

Deuda externa, estrategia de desarrollo y política

Aldo Ferrer*

Desde 1982 han ocurrido cambios extraordinarios en las relaciones financieras internacionales de América Latina. Desde ese año hasta 1986, la transferencia neta negativa de recursos asciende a alrededor de 132 000 millones de dólares. Hasta 1981, el servicio de intereses de la deuda externa se financiaba con entradas netas de capital. Entonces, los países latinoamericanos retenían para su consumo e inversión internos la totalidad de su producto y las divisas generadas por las exportaciones. Desde 1982, los servicios de la deuda se financian con recursos propios de los deudores y equivalen a 4% del producto, un tercio de las exportaciones y 50% del ahorro neto regionales. El monto transferido al exterior probablemente disminuirá de los niveles registrados en el quinquenio 1982-1986, pero el signo negativo de las transferencias financieras no cambiará en el futuro previsible.

Estos hechos extraordinarios tienen profundas consecuencias políticas en el ámbito interno de cada deudor y en sus relaciones internacionales. Replantean, al mismo tiempo, las estrategias de desarrollo y la ubicación de los países latinoamericanos en el sistema mundial. En trabajos anteriores se exploró la gestación de la crisis de la deuda externa y sus repercusiones para el desarrollo, la democracia y la soberanía.¹

En este trabajo se analiza la evolución de la crisis de la deuda desde 1982 hasta la actualidad. Con este propósito se divide el período en dos etapas, en las cuales se aprecian cambios importantes en las posiciones negociadoras tanto de los países deudores como de los acreedores. Finalmente, se explora la evolución probable de los acontecimientos a partir de los desafíos planteados por los cambios extraordinarios observados en las corrientes financieras de América Latina.

1. Aldo Ferrer: "Debt, Sovereignty and Democracy in Latin America", en *The Lingering Debt Crisis*, Ed. Khadija Haq, SID, Islamabad, Pakistán, 1985; *Europe and Latin America in the World Economy*, Colin I. Bradford Jr. (ed.), Yale Center for International Studies, New Haven, 1985; *Problemas d'Amérique Latine*, La Documentación Française, núm. 74, 4o. trimestre de 1984, y *Cooperazione allo sviluppo*, Sansoni Editore, Florencia, 1985. También: "From the debt crisis to financial viability", en *Journal of Development Planning*, ONU, Nueva York, 1985. Las versiones castellanas de estos trabajos aparecen en los libros del autor: *Vivir con lo nuestro*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1983; *Poner la casa en orden*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1984, y *El país nuestro de cada día*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985.

La primera etapa: 1982-1984/85

Vamos, en esta primera etapa, los planteos básicos y las políticas adoptadas por los países deudores de América Latina. En el Consenso de Cartagena y en múltiples declaraciones de jefes de Estado y responsables de la conducción económica, se destacaron los vínculos indivisibles entre la deuda, el comercio internacional y el crecimiento. Con muy buenas razones, los deudores señalaron la imposibilidad de sostener un proceso de ajuste a largo plazo sin crecimiento económico y con el deterioro de las condiciones de su comercio exterior. Al mismo tiempo, destacaron la corresponsabilidad de la crisis de la deuda entre sus tres principales actores: los deudores, los bancos acreedores y los países industriales. Los primeros como resultado de los errores en sus políticas de balanza de pagos en la década de los setenta. Los bancos, por sus imprudentes políticas de préstamos en la misma época y, después de 1982, por el violento recorte de los créditos. Los países industriales, por sus políticas que provocaron el aumento de la tasa de interés y el deterioro de diversas exportaciones latinoamericanas.

A partir de estos planteos, los países latinoamericanos adoptaron tres decisiones principales. *Primero*, reclamar un diálogo político con los países industriales y los bancos acreedores para resolver el problema en un contexto amplio de crecimiento y expansión del comercio. *Segundo*, acortar programas de ajuste y estabilización con el FMI y negociar individualmente con éste y con los bancos acreedores. *Tercero*, pagar casi la totalidad de los intereses devengados, asumiendo el extraordinario costo económico, social y político del ajuste.

Las políticas adoptadas por América Latina dieron plena satisfacción a los planteos de los países y los bancos acreedores. Desde el inicio mismo de la crisis en 1982, los principales planteos y exigencias del Norte pueden resumirse en varios puntos. *Primero*, el rechazo a cualquier intento de negociación conjunta por parte de los deudores. Mientras tanto, los acreedores formaban un "club" y negociaban conjuntamente en el seno de los comités formados para tratar el caso de cada país. *Segundo*, exigir el acuerdo previo de cada deudor con el FMI en el marco de programas de ajuste y estabilización. *Tercero*, hacer hincapié en que el esfuerzo de los deudores sería compensado por la expansión del comercio promovido por el crecimiento de la economía de Estados Unidos y el reinicio de las corrientes de crédito internacional.

Como era previsible, la exigencia del diálogo político formulado por América Latina no produjo resultado alguno. Los acreedores insistieron en que el problema tenía solución en el plano financiero dentro de las pautas establecidas. En otras palabras, el propio sistema resolvería la crisis si los deudores cumplían con sus acreedores.

Los acontecimientos revelaron la inviabilidad de largo plazo de las exigencias de los acreedores y de la aceptación de las mismas por los países latinoamericanos. El sistema no produjo respuestas a la crisis. La inflación, el estancamiento económico y el

* Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo se discutió en el Cuadragésimo Octavo Simposio Pugwash sobre la Deuda Externa y la Estabilidad Internacional, que se celebró en Lima del 3 al 6 de febrero del presente. Véanse la reseña de la reunión (p. 319) y su documento final (p. 323).

deterioro de las condiciones sociales se profundizaron y, para colmo, los precios del petróleo y otros productos exportados por varios de los deudores declinaron fuertemente. Mientras tanto, los bancos acreedores cobraron la mayor parte de los intereses devengados, obtuvieron importantes ganancias, acumularon reservas para compensar eventuales deterioros de su cartera y lograron que sus créditos a América Latina registraran más seguridad y solvencia que sus créditos internos a sectores como la actividad agropecuaria, la energía y la inversión inmobiliaria.

La segunda etapa: 1984-1985

Las frustraciones acumuladas por América Latina y otros factores fueron modificando el cuadro dentro del cual se desarrolla la crisis de la deuda externa y el comportamiento de deudores y acreedores. Los pronósticos de los acreedores sobre el inminente repunte de las exportaciones latinoamericanas y del crédito internacional no se cumplieron. Sólo Brasil pudo aprovechar, en virtud de su base industrial y de su capacidad exportadora de manufacturas, la expansión inicial de las importaciones de Estados Unidos.

En tales condiciones, los deudores fueron llegando a la conclusión de que el futuro del esfuerzo de ajuste seguiría siendo la inflación, el estancamiento económico y el deterioro de las condiciones sociales. Además, se agravaron los desafíos a los que se encararán las nuevas democracias de América Latina y las presiones sociales y políticas de gobiernos representativos de la voluntad popular. Finalmente, se afirmó la evidencia de que los deudores seguirán soportando un saldo negativo en sus transacciones financieras internacionales.

Estos hechos han provocado cambios importantes en las posiciones negociadoras de varios países latinoamericanos. La región continúa insistiendo en la necesidad del diálogo político, pero con menos esperanza de que los buenos argumentos y la persuasión alcancen para modificar las posturas de los acreedores. Los tres cambios más importantes son los siguientes:

Primero, la decisión de varios deudores principales de negociar con sus acreedores sin un acuerdo previo con el FMI. Los gobiernos establecidos en Brasil y Perú a principios de 1985 decidieron no renovar los acuerdos previos con el Fondo. Venezuela sostenía la misma posición desde el inicio de la crisis de la deuda externa. *Segundo*, la generalización del criterio de que debe imponerse un límite a la transferencia de recursos para pagar la deuda. Esto permitiría cumplir parcialmente los compromisos externos sin costos económicos y sociales insostenibles por más tiempo. El Gobierno peruano anunció la aplicación de un tope de 10% del valor de las exportaciones. Las autoridades brasileñas están planteando que el límite de la capacidad de pago es del orden del 2.5% del producto. En el caso argentino, la conducción económica ha señalado que el servicio se limitaría al saldo del comercio exterior una vez fijadas la tasa de crecimiento económico deseada, la demanda de importaciones y las exportaciones esperadas. *Tercero*, un mayor acercamiento entre los países latinoamericanos para debatir los problemas comunes sobre la deuda, el comercio y otras cuestiones. El hecho más importante es el reciente acuerdo alcanzado por Argentina y Brasil, sin duda estimulado por los desafíos internacionales a los que se enfrentan ambos países.

Las consecuencias del proceso de ajuste para América Latina y el absurdo de una región en desarrollo convertida en exportado-

ra de capitales de primera magnitud fueron provocando simultáneamente una cierta revisión de los criterios de los países industriales y los acreedores. Se mantiene la exigencia de los acuerdos previos con el FMI como condición de los arreglos de refinanciamiento, criterio que, sin embargo, no puede imponerse, como lo revela la experiencia de Brasil, Venezuela y Perú. Los acreedores señalan que la baja de la tasa de interés muestra la capacidad del sistema de resolver la crisis, pero reconocen la necesidad de vincular el ajuste al crecimiento.

Es probable que los acreedores perciban, con mayor claridad que sus deudores, la capacidad de estos últimos, dado el actual balance de las corrientes financieras, de imponer unilateralmente las condiciones de la negociación y los límites a la transferencia de recursos. En los medios especializados internacionales se recomienda insistentemente a los acreedores buscar respuestas válidas a la crisis para evitar, precisamente, que los deudores las impongan por su cuenta.

El Plan Baker

La manifestación más notoria del cambio de actitud de los acreedores es la propuesta del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, formulada en Seúl en septiembre de 1985. En la iniciativa se reconoce explícitamente la necesidad de aliviar el proceso de ajuste y vincularlo al desarrollo económico. Toma nota de que, en el futuro, será inevitable refinanciar mayores proporciones de los intereses devengados. A partir de estos hechos los nuevos créditos de la banca pública y privada internacionales se condicionan al cumplimiento de políticas económicas que abran los mercados internos de los deudores, liberalicen el trato a la inversión extranjera y reduzcan la intervención del Estado en los asuntos económicos. Varias de las ideas contenidas en el Plan Baker seguramente coinciden con decisiones que es necesario adoptar en América Latina: el estímulo a la iniciativa privada y la racionalización de la gestión del Estado, por ejemplo. Pero como paradigma global de política económica, la propuesta refleja los intereses de los países industriales y su percepción de cuál es el lugar en el mundo de los países latinoamericanos. En este plano la propuesta renueva un viejo conflicto de enfoques e intereses y constituye un nuevo desafío al ejercicio del derecho de cada país de elegir el rumbo de su desarrollo económico y social.

El Plan Baker no ha despegado por múltiples razones. Entre otras, porque los bancos privados internacionales acreedores no han aportado el crédito prometido. En este terreno, se advierte un cierto conflicto de enfoques entre la Tesorería y la Reserva Federal de Estados Unidos y el FMI, por una parte, y los bancos privados internacionales, por otra. Estos últimos insisten en reducir su riesgo en América Latina mientras, a nivel político, se pretenden reiniciar las corrientes de crédito privado internacional. Sin embargo, como es lógico, la posición de los gobiernos de los principales países industriales y de la comunidad financiera convergen en el mismo punto de vista acerca de la organización del sistema económico internacional y del papel que les corresponde a los países latinoamericanos.

Con perspectivas más amplias que el Plan Baker, el senador Bradley ha formulado una iniciativa tendiente a resolver la crisis de la deuda externa. Hasta ahora, la reacción de los acreedores es negativa y las perspectivas de esta iniciativa no son promisorias.

Los bancos están impulsando otras medidas para defender sus créditos y ampliar sus ganancias. Los dos principales son las ope-

raciones de capitalización de deuda y el llamado *on lending*. La primera consiste en vender, sin incurrir en agio, títulos de deuda denominados en divisas a un intermediario que los vende, a su vez, por moneda local del país deudor para realizar inversiones en el mismo. Estas operaciones de *swap* se han realizado en varios países latinoamericanos y en Filipinas. En relación con el monto de la deuda externa, esas operaciones tienen, al menos todavía, una significación marginal. Las mismas tropiezan con dos dificultades principales. *Primero*, que una capitalización generalizada de la deuda externa implicaría enajenar el control de gran parte del aparato productivo de los deudores. En el caso de Filipinas, por ejemplo, el patrimonio neto de los bancos comerciales y de las 50 principales empresas asciende a 6 000 millones de dólares, frente a una deuda externa del orden de los 25 000 millones de dólares.² Los principales países deudores no aceptarán la extranjerización masiva de su aparato productivo. Mucho antes de esto, los mismos bancos acreedores encontrarían un límite a capitalizaciones de deudas verdaderamente atractivas. *Segundo*, el efecto monetario de la conversión de deuda externa en moneda local. La expansión de la base monetaria necesaria para operaciones voluminosas de capitalización son incompatibles con el manejo ordenado de la oferta de dinero y las políticas de estabilización. Esta última reserva es aplicable también a las operaciones de *on lending*, según las cuales los bancos acreedores transforman en moneda local parte de los intereses devengados sobre sus créditos.

Conviene observar, además, que los mecanismos de capitalización y *on lending* implican asignar recursos por actividad económica y empresas, conforme a criterios decididos por inversionistas extranjeros y grupos locales de mayor tamaño y experiencia en la operatoria internacional. Existe, pues, un riesgo de extranjerización y concentración del aparato productivo que se opone a las políticas de fomento de pequeñas y medianas empresas nacionales.

Los mecanismos de transformación de deuda externa confieren a los pasivos internacionales una dimensión que agrega nuevas amenazas al derecho de autodeterminación de las políticas nacionales. En la fase de endeudamiento cada país, bien o mal, decidía el destino de los recursos que obtenía del sistema financiero internacional. Ahora, aquellos mecanismos comprometen las políticas nacionales de asignación de recursos.

Las formas específicas de aplicación de esos mecanismos de transformación de deuda externa están actualmente en debate. En el caso argentino, por ejemplo, las autoridades están regulando el *on lending* acordado con los acreedores y vinculan la capitalización de deuda externa a la realización de nuevas inversiones (no a la compra de activos existentes) y al aporte de fondos adicionales equivalentes a los capitalizados. Pretenden, además, que la conversión de valores de la deuda externa argentina en australes se realice tomando en cuenta el desagio actual. Los bancos acreedores reclaman, lógicamente, la conversión a la par, poder invertir también en activos existentes y no asumir compromisos de aporte de fondos adicionales.

Lo más prudente para los países deudores es no aceptar la transformación de deudas externas en inversiones o créditos locales y decidir que el problema se resuelva en los términos originalmente planteados con los bancos: créditos soberanos, con los riesgos que ello implica, en cuanto a la capacidad de los países deudores de servir la deuda.

2. *Time*, 13 de octubre de 1986.

Cambios en las relaciones deudor-acreedor

La deuda externa ha provocado un extraordinario proceso de ajuste en los pagos internacionales de América Latina. Nadie hubiera imaginado hasta comienzos de esta década que, a partir de 1982, la región generaría un superávit comercial del orden de 25 000 millones de dólares anuales. Este fenómeno ha tenido una consecuencia de la mayor trascendencia para las relaciones de América Latina con la banca internacional: los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión han quedado desvinculados del crédito externo. Detengámonos sobre este punto.

Conviene insistir. Hasta 1981 los servicios de la deuda externa se pagaban con entradas netas de capital.³ En varios países se observó un saldo positivo de las transacciones financieras externas (entradas netas de capital superiores a los servicios de la deuda).⁴ En otros términos, los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión equivalían, por lo menos, al valor del producto interno y las importaciones eran iguales o mayores que las exportaciones. De este modo, el crédito internacional efectivamente influyó sobre los bienes y servicios disponibles. Financiaba, por lo menos, los servicios de la deuda externa y, en varios casos, un déficit del comercio exterior.

A partir de 1982 la situación cambió drásticamente. Los países deudores sirven la deuda con sus propios recursos. El crédito internacional sólo financia alrededor de 20% de los intereses devengados. En tales condiciones, los bienes y servicios disponibles, las importaciones y la inversión son significativamente inferiores al producto, las exportaciones y el ahorro interno. En la actualidad el consumo y la inversión interna no dependen del crédito internacional. Éste sirve para tener al día las cuentas de los bancos y cubrir la proporción de intereses devengados que los deudores no pueden pagar.

Estos hechos determinan que los países deudores estén, ahora, en condiciones de fijar unilateralmente un límite a la transferencia de recursos y de lograr un reparto equitativo de los costos entre los tres responsables de la crisis de la deuda externa. La tendencia observada en este sentido tiene, pues, bases reales de sustentación. Los acreedores han perdido capacidad de determinar, a partir de sus decisiones de conceder o no nuevos créditos, el nivel del consumo e inversión de los deudores. Lo que actualmente discuten acreedores y deudores no es lo que aquéllos traen, sino lo que se llevan.

Esta situación se mantendrá en el futuro previsible. La deuda externa seguirá provocando un saldo negativo en las transacciones financieras internacionales latinoamericanas. En su discurso ante la Asamblea Anual de 1986 del FMI, su Director-Gerente destacó el punto con total claridad. Los deudores deberán seguir realizando el proceso de ajuste, transfiriendo fondos para el pago de la deuda y descansar en la movilización de sus propios recursos (de lo que quede después de servir la deuda) para consumir e invertir. Si se excluye la opción de la moratoria, que ningún deudor está planteando, la pregunta central es cuál será en el futuro el monto del saldo negativo de las relaciones financieras internacionales latinoamericanas. No el signo del saldo sino el monto.

3. Incluyendo la inversión privada directa.

4. En Brasil, por ejemplo, en la década de los setenta el saldo positivo representó 3% del producto. A partir de 1983, el saldo negativo representó 4% del producto.

La desvinculación de la inversión y el consumo internos respecto del nivel del crédito internacional implica que los acreedores han perdido capacidad de presión *financiera* sobre sus deudores. Es decir, no pueden amenazarlos con reducir los bienes y servicios disponibles reduciendo el crédito externo. Esto ya lo han hecho en escala espectacular a partir de 1982. Todo recorte adicional del crédito sobre los reducidos niveles actuales se reflejaría en atrasos en las cuentas de los bancos acreedores y no en la disponibilidad de bienes y servicios en los deudores.

No se ha tomado en América Latina, todavía, suficiente cuenta de este hecho ni de cómo el mismo fortalece su capacidad de negociación. Los acreedores creen o dicen creer que los deudores siguen dependiendo del crédito internacional para su crecimiento actual y futuro. No ignoran, sin embargo, la capacidad potencial de los deudores de imponer unilateralmente límites al servicio de la deuda externa.

Las sanciones *financieras* que los acreedores podrían imponer en respuesta a decisiones unilaterales de los deudores son, en la práctica, muy débiles o inexistentes. Aunque recortaran no sólo los créditos financieros sino, también, los comerciales, el balance de recursos emergente de una limitación de los servicios de la deuda seguiría siendo favorable a los deudores. Porque, conviene insistir, el superávit comercial excede ampliamente el crédito total disponible. Respecto de un eventual recorte generalizado de los créditos comerciales en respuesta a posiciones negociadoras duras de los deudores, cabe observar que esos créditos son de lo más rentables y seguros. Los países están pagando puntualmente esos créditos y seguramente lo seguirían haciendo aún en el caso de que se fijara un límite a los servicios de la deuda financiera. Una represalia en términos de cancelación de créditos comerciales reduciría los recursos disponibles para servir la deuda financiera y provocaría, además, la pérdida de un negocio seguro y rentable para los acreedores. En definitiva, sería un inconveniente para los deudores y un pésimo negocio para los bancos.

La experiencia de Perú parece ratificar estas consideraciones. Después del rechazo de la posición peruana, de la declaración de inelegibilidad por el FMI, de la suspensión de créditos internacionales privados y públicos, del fuerte recorte de los créditos comerciales y de la insinuación de sanciones económicas y legales de diverso tipo, no ha pasado, al menos todavía, nada que demuestre que la decisión peruana sea inviable o perjudicial para el país. Dada la subsistencia de un superávit comercial considerable, aunque declinante por el crecimiento de la actividad económica y las importaciones, la política peruana sigue arrojando un balance de recursos favorable para el país. El mantenimiento de los acuerdos con el FMI y de las estrategias ortodoxas de ajuste hubiera implicado una disponibilidad real de recursos para el consumo y la inversión inferior a la emergente de la política adoptada. El dilema volverá a plantearse cuando el crecimiento de las importaciones supere el de las exportaciones y se agote el superávit comercial. Entonces, a Perú podría convenirle recurrir al crédito y la inversión externas. Pero éste no es el contexto en el cual se debate hoy en día la inserción internacional de América Latina.

En resumen, los bancos acreedores han perdido capacidad de influencia *financiera* sobre sus deudores. Podrían, sin embargo, trasladar su presión al plano real del comercio y de la política. Por ejemplo, iniciando acciones legales para embargar equipos, exportaciones y otros bienes de los deudores en el exterior. No es descartable que esto ocurra por la acción, sobre todo, de al-

gunos de los muchos pequeños bancos que han acompañado a los grandes bancos internacionales en la aventura del crédito masivo a América Latina en la década de los setenta. Sin embargo, diversos antecedentes indican que los resultados de conflictos judiciales de este tipo no son claros ni satisfacen las demandas de los acreedores. El costo de tales juicios y sus repercusiones negativas sobre las corrientes de comercio y otras relaciones internacionales inducen a pensar que la viabilidad de presiones *no financieras* es más bien débil. Por otra parte, desafíos de ese calibre reducirían aún más los recursos de que disponen los deudores para servir la deuda.

Tampoco parecen viables las presiones políticas desestabilizadoras de los gobiernos democráticos de los países deudores. La seguridad del continente depende esencialmente de la consolidación de la democracia. Se ha demostrado que las dictaduras militares provocan conflictos inmanejables y crean condiciones propicias para la intromisión de influencias foráneas en los asuntos internos de los países latinoamericanos. No es probable que los gobiernos de las principales economías industriales intenten desestabilizar los regímenes democráticos que han endurecido su posición negociadora sobre la deuda externa. Los intereses en juego son mucho más amplios y complejos que los de los bancos acreedores. Además, la crítica a la ortodoxia financiera cuenta con simpatías en importantes sectores de Estados Unidos y en otros países. Basta ver la opinión de numerosos legisladores estadounidenses sobre la gestión de los bancos de su propio país.

En definitiva, las naciones industriales deben manejar sus relaciones financieras con América Latina en el amplio contexto de los diversos intereses y factores que están en juego. Esto también es cierto para los países latinoamericanos en función de las características de cada uno y de su inserción internacional. En el caso de Brasil, por ejemplo, el acceso de sus exportaciones al mercado estadounidense (que representa cerca de 30% de las exportaciones totales brasileñas), introduce la necesidad de un complicado cálculo de costos-beneficios. Esto es válido para el manejo de la deuda externa y de otros aspectos de su política económica, muy notoriamente los referidos al desarrollo de la informática.

Así como los países latinoamericanos pueden defender su mercado interno y utilizarlo como instrumento de sus políticas nacionales, los industriales también lo hacen para promover sus propios intereses. Por ejemplo, parece incuestionable el derecho de Estados Unidos de coaccionar a Brasil con recargos a sus exportaciones si éste no da satisfacción a las reclamaciones de la legislación sobre informática. La deuda externa se ubica, también desde las perspectivas de los deudores, en una compleja red de relaciones internacionales y nacionales. En Brasil, los productores de zapatos que exportan 1 000 millones de dólares anuales a Estados Unidos, están descontentos con la posibilidad de pagar las eventuales sanciones de Estados Unidos por la política de defensa de la industria brasileña de informática. Probablemente, en la formulación y ejecución de esta política pesará más el juego de intereses internos que las presiones estadounidenses.⁵ Cuan-

5. De todos modos, el posible retiro de preferencias tarifarias para productos brasileños en el mercado estadounidense como represalia por la ley de informática, implicaría una disminución de las exportaciones brasileñas por unos 100 millones de dólares. Si, como lo propone el Departamento de Comercio de Estados Unidos, la represalia se aplicara sólo al acero, jugos y calzados, la pérdida sería solamente de 10 millones. El efecto de la represalia sería, por lo tanto, reducido y no influiría significativamente en la determinación de la política brasileña de informática. Véase *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 25 de octubre de 1986.

to más amplias y diversificadas son las relaciones económicas y financieras con el resto del mundo, más compleja es la red de intereses internos y externos que deben arbitrarse para formular y ejecutar las políticas nacionales.

Se trata, pues, de un análisis de costos-beneficios de las diversas opciones en juego. En conjunto, sin embargo, parece claro que los deudores ganarían reduciendo la transferencia de recursos para servir la deuda. Los beneficios parecen mayores que los costos directos e indirectos de tal decisión.

La dimensión política

La factibilidad de que los deudores fijen límites a los recursos para servir la deuda descansa más en el ámbito interno de cada país que en sus relaciones con los centros industriales y los bancos. La decisión requiere, en primer lugar, la definición de una estrategia de desarrollo e inserción internacional. Implica abandonar las ilusiones respecto de los eventuales impulsos al crecimiento que puedan emerger del capital extranjero y de las decisiones de los centros de poder internacional. Significa reconocer que en América Latina tenemos que *vivir, que crecer con lo nuestro*. No queda otra alternativa. Ya se han visto la situación reciente y las perspectivas de las corrientes financieras.

En un sentido más profundo, el desarrollo moderno asentado en la revolución tecnológica no puede *importarse*. Es decir, no puede surgir del aporte masivo de recursos internacionales o de una persistente presión de la demanda del mercado internacional sobre la oferta de bienes y servicios producidos en América Latina. Actualmente, el desarrollo implica un proceso profundo de consolidación democrática, calificación de los recursos humanos, modernización del Estado, promoción de exportaciones más diversificadas, movilización de la iniciativa privada y el talento de los cuadros científicos y técnicos. Nada de esto puede delegarse en la inversión extranjera o el mercado internacional. Depende esencialmente de los impulsos endógenos del crecimiento, de la ampliación del mercado interno, de la firmeza y lucidez de las políticas de inversión y de exportaciones.

Estas realidades son aún puestas en duda en poderosos sectores de opinión y, frecuentemente, en amplios segmentos de la opinión pública. La dependencia existe en las estructuras del subdesarrollo y de las relaciones internacionales prevalecientes pero, sobre todo, anida en la mente de los hombres, en la memoria colectiva, en las tradiciones del pasado. Surgen así, como apreciaciones realistas de lo que es posible y de lo que no lo es, propuestas que desconocen las oportunidades abiertas por el sistema internacional y los recursos disponibles. Una de las más difundidas es que América Latina requiere, esencialmente, del financiamiento externo y de la inversión extranjera para su desarrollo. De este modo, el mercado y el ahorro internos son de importancia secundaria. A partir de este supuesto, es obvio que nada que disguste a los centros de poder internacional y a los bancos acreedores es compatible con el desarrollo. La crisis de la deuda externa ha revelado una vez más que la responsabilidad del desarrollo no puede delegarse. Sin embargo, contra toda evidencia, se insiste a menudo en los enfoques convencionales. Son versiones "idiotas de la objetividad".⁶

No se trata, por cierto, de responder a la crisis de la deuda externa con el aislamiento externo, imposible en las condiciones del mundo contemporáneo y de la revolución tecnológica que abarca a todo el planeta. La réplica consiste, en cambio, en concebir modelos de inserción internacional fincados en la movilización de los recursos propios, la afirmación de la identidad cultural de cada pueblo, la consolidación de los regímenes democráticos y de la libertad de creación, el papel hegemónico de las empresas nacionales y, en este contexto, la defensa del derecho de autodeterminación. Es decir, se trata de expandir el comercio exterior y las corrientes internacionales de inversiones y de tecnología en el marco de modelos nacionales de desarrollo. El costo de dismantelar las defensas de las economías nacionales quedó dramáticamente revelado por el proceso de transnacionalización de los sistemas financieros, la deuda externa y la pérdida de control de los resortes clave de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria.

Existen nuevas oportunidades abiertas por los cambios en las relaciones financieras internacionales de América Latina y, en un sentido más amplio, por la proliferación del poder económico en el orden mundial. Aprovecharlas o no depende, esencialmente, del potencial económico y de las opciones asumidas por cada país. Vale decir, descansa en el sistema político de cada sociedad y en su acervo de recursos humanos y materiales. La crisis de la deuda externa no se solucionará negociando con los acreedores. En todo caso no se resolverá mediante la negociación a partir de políticas internas débiles fundadas en la sabiduría convencional de la dependencia. De allí la importancia de consolidar la democracia y la movilización de la creatividad vinculada a las raíces culturales de cada sociedad, su dotación de recursos, su vocación de transformación y crecimiento. La deuda externa sólo puede tener una respuesta política pero interna, antes que internacional. La integración regional puede ampliar el marco de referencia de las decisiones nacionales y fortalecer las posiciones negociadoras de América Latina. Pero, también aquí, lo más importante es la significación de la integración hacia adentro antes que su reflejo en las posiciones hacia afuera. De allí la importancia que asume el acuerdo de cooperación de Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital y en otras áreas. El éxito de esta propuesta tendría una influencia profunda en el desarrollo de los dos países e impulsaría la integración en el subcontinente latinoamericano.

¿La tercera etapa?

Los acontecimientos políticos recientes en América Latina y los desafíos que plantea el sistema internacional pueden profundizar las tendencias abiertas en la segunda etapa de la crisis de la deuda externa. Puede consolidarse y generalizarse la decisión, ya asumida por varios países, de recuperar una mayor autonomía en sus políticas fiscales, monetarias y cambiarias sin negociar programas de ajuste y estabilización con el FMI. Es previsible, también, que en varios países se concrete, no sólo en Perú, la política de fijar unilateralmente un límite a la transferencia de recursos para servir la deuda.

Esto podría ocurrir no sólo con un anuncio formal, al estilo peruano. Puede suceder, de hecho, por el crecimiento económico, la reducción del superávit comercial y, consecuentemente, la menor responsabilidad de recursos para servir la deuda. Los anticipos respecto de la fijación de un límite, pueden o no ser convenientes desde el punto de vista de la negociación internacional. Su significado se refiere principalmente a la política inter-

6. Nelson Rodríguez, citado por Pedro Malam, en *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 19 de octubre de 1986.

na, en cuanto puede ser un detonante de movilización de apoyo popular. No se trata, en todo caso, de una cuestión declarativa sino fundada en la política de desarrollo, en la capacidad de poner la casa en orden, derrotar la inflación y replantear las relaciones internacionales. En definitiva, de asumir la decisión inevitable de *crecer con lo nuestro* a partir de políticas eficaces y responsables de desarrollo, estabilización, justicia social y afirmación de la soberanía. En verdad, no queda otro camino porque, en las condiciones del mundo contemporáneo, a diferencia de circunstancias del pasado en algunos países latinoamericanos,⁷ no existe un camino de transnacionalización compatible con el desarrollo y el bienestar.

Esta es una diferencia importante con la situación de algunos países industriales marginales dentro del bloque de economías avanzadas, sistema que por una licencia de lenguaje suele denominarse "el Norte". Es probablemente, y por ejemplo, el caso de España. La plena participación en la transnacionalización de las economías europeas de la Comunidad Económica Europea y, en un contexto más amplio, del bloque de la OCDE, puede generar corrientes de comercio, inversiones y tecnología que impulsen el crecimiento, el empleo y el bienestar. Se trata, en todos los casos, de economías con una considerable base industrial y una apertura al mercado internacional que permiten participar activamente en la expansión de la demanda, las inversiones y el cambio tecnológico dentro del Norte. Esto tiene, por cierto, sus costos. Entre otros, la imposibilidad de planear políticas autónomas de determinación de la demanda efectiva, la producción y el empleo. La experiencia de la primera fase de la política económica del gobierno socialista en Francia es elocuente al respecto.

La situación es distinta en América Latina. Se trata, aun en el caso de Brasil, de países con un bajo grado de apertura al comercio internacional y estructuras dominadas por el atraso y el subdesarrollo en segmentos muy importantes de la organización económica y social. América Latina no puede acabar con el atraso desde afuera ni participar plenamente en el sistema transnacional mientras no alcance elevados niveles de industrialización y desarrollo tecnológico. Al menos en el futuro previsible, no existe un inserción transnacional positiva posible para los países de América Latina. Es indispensable, primero, afirmar las identidades nacionales y fortalecer la dimensión regional. De allí la importancia de defender el mercado interno, de emprender políticas pujantes de exportaciones y de diversificación de mercados y de reasumir el control de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

Tampoco es válida para América Latina la experiencia del Norte en otros países en desarrollo, como los del Sudeste Asiático, que participan activamente en el mercado internacional. Corea del Sur, por ejemplo, realizó y verifica su inserción en el sistema mundial con base en políticas nacionalistas de defensa del mercado interno, activa intervención del Estado, discriminación contra las empresas extranjeras, preferencias para las nacionales y rigurosas políticas para encarar la inflación y manejar la balanza de pagos. Las mismas políticas explican el crecimiento de Japón en la posguerra.

7. El desarrollo argentino desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1930 es un ejemplo notable de un desarrollo transnacional, fuertemente integrado al mercado mundial y a la inversión extranjera, compatible, mientras subsistieron las condiciones internacionales que le dieron origen, con el crecimiento del producto, el empleo y el bienestar.

Conviene formular dos observaciones finales. La primera vinculada con las relaciones con Estados Unidos y otros centros hegemónicos del mundo occidental. La segunda, relativa a la importancia de la deuda en el contexto de la problemática global de nuestros países.

Respecto de la primera, cabe observar que una política nacionalista en materia de deuda y otras cuestiones, ciertamente disgusta a Estados Unidos y otros centros de poder, pero no compromete ninguno de sus intereses fundamentales. Desde la perspectiva estadounidense y del mundo industrializado, la relación dominante y esencial es la Norte-Norte y no la Norte-Sur. Las políticas en el Sur que consolidan la soberanía y el desarrollo promueven, al mismo tiempo, el comercio internacional y las oportunidades reales de inversión. Podría demostrarse que, al menos a largo plazo, lo que es bueno para América Latina lo es también para Estados Unidos. En la relación Norte-Sur el interés inmediato y principal de Estados Unidos y de Occidente transita por los problemas de seguridad. Es decir, evitar que el conflicto Este-Oeste penetre en la realidad latinoamericana. Para esto, el mejor antídoto son la democracia, la libertad y políticas nacionalistas para el desarrollo y la soberanía. Las políticas ortodoxas, como las que promueven tradicionalmente el FMI y más recientemente el Plan Baker, han revelado tener un costo inmenso. La experiencia de Argentina en el período 1976-1983 es un claro ejemplo en tal sentido.

El Nuevo Orden Económico Internacional reclamado por América Latina y el Tercer Mundo no surgirá de concesiones lúciditas y previsoras de los centros de poder mundial. Sólo puede resultar de la defensa del derecho de los pueblos latinoamericanos a la libertad y al bienestar, vale decir, de políticas nacionales que promuevan el desarrollo y la autodeterminación de los rumbos a seguir.

La última observación. Conviene no hacerse ilusiones sobre los efectos positivos que cabría esperar del éxito de las políticas de reducción de las transferencias de recursos para el servicio de la deuda externa. Antes y después de 1982, con o sin ésta, los problemas de América Latina son más profundos que los referidos a sus relaciones financieras internacionales. Ciertamente, la deuda externa tiene mucho que ver con el estancamiento, la inflación y el deterioro de las condiciones sociales de los últimos años. Resolver el problema de la deuda es una condición necesaria pero no suficiente para hacer frente a los problemas del desarrollo económico y social. No asegura, por ejemplo, que disminuirán la lucha por la distribución del ingreso y las huelgas y los conflictos sociales que suelen observarse en sociedades agobiadas por la pobreza y el atraso. Después de resolver el problema de la deuda no se entra al paraíso terrenal.

En los últimos años, la región pagó el costo de la deuda externa pero también otro mayor. A saber, sacar el problema fuera de contexto, dedicar la mayor parte del tiempo de los responsables de conducir la economía en negociar con los bancos acreedores, olvidar que la deuda externa es sólo uno y no el principal de los problemas actuales. Además de la deuda, queda en pie el desafío de derrotar el atraso y la pobreza, poner la casa en orden y crecer. Esto no lo pueden generar ni impedir Estados Unidos ni el FMI. En definitiva, al futuro de América Latina está en manos de los latinoamericanos. Conviene recordar estos hechos, porque existe en la región una crónica y persistente inclinación a colocar en el exterior la responsabilidad de hechos que reconocen sus causas dominantes en el ámbito interno y que sólo dentro del mismo tienen respuesta. □