchos de ellos no pueden crecer en el presente...<sup>159</sup>

158 Cfr. Tardu, Máxime, "Nuevos mitos, nuevas tensiones. Las Naciones Unidas y los derechos humanos", *Le Monde Diplomatique*, México, año 9, núm. 98, marzo-abril de 1987.

159 Cfr. CEPAL, "El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones", *El Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, año XLVII, núm. 5, 2 de febrero de 1987.

La región ha declinado ostensiblemente en sus principales indicadores de bienestar económico y social. Esta pérdida de *status* se ha expresado claramente en un descenso en el nivel de vida de sus habitantes debido a múltiples razones: baja del volumen del comercio exterior latinoamericano (especialmente de los países no exportadores de petróleo), altas tasas de interés en los mercados financieros, reversión del ingreso de capitales, aumento de los pagos del servicio de la deuda,<sup>160</sup> desmantelamiento considerable del Estado de bienestar, especialmente en los sectores de salud, vivienda y educación.

El modelo global, con pretensiones mundiales, pretende un “Estado mínimo”, en que se discute si en el nuevo orden mundial (1989-2002), el Estado podría satisfacer las necesidades sociales.

El aumento de las tasas de interés revela la ceguera de las instituciones bancarias, en una especie de carrera hacia la bancarrota, colocando a los países deudores (Brasil, Ecuador), ante la imposibilidad real de pagos.

Asimismo, el fracaso de la tesis recuperacionista, que esperaba una mejoría notable de la economía mundial, propiciando un mayor crecimiento económico de los países desarrollados:<sup>161</sup> se dice que la Guerra de Afganistán fue planteada para permitir la recuperación de la economía estadounidense: el “eje del mal”.

En el área latinoamericana, el fracaso de las políticas de austeridad, y el aumento de los créditos para permitir los pagos vencidos, está revelando la necesidad de acción del Estado interventor para hacer frente a la mora de la deuda.

Brasil declaró una suspensión unilateral y parcial del pago de la deuda (US \$68 billones) en febrero de 1987. Ecuador propone una suspensión del pago de intereses. Chile ha sugerido la parálisis del pago de intereses por intervalos de seis meses a un año.

160 SELA-CEPAL, “Base para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional”, Documento de Trabajo, 2000.

161 Esta tesis se encuentra en el estudio del Institute for International Economics (Washington), cuyo autor es Cline, W. R., denominado *International Debt and the Stability of World Economy*, septiembre de 1989.

Argentina renegoció con bastante flexibilidad los 30,000 millones de dólares de su deuda, lo cual le permite un respiro momentáneo. México, por último, renegoció la deuda mediante una programación de corto plazo. El fracaso del Plan Baker, por incumplimiento de los países acreedores, que no aumentaron sus créditos a los 19 países seleccionados para el experimento, ha vuelto a colocar el tema de la condonación de intereses y/o del capital a la orden del día.

En efecto, el Plan Bradley propone una condonación parcial de las deudas y de los intereses.

El Congreso de Estados Unidos de América, por su parte, discute la creación de un banco multilateral destinado a comprar las obligaciones de los países subdesarrollados por bancos comerciales con una tasa de descuento, a partir de una nueva valoración, pudiendo vender estos compromisos a los propios países deudores o en otros mercados.<sup>162</sup>

Por otra parte, se discute la validez jurídica de los contratos de la deuda, en términos de su legalidad y legitimidad ante el derecho internacional. Se argumenta y se invocan los principios contenidos en la cláusula *rebus sic stantibus* (modificación de circunstancias), enriquecimiento ilícito o imposibilidad de cumplimiento de las obligaciones internacionales, que analicé en el capítulo anterior.

Es más, empieza a encontrar eco la propuesta de asociar el pago de la deuda a los ingresos por exportaciones de cada país, argumentando, como señaló CEPAL en su Reunión de México (febrero de 1987), que es necesario “crecer para pagar” los servicios de la deuda. Lo cierto es que la deuda latinoamericana es mayor en la actualidad que en 1982, si se considera que hoy alcanza al equivalente de cuatro veces las exportaciones anuales del conjunto de los países de la región.<sup>163</sup>

162 Díaz Müller, Luis, *Deuda y desarrollo de América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

163 Navarrete, Jorge E., “El manejo de la deuda latinoamericana: políticas y consecuencias”, *Comercio Exterior*, México, vol. 37, núm. 1, enero de 1987.

### III. BANCOS TRANSNACIONALES Y POLÍTICA LATINOAMERICANA

Hay dos grupos de presión internacional que actúan sobre el problema de la deuda desde intereses distintos: la banca privada transnacional y el grupo latinoamericano.

La banca privada transnacional ha asumido un papel protagónico en el manejo de la deuda. Se habla de una privatización que complica la negociación, por cuanto se trata de un número considerable de bancos, con intereses diversos. Asimismo, no existe un criterio común o compartido entre la actitud de los bancos acreedores estadounidenses y europeos. En este último caso, incluso se ha llegado a plantear la idea de “castigar” los intereses, o disminuir o endosar los adeudos, a semejanza del denominado Plan Bradley:

Sin embargo, el evento más importante durante este periodo fue el hecho de que el financiamiento de los déficit de la balanza de pagos de los países en vías de desarrollo se efectuó cada vez más por medio de la banca privada. En 1958, el 72% de los préstamos a los países en vías de desarrollo salieron de fuentes públicas. En 1982, 60% de estas deudas, de los bancos privados occidentales. La relación entre las fuentes privadas y públicas de la deuda externa de los países en vías de desarrollo había sido revertida. Para los países deudores esto significa esencialmente que los préstamos privados generalmente son de madurez más corta y soportan condiciones más duras...<sup>164</sup>

Los bancos han asumido una actitud inflexible, sin prórrogas, frente al problema. Ha sido en el Senado estadounidense donde se han levantado algunas propuestas destinadas a encontrar soluciones políticas, ante la disyuntiva y la convicción creciente de la imposibilidad de pagos.

164 Vidal, Gregorio *et al.*, “La crisis financiera”, en Huffsamid, Jörg, *La estrategia del dólar y la crisis financiera internacional*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1986, pp. 60 y 61.

Desde el punto de vista latinoamericano, la cuestión se ha venido planteando en bloque, con una cierta idea de unidad regional.

La Declaración de Cartagena (1984) enfatizó los criterios de solución en bloque:

Los países del Consenso han hecho una Propuesta de Emergencia para las negociaciones sobre deuda y crecimiento. Esto consiste, especialmente, en un retorno a las tasas de interés a sus niveles históricos, un aumento en los flujos de fondos y una diferenciación de tratamiento entre la deuda actual y la futura. Se propone como criterio un mantenimiento de los niveles reales de crédito de la banca comercial y un incremento neto anual de 20% de los recursos canalizados hacia la región.<sup>165</sup>

La idea de la vulnerabilidad externa de la región ha ido plasmando el criterio de la corresponsabilidad y de los sacrificios compartidos entre acreedores y deudores.

Las estrategias de solución que se vienen planteando se relacionan con dos aspectos principales:

1) El primero: ganar tiempo mientras se corrigen naturalmente las deficiencias en la economía mundial. La recesión en Estados Unidos de América, después del 11 de septiembre, tiende a prolongarse.

2) El segundo: aliviar en grado importante el peso de la deuda.

En esta última opción, se viene argumentando, con razón, que debe reducirse el monto de los pagos de la deuda.<sup>166</sup>

Los países latinoamericanos han centrado su atención en las limitaciones al abono de la deuda, según la capacidad de pago del deudor, o de sus ingresos por exportaciones; y tendríamos que añadir la idea de relacionar el pago de la deuda, no ya a

165 CEPAL, *El problema de la deuda: gestión, desarrollo, crisis y perspectivas*, México, abril de 1986, p. 45.

166 *Ibidem*, p. 45.

un porcentaje de los ingresos por exportaciones, sino a una tasa del crecimiento anual de cada país.

En sucesivas conferencias latinoamericanas se ha venido abordando la política (estrategia) a seguir.

La Declaración de México (enero de 1987) insistió sobre el carácter estructural del problema.

El documento suscrito por los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, al término de la conferencia extraordinaria, parte de las bases que para promover el desarrollo económico y social deben fundamentarse en el compromiso de fortalecer los procesos democráticos en un clima de libertad, justicia y equidad social.<sup>167</sup>

El origen de la crisis estructural que atraviesan los países de América Latina es básicamente de carácter externo y se encuentra reflejada en las altas tasas de interés, además, por el hecho de haberse convertido, dichos países, en exportadores netos de recursos financieros; también por el continuo deterioro de los términos de intercambio.

Como el sacrificio realizado no ha permitido hacer frente simultáneamente al pago del servicio de la deuda y al logro de los objetivos de desarrollo, ya que el PIB por habitante ha caído, se han profundizado los problemas sociales. Los grandes desequili-

167 1. Recobrar el crecimiento económico e introducir cambios estructurales para restaurar una estabilidad duradera y elevar el bienestar social de la región. 2. Buscar en el corto plazo controlar la inestabilidad de los precios y del sistema financiero con el menor costo posible en términos de actividad económica. 3. Vincular deuda, financiamiento y comercio en forma integral y en una perspectiva en mediano plazo. 4. Promover un entorno de la economía mundial que permita el crecimiento sostenido de la economía regional. 5. Adecuar el mandato, los recursos y las fórmulas de condicionalidad de los organismos financieros multilaterales a las nuevas condiciones de la economía mundial y a la nueva realidad de América Latina y el Caribe. 6. Promover la plena aceptación por parte de los bancos acreedores de su corresponsabilidad en la generación y solución del problema de la deuda. 7. Redoblar los esfuerzos de modernización y cambio estructural de nuestro aparato productivo para poder insertarnos eficientemente en los nuevos patrones industriales y las nuevas corrientes comerciales de la economía mundial. 8. Seguir revisando el tamaño, las formas de intervención y los niveles de productividad del sector público, para liberar recursos, descentralizar decisiones, y a la vez garantizar los compromisos fundamentales del Estado. 9. Impulsar la integración económica entre los países de América Latina y el Caribe, y 10. Fortalecer las instituciones latinoamericanas.

brios estructurales, internos y externos, hacen imperioso que las políticas que se adopten satisfagan las necesidades de desarrollo de los países de la región, teniendo en cuenta sus particularidades.

En los próximos años, el objetivo será el de contrarrestar las tendencias recesivas todavía dominantes y posibilitar el desarrollo auténtico, humano, sostenible. El modelo de la globalización neoliberal (1990-2002) lo analizo en el capítulo final.

La definición de una nueva política de desarrollo deberá estar vinculada al proceso de democratización y estar caracterizada por: *a)* Enfoques innovadores de estabilización y ajuste, que privilegien el crecimiento y desarrollo; *b)* Esfuerzos sistemáticos y sostenidos encaminados a ampliar y transformar las estructuras productivas; *c)* Promoción del ahorro interno y su orientación hacia inversiones productivas que contribuyan al proceso de recuperación económica y de desarrollo; *d)* Distribución más equitativa de los costos y frutos del progreso material.

Por otra parte, las orientaciones que permitirán reducir la vulnerabilidad extrema de la economía regional y avanzar en el establecimiento del nuevo orden económico internacional tendrán que fundamentarse en la solución al problema de la deuda externa, reformar el sistema monetario, financiero y comercial, así como el del comercio internacional.

En cuanto a la solución del problema de la deuda externa, se afirma que:

La deuda externa no puede ser pagada en las condiciones actuales y sin un desarrollo económico sostenido. La única vía para alcanzar una solución global y permanente al problema de la deuda externa es entablar urgentemente un diálogo político entre acreedores y deudores, basado fundamentalmente en el principio de la corresponsabilidad y el derecho al desarrollo.

Para ello se hace necesario, entre otros mecanismos y medidas, ajustar el servicio de la deuda a la capacidad real de pago de cada país, limitar dicho servicio en función del ingreso por exportaciones

o del comportamiento de otras variables económicas, revertir la transferencia neta de recursos que nos afectan y darle un tratamiento diferenciado a la deuda actual y a la futura... se requiere además condiciones inmediatas y simultáneas en el ámbito monetario, financiero y comercial.<sup>168</sup>

Para finalizar, aunque el peso de la crisis ha sido soportado unilateralmente, sin eludir responsabilidades, los países latinoamericanos reclaman una respuesta de los países desarrollados, convencidos de que la cooperación entre naciones constituye un elemento importante para impulsar un desarrollo de largo plazo.

De la Declaración de Cartagena (1984) a México (1987), mediaron una serie de circunstancias político-económicas que gravitarán en el manejo del futuro de la deuda. La imposibilidad de pagos del Brasil, con una deuda de 108 millones de dólares, significó un parteaguas en el manejo y estrategia de la deuda. La declaración de moratoria (19 de febrero de 1987) o suspensión de pagos por 90 días de los intereses, pudieran entrar a considerarse como una opción legítima la cuestión de la moratoria unilateral.

#### IV. CONCLUSIONES. DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO EN MOMENTOS DE CRISIS MUNDIAL

La mayoría de los estudios sobre la deuda recuerdan la importancia que tiene para los países desarrollados el ahorro interno y el crecimiento global de cada país.

En esta idea, ciertamente puede hablarse de una visión latinoamericana sobre el problema, que se ha expresado en un conjunto de criterios comunes (corresponsabilidad, negociación global, separación de la deuda presente y futura, etcétera), que permite escribir sobre la acción de un poder regional latinoamericano, en cuanto a la deuda.

Los bancos privados, por su parte, también han ideado mecanismos de acción conjunta que se expresan en reuniones de

168 *Comercio Exterior*, febrero de 1987, p. 85.

acreedores y en la coordinación de políticas futuras. Con todo, entre ambas partes media un abismo importante en cuanto a la manera de percibir estos problemas.

La idea de un código de conducta sobre la deuda externa, habida cuenta de que este problema atravesará el siglo que vivimos, permitiría fijar las condiciones de la negociación, al considerar la capacidad de pago y el crecimiento de los países deudores para el 2000 y los siguientes años.

La reciente Declaración de Santo Domingo (Punta), de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes, noviembre de 2002, arrojó algunas luces sobre el tema.

Primero, no hubo un pronunciamiento específico sobre el tema de la deuda; segundo, sí existieron algunas críticas al FMI y al Banco Mundial; especialmente, por la situación de Argentina.

Sin embargo, puedo concluir que el tema de la deuda externa continúa siendo una asignatura pendiente, con un grave deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente del bajo perfil que al tema le otorgó la Cumbre de Johannesburgo (2002).