

# Una propuesta para pagar la deuda y defender la soberanía

Aldo Ferrer\*

En el debate sobre la deuda externa latinoamericana conviene no olvidar dos hechos básicos. Primero, la transnacionalización de los sistemas financieros de nuestros países, en el marco de la expansión de la banca internacional; segundo, las relaciones internas entre el sector financiero y la estructura económica y social de las naciones deudoras. En este trabajo se exploran ambos y, sobre esta base, se intenta identificar otros caminos para los procesos de ajuste actualmente en curso. El objetivo es evaluar la posibilidad de recuperar la viabilidad financiera y fortalecer el derecho de autodeterminación en la formulación de las políticas económicas nacionales.

## El sistema de transnacionalización financiera

### *Formación del sistema*

La expansión de la banca y el crédito internacionales en los últimos decenios provocó la progresiva transnacionalización de los sistemas financieros de los países latinoamericanos. El crédito otorgado por los bancos internacionales fue adquiriendo una participación creciente en el financiamiento externo y sustituyendo otras fuentes de recursos: créditos de proveedores, préstamos de organismos financieros internacionales (Banco Mundial y BID) e inversiones privadas directas.

El crédito bancario externo no se limitó a financiar los pagos internacionales y el déficit de la cuenta corriente. La liberación de los flujos de fondos externos y el acceso de las empresas locales a esos créditos convirtieron a los bancos internacionales

en una fuente de recursos para la formación de capital de trabajo e inversiones fijas realizadas en moneda nacional. El arbitraje entre tasas de interés, inducido por el menor costo del crédito externo en comparación con el interno,<sup>1</sup> motivó a las empresas a sustituir las fuentes de crédito en moneda nacional por créditos de la banca internacional. Las empresas con acceso al crédito externo fueron principalmente las subsidiarias de transnacionales y las grandes empresas privadas y públicas nacionales. La banca internacional se convirtió, así, en una fuente principal de financiamiento de la actividad económica, sea cual fuere el destino del crédito: gastos en moneda local o en divisas.

La transnacionalización de las fuentes del crédito tuvo un efecto profundo en la creación de dinero. La base monetaria se expandió como consecuencia del cambio de divisas por moneda local. En la primera fase de este proceso aumentaron las reservas internacionales. Más adelante, la amplia disponibilidad de divisas debilitó las políticas de ajuste y estimuló las importaciones y otros gastos en el exterior. Finalmente, la transnacionalización del crédito financió el déficit de la cuenta corriente y la fuga de capitales.

La abundancia de divisas indujo la revaluación de las monedas nacionales. Esto intentó justificarse en términos de la estrategia antiinflacionaria. Se sostenía que la revaluación contribuía a aliviar las presiones alcistas, al reducir los precios relativos de los bienes importados y poner un techo a los precios de la producción nacional. Si estos últimos no respetaban la paridad cambiaria, los bienes producidos internamente eran sustituidos por impor-

1. Ello se debe a la aplicación de diversos instrumentos, principalmente la revaluación de las monedas nacionales. La "tablita" cambiaria aplicada en Argentina de 1978 a 1981 es el caso más notorio de los incentivos al endeudamiento en divisas.

\* Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

taciones. En la práctica, la revaluación provocó una deformación de los precios relativos: bajaron los precios de la producción sujeta a competencia internacional y aumentaron los de aquéllos no comercializables internacionalmente (servicios públicos, diversos bienes, etc.). Esto fue provocando un deterioro progresivo en la balanza comercial, pues estimuló las importaciones y castigó las exportaciones. Al mismo tiempo, propició los gastos en el exterior y desalentó las exportaciones de servicios. El comportamiento de las corrientes turísticas en México es un ejemplo notorio de esta situación. Tales tendencias tuvieron un efecto importante en la rentabilidad de los diversos sectores económicos y en la asignación de recursos. Las actividades sujetas a la competencia internacional, generalmente las de mayor densidad de capital y tecnología, resultaron discriminadas en favor de los servicios y de otras actividades que no compiten con el exterior. Se indujo así una mala asignación de recursos desde el punto de vista del desarrollo económico y de la competitividad internacional de largo plazo.

En las estrategias monetaristas de los países del Cono Sur, la revaluación se utilizó como un instrumento explícito de captación de crédito externo. Ésta permitía que el crédito externo fuera más barato que el interno. El comportamiento de la tasa nacional de interés, el tipo de cambio y el costo internacional del dinero, generó abultadas ganancias mediante el arbitraje de las tasas de interés. Si la interna era de 100% anual y la de devaluación de 50%, la rentabilidad de un crédito del exterior prestado en moneda nacional era de 33% anual. Si la internacional era de 12%, el arbitraje de tasas permitía una utilidad de 20% en dólares, sobre los créditos obtenidos en el exterior. Este ejemplo ilustra la experiencia argentina en tiempos de la programación del tipo de cambio, de 1978 a 1981. La revaluación se constituyó, así, en un instrumento principal de la política de endeudamiento externo.

El destino de las divisas generadas por la entrada de créditos internacionales dependió del contenido general de la política económica. En Argentina se produjo en el marco de un salario real deprimido, una industria desprotegida y tasas reales de interés en aumento. Coincidió, entonces, con el achicamiento del aparato productivo, el déficit creciente de las empresas y la contracción de la acumulación de capital. En tales condiciones, el crédito externo se convirtió en préstamos en pesos, para financiar el creciente déficit operacional de las empresas públicas y privadas. A pesar de que en el período 1979-1981 hubo un fuerte aumento de las importaciones suntuarias y sustitutivas de producción nacional, en 1976-1983 se registró un considerable superávit en la balanza comercial que se conservó durante toda la experiencia monetarista. Ese superávit (6 700 millones de dólares), más el incremento de 35 000 millones de la deuda externa, se emplearon para financiar la fuga de capitales, rubros no identificados en la balanza de pagos (principalmente compra de armamentos) y los crecientes pagos de interés de la deuda externa. El endeudamiento en Brasil estuvo más ligado al financiamiento del déficit de la cuenta corriente —provocado por el violento deterioro de los términos de intercambio a partir de los aumentos de los precios del petróleo desde 1973— y en México, al de la fuga de capitales, principalmente. En todos los casos, la deuda se convirtió en un problema autosustentado. Los deudores, pese a la magnitud del ajuste de los últimos años, no lograron pagar la totalidad de los intereses vencidos.

Una vez que los agentes económicos apreciaron que la políti-

ca cambiaria era insostenible, comenzaron la especulación masiva contra las monedas nacionales. Esto fue lo que ocurrió en México en la última fase del gobierno de López Portillo, en Venezuela hasta las devaluaciones de 1982 y en Argentina durante el régimen *de facto*.

Con revaluación de las monedas nacionales (Argentina, México y Venezuela) o sin ella (Brasil), el modelo de transnacionalización del sistema financiero siguió funcionando "normalmente" mientras se mantuvieron las corrientes del crédito internacional. Vale decir, mientras los intereses de la deuda, más el déficit de las otras partidas de la cuenta corriente de la balanza de pagos, se financiaron con nuevos créditos del exterior. Pero esta "normalidad" se alcanzaba mediante la subordinación de la política fiscal y monetaria a las reglas del juego del modelo. A fin de mantener las corrientes de crédito externo necesarias para financiar el déficit de los pagos internacionales, la tasa de interés y la oferta monetaria debían responder a las normas del llamado "enfoque monetario de la balanza de pagos". Cualquier tentativa de expandir la oferta de dinero más que la demanda de activos financieros del sistema llevaba a una caída de la tasa de interés, a la salida de capitales para buscar más rentabilidad en el exterior, a la contracción de las reservas internacionales y, consecuentemente, de la base monetaria y de la oferta de crédito. Es decir, se restablecía el equilibrio del sistema con el aumento de la tasa de interés. Desde los tiempos del patrón oro, prevaleciente hasta la crisis de la década de los treinta, las políticas fiscal y monetaria no habían estado tan subordinadas al comportamiento de las reservas internacionales, esto es, a las corrientes de crédito externo.

El desequilibrio creciente de la cuenta corriente más la fuga de capitales incrementaron la demanda de fondos externos y el endeudamiento. El modelo siguió funcionando "normalmente" mientras se mantuvo una oferta ilimitada de crédito bancario internacional.

### *La crisis de la deuda y su efecto en el sistema*

El modelo acumuló desequilibrios que estallaron a principios de los ochenta. La deuda creció más de lo prudente y las relaciones entre ésta y sus servicios con las variables económicas reales (exportaciones y producto), alcanzaron magnitudes sin precedente. Poco a poco se fue montando el escenario de la crisis. Los elementos adicionales surgieron con las políticas proteccionistas de los países industriales, y las restricciones al acceso de las exportaciones de los deudores a aquellos mercados; y el debilitamiento del comercio mundial. El deterioro de los términos de intercambio y la pérdida de dinamismo de las exportaciones latinoamericanas agravaron los desequilibrios del modelo de transnacionalización financiera. Finalmente, el aumento de la tasa de interés provocado por las políticas fiscal y monetaria de Estados Unidos, desde las postrimerías del gobierno de Carter, provocó un fuerte aumento de los servicios de la deuda. Éstos excedieron cualquier límite razonable para la capacidad de pago de los deudores.

El modelo estalló formalmente en agosto de 1982, cuando México anunció la suspensión temporal del pago de los servicios de su deuda externa. Esto generalizó el pánico en la banca internacional y la restricción violenta de las corrientes de crédito a los deudores. De 1980 a 1983, los préstamos netos a América Latina disminuyeron de 40 000 millones de dólares a menos de 5 000

millones. Así, la causa fue la acumulación de deudas en las naciones deudoras, y, sobre todo, el cambio de las reglas del juego impuesto por los países centrales y la banca internacional. Igual a lo ocurrido en los años treinta.

La crisis de la deuda replantea las relaciones financieras internacionales de los deudores. No se trata ya, como en el modelo de transnacionalización, de someter las políticas fiscal y monetaria internas a las exigencias de aquél. Se trata, ahora, de realizar, además, una fenomenal transferencia de recursos propios al resto del mundo. Bajo el anterior modelo, los servicios de la deuda se financiaban con nuevos créditos. Vale decir que los países retenían para su propio consumo e inversión internos la totalidad de su producto e ingreso reales. El último año "normal" fue 1980. Recordemos que en ese año América Latina pagó al exterior 38 000 millones de dólares por concepto de intereses y utilidades y recibió capitales netos del exterior por 40 000 millones. Es decir, que no sólo se pudo financiar con nuevos créditos la totalidad de los intereses sino también contar con recursos adicionales del orden de los 2 000 millones de dólares. La retracción del crédito internacional provocó un cambio dramático en el financiamiento de los pagos internacionales. En 1983 América Latina pagó 35 000 millones de intereses y utilidades y recibió menos de 5 000 millones de capitales netos. Es decir, efectuó una transferencia de 30 000 millones de recursos propios, equivalentes a 50% del ahorro neto de la región y a más de 30% de las exportaciones. En 1984, los resultados fueron todavía peores. En Argentina, el coeficiente inversiones/PIB declinó a 13%, desde su tradicional nivel superior a 20%, debido a la transferencia de recursos por el pago de intereses que representan 7% del PIB.

Sobre la base de tan extraordinarios sacrificios, el riesgo soberano resulta mucho menor que el correspondiente a los créditos internos de la banca de los países industriales. Para los bancos estadounidenses, el riesgo interno, medido como la relación entre préstamos incobrables y la cartera total, es tres veces mayor que en los riesgos soberanos. Cabe observar, además, que los pagos de intereses por deuda interna no implican una reducción del gasto total, pues las transferencias de ingresos entre deudores y acreedores se retienen en el circuito económico interno. Esto no ocurre en los préstamos internacionales: los pagos reducen la disponibilidad de recursos para el consumo y la inversión en el país.

Los servicios de la deuda externa han dejado de ser, en consecuencia, una cuestión de financiamiento de los pagos internacionales. Se han convertido, esencialmente, en un problema de asignación de los recursos propios de los países en pagos de la deuda, consumo e inversión. El efecto de este fenómeno sobre las posiciones negociadoras de los principales actores de la crisis (países deudores, bancos acreedores y centros industriales) parece no haber sido cabalmente comprendido aún. Sin embargo, el cambio de la situación tiene un efecto trascendental sobre las relaciones financieras internacionales y, también, sobre la administración de la política económica de los países deudores.

### De la dependencia a la viabilidad financiera

Al convertirse la deuda en un problema de asignación de los recursos propios de los deudores y estar todos ellos "viviendo" por debajo de sus propios medios, los bancos acreedores y los países industriales han perdido su principal instrumento

de presión; esto es, la amenaza de interrumpir el crédito internacional y deprimir los bienes y servicios disponibles en las economías deudoras. La variable de ajuste de una restricción del crédito internacional puede ser una violenta disminución de las importaciones de los deudores (como viene ocurriendo en los últimos dos años) o la acumulación de atrasos en los servicios de intereses. Como ha dicho recientemente un alto funcionario del Banco Central de Alemania: "si alguien no paga, los créditos a corto plazo se convierten en créditos a largo plazo".<sup>2</sup> La primera vía de ajuste está prácticamente agotada por su inmenso costo económico y social. Sólo queda abierta, por lo tanto, la capitalización de una parte significativa de los intereses o la acumulación de atrasos.

Las exportaciones proporcionan parte de la respuesta, con ciertas reservas. *Primero*, generan divisas y permiten la transferencia al exterior del excedente para pagar los servicios de la deuda. *Segundo*, la capacidad de aumentar exportaciones depende parcialmente de las políticas cambiarias, pero también de la base industrial del deudor. Brasil, por ejemplo, ha logrado un fuerte aumento de las exportaciones de manufacturas, como resultado de una estructura industrial más avanzada que la de otros países deudores. *Tercero*, si todo el incremento de divisas por exportaciones se utiliza para pagar los servicios de la deuda, se reduce simultáneamente la disponibilidad de recursos para el consumo y la inversión internos. La capitalización de una parte de los intereses vencidos sigue siendo, pues, al menos, una solución transitoria al problema de la deuda.

De hecho, la iniciativa en la negociación de la deuda externa se ha desplazado hacia los países deudores, por el sólo hecho de que el pago de los servicios de la deuda es hoy un problema de asignación de los recursos propios de los deudores y que los acreedores han perdido la capacidad de presión necesaria para imponer sus criterios de ajuste a los deudores. En realidad, la crisis de la deuda está provocando un efecto paradójico: ofrece a los deudores los medios para sustituir la vulnerabilidad del modelo de transnacionalización por la viabilidad financiera asentada en políticas nacionales orientadas a recuperar la autonomía de las políticas fiscal y monetaria. Los deudores tienen la posibilidad de pagar "dentro de lo posible". Vale decir, dentro de una política global de asignación de recursos propios que condicione los pagos de la deuda a la necesidad interna de recursos para el consumo y la formación de capital. En verdad, la comunidad financiera internacional se debate hoy en su propia incapacidad de buscar una salida a la crisis que ella misma provocó con sus imprudentes políticas de préstamos en la década de los setenta y, en los años recientes, por la violenta restricción de las nuevas corrientes de crédito. Lo mismo ocurre con los países centrales, atrapados en los dilemas provocados por las políticas fiscal y monetaria de Estados Unidos.

En tales condiciones, Estados Unidos y otros países desarrollados siguen suponiendo que la deuda puede resolverse con las estrategias ortodoxas de ajuste propiciadas por el FMI y que es

2. Claus Koehler, del Deutsche Bundesbank. Véase *El Clarín*, Buenos Aires, 9 de junio de 1984, p. 16.

3. Para un análisis del mecanismo de negociación y desplazamiento de los problemas internos al tema de la deuda, véase, del autor, "Deuda, soberanía y democracia en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 10, México, octubre de 1984, pp. 988-993.

un tema que debe ser abordado exclusivamente por los países deudores y los bancos acreedores. Suponen, además, que la recuperación de la economía estadounidense actuará como propulsora del comercio mundial y que esto expandirá las exportaciones y facilitará el ajuste de los países deudores. Se trata sólo de una simple expresión de deseos que ignora los términos reales del problema, los cambios producidos en las reglas del juego y el costo social y político del ajuste, que en América Latina es insostenible por más tiempo.

Estamos, pues, ante el desafío de reasumir la viabilidad financiera de nuestros países en torno de políticas de signo nacional orientadas a movilizar los recursos disponibles, lanzar el desarrollo y abatir la pobreza. Esto puede hacerse porque los recursos están disponibles. La deuda vino a demostrar que los principales países latinoamericanos podemos "vivir con lo nuestro".

Se trata, en verdad, de un efecto paradójico de la crisis de la deuda: revela la incapacidad de los países centrales y de la comunidad financiera internacional para imponer sus criterios y demuestra que podemos recuperar viabilidad financiera a partir del uso de los recursos propios. Si América Latina extrae las conclusiones correctas de esta crisis, estaríamos en vísperas del lanzamiento de un desarrollo económico independiente. No para aislarnos de la economía mundial, sino para romper las ataduras de la dependencia financiera y generar nuevas corrientes de comercio, tecnología e inversiones que hagan compatibles la expansión de las relaciones internacionales con el desarrollo de las economías latinoamericanas.

Pero, ¿estaremos a la altura del desafío y de las nuevas posibilidades que abre la crisis de la deuda? ¿Seremos capaces de profundizar la cooperación latinoamericana para fortalecer nuestra posición negociadora y, al mismo tiempo, abordar en cada país los cambios necesarios?

La respuesta a estas interrogantes depende centralmente de la aptitud de cada país latinoamericano y de sus sistemas políticos, de la cohesión de sus fuerzas sociales, para "poner la casa en orden", eliminar las estructuras del atraso y la injusticia social y lanzar nuevos modelos de acumulación y cambio tecnológico. En particular, la viabilidad financiera autónoma de nuestros países dependerá de la capacidad de reducir el déficit fiscal y seguir políticas monetarias compatibles con la estabilidad de precios y la movilización del ahorro interno. Dependerá, también, de políticas cambiarias realistas que fortalezcan la capacidad exportadora, expandan la producción de energéticos y alimentos, estimulen la sustitución de importaciones y la integración de los perfiles industriales, fomenten la captación de recursos externos complementarios y, sobre todo, eviten nuevas fugas de capitales.

Todo esto no depende de la buena voluntad de Estados Unidos o de los criterios de ajuste del FMI y de los bancos acreedores. No podemos seguir delegando en el exterior la responsabilidad de nuestros problemas. Con o sin deuda externa, con o sin FMI, nos enfrentamos a desafíos profundos que sólo podemos resolver con la movilización de los sistemas políticos y de los inmensos recursos de nuestros países. La crisis de la deuda nos enfrenta, pues, con este desafío: ratificamos la dependencia, aceptando los criterios prevaletentes en la comunidad financiera internacional y en las minorías dentro de nuestros propios países o, en cambio, asumimos el desafío y la posibilidad de la viabilidad financiera y el desarrollo económico independiente.

## La propuesta

Lo que se debate hoy entre acreedores y deudores es la asignación de los recursos de estos últimos. Esto modifica la sustancia misma de la negociación. Permite que los deudores pongan un límite al ajuste y a la transferencia de recursos al exterior, que puede relacionarse con las variables económicas reales. Las exportaciones constituyen el indicador más conveniente, porque permiten vincular el ajuste, simultáneamente, con la producción y la capacidad de pagos externos.

Como los intereses pagados serán inferiores a los devengados, aparece una brecha que puede ser capitalizada. En este caso, los deudores emitirían bonos por la diferencia. Podrían hacerlo a tasas de interés variable (como en las obligaciones originales) o fijas. Pero esto último plantearía complejidades adicionales en la negociación. Los bonos incluirían un período de gracia y plazos de amortización congruentes con las expectativas de cada país y del comportamiento de la economía internacional. Los bancos internacionales podrían formar un mercado secundario para la negociación de estos bonos, a fin de conferirles liquidez en los casos necesarios.

## Ventajas

Esta propuesta tiene múltiples ventajas. En primer lugar, hace compatible el pago de la deuda con las necesidades internas de los deudores. Permite, además, compartir los costos del ajuste. A los países deudores corresponde la parte principal de la responsabilidad por su endeudamiento. Pero los bancos acreedores también la tienen por las imprudentes políticas de préstamos sin condicionalidad alguna. Otorgaron créditos que se usaron, en gran medida, para financiar la fuga de capitales, la compra de armamentos y diversas formas de despilfarro. También son responsables los países industriales por sus políticas comerciales y financieras, que cierran mercados para los deudores y aumentan las tasas de interés. La crisis financiera internacional tiene tres responsables, pero sólo uno, los deudores, soporta todo el peso del ajuste.

Esta propuesta reparte los costos del ajuste. Los deudores pagarán una parte de los intereses devengados, los bancos soportarán alguna pérdida por el menor valor de los bonos que recibirán como parte de pago y los países industriales advertirán que son sus propias políticas las que condicionan la capacidad de pago de los deudores. Si se liberalizan las políticas comerciales de Europa, Estados Unidos y Japón, aumentarán las exportaciones de los deudores. Lo mismo ocurre si Estados Unidos reduce su déficit fiscal y baja la tasa de interés.

La emisión de bonos implica el aumento de la deuda externa. Sin embargo, si las exportaciones crecen cuando menos al mismo ritmo que la tasa de interés, la relación entre la deuda y sus servicios con las variables reales (producción y exportaciones) puede declinar. Si esto no ocurre, la situación no tiene remedio, como es en la actualidad. Sería, entonces, indispensable algún tipo de cancelación lisa y llana de los pasivos internacionales.

Al limitar los servicios de la deuda se liberan otras fuentes de financiamiento e inversiones. Actualmente, todas las relaciones internacionales están subordinadas a la crisis de la deuda. Esto paraliza las corrientes de financiamiento del comercio y las in-

versiones productivas. El esquema propuesto permite la recuperación inmediata de las relaciones externas vinculadas al crecimiento económico y al comercio internacional.

Al limitar los pagos de la deuda se promueve el proceso de ajuste, el aumento de las exportaciones y el ordenamiento interno. Si Argentina, por ejemplo, destina 15% de sus ingresos por exportaciones al pago de intereses, resulta que el restante 85% amplía la demanda global e impulsa el crecimiento. El país conserva, en tales condiciones, un interés vital en la expansión de sus exportaciones. Por otra parte, con o sin deuda externa, los deudores, por razones políticas internas, deben "poner la casa en orden". Vale decir, contener la inflación, equilibrar el presupuesto, reasignar recursos e impulsar la formación de capital y el cambio tecnológico. Cuanto más éxito tengan en el ordenamiento interno, más rápido podrán replantearse las relaciones internacionales y promoverse nuevas corrientes de comercio e inversiones. El límite al pago de la deuda libera las fuerzas del crecimiento actualmente paralizadas por el proceso de ajuste. Si América Latina limita el pago de la deuda a 10 000 millones de dólares al año, liberaría recursos adicionales por 20 000 millones, que representan alrededor de una tercera parte del ahorro neto de la región y más de 20% de los ingresos de exportaciones.

### ¿Sanciones?

La capitalización de intereses es una operación típica dentro de la actividad financiera. Los bancos acreedores la realizan todos los días con sus propios clientes en sus propios países. Se trata, apenas, de ampliar esta práctica tradicional al ámbito internacional. No es previsible la aplicación de sanciones por parte de los acreedores si los deudores toman la iniciativa de poner un límite razonable al pago de la deuda. En primer lugar, los acreedores sólo prestan para pagar apenas una parte de los intereses que cobran. Si prestan menos, recibirán más bonos porque se ampliaría la brecha entre intereses pagados y devengados. En la actualidad, la situación ideal para los deudores sería que ellos importen cuanto exporten y que los acreedores cobren cuanto presten. Frente a deudores que no repudian la deuda y sostienen su compromiso de pagar dentro de lo posible, los bancos no cambiarán títulos de crédito por juicios incobrables y sanciones que generarían tensiones insoportables en el sistema financiero internacional. Por otra parte, la convicción ortodoxa se está derrumbando en los centros económicos mundiales, como consecuencia del cambio de circunstancias y de las evidencias del costo insoportable del ajuste ortodoxo. En gran medida, los deudores han recuperado potencialmente la iniciativa en el replanteamiento de los términos de la negociación de la deuda. Si, además, concertaran criterios acerca de cómo manejar el problema, el cambio sería realmente profundo.

### El FMI y los criterios de condicionalidad

Los criterios de condicionalidad impuestos en los programas de ajuste del FMI deben cambiar. Esos criterios fueron siempre concebidos como compromisos de corto plazo para dificultades transitorias de pagos internacionales. Así fue, en la experiencia latinoamericana, en las décadas de los cincuenta y los sesenta. Dadas las condiciones entonces vigentes en la economía mundial y la reducida dimensión de los desequilibrios, los programas normalmente alcanzaban el ajuste externo en plazos cortos. A

partir de allí, los deudores recuperaban la libertad de maniobra para ejecutar sus propias políticas económicas, buenas, malas o regulares. En aquel entonces no había compromisos que afectarían al largo plazo el derecho de autodeterminación de la política económica.

La situación actual es radicalmente distinta. Como la deuda seguirá pendiente mucho tiempo, los compromisos que hoy se discuten afectarán la conducción de toda la política económica a largo plazo y por tiempo ilimitado. Implica, en consecuencia, una subordinación indefinida de la soberanía interna a los criterios de los acreedores y del FMI. Constituye la mayor amenaza al derecho de autodeterminación a la que nuestros países se han enfrentado en mucho tiempo, lo cual es inadmisibles. El futuro de cada país, la definición de sus propias opciones, deben depender del derecho de cada pueblo y de sus gobiernos de elegir su camino. No puede aceptarse la intromisión indefinida del FMI en el manejo de la política económica y el futuro a largo plazo de los deudores.

La condicionalidad debería vincularse al límite fijado a la transferencia de recursos, como una proporción de las exportaciones de los deudores. Cada uno debería elegir las políticas que estime más adecuadas para alcanzar el compromiso asumido y, de este modo, comprometerse a realizar un esfuerzo determinado y posible. Así, el FMI limita su gestión a acordar el límite y a observar la realización efectiva del superávit en la balanza comercial y en la cuenta corriente de los países deudores. Nada más. Porque los gobiernos de éstos no pueden convertirse en administradores de sus economías por cuenta y orden de los acreedores y el FMI. La soberanía y la autodeterminación son irrenunciables.

El cambio del criterio de condicionalidad, para adecuarlo a las condiciones vigentes, tiene consecuencias políticas trascendentales. Obliga a los países deudores a asumir en plenitud sus propios dilemas y evita que la deuda se convierta en "el chivo expiatorio", responsable de todos los males y dificultades.<sup>3</sup> La propuesta elimina las tensiones que se están acumulando en el sistema internacional, como consecuencia del rechazo popular a los sacrificios impuestos por los insoportables, irracionales e injustos programas de ajuste externo en curso. Al asumir cada país la responsabilidad de sus propias dificultades, el centro de gravedad de la política de los deudores se vuelca al ámbito interno, único terreno en el cual es posible encontrar soluciones efectivas a los dilemas actuales que incluyen, pero exceden, el problema de la deuda.

### La cooperación latinoamericana e internacional

Hasta ahora los países latinoamericanos han sido muy reticentes a coordinar sus políticas relativas a la deuda externa. Después de todo, ésta no sólo refleja los factores internacionales en juego y los intereses de la banca extranjera. También está estrechamente ligada a la situación económica, social y política de cada país deudor. Los límites de lo que puede obtenerse en la negociación internacional dependen más de las actitudes internas que de las restricciones del contexto foráneo. La dimensión interna del problema de la deuda no ha sido aún suficientemente explorada.<sup>4</sup>

4. *Ibid.*

Los acreedores conocen muy bien las debilidades internas de los deudores y las aprovechan adecuadamente. Por el contrario, los deudores operan bajo el supuesto de que el FMI, la Reserva Federal y la Tesorería de Estados Unidos, la CEE, en resumen, el Norte, presenta un bloque unido detrás de objetivos y criterios comunes. En la realidad, esto no es así, a pesar de declaraciones en sentido contrario. El "clima" de la negociación internacional resulta, de este modo, asimétrico y perjudicial para los deudores.

El modelo de transnacionalización financiera estableció vínculos profundos entre poderosos grupos internos y la comunidad financiera internacional. Su influencia política y su gravitación en la formación de la opinión pública es considerable. Según algunas estimaciones, los activos financieros y reales en el exterior, propiedad de residentes de América Latina, es del orden de 80 000 millones de dólares. Sobre estas bases, algunos analistas se preguntan cuáles son las lealtades de los titulares de esos activos: ¿con sus países o con los bancos internacionales que administran sus bienes?

Vale la pena recordar que desde la década de los treinta América Latina registró un desarrollo económico considerable. La industrialización, la capacidad de administrar recursos, el crecimiento de la iniciativa privada, el dominio nacional sobre los recursos naturales, el avance tecnológico, la diversificación del comercio exterior y otros factores contribuyeron, si no a derrotar el subdesarrollo y la miseria, a crear bases más anchas de sustentación del crecimiento, la soberanía y el bienestar. Ahora el aspecto interno de la deuda genera intereses y visiones alienadas de la realidad y de las posibilidades reales de nuestros pueblos.

De este modo, los países deudores aceptan condiciones para re-financiar las deudas que podrían ser enfrentadas con más éxito si asumiéramos plenamente la dimensión interna del problema y las fracturas existentes en el frente acreedor. Un elemento todavía ausente en este cuadro es la eficaz cooperación latinoamericana. En tiempos recientes se observan algunos progresos, pero todavía son muy débiles y probablemente irrelevantes. Tales, por ejemplo, las declaraciones de las conferencias de Quito, Cartagena y Mar del Plata. El diagnóstico es lúcido y constituye un reclamo responsable, válido para una negociación internacional que abarque los intereses de todas las partes en juego. Pero en las proposiciones concretas apenas se sugiere mejorar los cauces de información intralatinamericana. En la práctica se sigue esperando que desde el Norte venga una respuesta generosa y válida a la crisis. No es probable que el "diálogo" propuesto entre deudores y acreedores genere en el Norte respuestas distintas a las dadas hasta ahora.

El futuro de la cooperación latinoamericana depende, en gran medida, de la evolución del cuadro político de los principales países de la región. Depende, también, de la marcha de los acontecimientos internacionales. Nuevos sacrificios pueden provocar reacciones distintas a las observadas hasta ahora en la región. Es interesante notar la asimetría del argumento de los acreedores respecto de la imposibilidad de un entendimiento entre deudores en virtud de la singularidad de cada caso nacional. Sin embargo, la receta de ajuste es igual para todos. La inconsistencia de la argumentación utilizada en el plano concreto de la negociación de las deudas es, en verdad, abrumadora.

Al menos en el corto plazo, cabe suponer que la evolución

de cada deudor y de su respectivo proceso de ajuste dependerá, esencialmente, de la situación interna de cada uno. De este modo, como en la experiencia de América Latina de los últimos cuarenta años, se profundizaría la brecha en tasas de desarrollo, exportaciones y otras variables relevantes. Sin embargo, la consolidación de la democracia y la libertad en la región puede cambiar el contexto político y asentar la cooperación regional sobre bases más sólidas y ambiciosas que hasta el presente.

Desde una perspectiva latinoamericana, las relaciones Norte-Sur y las negociaciones en el seno de la UNCTAD y otros foros internacionales deberían tomar en cuenta los cambios producidos en las corrientes internacionales de financiamiento y comercio. Los países latinoamericanos deberían asumir explícitamente su responsabilidad central en la solución de sus propios problemas, así como las oportunidades de recuperar viabilidad financiera a partir de estrategias realistas de ajuste, desarrollo y redistribución del ingreso. No se puede asignar la responsabilidad actual de la crisis latinoamericana sólo a factores externos, cuando el replanteo de las relaciones internacionales depende en gran medida de las decisiones que pueden adoptar los países de la región. La cooperación latinoamericana adquiere, así, nuevas dimensiones y una importancia creciente.

Pero el Norte puede contribuir decisivamente a que el replanteo indispensable, provocado por la crisis, sea lo menos traumático posible, especialmente para la comunidad financiera internacional. Ninguno de los principales deudores de América Latina plantea el repudio de la deuda. Todos insisten en cumplir los servicios de sus deudas y, de hecho, están realizando esfuerzos de ajuste sin precedente, con un inmenso costo social y político. Pero esta situación no puede sostenerse. No es posible seguir transfiriendo al exterior recursos tan cuantiosos ni continuar deprimiendo el empleo y los salarios reales. Tampoco es posible reducir la formación de capital y la capacidad potencial de crecimiento a largo plazo.

Los países industriales deberían prestar más atención al costo de las políticas recesivas de ajuste en América Latina para sus propias exportaciones. De 1981 a 1983, las exportaciones estadounidenses de manufacturas a América Latina cayeron 50%, lo cual representa casi 70% de la disminución de las exportaciones totales de manufacturas de Estados Unidos en el mismo período. Las políticas recesivas en América Latina tienen un efecto más grave sobre las exportaciones estadounidenses que la revaluación del dólar.

Los países desarrollados y la comunidad financiera internacional deberían abandonar los criterios paternalistas y la pretensión hegemónica implícita en las estrategias ortodoxas de ajuste promovidas por el FMI. Entre otras razones, porque ya no están en condiciones de imponer sus pretensiones. Los países deudores confrontan una severa amenaza a su derecho de autodeterminación y su soberanía, y conviene evitar la acumulación de tensiones. Para promover las relaciones económicas internacionales es indispensable abordar globalmente los problemas financieros y comerciales. Es necesario, al mismo tiempo, respetar el derecho de cada país de elegir su propio camino de desarrollo económico y social y destacar la responsabilidad central de cada país latinoamericano para "poner la casa en orden" y liberar las fuerzas del crecimiento económico. □