

Capítulos

19



La deuda externa:
opciones y
perspectivas

3	5	10	17	21
Editorial	<i>Alvaro Alencar</i> ¿Hasta cuándo la crisis de la deuda?	<i>Heinz R. Sonntag</i> Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento: ¿Hacia un nuevo "apartheid"?	<i>Gianni Zandano</i> Un enfoque europeo del problema de la deuda externa	<i>Michel Camdessus</i> La crisis del endeudamiento externo y las iniciativas del Fondo Monetario Internacional
26	34	43	51	54
<i>Tyrone Ferguson</i> La reinserción del FMI en los procesos de financiamiento y ajuste de la región	<i>Edmar L. Bacha</i> La captura del descuento: hacia un mecanismo de reconstrucción de la deuda en el Banco Mundial y el FMI	<i>Secretaría de la UNCTAD</i> Esquemas de conversión: ¿Posible solución al problema de la deuda?	<i>Presidente Raúl Alfonsín</i> La propuesta argentina frente al problema de la deuda externa	<i>Oswaldo de Rivero Barreto</i> Cómo refinanció Perú la deuda externa con la URSS
57	63	75	77	86
<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> La conversión de la deuda latinoamericana en obligaciones y la propuesta de México	<i>Carlos Pérez del Castillo</i> Lineamientos básicos para orientar la acción del SELA	Reflexión de Lima	<i>Eduardo White</i> El problema de las patentes en el sector farmacéutico	Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana

La deuda externa:
opciones
y perspectivas

Sistema Económico
Latinoamericano
SELA

Capítulos 19
Abril/Junio
Caracas 1988

Secretaría Permanente del SELA

Embajador Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente

Henry S. Gill

Secretario Permanente Adjunto

Imelda Cisneros

Directora de Consulta y Coordinación

Jayr Dezolt

Director de Cooperación Regional

Ramiro Núñez

Luis Herrera Marcano

Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 26 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano

Directora

Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo

Asistentes

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Unidad de Comunicaciones

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono 951 42 47
Télex 23 294 - 24 615

Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A, Venezuela
Precio por Unidad: US\$ 5

Depósito Legal 83-0198
Impresión
Editorial Arte, Caracas
Diseño Gráfico
Pascual Estrada, hijo

Editorial

Transcurridos seis años desde el estallido de la crisis de endeudamiento externo, se ha demostrado que esta situación es el principal obstáculo al desarrollo sostenido de América Latina y el Caribe. El peso del ajuste recayó sobre los países deudores que transfirieron al exterior 150 mil millones de dólares, entre 1982 y el 87, a pesar de lo cual, la deuda, lejos de disminuir, aumentó de 330 mil a 410 mil millones de dólares. De continuar esta tendencia, resulta cada vez más claro que la deuda será impagable.

La gravedad del problema indujo a algunos países industrializados e instituciones internacionales a variar su enfoque sobre la naturaleza de la crisis. Hoy en día, se acepta que la deuda es un problema político y que el ajuste deberá estar acompañado del crecimiento. Pero todavía no existen propuestas significativas, por parte de los acreedores, que traduzcan esta concepción en mecanismos operativos adecuados.

Este número de CAPITULOS DEL SELA aborda el problema de la deuda desde una perspectiva múltiple. El diplomático brasileño Alvaro Alencar expone los antecedentes y desarrollo de la crisis de endeudamiento, en tanto que el investigador Heinz Sonntag advierte sobre las consecuencias sociales y políticas, particularmente en los campos de la salud, educación, vivienda y calidad de vida, para concluir que estamos a las puertas de un nuevo «apartheid social», de no encontrar una solución duradera y estable al problema. El banquero italiano Gianni Zandano propone una singular iniciativa, tomando en cuenta la experiencia europea de postguerra y el Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, expone las alternativas que estudia el Fondo, sin que se aparten demasiado de las recetas tradicionales del organismo. Por su parte, el economista guyanés Tyrone Ferguson presenta una visión crítica del papel jugado por el FMI.

Cinco artículos de la sección Opiniones están referidos a diversas iniciativas promovidas por los países y, en algunos casos, llevadas a la práctica, para resolver el

problema de la deuda. El diplomático peruano, Oswaldo de Rivero, explica cómo renegó su país la deuda con la Unión Soviética a partir de un novedoso sistema de canje por productos. El Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, plantea la reducción de las tasas de interés, en tanto que un documento de la Secretaría Permanente del SELA examina en profundidad el caso mexicano y la conversión de deuda en obligaciones. El economista brasileño Edmar Bacha propone un mecanismo de reestructuración en el Banco Mundial y el FMI que capture el descuento de la deuda en los mercados secundarios. La Secretaría de la UNCTAD, a su vez, analiza los beneficios y desventajas de los esquemas de conversión de deuda en capital.

En la sección Documentos se incluyen el informe del Secretario Permanente del SELA, embajador Carlos Pérez del Castillo, sobre las «ideas-fuerza» que orientarán las acciones del SELA: promover la integración regional, concebida como un proyecto político de los latinoamericanos; organizar y ejercer un poder de negociación regional en el concierto internacional; unificar las acciones de cooperación hacia adentro y de concertación hacia afuera y conformar un verdadero sistema latinoamericano, entendido como un conjunto que puede evolucionar sólo si sus componentes —Estados Miembros, organismos regionales, manifestaciones de concertación, Comités de Acción y nuevos actores— actúan de manera armónica y articulada. Las ideas del Secretario Permanente fueron recogidas en la Reflexión de Lima, adoptada por los organismos de cooperación e integración de América Latina y el Caribe en la reunión que sostuvieron en la capital del Perú en julio de 1987.

Finalmente, la sección «Cooperación Regional» está dedicada a las dificultades que enfrenta la industria farmacéutica regional debido a las presiones de las empresas transnacionales, particularmente en el campo de las patentes. El experto argentino Eduardo White efectúa un pormenorizado análisis sobre el tema, que está acompañado de los acuerdos alcanzados en la Primera Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana, celebrada en mayo de este año, en la sede de la Secretaría Permanente del SELA.

¿Hasta cuándo la crisis de la deuda?

Alvaro Alencar

Ex subsecretario de Asuntos Internacionales del Ministerio de Finanzas de Brasil y ex subsecretario de Asuntos Económicos y Técnicos Internacionales del Ministerio de Planificación. Actualmente es representante permanente adjunto ante las Naciones Unidas.

I. Presentación

La crisis internacional de la deuda, que aflige a la mayoría de los países en vías de desarrollo, entra ahora en su séptimo año, sin haber podido ser superada. La deuda contraída por estas naciones, cifrada en un monto superior a U.S.\$ 1 trillón, no resulta en sí tan preocupante si se le compara con la clara incapacidad de esos países para cancelar los intereses anuales corrientes sobre tan formidable suma. Tras haber registrado una ligera mejora en 1984, las «relaciones de endeudamiento» de estas naciones han vuelto a empeorar, sus economías no han experimentado un crecimiento significativo y sus exportaciones se debilitan. De hecho, hasta la fecha, la década de los ochenta ha significado para la mayoría de los países deudores en vías de desarrollo un período de estancamiento o recesión.

La situación actual para los más —planteada en términos per cápita— es mucho peor aún que la que debían enfrentar a comienzos de la década. El total de sus exportaciones se ha visto reducido drásticamente, limitando aún más su capacidad de crecimiento y afectando en forma negativa los niveles de empleo en los países acreedores, sus principales proveedores de bienes de capital, equipo y tecnología. ¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué se han tomado tan pocas medidas al respecto? ¿Hasta cuándo los países deudores en vías de desarrollo podrán soportar la carga impositiva y cómo se puede resolver el problema?

II. Flujo positivo de recursos externos

Antes de que esta, al parecer, interminable crisis financiera se desatara,

aproximadamente en 1981, numerosos países en vías de desarrollo podían contar con un flujo neto positivo de recursos externos que les permitía proseguir su lucha por lograr mejoras económicas y sociales. Sin duda, los flujos financieros provenientes de los países desarrollados con destino a los países en vías de desarrollo ya no se presentaban en las cantidades suficientes necesarias para aportar un adecuado financiamiento al desarrollo. Algunos prestatarios fueron más afortunados que otros por tener acceso a los mercados de capital, llegando incluso a penetrar en los mercados de obligaciones de renta fija más sofisticados. Sin embargo, en un considerable número de países en vías de desarrollo —pertenecientes en su mayoría a América Latina— se conjugaban los préstamos de dinero y la inversión extranjera directa con los ahorros internos, a fin de garantizar un crecimiento económico representativo. En efecto, los países latinoamericanos registraron en la década de los setenta sus mayores tasas globales de crecimiento desde inicios de la postguerra. Ni siquiera las crisis de los precios del petróleo interfirieron de manera evidente con la afluencia neta de recursos financieros. A pesar de que el aumento de los precios del petróleo actuó como un fuerte peso impositivo sobre las economías de los países en vías de desarrollo importadores de petróleo, rápidamente el sistema bancario internacional creó esquemas de recirculación y continuó suministrando el dinero necesario, al menos para los prestatarios «calificados».

En cierto momento, a mediados de la década, la liquidez era tal que la mayoría de los riesgos soberanos eran aceptados, siempre y cuando el precio superior del dinero no representara un problema. Considerando que en el período comprendido entre los años 1974 y 1975 las tasas reales de interés eran negativas, la creación de nuevos tipos de comisiones bancarias, derechos y márgenes no era considerada un exceso. Evidentemente que lo anterior fue logrado con una enorme dosis de creatividad.

Así, los petrodólares eran reciclados «eficazmente» hacia los países deficitarios en vías de desarrollo a través de la banca internacional. Para los países en vías de desarrollo importadores de petróleo, este nuevo flujo de circulación de recursos financieros revestía un giro un tanto perverso: lo oneroso de sus importaciones de petróleo agravó el déficit que aquejaba a sus balanzas de pago, razón por la cual se veían en la necesidad de solicitar préstamos que debían pagar mucho más caro. Pero al menos obtenían los recursos necesarios para financiar lo que resultó ser, para la mayoría de los países en vías de desarrollo, un importante ajuste estructural respecto a la economía mundial posterior a la crisis, de los precios del petróleo. Cabe destacar que, amén de los recursos disponibles entonces para el financiamiento de las labores de desarrollo, la banca comercial también ofreció fondos, en la medida en que fueran solicitados, para garantizar que las deudas que llegaron a su vencimiento fueran refinanciadas y que el pago de los intereses se mantuviera en curso. Al parecer, el sistema financiero internacional era capaz de continuar desempeñando su labor de canalizador de los fondos provenientes de países que registrarán excedentes hacia países deficitarios, aun cuando ello implicara un costo superior y se lograra en cantidades que distaran de ser suficientes.

III. El estallido de la crisis

Entonces, y de forma gradual, se produjo el desgarre. En el año 1979, las tasas básicas de interés (tasas sobre valores del mercado monetario con vencimiento a los 90 días) comenzaron a aumentar ominosamente en los principales países industrializados, se mantuvieron elevadas durante la mayor parte de los años ochenta, y llegaron a un 18%, cifra sin precedentes, durante el tercer trimestre de 1981. Las tasas reales, nunca antes superiores a un promedio de entre el 2 y el 3%, se elevaron a un 8% en el curso del mismo año en los Estados Unidos e, incluso, continuaron su rumbo ascendente en 1982, permane-

ciendo cerca de dicho nivel hasta el año 1984. El impacto que semejante situación produjo sobre la posición financiera de los países deudores fue severo, ya que los intereses correspondientes a los acuerdos de préstamo eran calculados —tal como sucede en la actualidad— tomando como base las tasas flotantes [generalmente la tasa interbancaria de Londres (Libor) o la tasa preferencial de los Estados Unidos (Prime)].

Durante más de dos años los países deudores pudieron arreglárselas, ya que los bancos comerciales seguían otorgando préstamos para evitar que los ya contraídos se tornaran en deudas incobrables. No obstante, los ingresos por concepto de exportación de los países deudores sufrían simultáneamente una grave contracción provocada por el debilitamiento de las demandas o por una disminución de los precios de sus productos en los mercados de las entonces estancadas economías de las naciones industrializadas (sólo sería en 1984 cuando el comercio y la economía internacionales habrían de recuperarse bajo el impulso de un importante aumento del 6% en la actividad económica de los Estados Unidos). Como resultado del efecto de «movimiento de tenazas» provocado por el aumento de los pagos de interés y por la disminución de los ingresos por concepto de exportación, incluso un país productor de petróleo como México veía menguar sus reservas de divisas a un ritmo alarmante.

En la segunda mitad del año 1982, los principales países deudores del mundo en desarrollo comenzaron a dar traspies, uno tras otro. Mientras que la crisis se propagaba, la comunidad financiera asestó el golpe final a la capacidad de recuperación de dichos deudores, al eliminarles todo suministro de dinero fresco. La cuerda que mantenía a flote a los países deudores fue entonces cortada. Estaban a punto de sucumbir y corrían el riesgo de arrastrar con ellos a un gran número de importantes bancos por presentar un exceso de préstamos pendientes, así como también a docenas de medianos y pequeños bancos. Por su parte, los bancos norteamericanos

—con sus carteras rebosantes del riesgo que representaban los países en vías de desarrollo— parecían ser especialmente vulnerables. Ya era hora de que los gobiernos intervinieran y con ellos las instituciones financieras internacionales (en primer lugar y principalmente el Fondo Monetario Internacional). A lo anterior sobrevino un intenso despliegue de actividades que fue calificado pomposamente como el «manejo de la crisis».

IV. Las respuestas a la crisis

Así pues, el plan del esquema elaborado por los gobiernos de algunos de los principales países acreedores y el F.M.I. con el propósito de hacer frente a la situación, fue diseñado fundamentalmente para abortar lo que era percibido como una amenaza al sistema financiero internacional. Su objetivo principal —aun cuando no hubiese sido declarado abiertamente— era mantener el flujo del pago de intereses a la banca comercial, al tiempo que el capital principal era refinanciado a muchos años mediante acuerdos de refinanciamiento que implicaban elevados márgenes. Estos últimos fueron aumentados al máximo, por lo que se dio a conocer como el sistema de «recuperación en serie o escalonada» (una vez más se observó un gran despliegue de creatividad).

Hasta el momento en que dichos acuerdos fueron puestos en práctica, tras largas y extenuantes discusiones con los llamados comités asesores bancarios, la situación imperante en los países deudores respecto a la banca comercial— y por ende, el valor en libros de sus préstamos— estaba asegurada por el uso que los gobiernos de los países acreedores hacían de las disposiciones de financiamiento transitorio (préstamos-puente) acordadas y, en una etapa posterior, por los acuerdos de compromiso contingente (stand-by) negociados con el FMI como requisito indispensable para las renegociaciones tanto con los acreedores privados como con los oficiales. Hasta este punto, la nueva modalidad no difería

en mucho de la que prevalecía antes de la crisis financiera, salvo porque los costos para los prestatarios se elevaron a niveles superiores. Los préstamos-puente o de financiamiento transitorio, al parecer, conducían al mismo lugar. Sin embargo, se advertía una diferencia sumamente importante: ya no había disponibilidad de dinero fresco ni para apuntalar la balanza de pagos (financiamiento del déficit) ni para financiar el desarrollo económico. Tal como lo señalara el profesor Galbraith, de haber habido tontos tanto en las filas de los países prestatarios, ambos bandos ya habrían decidido renunciar a ese papel y corregir los errores cometidos en el pasado. La principal preocupación de los bancos se convirtió entonces en reducir, lo más rápidamente posible, su riesgo ante las naciones en vías de desarrollo. Es por ello que no debería sorprender a nadie el hecho de que los problemas de los países deudores en vías de desarrollo no sólo permanecieran sin solución, sino que —en la mayoría de los casos— se agravaran. Tal como indican algunos críticos, el esquema había sido concebido principalmente con el objeto de «sacar de apuros a los bancos».

V. Los programas de «ajuste»

Ante la ausencia de dinero, y una vez que los préstamos de financiamiento transitorio y los préstamos contingentes habían perdido su limitada utilidad, fue necesario hacer uso de los fondos provistos por los propios países deudores para poder efectuar el pago de intereses. Sólo existía una forma de obtener dichos fondos: asegurarse de que los países deudores registraran excedentes en sus balanzas comerciales en cantidades suficientes. En este punto, el papel desempeñado por los programas auspiciados por el FMI se tornó decisivo. Los países deudores en vías de desarrollo debían adoptar rigurosas medidas de ajuste para poder «agilizar» sus economías, especialmente a través de reducciones drásticas de las necesidades de endeudamiento de

sus respectivos sectores públicos; es decir, de los déficits del sector público. A tal fin, debían básicamente reducir los salarios reales, ser más estrictos a nivel impositivo, ofrecer tarifas remunerativas para los servicios públicos, eliminar los subsidios a los programas de corte social y reducir los gastos del sector público, incluso la inversión. La resultante reducción del consumo interno, aunada a las tasas de cambio «realistas», elevaría al máximo el superávit en las balanzas comerciales y, por ende, aseguraría la capacidad de pago.

En aquellos días, poco preocupaba a los bancos y a la propia institución multilateral que los países deudores no pudieran cumplir en muchas ocasiones con los severos objetivos de rendimiento interno negociados. Lo que realmente importaba era que las exportaciones de los países deudores fueran superiores a las importaciones en el mayor margen posible.

Ahora bien, no era una proeza fácil generar enormes superávits en las balanzas comerciales en un momento en que las economías de los países industrializados registraban muy poco crecimiento (o ninguno) y cuando el comercio internacional se encontraba estancado o contraído. Sin embargo, numerosos países deudores en vías de desarrollo lo lograron. Ello se hizo, inevitablemente, operando una drástica reducción en sus niveles de importaciones. Brasil —el mayor deudor de los países pertenecientes al Tercer Mundo— debió reducir sus importaciones en aproximadamente la mitad y, hasta el momento, su cifra de importaciones es un 40% inferior a la correspondiente al período 1979-1980. Con ello, Brasil logró generar un superávit acumulado de la balanza comercial de U.S.\$ 41.500 millones entre 1983 y 1986, gracias a lo cual pudo cancelar al exterior un total de U.S.\$ 45.400 millones en el mismo período de cuatro años. Durante ese tiempo, el nivel de exportaciones de dicho país se mantuvo prácticamente invariable. Aun cuando los esfuerzos desplegados por comercializar un mayor volumen de bienes y servicios en otros países tuvieron cierto éxito, no bastaron para compensar el brus-

co deterioro sufrido en sus relaciones de intercambio (de 100,0 en 1977 a 53,0 en 1983, con una ligera mejora a 56,0 en 1986). En América Latina, el modelo de reestructuración de la deuda impuesto casi siempre a los países deudores tuvo efectos similares de rigidez en la actividad económica, salvo en el caso del segmento relativamente pequeño de sus economías (nunca superior al 10%) destinado al comercio de exportación. Entre 1983 y 1987, la región en conjunto realizó una transferencia al exterior de U.S.\$ 145 mil millones. Fue así como, a través de la transferencia masiva de recursos financieros de deudores a acreedores, el sistema bancario internacional se salvó de lo que parecía ser una inminente catástrofe, al tiempo que los países deudores se sumían en una grave recesión.

VI. Por qué fracasan los programas

Si bien es cierto que estos modelos de reestructuración de la deuda generalmente lograban su objetivo principal, a saber, garantizar que el pago de intereses se efectuara de forma regular, incluso sus creadores han llegado a aceptar que los programas de «ajuste» de los que dependían eran considerablemente ineficaces porque, en lugar de estimular el ajuste económico, fomentaban el desajuste. Para poder encontrar soluciones a las dificultades que aquejan a los países deudores en vías de desarrollo, es conveniente tratar de comprender mejor las razones del fracaso de dichos programas en los cincuenta y tantos países en vías de desarrollo (28 de los cuales pertenecen a América Latina y el Caribe) en los que éstos han sido aplicados desde 1983 de manera casi indiscriminada. Por una parte, las razones pueden ser halladas en tres requisitos esenciales contemplados en los programas, apenas compatibles entre sí y, peor aún, básicamente incompatibles con el logro del crecimiento económico: el rendimiento distorsionado del comercio exterior, la aplicación de políticas económicas internas recesivas que afectan tanto al sector público como

al sector privado, y el cambio de dirección del flujo de recursos financieros entre deudores y acreedores.

Por otra parte, se presentaba y se presenta aún un grave desequilibrio en los flujos globales de recursos financieros, especialmente entre las principales economías industrializadas.

Desde el punto de vista del comercio exterior, el problema más grave surgió por la incapacidad de los países deudores de contabilizar importantes superávits en sus balanzas comerciales, mediante el aumento de las exportaciones, en lugar de operar una contracción en sus importaciones.

Además del ambiente de estancamiento que se respiraba a escala internacional, el aumento de las exportaciones tropezó con serias limitaciones, entre las que cabe destacar: a el deterioro agudo y continuo de los términos de intercambio de los países deudores; b la dificultad, cada vez mayor, de mantener una posición competitiva en el exterior, habida cuenta de la menguante capacidad para importar nuevos equipos y tecnologías; c los enormes costos sociales y el gran riesgo político que implicaba buscar niveles de precios competitivos a través de una reducción adicional de sueldos y salarios; d las barreras proteccionistas impuestas por los mercados de los países desarrollados; y e los niveles excesivamente elevados de subsidio a las exportaciones por parte de los países desarrollados, lo que alejaba las exportaciones de los países en vías de desarrollo de los mercados de terceros países.

Debido a que los países deudores en vías de desarrollo fueron obligados a reducir sus importaciones a lo meramente esencial —como es el caso del petróleo (para los países no autosuficientes en ese producto), productos alimenticios e insumos básicos para la industria— ya no podían darse el lujo de adquirir los bienes de capital necesarios para modernizar sus estructuras de producción. Huelga decir que, considerando que las políticas internas exigidas eran recesivas por naturaleza, generalmente no

había estímulo a la inversión y, por ende, no había una gran demanda para la importación de bienes de capital.

Respecto a las políticas internas, el programa de ajuste se concentraba principalmente en frenar el déficit del sector público, el cual —dicho sea de paso— en muchos casos no era superior al déficit registrado en los países de la O.C.D.E. En una economía típica en desarrollo, en la que el sector público es responsable de una gran parte de los gastos y la obtención de inversiones, lo anterior inevitablemente tiene profundas repercusiones, tal como sucedió en casi todos los países que se suscribieron al programa de ajuste. La depresión que sufrieron estas naciones habría pasado a la historia, de no ser porque todavía son víctimas de sus efectos. De cualquier forma, incluso los intentos más heroicos por reducir los gastos del gobierno se vieron, por lo general, más que neutralizados por la necesidad de obtener la contraparte en moneda local del enorme volumen de divisas percibido a través de los elevados superávits de las balanzas comerciales. Obviamente siguió una acelerada expansión de la oferta de dinero, desatando un rápido aumento de la deuda interna pública y de sus obligaciones de financiamiento. La excesiva devaluación de las tasas de cambio sólo contribuyó a agravar el impacto inflacionario de dichos esquemas. Es evidente que el programa no ha aportado ningún ajuste interno deseable para las economías de los países deudores y sólo un optimista empedernido pensaría que alguna vez lo hará.

No obstante, la consecuencia más negativa para los países deudores no provino del fracaso del programa de ajuste tal como fuera aplicado a la administración de la economía interna, sino de la única área en la que tuvo éxito la transferencia de recursos al exterior. Los países deudores en vías de desarrollo pasaron de una situación en la que podían contar con el ahorro extranjero para complementar el propio, a la condición de exportadores netos de capital. En el

período comprendido entre 1976 y 1986, el balance de recursos reales de los países en vías de desarrollo no exportadores de petróleo registró una variación negativa del orden del 8% en sus PIB. Se calcula que, entre 1983 y 1986, la variación representó una disminución comparable en sus tasas de inversión. La transferencia neta negativa de recursos reales de los países deudores a los acreedores representa la propia encarnación de la crisis de la deuda, pues merma la capacidad de crecimiento de los deudores. En el caso de los principales deudores latinoamericanos, la transferencia neta al exterior ascendió a un porcentaje de entre el 20 y el 25% de sus ahorros internos brutos en los cuatro años que siguieron a 1983, año en que se operara el mayor refinanciamiento de sus deudas. Tal como indican los estudios realizados recientemente por la ONU, existe una estrecha relación entre esta salida neta de recursos financieros y la severa disminución en la formación bruta de capital durante dicho período.

Ante este panorama, resulta difícil prever una recuperación a corto o mediano plazo de la actividad económica de las naciones en cuestión que pudiera acarrear el restablecimiento de su capacidad de pago. El desgaste sin precedentes sufrido por sus economías constituye la mejor explicación del fracaso por el que estuvieron marcados los acuerdos subsidiarios de refinanciamiento de sus deudas. Ello también explica por qué se ha sugerido (World Economic Survey, 1987) que quizá ya ha llegado el momento de que algunos bancos hagan el reconocimiento formal de la sobrevaloración de una porción importante de sus activos y que acepten la pérdida de algunos de ellos. También es por ello que el Grupo de los 24 señaló en su comunicado del 26 de septiembre de 1987 que: «En efecto, cada vez es mayor el sentimiento en el mercado de que parte de la deuda es incobrable».

VII. Pago excesivo y poco financiamiento

La crisis que aflige a la mayor parte de los países en vías de desarrollo puede ser catalogada como una crisis de pago excesivo y poco financiamiento. Su representación mixta es la transferencia neta negativa de recursos reales. Este concepto está siendo utilizado ampliamente en estudios realizados por la ONU, el Banco Mundial y el FMI. Tal como allí se define, la transferencia neta es igual al balance de bienes y servicios no atribuibles a factores con el signo invertido, lo que contempla también las variaciones de las reservas de divisas.

Ni el pago excesivo ni el poco financiamiento pueden ser abordados exclusivamente en las negociaciones entre los países deudores y sus diferentes acreedores. El endeudamiento de los países en vías de desarrollo no puede ser concebido como un elemento aislado de los desequilibrios globales que existen en la economía mundial. El problema de la deuda que los aqueja sólo puede ser resuelto si se opera al mismo tiempo un ajuste en otros flujos financieros y se logra elevar los niveles de actividad de la economía mundial en su conjunto. Así pues, el problema debe ser discutido en este contexto más amplio. La mayoría de los analistas coinciden en que los países excedentarios industrializados deben estimular un mayor crecimiento de sus economías. Casi todos piensan que el país más deficitario del mundo (y, hasta el momento, el mayor deudor) debe tomar mayores medidas de disciplina fiscal y reducir la sorprendente velocidad a la que absorbe ahorros del exterior. Los países ricos aludidos han tratado de lograr una mayor coordinación de sus políticas monetarias y fiscales. Sin embargo, sus esfuerzos han tropezado con dos clases de dificultades que, hasta la fecha, parecen ser insalvables. Una de ellas es que, debido a la ausencia de un sistema monetario y fiscal internacional (el esquema Bretton-Woods desde hace tiempo dejó de ser un sistema), los requisitos inherente a una coordinación eficaz

de las políticas imponen una carga sobre cada uno de los países más desarrollados —y por ende, sobre sus gobiernos— que no parecen estar dispuestos a soportar más allá de la adopción de medidas puntuales y temporales. La otra dificultad estriba en que, aunque los mismos gobiernos están plenamente conscientes del peso cada vez mayor que las economías de los países en vías de desarrollo ejercen sobre un mundo en constante interdependencia y de la amenaza que significa el prolongamiento de la crisis de la deuda, no parecen estar preparados para tomar este elemento en consideración a la hora de formular sus razonamientos supuestamente globales. Mientras tanto, la crisis continúa cobrando víctimas en términos de desempleo, pobreza e intranquilidad social en los países deudores. El ingreso per cápita de los países de América Latina para 1987 fue un 5% inferior al correspondiente al año 1980. El profesor Albert Fishlow, en una reciente entrevista, señaló: «En las circunstancias actuales, será imposible que América Latina exporte o financie su salida a la crisis de la deuda».

VIII. Elementos de una estrategia sobre la deuda

Así pues, se plantea la clara necesidad de establecer una cooperación internacional entre todas las partes en juego para poder concebir y poner en práctica una estrategia global sobre la deuda que abarque los dos aspectos del problema: el pago excesivo y la falta de financiamiento. Una estrategia semejante debería estar fundamentada en los siguientes elementos: **i** una reducción inmediata y significativa del déficit fiscal de las naciones más deficitarias; **ii** una reducción de las tasas de interés de las principales economías para poder estimular el crecimiento; **iii** una transferencia considerable de los países desarrollados excedentarios a los países en vías de desarrollo deficitarios; **iv** una reducción significativa de los niveles de salida del flujo de los países deudores en vías de desarrollo a niveles en los que sus transferencias

netas de recursos reales resulten compatibles con el financiamiento del crecimiento; **v** un ajuste orientado hacia el crecimiento en las economías de los países deudores en vías de desarrollo; y **vi** la eliminación de la deuda oficial y privada de los países en vías de desarrollo menos desarrollados. Además de mejorar su capacidad de reembolso, los países en vías de desarrollo podrían garantizar un crecimiento sustentable —mediante el aumento de sus capacidades de importación— a la vez que contribuyen a la recuperación de la economía mundial y del comercio internacional. En efecto, en la VII Conferencia de la UNCTAD, celebrada el año pasado, hubo un acuerdo unánime en cuanto a que éstos deben ser los objetivos trazados en una estrategia conjunta para solucionar el problema de la deuda. Empero, si hemos de evitar que la crisis de la deuda se intensifique, es preciso tomar medidas a corto plazo para reducir el volumen de los pagos que deben efectuar los países deudores y para aumentar los recursos disponibles para el financiamiento de las labores de desarrollo. En la misma medida en que se logre aliviar los pagos al exterior, se liberarán fondos para aumentar la inversión local. En la medida en que las economías de los países deudores recobren el impulso que poseían en el pasado, será mucho más fácil atraer la inversión extranjera directa para complementar los ahorros internos. La forma en que habrá de ser operada esta reducción del volumen de pagos anuales constituye un tema que se presta a muchas discusiones. Últimamente, la noción del alivio de la deuda ha venido ganando terreno y en los predios académicos, políticos, gubernamentales y bancarios se ha barajado una gran variedad de modalidades. Las proposiciones oscilan entre varias técnicas para la conversión de la deuda —con un descuento— a través de esquemas de amortización completa, retiro o securitización —hasta formas de reducir, subsidiar, cubrir o financiar las tasas de interés, e incluyen ideas sobre la forma de estimular el flujo de finan-

ciamiento hacia los países deudores en vías de desarrollo, bien sea a través de la inversión extranjera directa, otros esquemas (tales como el financiamiento conjunto) o mediante el financiamiento paralelo por parte de instituciones financieras multilaterales y los bancos privados. Cualesquiera sean las soluciones preferidas (no necesariamente excluyentes unas de otras), el objetivo primordial que se persigue es actuar sobre el principal parámetro acumulado: la transferencia neta de recursos reales. El centro de una estrategia global de la deuda se vería destacado si se estableciera una meta para la reducción de la transferencia neta. A título de ejemplo, cabe señalar que, en discusiones sostenidas en el seno de la ONU, se ha propuesto reducir la transferencia neta a un nivel cónsono con el logro de los objetivos de crecimiento trazados en la Estrategia Internacional para el Desarrollo. Lo importante es discutir con seriedad el tema de la crisis de la deuda y que los gobiernos de los principales países acreedores hagan gala de su disposición para enfocar el problema de forma global y para acometer cabalmente la búsqueda de una solución también global, sin importar dónde deseen celebrar las discusiones al respecto. Lo que está en juego va mucho más allá del bienestar social y económico y la estabilidad de las naciones deudoras, factor que por sí mismo debe ser considerado lo suficientemente importante como para acaparar la atención de la comunidad mundial. Si se permite que continúe esta crisis, que ya dura siete años, sin tomar muchas medidas al respecto, seguramente se estará poniendo en peligro no sólo la salud financiera del sistema bancario internacional, sino el bienestar de las propias naciones industrializadas. En comparación con los elevados riesgos que implica salir del paso como sea, el precio que debería pagarse actualmente por poner un punto final a la crisis parece a todas luces modesto.

Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento: ¿Hacia un nuevo «apartheid»?

Heinz R. Sonntag

De origen alemán, el autor reside desde hace 20 años en América Latina. Es profesor de Sociología de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela y profesor-investigador de su Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), habiendo sido su Director entre 1983 y el 87.

El presente trabajo es un ensayo, esto es: una interpretación preliminar y tentativa de las principales tendencias y los riesgos y peligros más importantes que se derivan en lo social de la actual crisis. Se inscribe en el marco de un proyecto al respecto que está llevando a cabo la Secretaría Permanente del SELA, en cumplimiento de un mandato del Consejo Latinoamericano emanado de sus sesiones en 1987. Los datos que fundamentan la argumentación fueron tomados, con la debida autorización de la Secretaría Permanente, de los informes que se prepararon sobre los problemas tradicionalmente llamados sociales, a saber, empleo, educación, salud y vivienda, así como sobre la informalización y los cambios macrosociales que están en marcha. El autor, quien asesora a la Secretaría Permanente del SELA en la ejecución del proyecto, reconoce la deuda que ha contraído con los autores de los informes y subraya que los errores y las omisiones de la interpretación y ésta son de su exclusiva responsabilidad.

Desde comienzos de la década de los 80, el tema del endeudamiento externo de los países latinoamericanos y caribeños se ha convertido en el tópico central de la discusión en torno a la situación económica. La transferencia de una enorme cantidad de divisas, como «servicio de la deuda», principalmente hacia los bancos privados de los países industrializados, es vista como responsable principal de la crisis en la que se encuentran las economías de la región. En vista de la suma de US-Dólares 123.423 millones que fue pagada entre 1982 y 1986, semejante óptica no es sorprendente, ya que explicaría la falta de recursos internos y externos necesarios para emprender de nuevo el camino del desarrollo vía el estímulo al crecien-

to económico. Una suposición subyacente de esta interpretación es que dicho camino llevaría básicamente por los senderos marcados por el modelo de desarrollo que estuvo vigente durante el período de expansión después de la Segunda Guerra Mundial, con algunos correctivos destinados a subsanar las fallas económicas que se le habían diagnosticado. Explicaciones como la anterior tienen siempre el valor, y la deficiencia, de centrar la mirada en un solo factor, el cual aparece así como una suerte de «deus ex machina». Ocultan otros aspectos que son relevantes para una visión cabal de la situación respectiva y, por ende, para la elaboración de estrategias capaces de superarla. Crean un espejismo y, como toda simplificación, la falsa seguridad de poder dominar las consecuencias que acarrea una crisis, al resolver el problema que supuestamente la habría creado.

I. Los antecedentes de la crisis

Una reflexión histórica ayudará a llegar a una comprensión más certera de las circunstancias actuales. En efecto, todas las naciones latinoamericanas y caribeñas, no importa el momento en el que alcanzaron su independencia, surgieron con una deuda externa, a veces más pesada, otras menos.

Es más, su evolución ha estado marcada por la omnipresencia del endeudamiento externo, generado por lo que se ha llamado «el círculo vicioso del atraso» (A. Ferrer), esto es: la insuficiencia de los ingresos en divisas para mantener sus balanzas de pagos positivas. Esta insuficiencia resulta de la inserción de estos países en el sistema de división internacional del trabajo, que los destina a productores y exportadores de bienes primarios. Los precios de éstos, a su vez, están determinados por el mercado mundial, cuyos vaivenes los varían en función de la dinámica de las economías centrales. Tendencialmente, estos precios se mueven a otro ritmo que los de los bienes manufacturados, manteniéndose por debajo de ellos, lo cual abre la tijera entre el valor de ambas mercancías y hace que las ba-

lanzas de pagos de los países periféricos tiendan a ser deficitarias. Esto los obliga a contratar préstamos, ya sea de los gobiernos de los países industrializados, de organismos internacionales o de la banca privada. Este mecanismo ha venido funcionando en toda la historia de América Latina y el Caribe. Si bien ha causado situaciones críticas en varios momentos y en diferentes países, nunca se había llegado a tildar a una de las crisis de las economías de la región de «endeudamiento externo». Incluso, a comienzos de los 30 y después del «crash» del sistema capitalista mundial en 1929, todos los países para aquel entonces independientes tuvieron que suspender los pagos de intereses y de amortización de capital y sufrieron gravemente las consecuencias de la reducción del comercio internacional; sin embargo, la crisis no fue atribuida al endeudamiento externo ni era su resultado.

Otra reflexión permite aproximarnos a una interpretación menos unilateral de la crisis actual que la que se ha citado arriba. Se refiere al proceso que la región ha vivido durante los más de 25 años que van desde inicios del decenio de los 50 hasta el último lustro de los 70. Fue un período de expansión cuantitativa y cualitativa del capitalismo mundial y de significativa transformación de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Todas ellas, algunas más profunda y ampliamente que otras, experimentaron una modernización que virtualmente cambió su fisonomía. Este proceso se orientó por la adopción de un modelo de desarrollo cuyos primeros planteamientos hizo un grupo de intelectuales de la región, encabezado por Raúl Prebisch e institucionalizado en la CEPAL. Se enfatizó la sustitución del «crecimiento hacia afuera», característico de la fase primario-exportadora, por el «crecimiento hacia adentro». Los vehículos para lograr este último fueron varios; sin pretender exhaustividad y al subrayar su interconexión y complementariedad, vale la pena enunciar algunos. Los ejes fueron sin duda la modernización y tecnificación del sistema

productivo del sector primario-exportador, por un lado, y, por el otro, la industrialización sustitutiva de importaciones, ambas con el objetivo de diversificar las economías y empujar una acumulación de capital interna. A estos elementos se agregaron la atracción del capital foráneo, mientras subsistieran la debilidad y la insuficiencia del ahorro interno, en condiciones establecidas soberanamente por cada nación, y el rol regulador del Estado, que iba incluso más allá de las formulaciones keynesianas e implicaba la «programación» o planificación de los procesos económicos y sociales. Predominaba en los señalamientos cepalinos, al menos hasta finales de los 50, la creencia que una parte importante de los problemas sociales tradicionales (incapacidad de absorber la mano de obra existente, educación elitesca, condiciones inhumanas de vivienda y del hábitat en general, pésimo estado de salud) iba a resolverse, ya sea por los mecanismos de la economía moderna puesta en marcha, ya sea por la intervención del Estado mediante tecnologías de política social; esta creencia fue acompañada por la convicción de que la modernización de la economía acarrearía una democratización del sistema político, aumentando así la legitimación del ordenamiento societal existente. Al registrarse en esos momentos las fallas y las crisis creadas por el proceso, se amplió el pensamiento cepalino, una vez más bajo el impulso de Prebisch, e hizo más énfasis en la necesidad de cambios estructurales (por las vías de la reforma agraria, de la reforma educativa y de la del aparato administrativo del Estado).

No es éste el lugar para diagnosticar en detalle los logros y los fracasos de la aplicación de este modelo de desarrollo. Basta con señalar, además de las constataciones arriba indicadas, que la modernización del sector primario-exportador no eliminó la dependencia del mercado mundial y que la industrialización se quedó trunca, además de dependiente en lo tecnológico y organizacional y finalmente desnacionalizada, no en último lugar porque el proceso se desarrolló

inserto en la transnacionalización del capital. Ello tuvo como consecuencia que las tasas de crecimiento económico, más altas en el período de expansión que en cualquier otro momento de la historia de la región, empezaran a desacelerarse en la medida en que las contradicciones del modelo salían a la superficie.

En lo social y político, los logros del modelo dejaron mucho que desear, no obstante las indudables mejoras en muchos aspectos de la vivienda, de la salud y de la educación para amplios sectores de los pueblos y pese a los ingentes recursos invertidos por los Estados en la aplicación de las tecnologías de política social. Primero, el automatismo modernización-democratización no se cumplió; las lagunas de legitimación del ordenamiento societal en su expresión política tuvieron que ser llenadas con el recurso a autoritarismos de diverso contenido ideológico y, eventualmente con una severa represión de sociedades enteras (salvo, se entiende, los sectores en cuyo favor se mantuvieron las estructuras de dominación). Segundo, los problemas sociales tradicionales subsistieron en parte: el desempleo se mantuvo relativamente elevado, el proceso de urbanización incontrolada hizo que las inversiones en vivienda y condiciones de vida urbana siempre fueran más que insuficientes, las mejoras de los sistemas de salud pública estaban distribuidas de una manera sumamente desigual, la educación dejó excluida una parte importante de la población. En breve, el modelo había tenido efectos concentradores y excluyentes (A. Pinto Santa Cruz) y engendrado lo que hoy se llama «la deuda social».

A finales de los 70, algunos analistas y científicos sociales dejaron oír su voz de alerta en torno a lo que percibían como una crisis estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Fue una vez más Prebisch el pensador quien llamó la atención, desde 1978 en adelante, sobre lo que denominara después «crisis del capitalismo periférico».

Esta crisis, entonces y hoy, se inscribe en una crisis del capitalismo mundial, de la que, en los centros, la baja

tendencial de la tasa media de ganancia y de la inversión productiva, el desempleo comparativamente alto y estable, la desaceleración del aumento de la productividad y los recientes problemas de las bolsas de valores son algunos síntomas. Qué se nos entienda bien: no atribuimos al concepto de crisis ninguna connotación apocalíptica o fatalista, sino que la aceptamos en el sentido original de la palabra griega —las crisis son períodos prolongados de decisión— esto es: de modificaciones y transformaciones substanciales de un sistema societal, los cuales terminan con el restablecimiento de su capacidad autorreguladora o con su finalización como tal. En este sentido, el capitalismo ha vivido muchas crisis, sin que, hasta la fecha, ninguna haya significado obviamente su sustitución por otro sistema de ordenamiento societal. La presente crisis no ha terminado, se siguen presentado reajustes del sistema, y las oscilaciones entre períodos cortos de recuperación y tiempos de contracción son más bien características de todos los períodos decisivos que ha vivido el capitalismo. Ello se refleja especialmente en el sistema de división internacional del trabajo, que no ha cristalizado todavía en una nueva constelación definitiva. Lo que sí hay que destacar es el hecho de que las sociedades desarrolladas, pese a sus dificultades (diferenciadas, según los casos) en el reacomodo de sus estructuras internas, no han perdido su capacidad de dominación sobre las sociedades subdesarrolladas. Es ésta una diferencia esencial en relación a otras crisis anteriores. Se debe a lo avanzado de la transnacionalización del capital y la actuación eficaz de sus nuevos agentes: las compañías multinacionales, cuyos efectos han reforzado la división del mundo en centro, periferia y semiperiferia (I. Wallerstein). A partir de 1982, la crisis estructural latinoamericana y caribeña, indisolublemente ligada a la crisis del capitalismo mundial, es interpenetrada por lo que se ha dado en llamar «la crisis del endeudamiento externo». Esto es: una crisis se sobrepone a la otra, las dos crisis devienen una sola. Aquí

radica, estructuralmente hablando, lo grave y lo singular de la actual situación crítica, lo que hace que sus efectos perversos sean más peligrosos que nunca antes y puedan poner en entredicho no tan sólo el actual sistema de ordenamiento societal, sino incluso la existencia misma de las sociedades de América Latina y el Caribe. Hablar entonces de la crisis del endeudamiento externo, como si con ello se agotase la caracterización de las circunstancias actuales, recorta la vista y conduce por ende a la miopía en cuanto a los intentos de búsqueda de soluciones.

II. Los efectos sociales de la deuda

Mucho se ha escrito sobre las manifestaciones de la crisis en lo económico. No viene al caso repetir en este ensayo el diagnóstico y las prognosis de científicos sociales, políticos, estadistas y expertos, tanto de los países como de la región y de organismos regionales e internacionales, en torno a las maneras de sobrellevar los efectos que la crisis tiene en los aparatos productivos, en la industria, en el comercio externo e interno a la región, en la integración, etc. Lo que interesa, más bien, es tomar en serio aquello de que «la crisis del endeudamiento externo es política» (con lo cual hemos empezado a caracterizar la situación actual) y explorar el profundo significado de esta afirmación, mucho más profundo tal vez de lo que piensan aquellos que la repiten en sus discursos. Ello sólo será posible mediante la reflexión en torno a los problemas sociales que han sido planteados por los acontecimientos de los últimos años, a los hechos que han adquirido una nueva cualidad debido a ellos, y a las consecuencias que los problemas y los hechos (y el modo de intentar influir sobre los mismos) han tenido y tienen para el funcionamiento de nuestras sociedades.

Como ya se dijera, el período de expansión había dejado una deuda social elevada, pese a que la realización de políticas sociales fue una parte importante del modelo de desarrollo vigente, persiguiendo el doble

objetivo de contribuir a la acumulación y de aumentar la legitimación. Esta deuda pesaba de por sí sobre amplios sectores de los pueblos, especialmente aquellos que no fueron incorporados (o lo fueron «marginamente») en los procesos de modernización, mientras que otros grupos, clases y sectores, en virtud de su mayor capacidad de presión y negociación, lograron beneficios de los mismos. En la medida en que la interpenetración de la crisis estructural y la del endeudamiento avanzó, se agravó la deuda social heredada y afectó crecientemente a sectores sociales tradicionalmente menos desfavorecidos. Ello produjo (y sigue produciendo) efectos relevantes en las formas de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

En este proceso tuvieron marcada influencia las llamadas «políticas de ajuste». Se trata de un conjunto de medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en su rol de guardianes del sistema financiero internacional. Donde no fueron impuestas por estas organizaciones (y el conjunto de bancos acreedores en sus negociaciones bilaterales con los países deudores), fueron muchas veces adoptadas por decisiones dícese soberanas. Como han advertido muchos observadores, parten de la misma concepción de la crisis (desequilibrios básicos en las variables macroeconómicas), señalan los mismos orígenes (excesos, irresponsabilidad y corrupción de los países en períodos anteriores, sobre todo en el decenio de los 70) y ofrecen las mismas respuestas (reducción del gasto público, privatización del sector paraestatal, apertura incondicional comercial y a las inversiones extranjeras, devaluación de las monedas nacionales, etc.). Estas políticas de ajuste encuentran un significativo apoyo en la ofensiva ideológica del neoliberalismo, con énfasis en la economía neoclásica en lo económico y en el neoconservadurismo en lo político, ofensiva protagonizada por importantes fuerzas sociales internas y externas de la región (y sus «intelectuales orgánicos», como dirían los gramscianos).

Ya el mero enunciado de las recetas deja entrever que la mayoría de ellas tiene repercusión directa en los sectores populares y medios. En los primeros, por su exclusión virtual de la toma de decisiones en los sistemas políticos; en los segundos, porque empiezan a socavar las bases materiales sobre las que se sustentaban su capacidad de negociación con otras clases y grupos (y de eventuales alianzas) y su participación en la formulación y ejecución de políticas estatales. Es menester mirar de cerca algunos de los resultados de la crisis (y de los intentos de «solucionarla») en las áreas tradicionalmente definidas como «problemas sociales».

a Aumenta el desempleo

Ya se había indicado que la esperanza que el desarrollo durante la expansión acabara con el desempleo, se había frustrado en parte, pese a los cambios ocurridos en la estructura ocupacional, especialmente el aumento del empleo en actividades urbanas modernas. La contracción del crecimiento económico por la crisis reduce las tasas de absorción de mano de obra en sectores urbanos modernos muy por debajo del crecimiento de la fuerza laboral urbana. El desempleo abierto urbano creció de 7.4 por ciento en 1980 al 10.1 por ciento en 1986, en tanto que la desocupación global lo hizo entre 1980 y 1985 en un 47.9 por ciento. Como si ello fuese poco, el empleo en las empresas grandes del sector privado decreció entre 1980 y 1985 en un 0.5 por ciento anual, y en las empresas pequeñas aumentó, durante el período, en 37.5 por ciento; siendo las segundas de capitalización y productividad menores, se puede deducir que el mercado de trabajo urbano ha perdido su dinamismo, que incorpora la mano de obra en condiciones crecientemente menos favorables y que las remuneraciones tienden a bajar. Esto es: se está ensanchando el subempleo, uno de los males endémicos de los países de la región. Todo ello ha aumentado la pobreza en forma alarmante: si para 1980 abarcaba el 33 por ciento del total de la población, para 1985 esta ci-

fra había aumentado al 39 por ciento. Añádase a ello la caída de los salarios, que entre 1980 y 1985 significa un 17.8 por ciento en la construcción, un 17.1 por ciento en el sector público, un 16.3 por ciento en los salarios mínimos, un 15.2 por ciento en la agricultura y un 12.2 por ciento en la industria manufacturera. Esto, aunado al decrecimiento del producto interno bruto, implica que el ingreso por habitante igualara en 1986 el nivel que la región había alcanzado en 1976 (logrando solamente Brasil, Colombia, Cuba y Panamá un aumento), y que las naciones más favorecidas hayan recuperado el nivel de vida de sus pueblos de finales de los 70 sólo al terminar el siglo. Al mismo tiempo, se ha empeorado la distribución funcional de este ingreso; el capital logró aumentar su participación de 58.5 por ciento en 1980 al 62.1 por ciento en 1985, con la subsiguiente disminución de la participación de los sectores asalariados.

b Deterioro de la educación

En cuanto a la educación, los ingentes recursos dedicados por los Estados habían alcanzado logros importantes durante el período de la expansión. Ello no es sorprendente en vista de la importancia que se le otorgaba en lo referente a la promoción del desarrollo económico (mediante la formación de «recursos humanos» o, peor aún, de «capital humano»), a la igualdad social de oportunidades, a la mejor distribución del ingreso y a la democratización de la vida política de la región (si bien estos dos últimos aspectos fueron enfatizados más específicamente por el desarrollismo distributivista de la CEPAL y no por el particular desarrollismo brasileño durante el autoritarismo entre 1964 y 1983). El resultado había sido que la educación operaba como una canal de ascenso social importante, que había creado un incipiente sistema de creación de conocimientos para el desarrollo científico-tecnológico y que había generado grupos de técnicos e intelectuales con una conciencia nacionalista y un compromiso de transformación social, aparte de ha-

ber reducido el analfabetismo y logrado una mayor cobertura en todos sus niveles. No obstante lo anterior, habían persistido graves deficiencias: aún viven 45 millones de analfabetos mayores de 15 años en América Latina y el Caribe, el 15 por ciento de los niños no está asistiendo a la escuela primaria, la educación pre-escolar se limita a instituciones privadas (con la subsiguiente exclusión de los sectores populares con menores ingresos), la brecha tecnológica entre la región y los países industrializados ha crecido (por el cambio tecnológico acelerado en éstos durante los últimos decenios, por una parte, y por las fallas en crear instituciones capaces de acortarla en aquéllos, por la otra).

Esta deuda social viene agravándose en el curso de la crisis. Los indicadores acerca de la inversión estatal son elocuentes. En 12 de 18 países latinoamericanos y caribeños, ésta bajó considerablemente entre 1980 y 1984, llegando la reducción de 33 a 22 mil millones de US-Dólares anuales, de 91 a 56 dólares por habitante y de 377 a 235 dólares por alumno matriculado (todas las cifras en términos reales y a precios constantes de 1980).

En la educación básica, la tasa de crecimiento medio anual bajó del cinco por ciento (entre 1975 y 1980) a sólo 1.6 por ciento. Se estancó la incorporación de nuevo personal docente en las escuelas. Si bien a nivel de la secundaria se mantuvieron las tasas de crecimiento anteriores, en la superior hubo una contracción de la tasa de crecimiento matricular del 12.7 (1975 a 1980) al 3.9 por ciento (1980 a 1983) en promedio anual. Esta situación ha tenido efectos cualitativos relevantes. Por regla general, la relación número de alumnos por maestro, en la primaria, y por profesor, en la secundaria y universitaria, ha empeorado; piénsese tan sólo en la reducción de la tasa de aumento de nuevo personal docente de 13.8 al 5.4 por ciento en el lapso arriba indicado; ésto repercute negativamente en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje. Las históricas deficiencias en la educación pre-escolar, ni siquiera han podido atacarse. Ha habido un

repunte del analfabetismo en muchos países, registrándose un aumento del número de analfabetos funcionales. Por la disminución de las inversiones en el desarrollo científico-tecnológico, la situación en este campo se ha hecho aún más adversa.

c Salud y seguridad social

También la salud y la seguridad social de los sectores populares de nuestros países resultaron afectadas. En la segunda, el tradicional problema de la cobertura (para 1976, el 64 por ciento de la población económicamente activa no gozaba de previsión social alguna) se ha agravado, al imponerse tendencias a la mayor privatización corporativista de sus instituciones, en detrimento de los gastos públicos directos al respecto. Esto ha profundizado la iniquidad de los sistemas respecto de los diferentes grupos, clases y sectores sociales, favoreciendo particularmente aquellos con mayor capacidad de negociación frente al Estado y a las instituciones corporativas. La reducción del gasto público de los Estados (y su desigual distribución entre los sectores sociales) ha disminuido igualmente el gasto en salud. No obstante ello, las consecuencias y los efectos no se han hecho sentir con tanta gravedad como en los otros campos sociales tradicionales. Esto se debe a la existencia de un «stock» de conocimientos, de equipamientos (hospitales, dispensarios rurales, tecnología médica, etc.) y de personal médico y paramédico, que fue acumulándose en los tiempos en que el Estado pudo mantener su proyección de «bienestar social» porque disponía de los recursos fiscales necesarios. Por lo tanto, será en los próximos años que los problemas de la salud pública se profundizarán (salvo que se produzca una reversión de las tendencias actualmente en marcha, lo cual parece más que improbable), ya que la infraestructura existente sigue funcionando aún. Consideración aparte merece la cuestión de la nutrición. No cabe la más mínima duda de que los serios problemas de desnutrición, subalimentación y alimentación desbalanceada ya existentes durante el

período de expansión se han agravado en forma alarmante. Si bien la situación al respecto es menos terrible que en otras partes del Tercer Mundo (particularmente África), la disminución real de los salarios, el creciente desempleo, el subempleo con bajas remuneraciones, la baja del poder adquisitivo de los sectores medios y la informalización han hecho que, en los medios tanto rurales como urbanos, haya grupos y familias que no pueden satisfacer el hambre de sus descendientes ni de sus demás miembros. Esto tiene efectos perversos a mediano y largo plazo porque, como es ampliamente conocido, lapsos prolongados de hambre, subalimentación y alimentación desbalanceada producen graves daños fisiológicos, especialmente en el cerebro.

d La crisis de la vivienda

Tradicionalmente, la deuda social respecto de la vivienda y las condiciones de vida urbana ha sido y es más dramáticamente visible, representándose por los «cinturones de miseria» que rodean a nuestras grandes metrópolis y por muchas zonas tugurizadas en sus antiguos centros. Si las políticas habitacionales y de desarrollo de la infraestructura en el período de la modernización, pese a constituir un estímulo relevante a la acumulación de capital por la importancia de la construcción en el modelo de desarrollo entonces vigente, no habían dado los resultados deseados, la crisis (con su enorme drenaje de recursos hacia el exterior) tiende a hacer la situación habitacional de los sectores populares todavía más precaria. Tales políticas habían implicado ya durante el segundo lustro de los 70 un empeoramiento progresivo. La realidad y el concepto han venido degradándose progresivamente: de vivienda de interés social a vivienda económica, de allí a vivienda mínima y de escasos recursos, de ésta a soluciones habitacionales, llegando ahora a piso-techo, a lotes con servicios y sin ellos. Hoy por hoy, por las razones expuestas anteriormente, es imposible pasar por alto el deterioro creciente de los sectores populares e incluso medios en

el acceso a la vivienda y condiciones de vida urbana aceptables, en consecuencia de su empobrecimiento absoluto y relativo. Al efecto, los indicadores del United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) son ya altamente elocuentes, aparte de que, como se acotó antes, los efectos degradantes se verán en los próximos años con más claridad aún.

Lo que los datos reflejan se presenta como una situación social cada vez más grave y problemática. Antes de examinar someramente sus cualidades, valga recordar que la población clasificada como pobre por las estadísticas internacionales aumentó, solamente entre 1980 y 1985, de 119 a 158 millones de personas, siendo el incremento especialmente fuerte en el medio urbano (47 a 77 millones de seres humanos). También es menester mencionar desde ya que el empleo en el sector informal urbano creció en un 38.8 por ciento en el mismo lapso. Esto es: considerablemente más de un tercio de los pueblos latinoamericanos y caribeños vive en condiciones extremadamente precarias. Si a ello se suman los efectos de la crisis sobre la clase trabajadora con empleos fijos en la economía urbana moderna y sobre los sectores medios, se tiene una idea acerca de la magnitud de los problemas que nos esperan en el futuro.

III. ¿Hacia un nuevo apartheid social?

Ahora bien, la crisis (insistamos: es el entrelazamiento de la crisis estructural y la del endeudamiento externo) plantea serios retos. El primero de ellos se refiere al deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías de nuestros pueblos. Ello ha generado (y seguirá haciéndolo mientras subsistan las circunstancias y tendencias actuales) un cambio en la actitud de los ciudadanos hacia el porvenir. Las pocas encuestas que existen al respecto dejan entrever que son cada vez más las personas que piensan que su situación personal y familiar no solamente no mejorará en los años venideros, sino que será cada vez más difícil. Esto es: la experiencia individual del deterioro se traduce en una visión escéptica y hasta pesimis-

ta del devenir. Ello es de por sí bastante grave porque implica que las motivaciones individuales, y por ende colectivas, para intentar influir sobre su marcha pierden crecientemente fuerza. Son sustituidos por comportamientos cortoplacistas, destinados a sobrellevar prácticamente día a día los problemas que se confrontan. Pero a ello se añade algo más. Este escepticismo y el pesimismo revelan que se está entrando en una crisis del sistema de valores. Este había sido modificado durante la modernización y expansión, en el sentido de haber sido penetrado por lo que alguna vez se definió como «la revolución de las expectativas» y que fue, en todo caso, una transformación de las aspiraciones tanto individuales como colectivas. La participación de los sujetos colectivos en la gran tarea del desarrollo dependía en buena parte de la esperanza que su cumplimiento produjera una mejora de la situación individual, familiar y de sí mismos, como grupos, clases y sectores, en el corto, mediano y largo plazo. Para nombrar solamente un ejemplo, las aspiraciones de ascenso social mediante la obtención de empleos en la economía urbana moderna y la educación formal de los hijos a nivel secundario y superior jugaban un papel relevante en la movilización de las sociedades hacia el desarrollo. Al poder cumplir el Estado (cual de «bienestar social») cada vez menos con las promesas que había indicado al respecto con sus políticas sociales, las motivaciones provenientes de tales expectativas se desvanecen y hacen poco menos que imposible un eco favorable a la convocatoria por acometer prácticas colectivas capaces de contribuir a la superación de la crisis. En breve, la percepción de los individuos y sujetos colectivos acerca de la crisis dificulta incluso la posibilidad de solucionarla, constituyendo así un elemento de su retroalimentación, sobre todo cuando esta percepción está basada en la experiencia vivencial concreta del deterioro.

Este proceso atañe a lo que algunos han llamado una creciente atomización de los individuos, esto es: una

tendencia a que cada quien se ocupe de sus asuntos personales, buscándose soluciones individuales y puntuales. Es obvio que esta tendencia debilita la cohesión de nuestras sociedades de modo peligroso. Cuando la sobrevivencia individual y familiar se constituye en una preocupación de cada persona, sin que se siga percibiendo tanto su responsabilidad hacia la sociedad (en lo macro y en lo micro) ni la de ésta hacia ella, la desintegración societal deja de ser una pesadilla de intelectuales y se convierte en un peligro real. La ruptura de mecanismos de solidaridad primaria y casi espontánea, simbolizada en el clima de creciente inseguridad personal que viven amplios sectores de los pueblos, es tan sólo una prueba de lo que se está afirmando. La tremenda apología del individualismo, concomitante de la ofensiva ideológica del neoliberalismo y contenida en formas más o menos sutiles en muchos de los mensajes emitidos por los medios audiovisuales, sobre todo de los programas importados de EE.UU., no contribuye precisamente a disminuir los riesgos inherentes a la atomización individualista. La informalización de las sociedades latinoamericanas y caribeñas es, al mismo tiempo, síntoma de las situaciones creadas por la crisis (incluso las mencionadas en los apartes anteriores) e intento de darles respuesta.

Lo sintomático consiste en que, si bien ha existido siempre un sector informal en nuestras economías (debido a su tradicional incapacidad de absorber toda la mano de obra que entra en el mercado de trabajo), su crecimiento cuantitativo en los últimos años, a consecuencia de la crisis, le ha dado una cualidad diferente. Son cada vez más las personas que tienen que refugiarse en él, por el debilitamiento del funcionamiento de las economías. Sus formas de producción, distribución y consumo adquieren entonces un peso específico y determinante en muchas de nuestras sociedades. Están desvinculadas de la organización capitalista del sector moderno, su lógica de funcionamiento no está determinada ni por las leyes del mercado ni por la supuesta racionalidad del mismo, e incluso sus maneras de per-

cibir los procesos económicos son diferentes. De persistir las tendencias en marcha, es de suponer que este sector crezca aún más en los próximos tiempos, particularmente porque las políticas de ajuste hacen al Estado cada vez menos capaz de participar racionalmente en la regulación de las economías, a su vez cada vez más transnacionalizadas.

Pero también es una respuesta. Amplios sectores populares buscan realizar en el sector informal estrategias de una sobrevivencia que el modo de funcionamiento de un sistema en crisis y el Estado no puede garantizarles. Intentan pues solventar la creciente precariedad de sus condiciones materiales de vida, al tiempo que crear redes relativamente pequeñas de aquella solidaridad que la crisis está socavando a nivel societal. En todo caso, como fenómeno estructuralmente engendrado, el sector informal tiende a profundizar la brecha existente entre grupos y clases relativa o realmente privilegiados, por un lado, y las grandes mayorías, por el otro.

Como ya se insinuara, la crisis ha afectado también a los sectores medios. Es cierto que este concepto pretende englobar una variedad amplia de grupos con lugares diferenciados en los procesos de producción y reproducción de las sociedades de América Latina y el Caribe y en las estructuras del sistema político. No todos ellos han sufrido el mismo deterioro. Mas las evidencias empíricas, parecen indicar que el grueso de los sectores medios no ha escapado de las tendencias que se han discutido anteriormente, especialmente de la pérdida de motivación por un proyecto societal y de la atomización individualista, consecuencias directas o indirectas de su empobrecimiento. Siendo ellos un sujeto colectivo de cierta relevancia política (aunque variada según los países), su inclusión en las tendencias concentradoras y excluyentes del sistema, acentuadas por la crisis, contribuye fuertemente al cuestionamiento de su legitimación, en los niveles sociopolítico y de ordenamiento societal. En las sociedades de la región no es difícil notar las múltiples manifestaciones (más allá de las estadística-

mente comprobadas y las descritas) que los procesos desencadenados y profundizados por la crisis han generado. Para nombrar tan sólo algunas: sociedades convulsionadas por la violencia, con o sin fines políticos; las grandes metrópolis cada vez más inseguras; hambre en muchas zonas urbanas y rurales de la región; saqueos de supermercados y tiendas en protestas masivas; estructuras de poder emergentes basadas en actividades ilegales de las que el narcotráfico es la punta del iceberg, aunque sea la más relevante; dificultades políticas de las democracias, las recién reinstauradas y las implantadas hace décadas; apatía de amplios sectores, grupos y fracciones de clase; desilusión y desencanto de las juventudes con sus sociedades; peligros para la identidad societal de nuestras naciones por la alienación, ya sea consumista o de pobreza; marginamiento aún mayor de América Latina y el Caribe del sistema mundial; etc.

En resumen, la hipótesis de este ensayo es que estamos frente a una crisis estructural, más grave y significativa que cualquier otra situación crítica que han vivido los países de la región en toda su historia. Se impone la pregunta acerca de cuáles son los posibles escenarios hacia el futuro.

Las perspectivas no son muy alentadoras. Parece más que evidente que una superación de las condiciones actuales exigen el replanteo del modo de funcionamiento de nuestras sociedades. Este no pasa solamente por la renovación del crecimiento económico, como algunos pretenden hacer creer: si bien es una condición necesaria, no es suficiente. Habrá que plantearse interrogaciones muy complejas, por ejemplo en torno a cómo podrá restablecerse una imagen-objetivo para nuestros países, capaz, al mismo tiempo, de proyectarse hacia el futuro con una identidad propia que reconozca su pluralidad cultural, y de insertarse de una manera más autónoma en el sistema mundial en condiciones de un acelerado cambio tecnológico. Aquí cabrá también la pregunta acerca de cuáles son los nuevos sujetos colectivos cuyas prácticas podrán encaminarnos hacia un proceso de verdadero

desarrollo, autónomo, autosostenido y regionalmente integrado.

Las recetas hasta ahora ensayadas no pueden dar respuestas a semejantes desafíos. Sus resultados indican más bien que los países latinoamericanos y caribeños podrían estar acercándose a lo que señala el título de este ensayo: un apartheid social, esto es: una situación que se caracteriza por

la exclusión de las grandes mayorías de los pueblos tanto de los beneficios creados por la sociedad como de la toma de decisiones, para mantener los privilegios de grupos (internos y externos) minoritarios. Esto implicaría la inviabilidad de una democracia participativa verdadera y les daría la razón póstuma a las prognosis de la célebre Comisión Trilateral del decenio

de los 70, las cuales hablan de «democracia restringida» cuando no de ingobernabilidad de los países del Tercer Mundo. No necesariamente desaparecería la fachada democrática de las formas de régimen, pero su esencia exacerbaría sus tendencias autoritarias y represivas.

Un enfoque europeo del problema de la deuda externa

Gianni Zandano

Presidente del Instituto Bancario San Paolo di Torino.

El artículo que se transcribe corresponde a la ponencia que el autor presentó en el Seminario «América Latina en la Economía Mundial» organizado por Aspen Institute Italia y coauspiciado por el SELA, que se realizó del 2 al 4 de mayo de 1988, en Caracas (Venezuela).

I. La situación actual

Los datos oficiales publicados recientemente por el Banco Mundial confirman plenamente una opinión sumamente difusa: a pesar de las esperanzas y de las declaraciones más o menos cautamente optimistas, el problema de la deuda externa de América Latina se está volviendo cada vez más serio y sigue representando un riesgo potencial para el sistema financiero internacional.

Ha sido demostrado que la estrategia denominada *muddling-through* (salir del paso) es cada vez más incapaz de brindar soluciones adecuadas, aunque haya desempeñado una función muy importante, permitiendo manejar situaciones críticas y evitando, por lo tanto, crisis financieras con posibles consecuencias catastróficas para la economía mundial.

Más allá de las actuales discusiones sobre los orígenes de la presente crisis —*overlending* (sobre-préstamos) de parte de bancos privados o *shocks* exógenos o la combinación de ambos— de las críticas a las políticas económicas de los países deudores, es evidente que no es posible seguirle dando espacio a una interpretación de la crisis de la deuda como crisis de liquidez. Sobre todo, porque esto alimenta la ilusión que se puede resolver el problema mediante reducciones temporáneas de la carga de la deuda con intervenciones de ingeniería financiera aplicadas a cada país.

Numerosas propuestas que han sido realizadas en este sentido, en ciertos

casos, como *interest capping* (techo de interés), e *interest rate window* (ventanilla de tasas de interés) en el marco de las *Compensatory Financing Facilities* del FMI, son sumamente interesantes y útiles, mas francamente insuficientes, por sí mismas o combinadas también con una extensión de los *debt-equity swaps* (seguros de comisión de la deuda), para alcanzar soluciones permanentes del problema.

A pesar de las medidas adoptadas en los últimos años, la deuda externa ha aumentado en casi todos los países en vías de desarrollo; esto ha sucedido aun en presencia de duras políticas de ajuste actualizadas por los países deudores, que comportaron en muchos casos la reducción del PIB en términos reales y del nivel de vida de amplios sectores de la población.

Los notables excedentes alcanzados en las balanzas comerciales de los países en vías de desarrollo y que determinaron transferencias netas de recursos hacia los países más desarrollados, no fueron suficientes para cubrir ni siquiera los pagos de intereses de la deuda¹.

Si no se adoptan las medidas necesarias, deberemos enfrentarnos con una tendencia regresiva hacia el proteccionismo, así como con la salida de dichos países de los circuitos comerciales mundiales, con serias implicaciones negativas también para el comercio exterior de los países desarrollados.

Ante dicha situación sería necesario proceder con un cambio cualitativo en el enfoque del problema de la deuda exterior de los países latinoamericanos, con el fin de identificar las causas de la crisis con mayor exactitud.

En particular, es necesario pasar del enfoque típicamente bilateral de la cuestión (Club de París o bancos con relaciones directas con cada uno de los países deudores) a una actitud multilateral para enfrentar el enorme alcance del problema a través de un programa de desarrollo coordinado y concertado, para toda la zona geográfica interesada.

Dicho cambio de perspectiva comporta, como es obvio, serios compromisos para todas las partes involucradas. En realidad este nuevo enfoque ya se halla sustentado por ciertas condiciones favorables. Ante todo, la mejor solidez patrimonial de los bancos acreedores ha alejado, por lo menos en parte, sus temores ante crisis financieras catastróficas y podría permitir su participación en programas de intervención más organizados, con el apoyo del FMI o del Banco Mundial.

Además, las organizaciones internacionales y autoridades gubernamentales de los países industrializados parecen estar más conscientes actualmente de la urgencia de los problemas latinoamericanos y de la necesidad de equilibrar estas economías; al respecto, pueden mencionarse las iniciativas propuestas por el Presidente del FMI, Camdessus, así como la reciente creación de una nueva «ventanilla»² —la *external contingent facility* (mecanismo de contingencia externa) en el marco de las *Compensatory Financial Facilities*.

El Plan Baker fue, en su época, un primer intento de involucrar globalmente al conjunto de bancos acreedores, a las organizaciones internacionales y a los países acreedores. Desafortunadamente ese Plan preveía recursos demasiado limitados respecto a los objetivos que se proponía y carecía de una estrategia precisa, tanto política como económica, a largo plazo y, en particular, de un esquema estratégico definido que lograra fomentar amplios procesos de desarrollo e integración a nivel del área.

Además, el Plan Bradley contaba con elementos que indicaban un mayor conocimiento de los efectos de la crisis de la deuda sobre la economía mundial. Este subrayaba claramente la necesidad de la recuperación económica de los países en vías de desarrollo y del comercio internacional como condición de la misma prosperidad de los países industrializados. Dichas consideraciones demuestran que ya existen las condiciones para crear nuevos programas de intervención con la fundamental participación de las partes interesadas.

Al mismo tiempo es indispensable definir claramente algunos precisos objetivos estratégicos, también en vista de las experiencias alcanzadas en Europa.

II. La experiencia histórica europea. Ideas para una política de recuperación

El economista brasileño Celso Furtado (Ministro de Cultura) afirmó recientemente que "Brasil no perdió la guerra, mas se encuentra en condiciones parecidas a las de Alemania después de la derrota en la Segunda Guerra Mundial".

En efecto, la situación actual de América Latina presenta similitudes con la realidad económica de Europa en la posguerra, aun tomando en cuenta los diferentes contextos históricos.

Como entonces en Europa, en América Latina existen a pesar de la grave situación económica descrita con anterioridad, todas las condiciones para una recuperación significativa del proceso de desarrollo: importantes recursos naturales y humanos, elevado nivel de preparación cultural y profesional y disponibilidad, en algunos sectores, de producciones de alto contenido tecnológico.

Otro elemento en el contexto actual de América Latina, que la hace semejante a Europa en la posguerra, es la presencia de jóvenes democracias que podrían obtener mayores fuerzas y apoyo de una recuperación del proceso de desarrollo económico.

La experiencia del continente europeo de entonces puede brindar útil material de reflexión para los problemas latinoamericanos de hoy, así como suministrar válidas sugerencias para delinear una nueva política de intervenciones.

En particular, opino que hay dos factores de la experiencia europea que pueden tener especial significado para los países de América Latina.

En primer lugar, la capacidad de fomentar el crecimiento económico a través del desarrollo del comercio internacional, en forma particular en el área geográfica local.

En segundo lugar, el hecho de haber acompañado dicho desarrollo de la economía real con un sistema de cooperación monetaria basado en divisa fuerte, ampliamente utilizada en el intercambio comercial internacional.

En lo que se refiere al primer punto, como bien se sabe, la recuperación europea fue potentemente sostenida por un programa de intervenciones externas, en particular norteamericana, conocidas como Plan Marshall.

Dicho plan no consistía solamente en iniciativas de asistencia para los distintos países europeos. *Por sus específicas modalidades de actuación y por la sagacidad de sus autores, fue sobre todo un plan concebido para crear una vasta área económica europea, en cuyo contexto de compatibilidad general fuese posible promover específicos programas nacionales de reconstrucción y desarrollo.*

Por otra parte, el preámbulo de la ley sobre cooperación económica aprobada por el Congreso norteamericano en 1949, se dirige a Europa solicitándole explícitamente tomar en cuenta la experiencia estadounidense y realizar un mercado económico de dimensiones continentales. Con el fin de permitir una política coordinada e integrada entre países europeos, se constituyó una organización supranacional, la OEDE, formada por los representantes de todos los países beneficiarios, con el fin específico de multilateralizar la asistencia externa, por una parte y, por la otra, volverse punto de referencia y de debate entre los países europeos beneficiarios.

En el acta de formación de la OEDE el objetivo contingente de la actuación del programa de reconstrucción europea (ERP) aparecerá vinculado con el objetivo permanente de crear una economía europea fuerte y estable a través de una estrecha y duradera colaboración económica entre los Estados miembros. Dicho objetivo se realizaba mediante una coordinación de los esfuerzos económicos de reconstrucción de los países miembros y el desarrollo de intercambios recíprocos, permitido por la eliminación de las discriminaciones existen-

tes que obstaculizaban el comercio intraeuropeo.

El primer instrumento utilizado para alcanzar este último objetivo fue la Unión Europea de Pagos fundada en octubre de 1950, cuyo objetivo era facilitar, a través de un mecanismo de compensaciones multilaterales (manejado por el Bank of International Settlements), la regulación financiera de todas las transacciones visibles e invisibles entre los países del área europea.

El funcionamiento del sistema se garantizó también gracias al aporte brindado por el Plan Marshall; un particular "fondo de garantía o dotación", equivalente inicialmente a 350 millones de dólares, permitió atenuar los graves desequilibrios existentes entre los países europeos miembros de la UEP.

El sistema de la UEP permitió un rellance poderoso del comercio en el área comunitaria, con un crecimiento del 100% en el lapso de dos años. *En efecto, puede afirmarse que la total construcción del proceso de integración europea fue impulsado decisivamente por las iniciativas de aquellos años.*

Considero que algunos importantes aspectos de la experiencia europea podrían volverse a proponer de manera análoga al plantear los programas de intervención en América Latina.

Según admite la mayoría de los economistas y banqueros, *no es posible seguir interpretando la crisis de la deuda de los países del continente latinoamericano únicamente como crisis de liquidez.* Existe más bien un problema de falta de desarrollo y de inversiones, determinado por escasez de recursos y por una reducción progresiva de los flujos comerciales con el extranjero.

Los programas de intervención deberán, por lo tanto, no sólo prever medidas para aligerar la carga de la deuda, sino también para favorecer la reanudación de las inversiones y del intercambio. Para tal fin, en base a las conclusiones del Seminario ASPEN del año pasado, es necesario plantear un programa de largo alcance cuya base sea la creación de un

Fondo para el desarrollo de los países latinoamericanos dotado de recursos adecuados.

Dicho Fondo debería prever la participación de los países que poseen medios financieros adecuados e intereses convergentes para el restablecimiento del desarrollo en los países latinoamericanos. Me refiero, es decir, a los Estados Unidos, a Japón y Europa, que podrían participar en la actividad de dicha organización, tanto a nivel gubernamental como mediante sus propios bancos comerciales.

En particular, a través de dicho Fondo podría canalizarse una parte de la disponibilidad prevista para ayuda pública al desarrollo. El Fondo en cuestión, así como también los bancos en parte, podrían, entre otros, suscribir títulos a largo plazo y a condiciones de bajo interés emitidos por los países deudores que, de tal forma, iniciarían un proceso de «securitización» de la deuda.

Algunas indicaciones técnicas al respecto se hallan ya comúnmente aceptadas y, aunque con fórmulas y modalidades distintas, aparecen en las propuestas de intervención de diversos representantes del mundo académico y financiero (P. Kenen, R. Weinart, F. Rohatyn).

Estas medidas permitirían, en particular, reactivar los recursos financieros internos y orientarlos hacia inversiones productivas que sufrieron drásticas reducciones en los últimos años. Un aspecto sumamente importante es el hecho de que las disponibilidades del Fondo deberían ser manejadas en forma unitaria y coordinada, en un enfoque de interés multilateral, por organizaciones sobrenacionales que representen a todos los países del área. La acción de dichos organismos debería ser la de garantizar un programa de inversiones en grandes proyectos, permitir reforzar los intercambios comerciales y el comienzo de un proceso de integración económica del área en la perspectiva de formar un gran mercado único.

III. La creación de una Unión Latinoamericana de Pagos

Un segundo elemento que deseo subrayar es el de la cooperación moneta-

ria en el marco del continente latinoamericano y posiblemente la creación de una Unión Latinoamericana de Pagos.

Según demuestra la experiencia europea, la creación de adecuados mecanismos de cooperación en el campo monetario representa un elemento indispensable para el desarrollo de los intercambios comerciales en el marco intracomunitario.

La realización de una Unión Latinoamericana de Pagos sostenida también por inversiones externas es por lo tanto, no sólo ausplicable, sino que también necesaria como primer paso para el restablecimiento de las economías antes mencionadas. De dichas iniciativas podrían encargarse las organizaciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el BRI, que disponen de la necesaria experiencia técnica y que requerirían un mayor estímulo para tal fin, según lo solicitado repetidamente por varias partes y, recientemente, también por el Presidente Camdessus.

Dicha Unión, al igual que a su debido tiempo la Unión Europea de Pagos, debería esencialmente basarse en dos principios:

a la compensación automática y multilateral de las balanzas de crédito y débito de los países miembros;
b la extensión automática del crédito en base a ciertos techos, como lo especifica la Carta de la Unión: dichos techos (proporcionados al valor de las transacciones comerciales con el exterior, de cada país) deberían representar el monto de los créditos que cada país podría obtener o debería conceder automáticamente a la Unión. Un "Fondo de garantía" denominado en monedas fuertes podría asegurar el buen funcionamiento de todo el mecanismo.

La experiencia europea ha demostrado que la creación de un sistema multilateral de compensación monetaria en base multilateral no implica un gran esfuerzo financiero, pues el mismo se limitaría al fondo de garantía. Por lo tanto, una Unión Latinoamericana de Pagos podría instituirse relativamente en corto tiempo y en forma independiente de programas de inversión más ambiciosos.

Por otra parte, es sumamente deseable proceder hacia la constitución de un área con relaciones monetarias más estables para los fines del restablecimiento del intercambio entre países latinoamericanos, según lo demuestra la iniciativa de Brasil y Argentina para la creación de una moneda común, «el gaucho», con la cual denominar el comercio entre ambos países y con terceros.

La constitución de la Unión Latinoamericana de Pagos permitiría continuar y ampliar la experiencia alcanzada hasta la fecha, pasando desde enfoques de tipo bilateral a la realización de acuerdos que involucren al área en su totalidad.

Deseo aún añadir que el «Fondo de Garantía» previsto para la realización de una Unión Latinoamericana de Pagos, podría estar denominado no sólo en dólares estadounidenses, sino también en yens y UME.

Un Fondo de Garantía denominado en esta combinación de monedas brindaría una serie de ventajas. En primer lugar, un sistema de pago basado en diversas monedas sería más estable en términos de tasas de cambio e interés, que un mecanismo basado exclusivamente en el dólar estadounidense. En segundo lugar, la concreta diversificación monetaria realizada de esta manera facilitaría las relaciones financieras y comerciales entre América Latina y los operadores europeos y japoneses. En dicho marco, por lo tanto, el desarrollo de relaciones monetarias podría allanar el camino para intensificar las relaciones de colaboración entre las empresas de las áreas, bajo forma de *joint-ventures* y transferencias de tecnología. Para este fin, en particular la Comunidad Europea debería definir cuadros de normas que estimulen las relaciones de colaboración entre empresas europeas y latinoamericanas. En estos últimos años, la Comunidad Europea ha adoptado con éxito programas que brindan incentivos para las relaciones entre empresas de diferentes países europeos en el campo de la investigación científica y tecnológica (programas ESPRIT, RACE, BRITE). Análogas iniciativas, sobre todo orientadas ha-

cia la transferencia de tecnologías u otros sectores estratégicos para el desarrollo de las economías latinoamericanas, podrían lograr un útil cuadro de normas para la constitu-

ción de *joint-ventures* o proyectos comunes entre empresas europeas y latinoamericanas. De esta forma, la relación entre Europa y el área latinoamericana debe-

ría transformarse paulatinamente de una relación entre acreedor-deudor a una relación basada en inversiones productivas y lazos de *partnership*.

Notas

1
En los años 1983-1987, la balanza comercial total de los países mayormente endeudados registró una excedencia promedio anual de US\$ 23 mil millones. En el mismo período, los pagos del servicio de la deuda (excluyendo el capital) ascendieron a un promedio anual de US\$ 24,2 mil millones.

2
Para financiar el ajuste estructural de las economías de los países deudores.

La crisis del endeudamiento externo y las iniciativas del Fondo Monetario Internacional

Michel Camdessus

Director Gerente del FMI.

El artículo que se transcribe corresponde a la ponencia que presentó el autor en el Seminario «América Latina en la Economía Mundial», organizado por Aspen Institute Italia y coauspiciado por el SELA, que se realizó del 2 al 4 de mayo de 1988, en Caracas (Venezuela).

Es para mí un gran placer dirigirme a ustedes en el día de hoy y tener la oportunidad de intercambiar algunas ideas acerca de los desafíos que enfrentan la América Latina y la comunidad internacional en su relación con ella. En una reunión como esta —entre latinos y amigos de esta región— espero poder expresarme con mucha franqueza. Pues bien, ¿cuál es la situación? ¿qué hay que hacer? y, ¿qué hacemos?

I. ¿Cuál es la situación?

No cabe duda de que las intensas conmociones económicas de comienzos de la década ensombrecen aún, y ensombrecerán por varios años más, el panorama económico de esta región. Sacrificio y desencanto son parte obvia del panorama. Pero también ha habido logros: el desaliento y el cansancio no deben empañar el reconocimiento de esta realidad. Los hechos hablan con claridad, pero el énfasis que se les dé es diferente. Existen, por supuesto, notables diferencias entre unos países y otros. Sin embargo, todos reconocen que desde que comenzó la crisis de la deuda, la balanza en cuenta corriente de la América Latina y el Caribe en su conjunto experimentó una mejoría equivalente al 4,5 por ciento del producto interno bruto (PIB), pese a que la relación de intercambio de la región empeoró en una magnitud equivalente a un 2 por ciento de dicho producto. Desde todo punto de vista, se trata de un hecho notable. Sin embargo, es

poco lo que muchos países han avanzado hacia la meta de recuperar el acceso a fuentes de financiamiento externo voluntario o espontáneo. Por otra parte, el proceso de recuperación del crecimiento económico ha sido lento, cuando lo hubo.

¿Por qué han sido tan magros los resultados? Aquí también casi todos coinciden haciendo resaltar tres aspectos. En primer lugar, la aplicación de las políticas económicas ha adolecido de altibajos. En segundo lugar, el ajuste interno no ha estado a la altura del externo, por lo cual la reducción de la importación —inevitable, ya que su nivel era insostenible cuando se produjo la crisis— afectó perceptiblemente a la inversión y la producción. En tercer lugar, aunque el volumen de exportación aumentó considerablemente, el valor de las exportaciones de la región se ha estancado debido a la baja de los precios.

De todo esto surge, en general, una diferencia en la percepción de los resultados del proceso. Lo que se observa en América Latina es el hecho de que el ingreso real per cápita sigue siendo un 6 por ciento inferior al de 1980 y que tanto el volumen de las importaciones como la relación entre la inversión y el producto interno bruto se han reducido casi en una cuarta parte. Por supuesto, en 1980 se incurrió en excesos, pero estos son los hechos. Y existe, en consecuencia, un cansancio político por demás comprensible. Los acreedores, por su parte, advierten que la relación entre la deuda externa y las exportaciones, si bien es cierto que ha bajado un poco en 1987, casi se ha duplicado respecto del nivel de 1980; que la inflación sigue constituyendo un problema grave, en tanto que los abultados déficits públicos absorben una gran proporción del ahorro interno y que persisten las presiones favorables a la fuga de capitales. En estas condiciones es comprensible que se muestren reacios a otorgar nuevos créditos.

Lo que es inquietante es que estas diferencias en la manera de ver las cosas se refuerzan mutuamente y ya se calcula que en los últimos años ha

disminuido considerablemente la tasa de crecimiento del producto potencial de América Latina, lo cual entraña un serio peligro de que la región quede rezagada respecto de otras regiones. Además, aparecen o reaparecen con demasiada frecuencia atrasos en los pagos, de lo cual sólo cabe esperar consecuencias desfavorables para un proceso de ajuste ordenado y para la recuperación de la solvencia crediticia. Así se inicia un círculo vicioso. ¿Cómo escaparse de él?

II. ¿Qué hay que hacer?

Desafortunadamente o, diría yo, afortunadamente, queridos amigos, no debemos esperar milagros.

Sería utópico esperar, en primer lugar, que la situación económica internacional mejore considerablemente en un futuro previsible. Según las proyecciones más recientes de los técnicos del Fondo, en 1988-89 el crecimiento económico de los países industriales seguirá siendo moderado y el ritmo de aumento del volumen del comercio mundial no diferirá mucho del de los dos últimos años. Si de algún riesgo adolecen estas proyecciones es el de pecar de optimistas; es evidente que el importante mercado representado por los Estados Unidos puede tornarse menos dinámico a medida que avance el ajuste en la economía de ese país. De igual manera, no existe en este momento razón de peso alguna que lleve a prever una baja de las tasas de interés en los mercados de capitales internacionales o un mejoramiento en los términos de intercambio de la región, que vayan a aliviar en gran medida la carga de la deuda externa.

Tampoco debe esperarse el establecimiento de un mecanismo generalizado de condonación de deudas que mejore la posición externa de sus países. Se lo podría concebir, pero no percibo disposición alguna de parte de los gobiernos de los principales países acreedores para adoptar un enfoque de esa naturaleza. Ignorar este hecho e imaginar que en breve plazo se producirán innovaciones en este campo, entraña el riesgo de postergar las únicas iniciativas de las que

puede venir algún alivio, es decir, la aplicación inmediata de programas de ajuste encaminados al crecimiento y, con ello, la obtención de financiamiento adecuado.

Y aquí encaramos la cuestión medular: ¿es posible para la América Latina crecer y pagar la deuda? Pues éste es, precisamente, el objetivo de nuestra estrategia. Yo iría más lejos aún e invertiría el orden, a saber: pagar la deuda *gracias* al crecimiento en una perspectiva de mediano plazo, entendiéndose que cuando los desequilibrios tienen raíces profundas es mayor el esfuerzo necesario para corregirlos antes de que asome el crecimiento sostenible. Sin embargo, e incluso durante este período de austeridad, pagar la deuda en las condiciones conocidas seguirá siendo parte de una estrategia razonable, con tal de que la solidaridad de todos en torno a los que emprenden tales programas sea cada vez más eficaz. Aquí tengo que repetir una vez más lo que dije en septiembre a la Junta de Gobernadores del Fondo:

«el problema de los países con deudas cuantiosas sólo puede ser superado mediante la decidida colaboración entre los países deudores y sus acreedores internacionales. Los cuatro grupos participantes en esta tarea —los gobiernos de los países deudores, los gobiernos de los países acreedores, las instituciones financieras internacionales y los bancos comerciales— han reconocido que nadie puede resultar ganando a largo plazo a menos que todos se beneficien. Se trata de una estrategia en la cual cada grupo debe contribuir todo cuanto pueda y asumir los riesgos máximos que aconseje la prudencia con el fin de que se refuerce la aportación de cada uno y de que la solvencia en el exterior de los países endeudados se restablezca cuanto antes. Esto, en definitiva, favorecerá a todos. No existe otra forma satisfactoria de abordar este problema. ¿Qué deben hacer, pues, las diversas partes interesadas? Cada grupo debe hacer más y debe hacerlo mejor».

Como ustedes lo imaginan sigo sintiendo la misma impaciencia de ver

cómo cada uno de estos grupos hace más y lo hace mejor. Pero es mi deber destacar aquí con objetividad algunos de los progresos que vislumbro de parte de todos ellos, y describirles con algún detalle cómo, nosotros en el Fondo, hemos tratado de cumplir con esta obligación, puesto que nuestras exhortaciones a realizar esfuerzos no serían muy creíbles si no las aplicamos a nosotros mismos.

En esta estrategia, la urgencia de la acción recae, desde luego, ante todo en los propios países deudores. Muchos de ellos deben adoptar medidas más directas y permanentes para corregir sus desequilibrios y deficiencias estructurales. Esa es la clave para que se logren resultados y es también el agente catalizador esencial de una colaboración más estrecha de todas las partes interesadas. Lo que a mí me parece claro —y esta convicción viene de mis contactos diarios con los responsables de las economías de estos países— es que, con todos los matices resultantes de situaciones muy diferentes de un país a otro, asistimos, en estos momentos, a una clarísima evolución de los espíritus hacia un consenso básico sobre lo que se tiene que hacer, en el marco de las economías nacionales, para superar la crisis. Podría resaltar los puntos básicos del consenso que se forma sobre los objetivos que los países no pueden ignorar si quieren superar, por medio del crecimiento económico, sus actuales dificultades. En primer lugar, como cada vez se reducen más las posibilidades de elevar los actuales niveles de endeudamiento para no sobrecargar a las futuras generaciones, será necesario movilizar un mayor volumen de ahorro interno para financiar una mayor inversión productiva. En este sentido, y en honor al realismo, el instrumento principal debe ser la política fiscal. Cuanto mayor sea el empeño de los gobiernos en proteger a los sectores más pobres de la población durante la fase de ajuste mediante la adopción de medidas presupuestarias, más estricta será la obligación de generar los recursos correspondientes reduciendo gastos de menor urgencia.

Del mismo modo, se reconoce que sigue siendo crucial adoptar medidas más enérgicas para protegerse contra la fuga de capitales e inducir el retorno de éstos. Según estudios realizados en el Fondo, en el período 1979-85 la fuga de capitales de la América Latina fue casi un 50 por ciento mayor que la estimación correspondiente a todos los demás países en desarrollo, contrarrestó casi la mitad del monto de los empréstitos externos netos de la región y representó poco menos del 20 por ciento de las importaciones de la región en el período en cuestión. Una fuga de capitales de tales dimensiones socava gravemente la confianza interna y externa y agota los recursos reales con que cuenta la economía. Ante esto, es manifiesta la importancia fundamental que reviste brindar a los ahorristas una rentabilidad análoga a la que pueden obtener en el exterior, mantener tipos de cambio realistas, implantar sistemas tributarios debidamente equilibrados, y asignar mayor prioridad al establecimiento de un entorno financiero más estable.

No sólo deben mobilizarse recursos adicionales sino que es menester aprovechar mejor los existentes. Este es un tercer requisito bien reconocido. Aún por cierto, abundan los controles de precios, los monopolios —especialmente los estatales— los sistemas tributarios sesgados, las restricciones al comercio, los regímenes de tipos de cambio múltiples, todo lo cual hace muy difícil aprovechar plenamente las vastas posibilidades productivas de esta región.

Por último, se coincide en la urgencia de adoptar medidas adicionales para dar mayor impulso a la orientación exportadora de la región. Y no por obedecer a alguna ideología económica abstracta, sino para superar la falta de divisas, lograr una mayor capacidad de importación y poner a la región en condiciones de explotar cabalmente sus propios recursos. En muchos países latinoamericanos, la adopción de una política cambiaria más activa ha mejorado mucho las perspectivas de un crecimiento basado en la exportación. Pero al generar la exportación tan sólo poco más del

10 por ciento del PIB de la región en su conjunto, puede hacerse más a este respecto. También veo que muchos países están empezando a re-examinar el régimen que aplican a la inversión extranjera directa, con miras a aprovechar mejor las posibilidades que ésta brinda.

Quizá todo esto sea una letanía conocida. Pero es letanía pertinente, como lo demuestra el éxito de algunos países que gracias a este tipo de medidas han logrado asentar sus economías sobre bases más firmes. Eso no quiere decir en modo alguno que la tarea sea fácil. Sería ilusorio esperar que se lleve a cabo la necesaria re-estructuración de los recursos sin que se vea afectada la distribución del ingreso y sin que ocurran disminuciones transitorias en el producto de algunos sectores. Pero aún más ilusorio sería procurar la reanudación de un crecimiento económico duradero *sin* este ajuste. En su tarea agobiante y, yo diría, a veces heroica, los gobiernos no deben permitir que una perspectiva de muy corto plazo o presiones de intereses particulares les impidan ver las perspectivas más amplias que, a través de este esfuerzo, les ofrece el crecimiento. Es más, deben armarse de resolución para poner en marcha y aplicar con perseverancia estos programas imprescindibles. Veo con gran aprecio que varios gobiernos lo hacen. ¡Esto sí que enciende alguna luz al final del túnel!

III. ¿Qué ha hecho el FMI?

Esto, sin embargo, no podrá desarrollarse de manera fructífera sin un respaldo externo adecuado para facilitar el ajuste y la reanudación de la inversión, para infundir credibilidad interna respecto de las arduas medidas de política económica y para permitir que la búsqueda de la viabilidad externa se dé en plazos aceptables desde el punto de vista político. Pues bien, miremos lo que los demás actores están haciendo. Y para empezar, miremos lo que teníamos que hacer nosotros en el Fondo y lo que estamos haciendo.

Como es sabido, el Fondo ha cumplido funciones importantes desde que

comenzó a abordarse el problema de la deuda externa. Esas funciones han ido evolucionando a medida que variaban las circunstancias, pero en esencia comprenden tres aspectos: ayudar a los países agobiados por la deuda a formular programas eficaces de ajuste encaminados al crecimiento económico; proporcionar sus propios recursos y activar, como agente catalizador, otras fuentes de crédito para respaldar esos programas.

Nuestra labor en esta región ha sido especialmente extensa. En los últimos cinco años, 28 de los 32 países de la América Latina y el Caribe que son miembros del Fondo han recurrido a la asistencia financiera de la institución. Otros dos —y también uno de los 28 que acabo de mencionar— participaron en acuerdos de verificación que no suponen la utilización de los recursos del Fondo. En ese contexto, el Fondo ha otorgado a países de la región recursos propios por un monto de cerca de 18.000 millones de dólares, lo que, dicho sea de paso, equivale casi a la mitad del total del crédito otorgado por la institución durante el período mencionado; ha contribuido a movilizar nuevos créditos bancarios por el doble de aquella suma y ha coadyuvado a la reestructuración de una considerable proporción de la deuda contraída con acreedores privados y oficiales.

A falta de ese respaldo financiero, los niveles de importación, producción y empleo de la región hubieran sido más bajos. Y si no se hubieran adoptado los programas de ajuste a los que se proporcionó ese respaldo, poco se habría avanzado hacia el objetivo de utilizar más eficientemente los recursos económicos y de robustecer los cimientos para restablecer un crecimiento económico sostenible.

Es evidente, sin embargo, como lo expresara al comienzo, que no podemos sentirnos satisfechos con el progreso logrado ni en la América Latina ni en muchas otras regiones. Por ese motivo, en los últimos meses el Directorio Ejecutivo del Fondo ha venido realizando una prolija evaluación de los mecanismos y procedimientos de la institución. ¿Qué deficiencias te-

níamos que remediar para cumplir mejor nuestra tarea fundamental? Primero, el hecho de que nuestros recursos para apoyar a los países más pobres eran notoriamente insuficientes. También, el hecho de que, con demasiada frecuencia, algunos programas bien concebidos han resultado infructuosos debido a factores ajenos al control de los gobiernos. Carecíamos de instrumentos para proteger mejor el proceso de ajuste amortiguando los efectos inmediatos de las perturbaciones externas imprevistas y dando tiempo para ir aplicando en forma ordenada y escalonada nuevas medidas que permitieran hacer frente a esas perturbaciones.

También era menester reconocer que se acumulan las dificultades si se trata de encarar desajustes, de la magnitud que ha revelado la crisis, por medio de programas anuales o de 18 meses. La utilización de un instrumento que contemplase períodos más largos permitiría evitar las intermitencias en la aplicación de la política económica, reducir el esfuerzo y la incertidumbre relacionados con las negociaciones anuales de la deuda externa y animar a otros acreedores a considerar también la posibilidad de conceder financiamiento a más largo plazo.

Lo que ha surgido de las deliberaciones del Directorio Ejecutivo es un acuerdo sobre las características principales de tres iniciativas importantes para remediar estas insuficiencias. En virtud de la primera de estas iniciativas —la primera en orden cronológico, aunque, lo admito, no en orden de importancia para esta región— a fines del año pasado el Fondo abrió una nueva «ventanilla», el llamado servicio reforzado de ajuste estructural, para otorgar créditos a sus países miembros más pobres.

Gracias a que una amplia gama de países se han comprometido a otorgar préstamos y a efectuar donaciones, más de 8.000 millones de dólares a bajas tasas de interés y a plazos relativamente largos se han sumado a los recursos con que pueden contar ahora los países de bajo ingreso para apoyar medidas que lleven al robu-

tecimiento de sus economías. Es para mí un particular placer destacar aquí la importante contribución de Italia y de varios países de América Latina a este valioso esfuerzo en favor de países con ingentes necesidades. No dudo que varios otros países de este continente se van a unir a este esfuerzo en pleno espíritu de solidaridad internacional.

Otra iniciativa que el Comité Provisional del FMI decidió respaldar en su reunión del mes pasado en Washington trata precisamente de abrir un horizonte más largo para sus programas a los países que lo necesitan.

Para eso se trata de modificar, con miras a hacerlo más adecuado y eficaz, el denominado «servicio ampliado del Fondo». En los últimos años se ha utilizado poco esta «ventanilla» financiera, que se abrió en 1974 para brindar asistencia durante un período de tres años a los países que sufren desequilibrios de pagos atribuibles a desajustes estructurales o que registran un ritmo lento de crecimiento económico y una situación de debilidad inherente en su balanza de pagos. Esta situación no deja de ser paradójica si consideramos que los supuestos en atención a los cuales se creó ese servicio financiero se han hecho más, y no menos, frecuentes.

A fin de que el servicio ampliado se convierta en un instrumento más eficaz, se ha acordado que si los programas de ajuste son suficientemente vigorosos se podrá proporcionar mayor financiamiento que hasta ahora, dentro de los topes actuales a la utilización de los recursos del Fondo correspondientes a dicho servicio; en casos excepcionales dichos topes de acceso podrían ser rebasados. Además, se están considerando modificaciones a diversos aspectos operativos que tenderían a reducir la tasa de interés media, ampliarían los plazos de vencimiento de los créditos y permitirían —en los casos pertinentes— verificar el cumplimiento de los programas y efectuar los desembolsos con carácter semestral en vez de trimestral.

Finalmente, una tercera iniciativa reciente consiste en establecer un me-

canismo de financiamiento para contingencias o eventualidades imprevistas, a fin de que no pierda impulso el proceso de ajuste cuando en la aplicación de los programas se tropiece con perturbaciones externas desfavorables. Como es lógico, el monto del financiamiento dependerá en la práctica de la magnitud de las perturbaciones externas y —esto es importante— deberá combinarse con medidas adicionales de ajuste. Si bien este nuevo mecanismo se fusionará con el actual mecanismo de financiamiento compensatorio, de modo que ambos constituyan un servicio financiero único, las modalidades y funciones del crédito que se otorgarán en el marco de cada uno de ellos serán diferentes. Es importante destacar que el tope máximo de financiamiento que resulta de la combinación de los dos mecanismos superará al del servicio de financiamiento compensatorio en la actualidad.

Estamos trabajando intensamente en los detalles específicos de estas tres iniciativas, con miras a que los mecanismos respectivos comiencen a funcionar cuanto antes. En su conjunto, estos mecanismos ofrecen, tanto a los países de ingreso bajo como a los de ingreso medio, la posibilidad de avanzar de manera claramente más afianzada en el proceso de ajuste.

Pero es importante señalar que las iniciativas mencionadas no constituyen soluciones por sí mismas. Su propósito no es otro que fomentar la adopción y la aplicación sostenida de políticas económicas más acertadas por parte de los países deudores, infundiéndoles así en los acreedores la confianza necesaria para respaldarlas. A mi juicio, esas políticas perderán su eficacia sin el firme compromiso y una clara visión del futuro por parte de los deudores y de los otros acreedores. El Fondo no está en condiciones —y tampoco el Banco Mundial, que también se ha mantenido muy activo en los últimos meses— de apoyar programas deficientes o de sustituir a otras fuentes de financiamiento.

Pues bien, ¿qué están haciendo los otros acreedores? Es fundamental

que los grandes países industriales apliquen también programas de ajuste encaminados al crecimiento económico. Es necesario que los desequilibrios de sus balanzas de pagos pasen a tener una distribución más viable sin precipitar una recesión o un aumento de la inflación y de las tasas de interés internacionales. Tienen, al contrario, que intensificar sus esfuerzos para tratar de promover su baja. Puedo decir que soy testigo de sus esfuerzos; su estrategia empieza a producir efectos positivos. Es importante que continúe avanzando el actual proceso de coordinación de las políticas económicas y que se haga cada vez más eficaz.

Segundo, para que los países fuertemente endeudados de América Latina y de otras regiones puedan superar, mediante el crecimiento económico, la carga de su deuda externa, es necesario que obtengan acceso a otros mercados. Podría facilitarse ese proceso mediante una mayor liberalización de las políticas comerciales y agrarias en esos mercados. Dicho acceso no debe obstaculizarse mediante la adopción de medidas proteccionistas. Esta es tan sólo una de las razones por las que reviste tanta importancia aprovechar rápidamente y sin vacilación las oportunidades que brinda la Ronda Uruguay. Tercero, es preciso que los acreedores se muestren más dispuestos a otorgar financiamiento adecuado, sin dilación, a los países que adopten sólidos programas de ajuste. El año pasado se avanzó significativamente hacia el objetivo de proporcionar mayor seguridad en el financiamiento externo a los países de bajo ingreso que efectúen reformas de política económica de gran alcance. En cambio, para los países deudores de ingreso medio —categoría a la cual pertenecen la mayoría de los países de esta región— las dificultades y demoras han persistido. Ante esta situación, no podemos estar conformes. Por supuesto, últimamente se ha ampliado el abanico o «menú» de opciones financieras a los efectos de satisfacer los intereses, cada vez más heterogéneos, de las diversas partes

interesadas. Es necesario infundir nuevo impulso a este proceso y los organismos nacionales que cumplen funciones normativas pueden colaborar en esa tarea.

A mi juicio, así como los países fuertemente endeudados sirven sus propios intereses cuando aplican programas de ajuste, también a los países acreedores y a los bancos les conviene apoyar con financiamiento adecuado la ejecución de esos programas. Porque sin un crecimiento económico con una base sólida ambas partes saldrán perjudicadas. No obstante, también pienso que no siempre convendrá basar ese respaldo de las medidas de ajuste exclusivamente en un aumento del endeudamiento, en forma de los aportes, que yo llamaría «clásicos», de «new money», sobre todo si se tiene en cuenta que la carga del servicio de la deuda de muchos países ya es altamente onerosa. La reciente ampliación de las alternativas financieras, y me refiero aquí a diversas innovaciones, incluidas las iniciadas por Bolivia, Chile y México —mediante las cuales, en definitiva, se procura reducir el nivel de endeudamiento de los países mientras éstos tratan de restablecer relaciones más normales con sus acreedores— supone un reconocimiento de esa realidad. A no dudar, surgirán otros planes de este y otro tipo, y celebro que nuestro Comité Provisional de la Junta de

Gobernadores haya expresado un juicio positivo sobre esta evolución, cuyo texto cito:

«El Comité expresó satisfacción por las nuevas soluciones del «método del menú», que dan prueba de la flexibilidad de la estrategia actual. En este sentido, es muy oportuna la aparición de técnicas de financiamiento que ayudan a aplacar la preocupación de los bancos por el grado de su exposición crediticia con países fuertemente endeudados y la preocupación de los deudores por el excesivo aumento del volumen de su deuda. Dichas técnicas incluyen métodos tales como la capitalización de la deuda y otras formas de canje de la deuda . . . que podrían reducir el volumen actual y acrecentar las perspectivas de reembolso de la deuda. Sigue siendo cierto que, en general, los efectos de esas técnicas no se producirán de inmediato, que mientras tanto será necesario respaldar el mantenimiento de los programas de ajuste con un volumen adecuado de financiamiento adicional. No obstante, los miembros del Comité estuvieron de acuerdo en que éstas son medidas acertadas y que merecen un apoyo adecuado de las autoridades».

Todo esto va en buena dirección, con tal también de que esta evolución positiva se aplique a todos y que los bancos aborden los problemas de los países pequeños y medianos con el

mismo espíritu y prontitud que en el caso de los grandes sin que, por ejemplo, una negociación de envergadura sea causa de retraso para las de menor volumen.

¡Aquí estamos! ¿Cómo concluir sino diciendo que las cosas se mueven, más de lo que se cree por lo general, y menos de lo que deseamos? La deuda seguirá con nosotros como un peso agobiante por más tiempo de lo que creímos al principio de los años 80, pero una cosa es alentadora: que todos hemos aprendido mucho, tanto de nuestros éxitos como de nuestros fracasos, y obramos —todos, ¡o casi todos!— para cumplir mejor nuestras tareas. Todos hemos aprendido que nadie se salvará sin que los otros se salven. Una nueva forma de cooperación internacional más exigente para todos puede nacer de este nuevo realismo. Uno de sus aspectos es la relación recíproca entre un respaldo internacional más fuerte y mejores programas económicos. Es hora de ir más allá en esta dirección, sin timidez y sin mirar para atrás.

Una última palabra. Supongo que todos ustedes comprenderán cuán grato ha sido para mí lanzar esta llamada a un renovado espíritu de cooperación internacional desde esta tierra de Simón Bolívar, prócer visionario e internacionalista por excelencia.

La reinserción del FMI en los procesos de financiamiento y ajuste de la región

Tyrone Ferguson

Guyanés. Doctor en Economía Política. Actualmente ejerce el cargo de Jefe de Proyectos de la Dirección de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA. El artículo que se transcribe fue elaborado sobre la base del libro «The third world and decision making in the International Monetary Fund», escrito por el autor y publicado por Pinters Publishers, London.

Introducción

Las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y América Latina han estado signadas —tanto desde el punto de vista histórico como desde el punto de vista contemporáneo— por una arraigada y aguda controversia. El criterio fundamental que ha prevalecido en dichas relaciones ha sido el tema de la condicionalidad, ligado al mandato financiero del FMI. De hecho, hasta comienzos de la década de los setenta, el subgrupo de los países latinoamericanos en vías de desarrollo se situó a la vanguardia de la pugna por lograr cambios en las prácticas de condicionalidad del FMI. No obstante, el surgimiento de la oferta de financiamiento por parte de la banca privada internacional después de 1973 permitió a la mayoría de dichos países evitar recurrir al Fondo para solicitar el financiamiento de las balanzas de pago durante la mayor parte de la década de los 70, hecho que se tradujo en un marginamiento relativo de la institución en la región.

Sin embargo, esta situación ha sufrido un cambio dramático en la década de los ochenta como consecuencia de la crisis de la deuda externa de la región. El FMI ha logrado su reinserción, y ha pasado a un papel central en los procesos de financiamiento y ajuste de las economías regionales, lo que se ha traducido en la reanudación de la antigua controversia existente en torno al tema de la condicionalidad.

El objetivo que se persigue con este estudio es analizar el papel desempeñado por el FMI en el proceso de manejo de la deuda de la región, estableciendo una comparación con los antecedentes de la evolución histórica de las relaciones entre América Latina y el FMI en un ambiente marcado por la controversia y la confrontación. Se iniciará nuestro trabajo con un breve recuento histórico de dichas relaciones y, posteriormente, se examinarán los acontecimientos acaecidos en los años 70 que provocaron el marginamiento del Fondo en la región. Como contraparte de estos antecedentes, se procederá a estudiar en forma detallada la actuación del FMI en la crisis de la deuda externa de la región y, para finalizar, se evaluará el planteamiento de un papel más positivo para la institución y el mejoramiento de las relaciones a mediano plazo.

I. Recuento histórico de las relaciones entre el FMI y América Latina

El mandato financiero del FMI ha constituido para los países en vías de desarrollo el aspecto central de sus relaciones, habida cuenta del hecho de que los países en cuestión se han visto obligados en ocasiones a recurrir al apoyo del Fondo para resolver sus problemas de balanzas de pago. En este sentido, la condicionalidad se ha convertido en el problema central.

Para el conjunto formado por los países en vías de desarrollo, la condicionalidad no fue el elemento más importante en las relaciones con el

Fondo durante la mayor parte de sus primeras dos décadas y medias de funcionamiento. El problema de la condicionalidad, tal como se presentaba en ese período, se restringía básicamente a un subgrupo de países latinoamericanos en vías de desarrollo. El desacuerdo giraba en torno al análisis de las razones que explicarían los déficits externos de dichos países, así como también las medidas y políticas necesarias para restablecer el equilibrio.

El patrón seguido en la utilización de los recursos del Fondo en los años cincuenta y sesenta indica que, en términos del uso regional entre los países en vías de desarrollo, América Latina y Asia eran los principales usuarios¹. En el caso de Asia, sin embargo, básicamente un sólo país —India— hacía un uso abrumador de los créditos del Fondo, al disponer del 80% del total de créditos otorgados a los países del continente asiático. Así pues, en esencia, eran las naciones latinoamericanas las que daban forma al subgrupo principal de países en vías de desarrollo usuarios de los recursos del FMI. Otro de los indicadores del uso predominante del crédito del FMI por parte de América Latina se observa en el Cuadro 1. En esta ilustración se presenta una clasificación detallada de los Acuerdos de Derechos de Giro (A.D.G.) existentes entre los miembros y el FMI. A los países de América Latina correspondieron treinta y dos de los treinta y seis A.D.G. otorgados a países en vías de desarrollo en la década de los cincuenta, y 108 de los 194 conferidos en los años sesenta.

CUADRO 1
Acuerdos de Derechos de Giro y de Servicio Ampliado del Fondo por Grupos de Países (1950 a 1986)

	A.D.G.				S.A.F.	
	1950-60	1960-70	1970-80	1980-86	1975-79	1980-84
Total	46	222	168	165	11	23
Países Desarrollados	10	28	13	5	—	—
Países en vías de desarrollo	36	194	152	58	11	22
América Latina	32	108	64	34	6	10
África	1	44	40	87	3	9
Asia	3	39	43	28	2	4
Europa	—	3	5	7	—	—
Otros	—	—	3	2	—	—

Fuente: International Financial Statistics (Suplemento), 1983 y IMF Survey, (diferentes números).

Por último, la condicionalidad representa algo más que un problema para los deudores del Fondo². Desde esta perspectiva, resulta comprensible que América Latina se encontrara al frente de la batalla inicial librada por los países en vías de desarrollo en contra de las prácticas de condicionalidad del Fondo durante el período aludido.

Más aún, las naciones latinoamericanas lograron un consenso analítico más definido respecto a sus problemas económicos. Durante la década de los cincuenta —guiados por la CEPAL, entonces bajo el mandato de Prebisch— elaboraron un análisis coherente no sólo de los problemas propios al desarrollo, sino también del problema interrelacionado que representa la persistencia de los déficits externos y la inflación. En ese análisis los países de América Latina hicieron un diagnóstico de las razones inherentes a sus estructuras económicas y procesos de desarrollo que respondieran a tal hecho³. Empero, a juicio del FMI, la inflación no era únicamente un fenómeno interno que se manifestaba en una demanda excesiva respecto a las posibilidades de producción y financiamiento externo, sino también el probable resultado de una mala administración de la economía. Huelga decir que el diagnóstico del FMI se tradujo en la formulación de prescripciones tendientes a refrenar el otorgamiento excesivo de créditos y las políticas expansionistas de gasto público. La esencia del modelo de estabilización preferido por el FMI radicaba en la toma de acciones a nivel de la demanda en la economía⁴.

Para las naciones latinoamericanas, el enfoque del FMI era inaceptable, especialmente por considerar que tendía a afectar el proceso de desarrollo económico. No sólo se planteaba una divergencia fundamental en términos del análisis económico y de las soluciones propuestas. Los países en cuestión hacían, además, énfasis en el desequilibrio socioeconómico potencial al que conducían las políticas impuestas por los programas de estabilización formulados por el FMI.

Así, el desequilibrio se planteaba en esa temprana etapa tanto a niveles técnicos y económicos como a niveles sociopolíticos, todos intrincadamente entrelazados.

Esta arraigada divergencia no fue solventada en aras del bienestar de dichos países. Las discusiones celebradas a finales de la década de los sesenta por el Directorio Ejecutivo en torno al tema de la condicionalidad reflejaron una diferencia de puntos de vista entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. Los miembros del Grupo de los 10 (integrantes del Directorio Ejecutivo)⁵, haciendo uso de su poder dominante conferido por el voto, se aseguraron de que no se operara ningún cambio en materia de condicionalidad.

II. La década de los setenta: el marginamiento del FMI en la región

Los años setenta fueron testigos de un acontecimiento importante en las relaciones entre el FMI y América Latina. Durante esta época, un creciente número de países se abstuvo de tomar en cuenta al FMI al momento de solicitar los recursos financieros necesarios para solventar los déficits externos. En este sentido, el ambiente para el financiamiento externo se presentaba considerablemente más propicio que antes. El sector de la banca privada comercial, habiendo asumido el papel cardinal de intermediario de los excedentes financieros de los países miembros de la OPEP, habría de convertirse en la más importante fuente de financiamiento externo para muchos de esos países. A juicio de estos países, el crédito propuesto por la banca comercial resultaba mucho más atractivo que el crédito del FMI, ya que su disponibilidad para los países solventes era inmediata y se presentaba en mayores cantidades que las que pudiera haber ofrecido el FMI siguiendo las restricciones dictadas por los límites de préstamo otorgados por cuotas. Es más, el crédito de la banca comercial no implicaba la aplicación de medidas de estabilización supervisadas por una autoridad externa y caracterizadas por lo que estos países considera-

ban una severa condicionalidad. Fue así como, en la década de los setenta, el FMI dejó de ser considerado como fuente de financiamiento de las balanzas de pago por varios de los principales países latinoamericanos. Lo anterior puede ser fácilmente observado en la información presentada en el Cuadro 1. Mientras que en la década de los sesenta los países de América Latina llegaron a 108 Acuerdos de Derechos de Giro (A.D.G.) con el FMI lo que representa el 57% del total de A.D.G. aprobados por el Fondo para países en vías de desarrollo —en los años setenta las cifras fueron de 64 A.D.G. y 42% respectivamente. Además, en el último período mencionado fueron en su mayoría los pequeños países del Caribe y América Central los que establecieron A.D.G. con el FMI: a título de ejemplo cabe destacar que durante esa época fueron Guyana, Haití y Panamá los países sobre los que recayeron, en conjunto, 25 de dichos A.D.G., cifra que representa aproximadamente el 40% del total para América Latina. La participación relativa de América Latina en el uso de los recursos del Fondo por parte de los países en desarrollo disminuyó del 32% en la década de los 60 al 21% durante los años 70.

No obstante, este descrédito relativo del FMI ante los países latinoamericanos debe ser adjudicado al contexto más amplio del debilitamiento general de la influencia del FMI entre sus países miembros, especialmente en lo que respecta a las labores conexas de financiamiento y ajuste. Básicamente, el FMI atravesaba una crisis de clientela durante la década de los setenta. Los países desarrollados —a excepción de uno o dos países (principalmente el Reino Unido e Italia)— muy rara vez recurrían a la institución solicitando crédito condicional. Los países en vías de desarrollo —al parecer jurisdicción natural del FMI— se apartaron de la institución (incluso en las peores épocas durante los setenta) debido a las dificultades de trato y de la persistencia de la condición deficitaria, salvo en aquellos casos en que se tratara de recursos de baja condicionalidad. Lo

anterior se evidencia en la reducción drástica de los A.D.G. —principal vehículo de crédito condicional— durante los años setenta, comparada con las cifras registradas en los sesenta (ver Cuadro 1). Además, en términos cuantitativos, estos países hicieron uso de los recursos del FMI en cantidades considerablemente superiores durante la década de los setenta, especialmente en lo que respecta a los servicios de baja condicionalidad. Por ejemplo, entre los años 1976 y 1979, época de máxima disponibilidad de crédito de la banca comercial, prácticamente el 70% de los recursos del FMI utilizados provenían de dichos servicios.

De hecho, la crisis de clientela aludida obligaría al FMI a tratar brevemente de atenuar la condicionalidad a finales de los años setenta. En este sentido hubo dos elementos especialmente importantes: en primer lugar, una tendencia hacia el otorgamiento de crédito a los miembros en mayores cantidades y, en segundo lugar, un esfuerzo por hallar un equilibrio entre el enfoque convencional de administración de la demanda con el que se abordaban las dificultades de balanzas de pago de los miembros en vías de desarrollo y un enfoque orientado hacia la oferta, destinado a tratar los problemas inherentes a sus respectivas estructuras económicas. Además del Servicio Ampliado del Fondo (S.A.F.) introducido en el año 1974 como tardía respuesta a una crítica anterior formulada por los países latinoamericanos sobre el enfoque de estabilización del FMI, es posible resaltar muchas otras modificaciones. Para comenzar, el cambio observado en un principio fue de unas medidas de ajuste meramente a corto plazo a unas medidas de ajuste a mediano plazo, según las exigencias de cada caso en particular. Este fue el efecto del S.A.F. —la versión más prolongada del A.D.G.⁶ (prorrogable hasta por tres años)— y del Servicio de Financiamiento Suplementario (S.F.S.) y su sucesor, la Política de Acceso Ampliado (P.A.A.). Las diferentes políticas financieras en cuestión no sólo contemplaban la extensión de los períodos de desembolso,

sino también de los períodos de reembolso.

En cuanto a los límites de endeudamiento, en la década de los setenta el FMI decidió aumentar los montos potenciales de financiamiento que podría obtener un miembro. En un sentido, ello fue el resultado de una medida tomada con miras a aumentar el recurso a la cuota del FMI a través de dos incrementos principales de cuota operados en 1975 y 1978. En otro sentido, el aumento de los límites de endeudamiento fue logrado básicamente no sólo gracias al establecimiento de los nuevos servicios permanentes y provisionales, sino también mediante la extensión de los límites de endeudamiento previstos tanto en el Servicio de Financiamiento Compensatorio (S.F.C.) como en el Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras (S.F.E.R.). Por otra parte, la incorporación del S.A.F., del S.F.S. y de la P.A.A. representó un cambio sutil en el enfoque del FMI respecto de los problemas de las balanzas de pago, principalmente aquellas correspondientes a los países en vías de desarrollo. La prolongación de los plazos de financiamiento, la extensión de los períodos de reembolso y la disponibilidad de créditos más elevados señalaban un cambio en la visión del problema, ya que el acento se colocaba en un enfoque orientado hacia un ajuste mucho más gradual que antes. Asimismo, este giro sutil se reflejó en cambios de envergadura en la orientación económica de la estabilización que se hicieron más evidentes en la segunda mitad de la década de los setenta. De hecho, el nuevo enfoque adoptado por el FMI fue enunciado enfáticamente por el Director Gerente durante la Reunión Anual de 1980:

«Es mi deseo describir el nuevo empuje de nuestra política en relación con la naturaleza del *ajuste* que ha de ser operado . . . Nuestros programas deben abocarse a crear condiciones que estimulen el mejoramiento de la oferta. Evidentemente, ello implica tomar medidas de apoyo a la demanda y así poder mantener una relación sustentable entre la demanda de re-

ursos y su disponibilidad . . . Por lo tanto, los programas de ajuste que respaldamos formarán parte de una estrategia a mayor plazo para estimular la inversión y el crecimiento»⁷. En la declaración del Director Gerente se advierte claramente que las políticas de ajuste centradas en el crecimiento y en los factores estructurales prevalecerían sobre las políticas centradas en la deflación y en la reducción de gastos a nivel económico⁸.

III. La crisis de la deuda externa de América Latina y el moderamiento de la condicionalidad

Las intenciones del FMI de experimentar con el elemento condicionalidad no duraron mucho. Ya en 1980, algunos países desarrollados expresaban su inquietud por el nuevo rumbo tomado por el FMI en el cumplimiento de su función de otorgamiento de préstamos. Empero, no fue sino hasta el año siguiente cuando un pequeño grupo de países desarrollados lanzó un ataque concertado en contra de lo que consideraban una actitud menos firme en la aplicación de la condicionalidad.

En este sentido, el elemento crítico fue la toma de posesión del nuevo gobierno de los Estados Unidos en enero de 1981. La nueva administración, al hacerse cargo del gobierno, abogó por la reducción de las funciones de otorgamiento de préstamos desempeñadas por las instituciones financieras multilaterales, respondiendo a su compromiso de campaña en pro del sistema de libre mercado. Por varias razones, los países desarrollados gozaban de una fuerte posición en la coyuntura temporal de comienzos de los años 80 que les permitió salirse con la suya al forzar el moderamiento del nuevo experimento con la condicionalidad.

La realidad fue que el inicio de la década de los ochenta coincidió con un mercado deterioro del ambiente económico global. La explosión de la crisis de la deuda en 1982 y la consiguiente renuncia de los bancos comerciales a otorgar préstamos a los países latinoamericanos constituye-

ron acontecimientos de particular importancia para los países en cuestión y sus relaciones con el FMI. De esta forma, perdían una fuente relevante y espontánea de financiamiento alternativo de sus balanzas de pago.

Los países latinoamericanos de mediano ingreso, haciendo frente a las graves dificultades que planteaba el servicio de las enormes deudas contraídas ante el sector de la banca privada internacional durante los años setenta y comienzos de los ochenta, no tenían otra alternativa viable que recurrir al FMI, habida cuenta de la recesión penetrante que acosaba a la economía internacional, el proteccionismo en los países industrializados, los bajos precios de los productos básicos y la reducción de los préstamos de la banca comercial. Por ejemplo, en 1983 Argentina, Brasil y México (los principales deudores latinoamericanos que evitaron recurrir al FMI en la década anterior) llegaron a importantes acuerdos de financiamiento. Argentina llegó a un A.D.G. por la cifra de 1.500 millones en D.E.G. y México contrajo un S.F.S. por un monto de 3.400 millones de D.E.G. en febrero de 1983. Por su parte, el A.D.G. correspondiente a Brasil fue de 4.200 millones de D.E.G. en marzo del mismo año. En 1983, Chile, Ecuador y República Dominicana, países que en raras ocasiones utilizaran los recursos del FMI en la década anterior, también emprendieron programas de estabilización apoyados por el FMI.

Esta reaparición de las principales economías latinoamericanas como prestatarias del FMI a comienzos de los años ochenta tuvo implicaciones importantes tanto en las prácticas de condicionalidad como en la filosofía de la institución, así como en su papel en el proceso de administración de la deuda internacional. En este último sentido, lo interesante de la respuesta del FMI a la crisis de la deuda fue, en primer lugar, lo inmediato de su reacción y, en segundo lugar, el papel cardinal desempeñado en su etapa inicial. Esencialmente, el inicio de la crisis de la deuda brindó al FMI la ocasión ideal de retomar su posición central —perdida en la dé-

cada de los setenta— en las labores de ajuste de las balanzas de pago de estos países.

Se procedió entonces a desarrollar una estrategia para abordar el problema en la que participaron el FMI, los principales países industrializados, los principales países deudores y los bancos comerciales. En una época en que los bancos se mostraban cada vez más reacios a otorgar préstamos, el FMI fue capaz de involucrarlos en su estrategia cooperativa para el manejo de la deuda.

El FMI tomó la iniciativa de elaborar paquetes de financiamiento —relacionados con la aplicación de medidas de ajuste— para los países deudores. Este enfoque estuvo caracterizado por un proceso de reestructuración de la deuda, el acuerdo de la banca comercial para proporcionar modestas sumas en forma de nuevos financiamientos, los préstamos transitorios de los países industrializados y la supervisión del rendimiento de los países deudores a través de un programa de ajuste y una modesta contribución al financiamiento por parte del FMI. La naturaleza del cambio experimentado en las relaciones entre América Latina y la banca comercial se refleja en que en la nueva situación —a diferencia de lo ocurrido en los años setenta, cuando el financiamiento de los bancos permitió a estos países evitar recurrir al FMI— el crédito de los bancos estaba sujeto a la supervisión y a la condicionalidad del FMI⁹. Algo mucho más grave para los países deudores latinoamericanos fue el hecho de que los acontecimientos mencionados tuvieron lugar justamente cuando el FMI repudiaba su experimento con la condicionalidad y regresaba a su marco tradicional, lo que engendró una importante deflación interna.

La confluencia de la crisis de la deuda y del contraataque en repudio de una condicionalidad relativamente más fácil, condujo al abandono evidente entre 1982 y 1983 de los experimentos del FMI en materia de condicionalidad. En este sentido, es posible señalar varios indicadores. Respecto al S.F.C. —servicio de baja condicionalidad de enormes benefi-

cios para los países en vías de desarrollo— en 1983 se exigieron, por primera vez, requisitos de elevada condicionalidad para la concesión de préstamos bajo dicho servicio. El S.A.F. —elemento que había resultado cada vez más atractivo a los ojos de los países en vías de desarrollo durante los primeros años de la década de los ochenta— comienza a acusar un debilitamiento. Mientras en 1980-1981 se acordaron 16 S.A.F. (4 de ellos a beneficio de países latinoamericanos), sólo 6 fueron acordados en 1982 y 1983, y en el período comprendido entre 1984 y 1987 sólo uno fue otorgado a Chile, específicamente en el año 1985. Como consecuencia de esta iniciativa se ha observado una reducción considerable de los límites de endeudamiento permisibles ante el FMI. En cuanto a la orientación de los programas de estabilización, el énfasis se volvió a colocar en la administración de la demanda y se observó una desestimación del experimento de ajuste estructural de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta.

En pocas palabras, la estrategia de manejo de la deuda, elaborada en un principio por las partes acreedoras claves, se fundamentó en un proceso de ajuste recesivo caracterizado por drásticas reducciones de las importaciones y las inversiones, a fin de liberar los ingresos extranjeros y los ahorros internos necesarios para continuar con el servicio puntual de la deuda externa contraída. Es más, este enfoque resultaba acorde con el diagnóstico general de esa temprana etapa, según el cual la crisis de la deuda de América Latina era esencialmente una crisis de liquidez, capaz de ser llevada a corto plazo.

Para poder generar los ingresos externos que permitieran realizar el servicio de la deuda era menester operar severas reducciones a las importaciones en la región. A título de ejemplo, cabe señalar que para los años 1982 y 1983 el volumen de las importaciones acusó un dramático descenso del 17,8% y del 22,5% respectivamente. Además, mientras la breve recuperación mundial ocurrida entre 1984 y 1985 permitió un aumento

modesto de las importaciones, para 1986 se advirtió un descenso aún más agudo en esta área. Por otra parte, el surgimiento del problema de la deuda provocó una reducción significativa de los niveles de inversión en la región. Por ejemplo, la formación bruta de capital en relación con el PIB fue del 23,4% en 1980 para la región en general, valor que contrasta con el 16,9% de 1985 y el 17,3% de 1986.

Desde el comienzo, los países de América Latina hicieron la advertencia de que el problema de la deuda no podría ser resuelto siguiendo los paquetes tradicionales de estabilización del FMI, y señalaron que era imperativo realizar un ajuste orientado hacia el crecimiento. Sin embargo, en la etapa inicial de la crisis de la deuda, el FMI se encontraba en una posición fuerte que le permitía insistir en su modelo de estabilización, ya que los países no sólo manifestaban desacuerdo en sus enfoques (buscando negociar cada cual de manera individual con las instituciones crediticias, los bancos y gobiernos) sino que también se enfrentaban a una grave escasez de financiamiento externo.

Esta situación habría de cambiar definitivamente en la segunda etapa de la crisis de la deuda de la región. Durante esta fase cuyo comienzo puede ser situado a partir de 1984, los principales interlocutores de la región —la banca, las instituciones financieras multilaterales (especialmente el FMI y los países desarrollados acreedores)— se vieron forzados a operar un ligero cambio de enfoque. Las circunstancias ambientales en presencia constituyen elementos de suma importancia a la hora de explicar el cambio de enfoque aludido.

En un sentido, las políticas internas en varios de los países deudores fueron objeto de una creciente presión durante los años 1984 y 1985, a medida que estos países seguían la estrategia de la deuda pautada en la etapa inicial. En otro sentido, todo el proceso de negociación con el FMI era otro indicio crucial de la insatisfacción de los países deudores con la estrategia que confería un papel cen-

tral al FMI. El proceso de negociación adquiriría cada vez más visos de aspe- reza pública, mientras que los programas de estabilización fracasaban sin cesar y debían ser renegociados. En resumen, tanto el FMI como el enfoque del manejo de la deuda, estrictamente concentrado en la demanda que caracterizaba el contenido de sus programas de estabilización, se convirtieron en blanco de crítica de los países deudores.

En otro sentido, fue en 1984 cuando los deudores latinoamericanos comenzaron a unirse con el propósito de discutir enfoques comunes para abordar el problema de la deuda. En primer lugar, en enero de 1984 se celebró en Quito, Ecuador, una importante conferencia bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), dos de las principales instituciones económicas de la región. El fruto de dicha conferencia fue la elaboración de la «Declaración y Plan de Acción de Quito». Posteriormente, en junio de 1984, los países latinoamericanos se volvieron a dar cita en Cartagena, Colombia, para realizar labores de consulta y tratar de coordinar sus enfoques sobre el problema de la deuda¹⁰.

En 1985, diferentes países de América Latina propusieron individualmente soluciones más bien extremas al problema en cuestión. Perú planteó una ruptura con la estrategia dirigida por el FMI en materia de deuda, al declarar, que sólo una porción específica de sus ingresos por concepto de divisas sería utilizada en el servicio de su deuda y Cuba —país que no pertenece al FMI— fue el anfitrión de una conferencia internacional sobre la deuda, foro en el que se expresaron fuertes sentimientos hacia el repudio de la deuda en conjunto. Asimismo, en 1985, Brasil —la principal nación deudora— declaró su manifiesto rechazo a emprender medida alguna de ajuste recomendada por el FMI para solventar el problema de su deuda externa. El efecto de manifestación de la acción emprendida por los países de América Latina se propagó a otro escenario importante

de deudores regionales: los países africanos. Durante la cumbre de la Organización de la Unidad Africana (OUA), celebrada en 1985, se exhortó con urgencia a establecer un enfoque tercermundista del problema. Nigeria no sólo decidió desvincularse totalmente del FMI, sino también —al igual que Perú— indicó que utilizaría únicamente una porción específica de sus ingresos por concepto de divisas para realizar el servicio de su deuda. En semejante contexto, surgió un sentimiento creciente de pérdida de autoridad por parte del FMI para tratar con los países deudores.

En resumen, se produjo un cambio —y hasta cierto punto una radicalización— en el ambiente en el cual habría de ser tratado el problema de la deuda, en contraste con el período 1982-1983, cuando surgió dicho problema. Se apreciaba una sensación de cambio en el equilibrio de las fuerzas en este contexto radicalizado, a medida que los países asumían individualmente posiciones de rechazo respecto al FMI y emergía la posibilidad de una estrategia conjunta de los países deudores. El impacto de esta realidad obligó a los principales países desarrollados a reconsiderar sus propios enfoques e introdujo una nueva estrategia en la crisis de la deuda con el anuncio del Plan Baker, a finales de 1985.

Es evidente que el Plan Baker surgió como respuesta a una inquietud innegable en el seno de los países deudores y a sus desafíos frontales a un proceso dirigido por el FMI. En consecuencia, constituyó un enfoque nuevo que ponía énfasis en la administración del ajuste orientado hacia el crecimiento en lugar de hacia la demanda, a la par que desplegó una serie de esfuerzos para incluir al Banco Mundial en el escenario. En este sentido, se observó un cierto debilitamiento del papel desempeñado por el FMI e inclusive el marginamiento de la institución.

Empero, los acontecimientos que han tenido lugar a partir de 1985 no han estado acordes con este aparentemente nuevo enfoque de manejo de la deuda. A pesar de que se suponía que el FMI operaría un ostensible proceso

de ajuste orientado hacia el crecimiento, en realidad ha sucedido lo contrario.

El ajuste orientado hacia el crecimiento implica dos elementos básicos: una estrategia de ajuste distinta al enfoque convencional del FMI para el manejo de la deuda a corto plazo y un apoyo financiero. Semejante estrategia de ajuste se fundamenta en la aplicación de medidas del lado de la oferta que exigen políticas de extensión enmarcadas en un criterio de plazos más amplios. De igual importancia para la viabilidad de tales políticas, resulta la disponibilidad de cantidades superiores de financiamiento que hagan sustentable su aplicación.

Al observar el papel de financiamiento del FMI, tras el anuncio del Plan Baker, se advierte claramente todo lo contrario a lo que presupone un ajuste orientado hacia el crecimiento. Los flujos de financiamiento del FMI hacia los países deudores latinoamericanos empezaron a tomar un giro perverso: el FMI ha comenzado a extraer recursos financieros para estos países desde que se iniciara en 1986 el proceso de repago de los primeros financiamientos a corto plazo. Así pues, se plantea una situación en la que los países latinoamericanos, sedientos de financiamiento, deben incurrir en flujos negativos netos ante el FMI en vista de la persistente renuencia de la banca a otorgar préstamos, a pesar de la iniciativa propuesta en el Plan Baker. De una posición de flujos positivos hasta 1985, las naciones latinoamericanas han pasado a registrar flujos negativos cifrados en 831 millones de D.E.G. en 1986.

Es más, si se analizan los tipos y números de programas de ajuste aprobados desde entonces por el FMI, se advierte claramente que la estrategia de ajuste contemplada por la iniciativa Baker no se ha hecho realidad. En 1986 y 1987 se aprobó un promedio de 3 A.D.G. a corto plazo para países pertenecientes a América Latina. En 1986, Bolivia, Ecuador y México acordaron A.D.G. con el FMI, siendo su duración para los dos primeros países mencionados de 12 me-

ses y para el último de 16 meses. Argentina contrajo durante 1987 un A.D.G. por 14 meses, Costa Rica uno por 18 meses y Jamaica uno de 15 meses.

A pesar de que el programa mexicano de 1986 mostraba ciertos nuevos rasgos en cuanto al enfoque del ajuste, especialmente la inclusión de cláusulas de contingencia relacionadas de manera crucial con el rendimiento del crecimiento y los precios del producto de exportación clave de dicho país, éstos no se han generalizado a otros programas. Además, al S.F.S.—el cual, sin obviar sus fallas resulta relativamente más acorde con las necesidades de los países deudores en el contexto de los servicios de financiamiento ofrecidos por el FMI—se le siguió restando importancia; no ha vuelto a otorgarse S.F.S. alguno en 1986 y 1987.

Por otra parte, el corte del suministro de recursos financieros por parte del FMI hacia las naciones latinoamericanas está en franca oposición con el papel —desempeñado con imaginación a comienzos de la crisis de la deuda— de fuerza catalizadora de la afluencia de dinero proveniente del sistema bancario privado. Su autoridad se ha visto reducida drásticamente en este sentido y ya no dispone de la capacidad moral para presionar al sector bancario a conceder financiamiento a los países deudores. Esta segunda etapa de la estrategia para la administración de la deuda, iniciada con la propuesta de Baker, también se ha visto marcada por un rotundo fracaso en los intentos por introducir una solución definitiva a la crisis de la deuda que atraviesa la región. La situación continuaba siendo excesivamente desalentadora —por decir lo menos— respecto a su principal objetivo de revitalizar los flujos de financiamiento provenientes del sector privado. Tal como lo ha señalado el Banco Mundial, el financiamiento adecuado para apoyar el ajuste en los países deudores estaba tan lejos en 1987 como en 1985¹¹ y «el supuesto de que la reanudación del otorgamiento voluntario de préstamos jugaría un papel de importancia en las labores de financiamien-

to del ajuste ha resultado ser una gran debilidad de la estrategia diseñada para acometer los problemas de la deuda»¹². De esta forma, el proceso de ajuste se ha visto claramente restringido por esta ausencia considerable de financiamiento. En consecuencia, las exigencias que implica el servicio de la deuda no han dejado de representar costos sumamente onerosos para las naciones de América Latina, independientemente de la medida aplicada.

La relación del servicio de la deuda fue considerablemente superior en 1986 y 1987, situándose en un 45,6% y un 44,9%, respectivamente, comparada con la relación correspondiente al período comprendido entre 1983 y 1985, siendo el pago de intereses del 27,8% en 1986 y del 25,3% en 1987. La proporción deuda externa y exportación de bienes y servicios era del 354,7% y del 367,6% en 1986 y 1987, respectivamente, comparada con el 273,8% en 1972, a comienzos de la crisis. Respecto al PIB, esta proporción se mantuvo en un 49,8% en 1987, comparado con el 42,9% en 1982. En este contexto, el servicio de la deuda continúa imponiendo restricciones a la inversión y a las importaciones, considerando que durante 1986 y 1987 se registraron nuevas reducciones en los niveles de importación de la región del orden del 4,8% y del 0,8%, respectivamente.

Con el telón de fondo del rotundo fracaso del Plan Baker, en su forma original, su autor decidió revisar la estrategia de la deuda en septiembre de 1987. En ocasión de la reunión conjunta anual del Banco Mundial y el FMI, celebrada en Washington, el Secretario Baker anunció algunas nuevas proposiciones en un esfuerzo por imprimir dinamismo a la estrategia. La revisión del Plan Baker debe ser contemplada dentro del contexto más amplio de los principales acontecimientos que enmarcaron el período 1986-1987 y que presagiaron una agudización de la crisis de las relaciones entre países deudores y acreedores. El principal acontecimiento fue la moratoria del servicio de la deuda comercial anunciada por Brasil en febrero de 1987; en segundo lugar, la

decisión de Citicorp de operar un aumento significativo de los niveles de provisión por pérdidas de préstamos y, en tercer lugar, la proliferación de proposiciones en materia de endeudamiento introducidas en el Congreso de Estados Unidos que reflejaron una desviación importante del Plan Baker.

El Secretario Baker, comenzando con un rechazo hacia cualquier enfoque que revelara concesiones y alegando oposición a los esquemas generalizados de alivio de la carga de la deuda, reafirmó la vigencia de los principios esbozados en su iniciativa original. Posteriormente, elaboró un conjunto de medidas relacionadas con el financiamiento bancario y los flujos oficiales multilaterales para apuntalar su enfoque. En cuanto al financiamiento bancario, la proposición básica radica en el desarrollo de un «enfoque del menú» integrado por un conjunto de opciones y modalidades de financiamiento destinadas a aumentar el otorgamiento de préstamos por parte de los bancos a los países deudores.

No obstante, sus proposiciones respecto de las políticas y servicios del FMI resultan mucho más importantes para este análisis. En este contexto, se consideró que el FMI continúa desempeñando un papel fundamental en la estrategia del manejo de la deuda, pero siguiendo el criterio de la adaptación de sus políticas a las circunstancias y necesidades en constante cambio de sus miembros. El cambio global específico en las políticas al que hiciera referencia el Secretario Baker es la necesidad de que el FMI preste una mayor atención en sus programas a las medidas que resulten necesarias para hacer posible el crecimiento a largo plazo. Empero, a juzgar por las apariencias, el aspecto realmente novedoso de las nuevas proposiciones se relaciona con el conjunto de cambios propuestos a nivel de servicios y políticas del FMI. En este sentido, la principal recomendación es la creación de un nuevo servicio externo de contingencia cuyo objetivo sería «ayudar a amortiguar los efectos adversos que sobre los programas de derechos de giro ten-

drían ciertos acontecimientos imprevistos, tales como el debilitamiento de los precios de los productos básicos, la disminución de los volúmenes de exportación, los desastres naturales y el aumento sostenido de las tasas de interés». Se propuso además que se complementase la creación de este nuevo servicio con otros cambios para fortalecer la orientación hacia el crecimiento de los programas del Fondo¹³.

Por su parte, el nuevo Director Gerente ha hecho nuevas propuestas que revelan un interés en liberalizar los servicios financieros del Fondo para beneficiar a los países en desarrollo. Esta es la importancia de su iniciativa en torno al Servicio de Ajuste (SAE), dirigido a satisfacer las necesidades de los países pobres y de bajos ingresos. Se está trabajando aceleradamente a nivel del Directorio Ejecutivo para revivir el SAF, para lo cual se han presentado propuestas que sugieren programas a un plazo más largo (4 años en lugar de 3), períodos de pago más prolongados y el contenido de las políticas de los programas futuros. Más aún, el Director Gerente prevé para el Fondo el desempeño de un papel financiador más amplio en los próximos años, en vista de las oscuras perspectivas de regresar a los préstamos bancarios voluntarios.

Sería prematuro evaluar la posibilidad de que el Fondo asumiera un papel nuevo, más creativo, en el manejo de la deuda a la luz de estas propuestas. No obstante, las mismas significan la aceptación tácita del fracaso de la estrategia ortodoxa. De ponerse en marcha, brindarían a los países deudores de América Latina un espacio potencial de negociación dentro del cual podrían moverse para obtener cambios realistas que los beneficien.

IV. Conclusiones

Esta breve revisión del papel del Fondo en el proceso de manejo de la deuda es realmente poco halagadora para el FMI, desde el punto de vista latinoamericano. Debemos aceptar que su respuesta al desencadena-

miento de la crisis de la deuda fue inmediata y enérgica y hasta cierto punto imaginativa.

Más aún, durante la fase inicial del manejo de la crisis, la dirigencia del FMI logró moderar el impacto de las dificultades del servicio de la deuda sobre el sistema financiero internacional. Pero, desafortunadamente, el Fondo intentó básicamente resguardar la salud del sistema financiero internacional y no enfrentar las dificultades reales de los países deudores. Los beneficios que estos últimos obtuvieron en la fase inicial fueron esencialmente ganancias colaterales que derivaron del esfuerzo por preservar el sistema financiero internacional. En principio, la participación del Fondo en el manejo de la deuda habría podido ser mucho más positiva para los países deudores durante la segunda fase, ello por cuanto se suponía que encabezaría un proceso orientado al desarrollo, en términos de una estrategia de ajuste. Pero lo cierto es que no se dio ningún cambio de ese tipo en el enfoque de ajuste y la extracción de recursos financieros que hiciera el Fondo de los deudores latinoamericanos no sólo contradijo esta orientación hacia el desarrollo sino que también agravó considerablemente el problema de la transferencia negativa neta que estos países han confrontado en la década de los 80.

Al igual que la segunda, la nueva fase del manejo de la deuda brinda al Fondo la oportunidad de responder positiva y creativamente a las dificultades del servicio de la deuda. Esto dependerá de su mandato financiero, en especial el aumento de los recursos, y de un enfoque genuino y original hacia el ajuste que afronte las dificultades estructurales a largo plazo de los países latinoamericanos. Sólo nos queda esperar que la institución no deje escapar una vez más esta magnífica oportunidad.

Notas

- 1 En la década de los 50, de un total de DEG 1,6 mil millones, América Latina utilizó 591 millones y Asia 721 millones. Durante los años 60, de los DEG 10 mil millones de créditos del Fondo utilizados por los países en desarrollo, las porciones correspondiente a América Latina y Asia fueron de DEG 3,1 mil millones y DEG 3,3 mil millones respectivamente.
- 2 Ello se hizo evidente en las primeras manifestaciones de la controversia, a finales de la década de los cuarenta, cuando fue a los potenciales deudores de Europa a quienes correspondió enfrentarse al principal acreedor del FMI —Estados Unidos— en tal sentido. Lo cierto es que el país acreedor no se le exige aplicar medidas de ajuste bajo la supervisión del FMI.
- 3 Sírvase remitirse a la obra «¿Desarrollo Económico o Equilibrio Monetario?: El Falso Dilema», de Raúl Prebisch, *Boletín Económico para América Latina*, 6, N° 1, marzo de 1961, páginas 1-25.
- 4 La variedad de medidas monetarias y fiscales que aparecen en diferentes combinaciones en los programas de estabilización auspiciados por el FMI incluyen los siguientes elementos: (i) devaluación; (ii) restricción del crédito a través del aumento de las tasas de interés y la disminución de su velocidad de expansión; (iii) la eliminación de los subsidios para los bienes y servicios básicos; (iv) reducción de las dimensiones del sector público y (v) restricciones en los aumentos de sueldos y salarios.
- 5 El Grupo de los Diez (G-10) es un grupo formado por un pequeño conjunto de países desarrollados pertenecientes al FMI, a saber: Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania Occidental.
- 6 Al principio, la política del FMI radicaba en aprobar A.D.G. a corto plazo (generalmente de 1 año). No obstante, siguiendo el espíritu de la revisión de la condicionalidad realizada en 1979, el FMI comenzó a otorgar A.D.G. a mayores plazos.
- 7 Sírvase remitirse a las *Summary Proceedings* del FMI, 1980, página 22.
- 8 Tal como escribiera Killick: «Las políticas de ajuste aún eran consideradas un elemento esencial, pero la naturaleza de los cambios económicos exigidos era ahora percibida de manera diferente: siendo estructural, requería de un mayor tiempo para llevarse a cabo. En contraste con la que ocurría antes de 1974, la existencia de un enorme e insoslayable déficit en la BDP no podía ser tomado ni siquiera como presunta evidencia del mal manejo interno». Ver Tony Killick, *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984, p. 205.
- 9 Respecto a la omisión de los principales prestadores del FMI a partir de mediados de la década de los setenta, países cuya solvencia era certificado suficiente para los bancos comerciales, cabe destacar que desde siempre el FMI ha jugado un papel crucial con su aprobación de las políticas económicas internas de aquellos miembros que desean obtener préstamos tanto de fuentes privadas como de fuentes oficiales externas. En este sentido, un requisito indispensable era con frecuencia el establecimiento de un programa auspiciado por el FMI. Esta función del FMI cambió fundamentalmente a una de «catalizador» en el contexto de la crisis de la deuda.
- 10 Esto llegó a conocerse bajo el nombre de Consenso de Cartagena. Participaron once países latinoamericanos, entre quienes estaban los principales deudores: México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Perú.
- 11 B.I.R.D., *World Debt Tables* (edición 1987-1988).
- 12 *Ibid.*, p. 11.
- 13 Para un análisis crítico de las nuevas propuestas que en torno a la deuda ha formulado el Secretario del Tesoro, ver Tyrone Ferguson, «Algunas ideas preliminares sobre la revisión del Plan Baker», *Capítulos* N° 18, Ene-Mar, 1986, pp. 42-47.

La captura del descuento: hacia un mecanismo de reconstrucción de la deuda en el Banco Mundial y el FMI

Edmar L. Bacha

Economista brasileño. Profesor de la Universidad Católica de Río de Janeiro.

El artículo que se transcribe fue preparado por el autor para los estudios sobre la deuda externa de la Dirección de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA.

I. Introducción

Desde el punto de vista latinoamericano, quizá el suceso reciente más importante en el desarrollo de la crisis de la deuda es la creciente aceptación de la idea de que no sólo es posible que los países deudores puedan captar los descuentos profundos a los cuales se están negociando sus deudas en el mercado secundario de New York, sino que, además, esto puede ofrecer una salida promisoría para la resolución del problema de la deuda pendiente. De hecho, los descuentos de mercado aumentaron en gran escala durante los últimos años. Como se aprecia en el Cuadro 1, los cortes más profundos ocurrieron durante el año pasado. En los últimos tiempos ha habido una tendencia hacia la estabilización de los precios, con un descuento promedio del orden del 35 al 65 por ciento para los más importantes países deudores de América Latina.

Si se aplicara un descuento promedio del 50 por ciento al total de la deuda latinoamericana a largo plazo con acreedores privados (aproximadamente US\$ 232 mil millones, es decir, el 35 por ciento del PNB de América Latina en 1987), el total neto de la deuda externa de la región (alrededor de US\$ 353 mil millones, el 53 por ciento del PNB de América Latina) descendería en un tercio.

Siempre que la entrada neta de capital privado se mantenga invariable, la declinación resultante de la cancelación de intereses —estimada en

US\$ 10 mil millones por año— alcanzaría a una reducción de alrededor de 1,5 por ciento del PNB de las transferencias financieras de la región al exterior. Este factor, combinado con un incremento del 1,25 por ciento del PNB en la tasa interna de ahorros y una expansión de los créditos externos oficiales del 0,75 por ciento del PNB (US\$ 5 mil millones por año), podría permitir que las inversiones fijas aumentaran del actual 17,5 por ciento al 21 por ciento del PNB, posibilitando que América Latina reanude un crecimiento del orden del 5 por ciento anual¹.

Los cálculos anteriores sugieren que cualquier esquema de captación de descuento debe cumplir dos condiciones para lograr un impacto decisivo sobre las perspectivas de desarrollo de América Latina. En primer lugar, deben elevarse las entradas netas de capital oficial y el flujo de capital privado debe mantenerse en los niveles actuales. En segundo lugar, el esquema debe integrar una movilización complementaria de recursos internos, es decir, una tasa de ahorros internos más alta. En otras palabras, esfuerzos de ajuste domésticos adicionales y un marco de colaboración internacional son complementos necesarios para el éxito de un esquema de «captura del descuento».

En la siguiente sección se tratarán las alternativas que se abren a los países deudores individuales para la «captura del descuento» a través de la oferta directa a sus acreedores privados. En la Sección 3 se analizan las posibilidades y los problemas relacionados con la creación de un mecanismo internacional para la deuda. En la última sección se ofrece un resumen de las conclusiones.

II. La captura del descuento: iniciativas nacionales

Para comenzar, es preciso señalar una dificultad básica para lograr la captura del descuento bien sea directamente o a través de medios internacionales: no puede hacerse por medios orientados exclusivamente hacia el mercado. En la actualidad,

el valor de mercado de la deuda de América Latina es de aproximadamente 45 centavos por dólar, pero en la medida en que la deuda pendiente se reduzca por efectos de la recompra o por esquemas de conversión, este valor de mercado aumentará, naturalmente, reflejando la mayor probabilidad de que la deuda restante sea servida puntualmente. Por consiguiente, sólo una pequeña fracción de la deuda pendiente será amortizada voluntariamente a precios cercanos a los que prevalecen actualmente en el mercado secundario.

La razón para esta situación se encuentra en que cualquier acreedor individual tiene un claro incentivo para permanecer a la espera, ya que el valor de mercado de sus derechos de devolución se incrementará en la medida en que otros acreedores acepten negociar sus títulos a descuento. De modo que los acreedores tendrían que verse enfrentados a una alternativa de «todo o nada» para ser inducidos colectivamente a vender sus títulos a los precios actuales del mercado. Tendrían que ser informados, por ejemplo, de que los títulos «viejos» que no sean liquidados o canjeados por títulos «nuevos» serán servidos a sólo un 45 por ciento de su valor contractual anterior. Esto, no obstante, constituiría un caso claro de incumplimiento y propiciaría la posibilidad de demandas legales de los acreedores sobre cualquier pago hecho por el deudor a través de un mecanismo de pago internacional. Actuando un poco menos drásticamente, en el caso de canjes de deudas descontadas, se podría dar prioridad explícita a los títulos «nuevos» sobre los «viejos», es decir que las deudas tenidas por los acreedores privados estarían subordinadas a los nuevos títulos descontados. Esta decisión, sin embargo, bien podría producir espinosos problemas legales y, en cualquier caso, no podría ser aplicada en casos de recompra en efectivo. Por sí mismos los países deudores cuentan con diversas alternativas para tratar de capturar el descuento: esquemas de recompra, canjes de

deuda por valores negociables, capitalización de la deuda (de la cual los canjes de deuda en moneda nacional son un importante subgrupo) y canje de deuda por exportaciones. Las características de cada uno de ellos serán tratadas a continuación, pero en cuanto a su capacidad para proporcionar un adecuado alivio a la deuda, todos tienen importantes limitaciones, que no obstante podrían ser superadas mediante la intervención de un organismo oficial internacional.

Las recompras se refieren a esquemas según los cuales el país compra su deuda a los bancos con efectivo en dólares estadounidenses (o la moneda de denominación de la deuda original).

Los canjes de deuda por valores negociables son esquemas mediante los cuales el país deudor convierte su deuda con los bancos en nuevos valores, denominados generalmente en la misma moneda de la deuda anterior.

Las capitalizaciones de la deuda se refieren a esquemas a través de los cuales el país deudor compra su propia deuda a los bancos (o a terceros que previamente hayan comprado la deuda al banco por dólares de Estados Unidos en el mercado secundario), con moneda nacional. Esta deuda es luego invertida en forma de capital en empresas nacionales de los países deudores. Los canjes de deuda por moneda local pueden ser considerados como un subgrupo de los esquemas de capitalización, en los que se omite la última operación. Implican el cambio de moneda local por un título de deuda externa, por parte del Banco Central. De esta manera los residentes nacionales pueden comprar deuda de su país en el mercado secundario utilizando capital expatriado o moneda extranjera adquirida en el mercado paralelo.

Los canjes de deuda por exportaciones son esquemas mediante los cuales un posible importador compra deuda de un país deudor a la banca en el mercado secundario y con dólares estadounidenses y luego amortiza esta deuda en la moneda de uso

local del país deudor, empleando esta amortización como procedimiento para el pago de sus exportaciones de este país. A modo de alternativa, el propio acreedor original puede actuar como intermediario de las exportaciones del país deudor, recibiendo los pagos en dólares del importador y «pagando» al país deudor, al menos parcialmente, mediante la cancelación de una parte de su deuda original.

Aparte de la dificultad técnica aludida en el párrafo 5, las recompensas enfrentan además dificultades legales relacionadas con las «cláusulas de participación» en créditos sindicados, las cuales especifican que todos los participantes en el crédito deben tomar parte en la recompra. De modo que, antes de poner en ejecución un esquema semejante, es preciso obtener exención de esta cláusula de parte de los acreedores originales. Sin embargo, el problema principal en relación con la recompra es que por lo general los países deudores no cuentan con suficientes reservas internacionales para hacer mella en su deuda pendiente en forma apreciable. De allí que una recompra importante en efectivo tendría que ser financiada por fuentes internacionales, tal como ocurrió en el reciente caso de Bolivia².

Para proporcionar un alivio significativo de la deuda, los canjes de deuda por valores negociables tendrían que incorporar descuentos cercanos a aquellos del mercado secundario; pero en ese caso los bancos no tendrían ningún incentivo para efectuar el canje. El fracaso de los bonos de salida («exit bonds») introducidos por Argentina en su acuerdo de reestructuración de 1987, ilustran esta situación. El valor de los bonos para ese momento fue aproximadamente igual al valor en efectivo de la deuda argentina en el mercado secundario³.

En la mayoría de los casos los bancos estarían interesados en este tipo de intercambios voluntarios sólo en la medida en que el precio de mercado previsto para los nuevos valores fuese mayor que los precios del mercado secundario de la deuda vieja.

Esto efectivamente niega la posibilidad de un alivio importante de la deuda mediante capitalizaciones voluntarias, a menos que terceros con una línea de crédito impecable, tal como el Banco Mundial, proporcionen garantías en pagos a futuro. No obstante, el hecho de que México no haya logrado una captura relevante del descuento en su reciente oferta de canje de deuda por valores, a pesar de haber prometido bonos gubernamentales estadounidenses como garantía de pago de principal, ilustra el hecho de que las tretas financieras no pueden eliminar el obstáculo económico fundamental para una captura total del descuento por medios voluntarios, tratados ya en el párrafo 5.

Dada la oportunidad, los principales acreedores optarán por permanecer al margen de un esquema de canje a los precios en curso del mercado, en la esperanza de que este esquema incremente el valor de mercado de sus títulos originales.

Las conversiones de deuda en capital cambian la naturaleza de la obligación del país deudor de deuda a capital —lo cual en principio puede ser ventajoso para el deudor, pero no modifican sus obligaciones externas globales, a menos que se ideen mecanismos para compartir el descuento de mercado entre los inversionistas y el país deudor, tal como en los sistemas de subasta de Chile y Brasil. Estas conversiones pueden terminar siendo indirectamente un complicado sistema de recompra, en la medida en que reemplacen las inversiones extranjeras en moneda dura o faciliten procedimientos de «round-tripping» a través del mercado cambiario extranjero oficial⁴.

Un problema fiscal surge como consecuencia de las conversiones de deuda en capital cuando, como ha sucedido frecuentemente en América Latina, la deuda externa del sector público es canjeada por efectivo o por capital en el sector privado nacional. Desde la perspectiva de las cuentas del gobierno, la deuda externa está siendo amortizada antes de su expiración (según fue redefini-

do por los acuerdos de reestructuración con los bancos) sin que se haya creado una fuente correspondiente de financiamiento. Si no se ajusta el presupuesto, o bien tendrá que ser aumentado el suministro de dinero o bien tendrá que ser expandida la deuda interna. De mantenerse simplemente la deuda externa en la contabilidad del gobierno, ello podría resultar ser menos costoso que cualquiera de estas alternativas. Programas de privatización, que comprenden la venta de acciones de empresas públicas a inversionistas extranjeros, podrían ser una solución al problema fiscal, pero también podrían acarrear graves problemas políticos.

Finalmente, la conversión de deuda por exportaciones podría ser considerada como el tercer mejor mecanismo para promover las exportaciones en sectores con capacidad excedente pero sin capacidad para competir en el exterior (y que de otra manera deberían ser subsidiados por el gobierno), pero difícilmente es un mecanismo viable para lograr una importante reducción de la deuda. En este corto análisis se sugiere que las alternativas abiertas a los países deudores para la «captura del descuento» a través de acciones unilaterales orientadas hacia el mercado son limitadas. Es evidente que se requiere acción internacional para proveer efectivo y/o garantía para las recompras y/o canjes de la deuda descontada, así como para persuadir a los acreedores originales de aceptar colectivamente los ofrecimientos de canje «todo o nada» sin provocar una pesadilla legal.

III. Hacia un mecanismo internacional de la deuda

Recientemente James D. Robinson III, Presidente de la Compañía American Express, hizo una sugerencia trascendente y de amplio alcance sobre cómo solucionar el problema de la deuda, al proponer la creación del Instituto del Desarrollo y de la Deuda Internacionales (I2D2)⁵. Esto podría ser una empresa conjunta del FMI y del Banco Mundial, consolidada por los gobiernos de los mayores paí-

ses industrializados, quienes negociarían con la banca acreedora la compra a descuento de sus préstamos a países del Tercer Mundo en canje por sus propias obligaciones. Estos descuentos pasarían progresivamente a los gobiernos de los países deudores, en la medida en que éstos «acordaran llevar a cabo políticas económicas y financieras que condujeran al crecimiento, a mercados abiertos y a crear un respaldo crediticio».

Un aspecto clave de la proposición de Robinson es que los créditos I2D2 estarían subordinados a todas las nuevas deudas emitidas. Esto significaría que los nuevos préstamos tendrían un título prioritario en recursos sobre la deuda comprada y adquirida por I2D2. Esta subordinación se propone ser un factor clave en la apertura de nuevas fuentes de crédito para el país. No se admitirían «free riders». Todas las deudas bancarias soberanas de los países deudores contratantes tendrían que ser adquiridas por I2D2. A aquellos bancos que decidieran no participar se les ofrecerían bonos de salida de menor rendimiento. También podrían exigirles los reguladores que bajen los precios de los préstamos al valor del mercado sin el tratamiento regulador especial que beneficia a los bancos participantes.

La deuda bancaria soberana de los 17 países en proceso de reestructuración cubiertos por el Plan Baker alcanza a alrededor de los US\$ 250 mil millones. Si el I2D2 finalmente adquiriera toda esta deuda a un valor estimado del 60 por ciento del valor nominal, serían necesarios en el canje US\$ 150 mil millones en valores del I2D2. Al dividir esto entre US\$ 125 mil millones en títulos de la deuda consolidada y US\$ 25 mil millones de las acciones preferidas participantes, Robinson opina que el Instituto podría estar respaldado por US\$ 12,5 mil millones en capital accionario reunido por los gobiernos fiadores. El capital accionario serviría como reserva y podría ser pagado o amortizado.

En una declaración hecha durante las reuniones de los Comités de Inte-

rín y Desarrollo en abril de 1988, los ministros del Grupo de los Siete rechazaron claramente los esfuerzos dirigidos a lograr una solución global al problema de la deuda pendiente, tales como la proposición de James Robinson, y reiteraron su intención de continuar apoyando un «salir a duras penas» de la crisis de la deuda, a través del esquema «caso por caso»⁶. Pero el hecho es que tanto en el Banco Mundial como en el FMI existe una creciente tendencia hacia la búsqueda de nuevas soluciones al problema de la deuda pendiente.

La razón de este comportamiento es que la «fatiga de la deuda» («debt fatigue») está cobrando víctimas en todos los bandos. Por ejemplo Horst Schulmann, Director General del Instituto de Finanzas Internacionales (un «think-tank» de la comunidad bancaria privada internacional con base en Washington) escribió en su carta al Presidente de los Comités de Interín y Desarrollo el 18 de marzo de 1988:

«... los bancos han encontrado crecientes tensiones en el proceso concertado de préstamos... acordar nuevos préstamos y ganar una participación general se hace cada vez más difícil. Existe preocupación sobre la seguridad y la solvencia de los préstamos, su tenor y su valorización, la asignación de la carga entre los prestamistas y el costo capital de tener que crear provisiones... también para los acreedores debe haber un poco de 'luz al final del túnel'».

Schulmann concluye que «si un nuevo préstamo bancario debe producirse en cantidades adecuadas, deberán encontrarse los medios para proveer una perceptible mejoría crediticia», explícitamente a través de garantías del Banco Mundial. La provisión de dichas garantías es de hecho una de las principales peticiones de los bancos europeos y japoneses en el paquete de negociación con Brasil.

Por su parte, el Banco Mundial está cada vez más preocupado por la expansión en perspectiva de sus compromisos en los países de medianos ingresos con altos volúmenes de deuda. Para mantener un crecimiento

anual de entre el 4 y el 5 por ciento en estos países, el Banco Mundial calcula la necesidad de financiamiento bancario comercial en el orden de por lo menos US\$ 6 a 9 mil millones al año. Esto se confronta con las entradas netas de los tres últimos años de menos de US\$ 4 mil millones anuales, los cuales se concentraron en unos pocos países grandes y parte de los cuales correspondía a pagos de intereses vencidos. El Banco duda justificadamente de que la aguda baja en los nuevos paquetes monetarios pueda revertirse, particularmente en el caso de algunos de los países más pequeños. Las probabilidades son, de hecho, que todos los países seguirán experimentando serias dificultades al intentar obtener ayuda de la banca comercial.

El que los países altamente endeudados no hayan logrado obtener ayuda financiera adecuada de los bancos privados y de otras fuentes, acarrea graves problemas al Banco Mundial. Primero, porque las reservas para los programas de ajuste apoyados por el Banco se tornan insuficientes, aumentando por tanto el riesgo de derrumbamiento del servicio de la deuda; y segundo, porque la participación del Banco en el servicio total de la deuda aumenta con el tiempo, debilitando así la capacidad del prestatario de respetar el status preferencial de acreedor del Banco. Por lo tanto, para mantener la calidad de su cartera crediticia, el Banco se inclina definitivamente a asegurar que los países obtengan un adecuado alivio financiero de otros acreedores. De esta manera el Banco prevé la necesidad de jugar un papel catalítico en dos niveles: nuevos paquetes monetarios y esquemas de reducción de la deuda. No obstante, las dificultades que se presentan para garantizar nuevos paquetes monetarios para todos los deudores, excepto los mayores, son probablemente insuperables. Podría cuestionarse asimismo la conveniencia de insistir en nuevos paquetes monetarios para los mayores deudores. Aunque es posible que algunos de ellos sean capaces de generar excedentes comerciales considerables, la

situación fiscal de muchos de ellos es desesperante, la inflación desenfrenada y no se prevé ningún crecimiento sostenido en el futuro inmediato. Bajo tales circunstancias, el papel catalítico más productivo del Banco podría ser el facilitar una reducción consensual del servicio de la deuda existente, antes que propiciar un nuevo agregado al stock de la deuda. En este caso el principal obstáculo estriba en la reacción de la banca comercial. Diversas instituciones comerciales crediticias pueden estar preparadas para conceder alivio financiero a países de medianos ingresos, cuya deuda comercial signifique un grado relativamente pequeño de colocaciones en comparación con el capital y/o provisión de estos bancos; pero algunos de ellos se muestran preocupados por un posible «contagio» de su posición negociadora en los mayores países deudores, si aceptaran otorgar alivio comercial en otros países.

Según *The Economist* la opinión de la banca comercial acreedora en torno a esta materia se encuentra dividida en dos grandes grupos⁷. En uno de los grupos se encuentran reunidos los bancos regionales de Estados Unidos, los grandes bancos suizos y alemanes y la mayoría de los bancos japoneses; estos bancos desean la cancelación o la liquidación de sus acreencias a los países del Tercer Mundo y tienen además la capacidad financiera para hacerlo. En el otro campo, se encuentran los grandes centros monetarios bancarios estadounidenses que todavía no están en capacidad de rehusar nuevos préstamos a los grandes deudores, ni de cancelar los préstamos viejos. Los bancos del Reino Unido parecen estar en una posición similar a la de los bancos internacionales de Estados Unidos. *The Economist* estima, por ejemplo, que si el Chase Manhattan vendiera el total de su cartera latinoamericana, que monta a alrededor de US\$ 6,7 mil millones, tendría que asumir una pérdida calculada en no menos del 30-40 por ciento de la correspondiente a los precios del mercado secundario actual. Esta pérdida sería seis veces la

ganancia post-impuesto del Banco para 1986 y estaría muy cerca del total de su capital accionario común. La respuesta podría estar en un aprovisionamiento creciente tal como el iniciado en mayo del año pasado por el Citibank. De hecho, algunos bancos de Estados Unidos continuaron aumentando sus provisiones contra sus deudas de países del Tercer Mundo. Tanto el Continental Illinois y el First Chicago, con bases en Chicago, como el Security Pacific con base en Pittsburgh y el Wells Fargo con base en San Francisco aumentaron sus reservas para pérdidas crediticias por deuda del Tercer Mundo en aproximadamente el 50 por ciento durante el año 1987. Pero los bancos con base en New York difícilmente podrían igualar esta situación. Como se indica en el Cuadro 4, al Citibank, por ejemplo, le costaría US\$ 3,5 mil millones, es decir, 47 por ciento de su capital común, el duplicar el 25 por ciento de provisiones hechas contra sus préstamos a países del Tercer Mundo durante el año pasado. Más aún, los supervisores de bancos en los Estados Unidos y en el Reino Unido están preocupados por los efectos que el provisionamiento competitivo pueda tener sobre la estabilidad de sus bancos principales, y de hecho, han advertido contra provisiones «excesivas» relacionadas con deudas de países del Tercer Mundo, las cuales de acuerdo con el Sr. Robin Leigh-Pemberton, Administrador del Banco de Inglaterra, podrían «enviar señales falsas a los propios deudores»⁸.

The Economist sugiere una alternativa razonable al provisionamiento adicional:

«De una u otra manera, los grandes bancos van a ser obligados a reducir el valor declarado de sus colocaciones en el Tercer Mundo. Y ¿cómo podrán hacerlo si, como en el caso del Chase o del Manufacturers Hanover, sus capitales y ganancias son demasiado débiles para soportar las cancelaciones y las reservas? La mejor respuesta es la intervención. Comprar el Chase podría costar en estos momentos alrededor de US\$ 60 la acción, o sea, US\$ 8 mil millones. Según las

reglas contables de la intervención, la venta de activos tales como la deuda de países del Tercer Mundo podría ayudar a pagar la adquisición»⁹.

IV. Conclusiones

Los mismos acontecimientos que están frustrando los nuevos paquetes monetarios contemplados en el Plan Baker están abriendo las puertas a otras innovaciones referentes a formas consensuales alternas de alivio comercial. Pero éste no va a ser un proceso automático. La principal dificultad parece residir en que un pequeño grupo de bancos internacionales de gran importancia no están en capacidad de soportar las pérdidas en sus colocaciones en países del Tercer Mundo, indicadas por los precios del mercado secundario. En un esfuerzo por proteger estos bancos, técnicamente en bancarota, reguladores bancarios de Estados Unidos y del Reino Unido están tratando de impedir que sus sistemas bancarios acumulen volúmenes de reservas que permitan la liquidación de sus acreencias a países del Tercer Mundo a los descuentos del mercado actual. Esto, más que los costos de financiar un mecanismo internacional para la deuda, parece ser el principal obstáculo en el camino hacia una solución global del problema de la deuda pendiente.

Esta conclusión está reforzada por el siguiente argumento: con una reducción promedio del 50 por ciento de sus obligaciones de la deuda, los países deudores deberían en general estar en capacidad de servir el 50 por ciento restante. Esto supondría un incentivo de peso para el ajuste, ya que resultaría en un desarrollo adicional para ellos mismos antes que en repagos adicionales a los bancos. De esta manera se podrían lograr acuerdos con el Banco Mundial y con el FMI en materia de paquetes de políticas con

mucha mayor facilidad que en el presente, ya que esas instituciones dejarían de ser consideradas por los países del Tercer Mundo como organismos cobradores de la deuda para la banca comercial. Se podrían también idear mecanismos financieros mediante los cuales los propios países deudores tomarían sobre sí algunos de los riesgos por incumplimiento de sus propias obligaciones¹⁰.

Bajo estas circunstancias, la operación de un mecanismo internacional, en combinación con factores de condicionalidad y otros arreglos, podría reducir considerablemente el riesgo de bajas entregas de pagos, reduciendo también, por ende, las necesidades de capital del mecanismo a niveles probablemente inferiores a los US\$ 12,5 mil millones calculados por James Robinson¹¹.

Más aún, una vez que el mecanismo esté establecido, algunos de los mayores países deudores como Brasil, México y Venezuela podrían optar por ofrecer a la banca convenios directos, mejores que aquellos garantizados por el mecanismo, a fin de recobrar un acceso más rápido a préstamos basados en el mercado (tal como lo anticipara Stanley Fisher antes de unirse al Banco Mundial)¹². Esto, por sí sólo, podría reducir a la mitad o más la eventual exposición futura del mecanismo para la deuda. De modo que resulta poco realista argumentar que la razón para la oposición del G-7 a la creación de un mecanismo internacional para la deuda reside en la necesidad de trasladar enormes sumas de dinero de los contribuyentes.

De hecho, el mecanismo para la deuda transferiría los riesgos del sector privado a las instituciones internacionales y a los gobiernos acreedores; sin embargo, esto podría lograrse a un costo relativamente bajo, dado el nivel de alivio de la deuda que proporcionaría la banca y los incentivos para el ajuste que se presentarían a los

deudores. Así, pues, resulta por lo menos extraño que el G-7 haya presentado esta objeción en su comunicado del mes de abril de 1988, porque continuar el Plan Baker exigirá inevitablemente la extensión de garantías del Banco Mundial para asegurar el cumplimiento de los nuevos paquetes económicos. El volumen de estas garantías podría ser menor que el requerido bajo el mecanismo para la deuda, pero los riesgos de incumplimiento de los deudores serían mucho más altos. Por lo tanto, no queda del todo claro el argumento de que la exposición futura de las instituciones internacionales y de los gobiernos acreedores bajo un Plan Baker ampliado sean menores que bajo un programa de reducción de la deuda. Ante la fuerte oposición del G-7, proposiciones tales como la del Instituto Internacional para la Deuda y el Desarrollo sugerido por James Robinson, tendentes a establecer una nueva institución sólida para la recompra de deuda de países del Tercer Mundo, están probablemente descartadas por el momento. No obstante, puede que no sea necesario crear un organismo totalmente nuevo para este fin. Establecer un Mecanismo de Reconstrucción de la Deuda Conjunto en el Banco Mundial y el FMI, siguiendo el patrón de la experiencia de «Créditos de Ajuste Estructural» del Banco Mundial y de «Mecanismos de Ajuste Estructural» del FMI, es quizá todo lo que se necesita para diseñar y vigilar la ejecución metódica de la reducción de la deuda caso por caso¹³. La decisión final de establecer este mecanismo para la deuda en el Banco Mundial y en el FMI está en manos de los países industrializados. Sin embargo, las acciones de presión política para alcanzar este objetivo debe constituir punto prioritario en las agendas de los países deudores en general y del Consejo Latinoamericano en particular.

CUADRO 1

Precios de Mercado para Deuda de Países en Desarrollo

Porcentajes del valor nominal

País	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	1987						1988				
						Junio	Julio	Agost.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Enero	Feb.	Marzo	Abril
Argentina	62-65	62-65	62-64	58-60	58-60	57.5-58.5	46-49	45-47	38-41	34-38	33-37	35-38	30-33	27-30	26-28	27-30
Brasil	74-76.5	73.5-75.5	68-70	63-66	62-65	61-63	58-61	52-54	41-44	35-40	37-41	45-47	44-47	42-46	—	—
Colombia	—	86-89	86-89	86-89	85-88	85-83	81-83	80-82	80-82	75-80	71-76	67-72	62-65	62-65	62-65	62-65
Chile	65-68	66-69	66-69	67-70	67-70	68-70	67.5-69.5	64-68	56-59	50-53	50-53	60-63	60-63	60-63	58-60	58-60
Ecuador	63-65.5	62-64.5	62-64	52-56	52-55	51-54	45-47	41-43	32-35	31-34	31-34	34-38	33-37	33-37	33-36	30-33
Filipinas	72-76	72-76	72-76	70-73	70-72.5	69.5-72	68.5-71	65-67	65-66	57-60	55-60	49-52	50-52	49-51	47-49	47-49
México	54-57	56.5-58.5	57-59	56-59	57-60	57-59	55-57	51-53	46-49	46-49	48-52	51-54	50-52	47-49	45-48	48-51
Perú	16-19	16-19	16-19	15-18	14-18	14-17	10-12	7-10	2-7	2-7	2-7	2-7	2-7	2-7	5-8	5-8
Polonia	41-43.5	41-43.5	41-43.5	43-45.5	43-45.5	43-45	42-44	42-44	42-44	41-43	39-42	41-43	42-44	42-44	42-44	42-44
Rumania	86-89	86-89	86-89	86-89	86-89	86-89	86-89	86-89	86-89	86-89	84-87	81-83	81-83	81-83	78-81	78-81
Venezuela	72-74	72-74	72-74	72-74	72-74	71-73	70-72	65-67	55-58	50-54	49-53	49-52	56-57	54-56	53-55	53-55
Yugoslavia	77-81	77-81	77-81	77-81	77-80	75-77	73-75	72-74	65-67	57-62	55-60	53-55	53-55	47-50	44-47	44-47

Fuente: Shearson Lehman Brothers Inc.

CUADRO 3
Deuda externa de América Latina y el Caribe

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^p	1987 ¹
	en US\$ mil millones y porcentajes								
TOTAL DEUDA EXTERNA (DET)	242,2	295,5	332,0	359,7	376,9	386,4	399,4	352,0	418,1
Créditos del FMI	1,3	1,5	2,9	8,8	11,5	14,5	16,3	18,1	18,1
Deuda a corto plazo	68,5	85,2	91,4	60,1	47,7	43,6	31,3	31,1 ²	31,1
Deuda a largo plazo	172,4	208,7	237,7	290,7	317,7	328,3	351,8	302,8	368,9
—Privada no garantizada	43,1	59,3	62,3	69,1	66,9	56,2	50,6	41,3	—
—Pública y con garantía pública	129,3	149,4	175,4	221,7	250,9	272,1	301,3	261,4	—
—Acreedores públicos	30,4	34,8	39,8	47,4	52,7	60,9	72,8	71,0	89,5
—Multilateral	14,2	16,5	19,7	21,9	25,4	29,9	36,0	37,7	—
—BIRF	7,7	8,9	10,2	11,9	13,9	15,8	18,7	19,6	—
—AID	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	—
—Bilateral	16,2	18,4	20,1	25,5	27,3	31,0	35,9	33,3	—
—Acreedores privados	98,9	114,6	135,6	174,3	198,2	211,1	229,3	190,4	279,4 ³
—Abastecedores	5,7	5,4	5,8	7,5	7,2	8,0	8,5	6,4	—
—Mercados financieros	93,2	109,2	129,8	186,8	191,0	203,1	220,8	183,9	254,4 ⁴
DET: Composición (porcentajes)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Créditos del FMI	0,5	0,5	0,9	2,4	3,1	3,8	4,1	5,2	4,3
Deuda a corto plazo	28,3	28,8	27,5	16,7	12,6	11,3	7,8	8,8 ²	7,4
Deuda a largo plazo	71,2	70,6	71,6	80,8	84,3	85,0	88,1	86,0	88,2
—Privada no garantizada	17,8	20,1	18,8	19,2	17,7	14,6	12,7	11,7	—
—Pública y con garantía pública	53,4	50,6	52,8	61,6	66,6	70,4	75,4	74,3	—
—Acreedores públicos	12,6	11,8	12,0	13,2	14,0	15,8	18,0	20,2	21,4
—Multilateral	5,9	5,8	5,9	6,1	6,7	7,7	9,0	10,7	—
—BIRF	3,2	3,0	3,1	3,3	3,7	4,1	4,7	5,6	—
—AID	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	—
—Bilateral	6,7	6,2	6,0	7,1	7,2	8,0	9,0	9,5	—
—Acreedores privados	40,8	30,8	40,8	48,5	52,6	54,6	57,4	54,1	66,8 ²
—Proveedores	2,4	1,8	1,7	2,1	1,9	2,1	2,1	1,8	—
—Mercados financieros	38,5	37,0	39,1	46,4	50,7	52,6	55,3	52,2	48,9 ⁴
DEUDA TOTAL A LARGO PLAZO									
Deuda pendiente y desembolsada	172,4	208,7	237,7	290,7	317,7	328,3	351,8	302,8	368,9
Desembolsos	44,0	60,9	50,6	31,0	28,6	20,1	19,8	—	—
Pagos de capital	21,3	22,5	21,3	15,1	14,5	13,5	15,2	—	—
Salidas netas	22,8	38,4	29,3	15,9	14,0	6,6	4,6	—	—
—Deuda privada no garantizada	6,1	15,8	4,3	-1,9	-0,6	-2,2	-2,0	—	—
—Deuda pública y garantizada	16,7	22,5	25,0	17,8	14,6	8,8	6,6	—	—
—Acreedores oficiales	4,1	4,9	5,3	4,7	5,7	4,7	5,7	—	—
—Acreedores privados	12,6	17,7	19,7	13,1	-8,9	4,1	0,8	—	—
Pagos Intereses	17,3	22,2	27,2	25,4	28,4	28,5	26,6	27,5	—
Transferencias netas	5,5	16,1	2,1	-9,6	-14,3	-22,0	-22,0	—	—
—Deuda privada no garantizada	1,6	9,1	-4,1	-8,7	-8,6	-8,1	-6,4	—	—
—Deuda pública y garantizada	3,8	7,1	6,2	-0,8	-5,8	-13,8	-15,6	—	—
—Acreedores oficiales	2,3	2,9	3,0	2,2	2,9	1,5	1,4	—	—
—Acreedores privados	1,5	4,2	3,2	-3,1	-8,7	-15,3	-17,0	—	—
Relaciones principales (prom. ponderado)									
Total deuda externa									
—TDE/XBS(%)	191,0	212,4	268,9	304,7	287,9	358,9	367,4	292,1 ⁶	347,0 ⁶
—DPE/PNB(%)	35,7	38,2	48,4	60,7	60,9	62,3	61,3	52,8 ⁷	62,8 ⁷
—TDE/XBS(%) ⁵	20,8	27,7	37,1	34,4	33,8	33,6	33,6	27,8 ⁶	27,8 ⁶
—INT/PNB(%) ⁵	3,9	5,0	6,7	6,9	7,2	6,8	5,6	5,0 ⁷	5,0 ⁷
Deuda Pública y con garantía pública (DPE)									
—DPE/XBS(%)	102,0	107,4	142,1	187,8	191,7	217,5	277,1	—	—
—DPE/NPB(%)	19,1	19,3	25,6	37,4	40,5	43,8	46,3	—	—
—INT/x GS(%)	10,2	11,1	15,2	15,8	15,6	18,1	20,4	19,1 ⁸	—
—INT/PNB(%)	1,9	2,0	2,7	3,1	3,3	3,7	3,4	3,5 ⁷	—

¹ Basado en cifras del FMI en el World Economic Outlook International Financial Statistics (febrero 1988).

² Cifras para 1987 basadas en datos en el World Economic Outlook, FMI.

³ Para datos del FMI, 1987, las cifras incluyen toda la deuda privada no garantizada, asumiendo que es debida principalmente a acreedores privados.

⁴ Para datos del FMI, 1987, los datos incluyen sólo deuda pública y con garantía pública.

⁵ Pagos de intereses en la deuda externa total se basan en cifras del World Economic Outlook (WEO) del FMI.

⁶ Exportaciones de bienes y servicios (XBS) en 1987 basadas en cifras del WEO del FMI.

⁷ Se asume que el PNB para 1987 aumenta en 3,3 por ciento en US dólares.

Fuente: World Bank, World Debt Tables, Edition 1987-88.

p/ las cifras de 1987 son proyecciones del Banco Mundial basadas en los términos de los préstamos para diciembre de 1986.

CUADRO 4

Renglones de los Balances de los Bancos Principales de Nueva York
al 30 de septiembre de 1987
en miles de millones de dólares

Renglón	Banker	Chase	Chemical	Citicorp	Man. Han.	Morgan
Total Activos	56,9	100,5	78,0	200,0	75,3	78,0
Capital Común	2,6	3,9	2,1	6,8	2,1	4,6
Total Deuda Pendiente (LDC)	4,0	8,7	5,9	14,0	9,2	5,4
Total Reservas	1,3	2,8	2,1	4,8	2,7	1,7
Reservas contra la deuda (LDC)	1,4	2,0	1,4	3,5	1,9	1,4
Préstamos LDC sin rédito	0,6	2,5	1,1	3,7	1,5	1,3
Efectos del incremento de las reservas LDC a 50% de préstamos pendientes (LDC)	1,0	2,0	1,4	3,5	1,9	1,4
% pérdida capital	38	71	86	47	131	27

Fuente: The Economist, 23 de enero de 1988, p. 70. Fuente original: Wertheim Schroder.

Notas

- Las cifras para los cálculos anteriores provienen del Banco Mundial y del FMI, según fueron presentadas en los cuadros anexos a «The adjustment process in Latin America's, High indebted countries», de Edgardo Barandiarán (Washington, D.C., Banco Mundial, marzo 1988, procesado), y reproducido en los Cuadros 2 y 3. La proporción estimada de producción de capital adicional, de 4 aproximadamente, es mucho más baja que el promedio correspondiente a los años ochenta, pero ligeramente más alta que en el período 1965-81.
- Con fondos proporcionados por contribuyentes oficiales, Bolivia espera efectuar la recompra de alrededor de la mitad de la deuda con la banca a 11 centavos por dólar.
- Los bonos de salida ofrecidos por Argentina fueron bonos a 25 años y al 4 por ciento, proporcionando exoneraciones para nuevos préstamos futuros.
- Una recompra indirecta en efectivo puede tener lugar cuando, por ejemplo, la subsidiaria de una corporación multinacional en el país deudor repatria legalmente capital en dólares estadounidenses a través del mercado cambiario extranjero oficial; este capital es luego empleado por la casa matriz para comprar deuda descontada en el mercado secundario de Nueva York, la cual luego es canjeada por inversiones adicionales de capital en la misma subsidiaria. Después de todas estas vueltas, el Banco Central deudor se encuentra con una deuda externa menor y con menos reservas de divisas extranjeras. El «round-tripping» también podría ocurrir con las remesas ilegales de dólares estadounidenses a través del mercado de divisas paralelo, lo cual tiene el efecto de aumentar el interés sobre la tasa de cambio oficial, provocando así una reducción en el suministro de divisas extranjeras en el mercado oficial, a través por ejemplo de la subfacturación de las exportaciones y la sobrefacturación de las importaciones.
- James D. Robinson, «A Comprehensive Agenda for LDC Debt and World Trade Growth». Allocución ante el Consejo de Desarrollo Extranjero, Washington, D.C.: 29 de febrero de 1988.
- «Declaración del Grupo de los 7. Los ministros dan importancia a la estabilidad de las tasas de cambio, oponiéndose a los planes globales de remisión de la deuda». Encuesta del FMI del 18 de abril de 1988, pág. 16.
- The Economist, «A survey of International Banking», 26 de marzo 1988, p. 9.
- «Timely warning to the banks», Financial Times, 5 de febrero 1988. Apparently fue debido a un consejo de entretelones del New York Federal Reserve Bank que tanto el Bankers Trust como el J.P. Morgan, los dos centros monetarios bancarios más poderosos de Nueva York, decidieron no seguir el camino de los grandes bancos regionales estadounidenses en incrementar sus reservas Cita de «New York Banks contra deuda del Tercer Mundo, han together» The Economist, 23 de enero 1988, pág. 70.
- The Economist, «A survey of International Banking», 26 de marzo de 1988.
- El sistema colateral utilizado por México al usar bonos del Banco Mundial, en lugar de bonos del Tesoro de los Estados Unidos, podría ser un ejemplo. Pero aun si el país deudor es pobre en efectivo, el Banco Mundial está explorando la posibilidad de proporcionar garantías parciales basadas en gran medida en el autofinanciamiento (y utilizando por consiguiente poco o ningún capital accionario), mediante las cuales el Banco cargaría una prima por la garantía aproximadamente igual al valor actual de sus obligaciones. La prima sería restituida al deudor si la garantía no fuera requerida.
- En su proposición James Robinson reconoce la posibilidad de otros esquemas basados en garantías que podrían ser aceptados más fácilmente y resultar menos costosos que la proposición 12D2 que acabo de esbozar. Otra interesante propuesta reciente dirigida a minimizar las contribuciones de capital inicial para un mecanismo para la deuda es la de Arjun Sengupta «A proposal for debt adjustment facility draft for discussion», Washington, D.C., FMI, 8 de marzo 1988, mimeo.
- Stanley Fisher, «Sharing the burden of the international debt crisis», American Economic Review, mayo 1987.
- Para puntos de vista similares véase Jeffrey Sachs y Harry Hizinga «U.S. commercial banks and the developing country debt crisis», Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1987: 555-601; y Roy Culpeper, «The Debt Matrix», Ottawa, Canada: Ahe North-South Institute, abril 1988.

Esquemas de conversión: ¿ posible solución al problema de la deuda?

Secretaría de la UNCTAD

El artículo que se transcribe es un resumen del documento de igual nombre presentado por la Secretaría de la UNCTAD en el seminario «Capitalización de la deuda: evaluación de los acuerdos, alcance y experiencias», efectuado en la Secretaría Permanente del SELA, del 27 al 29 de abril de 1988.

Esquema de conversión de deuda: características e impacto

A medida que las transferencias financieras negativas absorbían grandes cantidades de recursos de los países deudores, éstos intensificaron sus esfuerzos por encontrar soluciones imaginativas que permitieran reducir el stock de deuda y ajustar los flujos destinados al servicio de la deuda a un nivel acorde con su capacidad de pago. En lo que respecta a los acreedores, la razón de ser de los esquemas de conversión de deuda es tribaría en el objetivo de obtener mayor certeza en cuanto al pago de la deuda, mediante la reducción del servicio a un nivel más realista. Además porque modifica el período de pago de las obligaciones, adecuándolo a un esquema más noble. Más aún, algunos tipos de conversión de deuda tienen que ver con terceros inversionistas, sobre cuyos hombros los bancos podrían descargar parte de sus préstamos problemáticos.

La característica común de los esquemas existentes reside en que surgieron de negociaciones entre deudores y acreedores y fueron alcanzados de forma voluntaria. Los esquemas que analizaremos aquí están relacionados con la recompra de la deuda, la capitalización de la deuda, la conversión de deuda en exportaciones de bienes y la «securitización». Esta sección estará dedicada al estudio de las características generales de estos esquemas y su impacto sobre las economías, políticas y prácticas de los países deudores. En tal contexto, trataremos de responder a la pregunta siguiente: ante la falta de flujos de di-

nero fresco, ¿ las conversiones de deuda pueden aliviar la presión de la deuda lo suficientemente como para facilitar el proceso de inversiones, deteniendo o reduciendo la salida de divisas utilizadas para el servicio de la deuda?

1. Recompra de la deuda

Debido a restricciones legales, no existe evidencia alguna de que los países deudores estén comprando directamente con sus reservas de divisas sus propias deudas en los mercados secundarios, sin contar con el consentimiento previo de sus bancos acreedores. Los contratos de deuda establecidos con los bancos comerciales contemplan una cláusula de participación, en virtud de la cual todos los pagos hechos por el deudor deben ser igualmente compartidos por los bancos participantes. Si el deudor efectuara una recompra directa, estaría violando esta cláusula, ya que el banco que vende sus derechos de devolución recibe el pago antes que los otros y este pago adelantado no es compartido equitativamente con otros bancos.

Sin embargo, el deudor puede negociar con sus acreedores una exención de la disposición de participación y llegar a un acuerdo de recompra con todos los bancos acreedores.

Se concertaron dos acuerdos de recompra en 1987, en los cuales participaron terceros donantes cuyas contribuciones ayudarán a recomprar la deuda de países deudores. El primero de estos acuerdos fue alcanzado con Bolivia, en febrero de 1987. Posteriormente, en noviembre de 1987, el Ministro de Hacienda de Holanda anunció que el gobierno holandés había aprobado el uso de sus recursos de asistencia al extranjero para la compra, al precio del mercado, de la deuda de cuatro países africanos de bajos ingresos¹.

Se conocen pocos detalles de esta iniciativa holandesa y de sus resultados. Se ha revelado que la condición puesta por el gobierno holandés consiste en que la contraparte de moneda local se utilice para financiar proyectos que alivien la pobreza rural.

En el caso de Bolivia, los bancos comerciales acreedores han convenido una enmienda al Acuerdo de Refinanciamiento, firmado en abril de 1981, en virtud de la cual Bolivia podrá recomprar su deuda con los fondos cedidos por terceros donantes a tales fines. Todas las ofertas de recompra de la deuda deben ser presentadas a todos los bancos bajo los mismos términos y condiciones y el precio es determinado por Bolivia. Los bancos tienen el derecho de aceptar o rechazar dichas ofertas en relación con todo el préstamo o parte de él. En caso de que no hubiese fondos suficientes para comprar toda la deuda que se ha acordado vender, las compras deberán realizarse prorrateando los montos que cada banco haya acordado vender; el resto de la deuda será reestructurada. Además, se acordó que el FMI establecería y administraría una cuenta de contribuciones voluntarias para Bolivia, con lo cual se busca garantizar que los fondos utilizados para la recompra de la deuda hayan sido comprometidos por los donantes específicamente para ese fin.

El antecedente de este acuerdo de recompra de Bolivia era su situación económica extremadamente difícil. Bolivia ha atravesado un prolongado período de crecimiento negativo con hiperinflación; en 1985 y 1986 ha aceptado un programa del FMI que introduce importantes reformas económicas.

A finales de 1986, la deuda pública pendiente de pago alcanzó los US\$ 3.5 mil millones, es decir, cerca del 100% del PNB; en tanto que el servicio de la deuda antes de la reestructuración representaba el 108% de las exportaciones de bienes y servicios. Desde marzo de 1984, Bolivia no ha efectuado ningún pago de los US\$ 680 millones que debe aproximadamente a la banca comercial. Según algunas informaciones, en mayo de 1987, la deuda de Bolivia con la banca comercial estaba siendo vendida a razón de 11 centavos, aproximadamente, por dólar.

En marzo de 1988, los bancos acreedores de Bolivia ofrecieron revender

US\$ 308 millones de deuda al 11% del valor nominal; es decir, la deuda será cancelada mediante un pago de aproximadamente US\$ 33,5 millones. Para Bolivia, esta cifra representa una reducción considerable de cerca del 50% de su deuda con la banca comercial. Este país buscará renegociar el resto con los bancos acreedores. Los ejemplos de recompra son, de hecho, muy escasos y están relacionados únicamente con países de bajos ingresos, cuya deuda con la banca comercial es relativamente pequeña. Los fondos aportados por los donantes son, por lo tanto, de muy poca monta, pero pueden contribuir considerablemente a levantar la traba que representa la deuda para el desarrollo de estos países.

El asunto radica en determinar si acaso, a falta de adicionalidad, los fondos utilizados para recomprar la deuda no podrían ser utilizados más sensatamente para otros fines de financiamiento del desarrollo. Al respecto, es de hacer notar que los países interesados se encontraban en una situación de virtual suspensión de pago a los bancos comerciales acreedores. Al ayudar a recomprar la deuda con la banca comercial, además de reducir el peso de la deuda, los donantes podrían ayudar también en el establecimiento de relaciones más normales con los bancos para la reposición de líneas de crédito comerciales a corto plazo. Más aún, al detener la salida de recursos utilizados para el servicio de la deuda, mejorarán las perspectivas económicas de los países deudores y se atraerán más inversiones extranjeras.

Sin embargo, la deuda comercial de Bolivia es muy pequeña en comparación con la deuda que mantienen otros países en desarrollo con la banca comercial, a saber, alrededor de un 0,1% del total. Es muy probable que el acuerdo confeccionado para Bolivia no pueda ser aplicado a gran escala, debido a la gran suma de dinero que ello implicaría; suma que los países donantes, dados sus problemas presupuestarios, no podrán proveer.

2. Conversión de la deuda en bienes

El intercambio de deuda por bienes, que es una forma de comercio compensatorio, es un tipo de inversión de deuda que bien vale la pena estudiar. Bajo este esquema yace la lógica indiscutible de que las exportaciones de los países deudores son utilizadas para el servicio de las obligaciones financieras externas. En condiciones normales, los países deudores deberían poder exportar lo suficiente para garantizar un servicio normal de sus deudas. El intercambio de deuda por bienes aplica este principio a contratos de deuda específicos.

Hasta la fecha, se conoce sólo un ejemplo de este tipo de conversión de deuda, a saber, los acuerdos firmados por Perú con sus bancos acreedores. En octubre de 1987, Perú firmó un acuerdo con dos de sus acreedores, el First Interstate y el Midland Bank, con el objeto de pagar la deuda a corto plazo de capital de trabajo, la cual ascendía a US\$ 8.8 millones con el Midland. Cabe destacar que sólo aquellos bancos que hicieron préstamos individuales a Perú (generalmente préstamos a corto plazo o créditos comerciales) pueden negociar tales pagos en especie debido a los obstáculos legales que impiden concertar convenios apartes con los participantes de un préstamo mancomunado. (Aunque es posible obtener una exención a la cláusula de participación, este esquema sólo interesaría a los bancos que cuentan con subsidiarias comercializadoras).

Los términos del convenio permiten al Perú exportar 3 dólares por cada dólar de la deuda amortizada (regla del 3x1), lo que se traduce en una devolución de dos dólares en efectivo para el Perú. De esta manera, los ingresos adicionales de divisas se vinculan a una operación de amortización de deuda. El gobierno peruano ha establecido una serie de directrices y procedimientos para las conversiones de deuda en bienes, junto a una lista de productos negociables. Posteriormente, en noviembre de 1987, el Perú firmó otros acuerdos, esta vez con sus acreedores de Europa

Oriental, para pagar sus deudas con exportaciones de bienes, siempre con el esquema 3x1: por cada dólar de pago en especie, los acreedores comprarán por lo menos dos dólares en productos con una moneda fuerte. (Ver pág. 54 de este número de Capítulos del SELA).

Al igual que con las operaciones regulares de comercio compensatorio, el gobierno vela por la adicionalidad (es decir, las nuevas exportaciones no deben reemplazar a las exportaciones existentes) y por la promoción de las exportaciones no tradicionales.

Otros aspectos que se toman en cuenta son la tecnología y la asistencia financiera que el socio podrá aportar a la producción nacional. Finalmente, el gobierno busca también compromisos a largo plazo que garanticen la estabilidad de los mercados de exportación recientemente creados.

De allí que el esquema de conversión de deuda en bienes es no sólo un medio para pagar la deuda, sino también un instrumento para promover las exportaciones y aumentar la entrada de divisas. También puede crear vínculos comerciales nuevos e interesantes con socios extranjeros y fomentar la producción nacional, sobre todo en una situación crítica de escasez de divisas.

No obstante, el convenio no está exento de problemas. En este caso también cobra validez la reserva que comúnmente se tiene frente al carácter restrictivo del comercio compensado basado en las transacciones comerciales bilaterales, lo cual lo convierte en el segundo mejor mecanismo de comercialización. El uso generalizado del mecanismo de conversión de deuda en bienes podría, igualmente, fomentar el bilateralismo comercial. Además, como ocurre con las transacciones corrientes de comercio compensado, los problemas de fijación de precios para los productos compensados, determinación de la lista de productos adquiribles y de la calidad de dichos productos puede entorpecer el proceso de exportación. Lo que es más, podrían producirse «cuellos de botella» en la producción a represamientos que pro-

bablemente no puedan eliminarse debido a la escasez de divisas para invertir.

Por último, la conversión de la deuda denominada en moneda extranjera en Londres en moneda nacional que serán pagadas a los exportadores, puede crear problemas monetarios para el gobierno. Analizaremos este aspecto al momento de discutir el impacto de las conversiones de deuda sobre las economías de los países deudores.

3. Capitalización de la deuda

I Características generales

La capitalización de la deuda es el esquema de mayor aplicación entre los mecanismos de conversión de deuda, debido quizás a que existe la posibilidad de atraer inversiones extranjeras, cambiar la composición deuda-capital de las obligaciones extranjeras de los países deudores, y también de repatriar capital fugado. Para los bancos acreedores, es una manera flexible de descargar sus préstamos ya que venden préstamos por efectivo a terceros inversionistas y convierten dichos préstamos en inversión de capital que se mantendrán en sus carteras.

Las características básicas de la capitalización de deuda residen en la compra de la deuda de un país en desarrollo con un descuento en el mercado secundario; dicha compra es realizada por un inversionista extranjero o por un residente que mantiene cuentas no reveladas en divisas. Los compradores presentan entonces la deuda al Banco Central, el cual a su vez recomprará la deuda en moneda local por un monto cercano a su valor nominal. Los ingresos en moneda local son luego utilizados para financiar una inversión de capital, según las regulaciones determinadas por el país deudor.

Los bancos pueden también capitalizar sus préstamos realizando una conversión directa de deuda en capital. Sin embargo, estas entidades han confrontado obstáculos regulatorios que se oponen a su programa de capitalización de la deuda. En los Estados

Unidos, por ejemplo, la Regulación K de la Ley de Holdings Bancarios limita las inversiones de los bancos en el extranjero para operaciones de naturaleza bancaria y otras actividades conexas. En agosto de 1987, la Reserva Federal anunció algunas modificaciones a la Regulación K que permiten a los bancos adquirir hasta el 100% de compañías no financieras en los 33 países altamente endeudados, pero sólo si las compañías están siendo privatizadas.

El riesgo de contaminación que mencionáramos antes también está refrenando la venta de préstamos por parte de los bancos con propósitos de capitalizar. Además los bancos se muestran reacios a vender préstamos a precios que les acarreen grandes pérdidas.

Del lado de los deudores, casi todos los países con grandes deudas están haciendo uso de los esquemas de capitalización de deuda. A continuación se presentan las principales características que diferencian los diversos esquemas nacionales?

- La tasa de cambio (tasa preferencial u oficial a la cual la deuda en divisas se convierte a moneda local);
 - La participación de residentes en los programas a los fines de repatriación del capital pagado;
 - Cuotas y techos de la deuda capitalizable;
 - Los descuentos aplicados por el Banco Central según los sectores prioritarios o con fines macroeconómicos (tales como el grado de la sustitución de importaciones, la creación de puestos de trabajo);
 - La condición de que, en el caso de nuevas inversiones, los inversionistas deben traer divisas adicionales o pueden financiar sólo un porcentaje de estas inversiones con fondos derivados de las conversiones de deuda, cubriendo el resto en dinero fresco;
 - Límites de tiempo para la repatriación de capital y la remisión de beneficios;
 - Límites sobre el porcentaje de acciones poseídas en una empresa.
- Estas regulaciones reflejan la preocupación de los países deudores por utilizar los esquemas de capitalización de la deuda para:

- Ajustar el peso de la deuda a la capacidad de servicio de la deuda;
- Atraer inversiones extranjeras;
- Orientar las inversiones hacia sectores prioritarios por medio de la aplicación de restricciones, cuotas, márgenes de descuento;
- Controlar los movimientos del capital invertido;
- Fomentar la repatriación del capital fugado.

No podemos responder con absoluta certeza si los esquemas de conversión de deuda podrían ayudar a atraer inversiones extranjeras adicionales o si simplemente son utilizadas por las compañías extranjeras para subsidiar inversiones que serían llevadas a cabo incluso sin la conversión.

Con el objeto de asegurar la entrada de dinero fresco destinado a la inversión, en algunos programas nacionales se requiere específicamente a los inversionistas que aporten divisas frescas junto con la inversión de capital lograda a través de la inversión de deuda. Argentina, por ejemplo, había en un principio incluido en su programa un requisito 1x1 (por cada dólar de deuda convertida, el inversionista debía aportar un dólar adicional de dinero fresco destinado a la inversión). No obstante, se pensó que semejante restricción podría alejar a los inversionistas, por lo cual Argentina introdujo una enmienda en virtud de la cual la nueva exigencia de dinero fresco alcanza ahora al 30% de los proyectos de inversión; el 70% restante sería financiado con fondos obtenidos por medio de la conversión de la deuda.

Los países deudores han utilizado también la escala de tasas de descuento acordada a los inversionistas para atraer otras inversiones en sectores prioritarios, los cuales comprenden, generalmente, sectores orientados hacia la exportación o la sustitución de importaciones, o sectores que utilizan novedosa alta tecnología, o sectores orientados hacia el desarrollo de nuevas zonas económicas. México ha sido el pionero de la política de compartir el descuento con los inversionistas extranjeros, variando el descuento al cual la deuda

es rescatada según la prioridad acordada a los sectores en las cuales se invertirán los fondos. Los descuentos aplicados varían del 0 al 25% y pueden cambiar con el descuento sobre la deuda mexicana en el mercado secundario. Brasil, por su parte, introdujo recientemente un sistema de puntos para los descuentos según sectores prioritarios; el resultado de las recientes subastas de la deuda brasileña para conversión en capital cargó un descuento del 9% por inversiones de alta prioridad y un 27% por inversiones de menor importancia.

Para los países deudores, básicamente las conversiones convierten la deuda externa en deuda interna, lo cual puede ocasionar problemas en relación con el déficit presupuestario gubernamental y la política monetaria interna. Algunos programas nacionales han reconocido este problema y han procedido a establecer disposiciones específicas para enfrentarlo. Se han fijado estrictos límites mensuales o anuales, y en algunos países como Chile, a fin de evitar la creación de dinero, el Banco Central paga a los inversionistas en pagarés libremente negociables en los mercados de capitales nacionales.

Las capitalizaciones de la deuda pueden ejercer, a breve plazo, un efecto beneficioso sobre la balanza de pagos únicamente si los inversionistas extranjeros no retiran pronto el capital invertido y si las remesas de ganancias y dividendos al exterior no contrapesan la reducción del pago de intereses sobre la deuda. Para salir adelante con este problema, se han impuesto plazos (que oscilan entre 3 años y 10 años) a la repatriación de capitales y a los envíos de las ganancias (de uno a 4 años).

Algunos países, entre ellos Chile, han utilizado programas de capitalización de la deuda para alentar deliberadamente la repatriación de capitales fugados. En Chile existe un programa especial, conforme al Capítulo 18 del Compendio de Normas sobre Cambios Internacionales del Banco Central de Chile, mediante el cual los residentes pueden convertir el pagaré correspondiente a la deuda exterior

en activos en moneda nacional o bien utilizar los fondos en moneda nacional, de esta manera obtenidos, para retirar deudas adquiridas en el país. Otros países, por temor al «round-tripping» (es decir, la repatriación de capitales mediante la conversión de la deuda para disfrutar del descuento obtenido en el mercado secundario, y luego, expatriación del mismo capital a través del mercado de divisas paralelo), excluyen explícitamente a los ciudadanos del país de los programas de capitalización de la deuda. En Chile, este problema ha sido abordado fijando cuotas rigurosas para las subastas realizadas por los residentes y manteniendo manejable la brecha entre la tasa paralela del peso y la tasa oficial de éste.

II Impacto sobre la economía del país deudor

Se calcula que hasta el presente han sido capitalizados unos \$ 8 mil millones de la deuda de los países en desarrollo con los bancos comerciales. Brasil ha capitalizado aproximadamente \$ 2,5 mil millones, equivalentes a alrededor del 3% de su deuda con los bancos. México ha convertido más o menos \$ 1 mil millones, es decir, alrededor del 1,3% de su deuda con los bancos comerciales. Chile ha sido el país deudor más activo en cuanto a conversión en participación accionaria de la deuda denominada en divisas, o de otros instrumentos de deuda en moneda nacional, ya que ha convertido cerca de \$ 1,9 mil millones (aproximadamente el 14% de su deuda con bancos comerciales) en capitales y deuda en moneda del país. Otros países como Filipinas, que convirtió \$ 100 millones, y Costa Rica, que convirtió \$ 200 millones, han tenido menos éxito en este sentido.

Todos los países deudores han puesto en práctica programas de capitalización de la deuda y aunque en algunos de ellos se han producido suspensiones temporales de los mismos a causa de problemas presupuestarios o monetarios, han anunciado que seguirán adelante con ellos dentro de los límites de la deuda susceptible

de conversión. Otros países, y en especial algunos países africanos de medianos ingresos, están introduciendo programas de capitalización de la deuda en la actualidad. De allí que previsiblemente se efectuarán nuevas conversiones de esta índole, aun cuando puedan toparse con ciertos límites, a los que nos referiremos más adelante.

Por lo pronto, el efecto sobre la balanza de pagos a través del alivio inmediato de los pagos de intereses es insignificante, dada la relativamente poca cuantía de la deuda que ha sido convertida. Además, los países deudores, salvo unos cuantos como Costa Rica, México y Brasil, no se han percatado de la conveniencia del descuento que se obtiene sobre su deuda en los mercados secundarios. Sin embargo, la actual reducción del pago de intereses se verá contrapesada por remesas de ganancias y capitales en el futuro. Si bien las ganancias dependen del éxito de la empresa, su envío al exterior puede presentar un serio problema de transferencia para los países anfitriones en el futuro; aunque, por otra parte, si se fijan límites demasiado estrictos a dichos envíos, ello podría desestimular a los inversionistas.

Aun cuando algunos países deudores han mostrado interés en llevar a cabo programas de capitalización de la deuda, las perspectivas de que este esquema se extienda se ven limitadas por tres factores. El primero se origina en la renuncia de los bancos a vender sus préstamos con pérdidas en el mercado secundario. Los bancos no pueden admitir pérdidas más allá de lo que les permitan sus disposiciones pertinentes y, por ahora, en el caso de los bancos de los principales centros monetarios, dichas disposiciones prevén, en términos de porcentaje de los préstamos otorgados a los países en desarrollo, niveles menores que el nivel medio de descuento obtenido en los mercados secundarios. Más aún, los bancos todavía se aferran a sus carteras, a la espera de una posible intervención de las autoridades oficiales de los países acreedores, ya sea para compartir las pérdidas o

para ayudar a los países deudores a mejorar su capacidad de servicio de la deuda.

El segundo factor limitante deriva de la existencia de oportunidades para inversión de capitales en los países deudores, especialmente en comparación con el gran volumen de la deuda. El débil ambiente económico es poco propicio al desarrollo de nuevas empresas o a la ampliación de las existentes. Dentro de este contexto, resulta poco sorprendente constatar que los casos de capitalización de la deuda se hayan dado mayormente en los países en desarrollo relativamente avanzado. Además, por temor al control foráneo de sus actividades económicas, los países deudores podrían inclinarse a reglamentar más estrictamente las inversiones extranjeras.

Por último, otro importante factor restrictivo es el efecto negativo que puede tener la capitalización de la deuda sobre los controles presupuestarios y monetarios de los países deudores³. Esta consideración refrena la puesta en práctica de los programas de capitalización de la deuda. De hecho, México suspendió temporalmente su programa en noviembre de 1987, a raíz de dificultades presupuestarias y el efecto inflacionario de la capitalización de la deuda. Otros países deudores han impuesto límites y cuotas al monto de la deuda que se permite capitalizar anual o mensualmente.

La moneda nacional necesaria para comprar la deuda en divisas es suministrada por las autoridades monetarias del país deudor mediante la creación de dinero o la emisión de bonos de la deuda interna, salvo que se exija a los prestatarios nacionales originales que rescaten sus respectivas deudas en moneda del país utilizando sus propios recursos. En Chile, por ejemplo, las conversiones de la deuda externa en pesos se ven afectadas por el prepago de los instrumentos de deuda por los deudores originales en moneda nacional, o la sustitución de los mismos por instrumentos del mercado de capitales o docu-

mentos negociables del Banco Central.

En aquellos casos en que la creación de dinero es controlada por medio de emisión de bonos del Estado, esto ocasiona un problema presupuestario, por cuanto las tasas de interés internas son por lo general más altas que las extranjeras debido a la elevada inflación interna, aun habiéndose hecho los debidos ajustes a fin de tener en cuenta la tasa de cambio al pasar de la divisa a la moneda del país. Este incremento de los pagos de interés agudizará el déficit presupuestario, lo cual a su vez podría provocar nuevas reducciones de los gastos de inversión del Estado. Sin embargo, el gobierno obtiene ingresos por la vía de los impuestos gravados sobre estas operaciones, y esto podría mitigar el impacto negativo de su déficit presupuestario. Además, el aumento de los préstamos gubernamentales en los mercados de capital internos puede elevar las tasas de interés internas o bien conllevar el riesgo de un desplazamiento de los préstamos del sector privado.

Otra preocupación se ha planteado con relación al «round tripping» de los capitales de residentes y su probable incidencia sobre la tasa de cambio y las reservas de divisas. Se afirma que los residentes utilizan las conversiones de la deuda para repatriar capitales fugados y devengar ganancias por vía del descuento sobre la deuda; seguidamente compran divisas en el mercado paralelo con el fin de volver a transferir capitales al exterior, elevando así artificialmente la tasa de cambio en el mercado paralelo y agotando las reservas de divisas del país. Como consecuencia, el gobierno se verá bajo presión para devaluar la moneda.

Todas estas posibles consecuencias adversas de la capitalización de la deuda han llevado a los países deudores a ejercer un estrecho control sobre estas operaciones y a imponer cuotas y límites al monto de la deuda convertible. Debido a estas restricciones, el esquema de la capitalización de la deuda no constituye un ins-

trumento de primer orden en la gestión de la deuda.

Posiblemente la principal contribución que estas conversiones pueden hacer en cuanto a ofrecer alivio a la deuda, es la de adecuar en mayor grado el servicio del capital prestado a los ciclos económicos al reajustar la relación deuda/capital en la composición de los flujos de capital. De hecho, la deficiencia principal de la deuda con los bancos comerciales estriba en que la carga pertinente del servicio de la deuda está sujeta a una tendencia procíclica, puesto que la capacidad de los prestatarios para el servicio de su deuda se ve debilitada en los períodos de recesión, en tanto que el servicio de la deuda permanece inflexible y puede incluso aumentar.

Se produce, por tanto, un serio desajuste entre los ingresos de divisas y las obligaciones del servicio de la deuda exterior, sobre todo en los períodos de depresión económica.

La participación accionaria es, en cambio, una forma de capital de inversión a largo plazo que es recompensado de acuerdo con los ingresos efectivos de la empresa. De allí que para el inversionista, dicha participación sea un «capital de riesgo» ya que el rédito sobre el mismo depende del éxito de la empresa; razón por la cual aun cuando la participación accionaria no exige una intervención directa de los inversionistas en la gestión de la empresa, éstos están interesados en la rentabilidad y por tanto en la eficiencia de la misma. No obstante, la inversión de participación accionaria implica el riesgo del control extranjero de la economía interna y puede inducir a mayores salidas financieras en el futuro si se dan repatriaciones masivas de capitales⁴.

En consecuencia, la capitalización de la deuda se utiliza también como instrumento de promoción de inversiones. Los inversionistas, estimulados por el beneficio del descuento sobre la deuda, se muestran más dispuestos a correr riesgos y a considerar la posibilidad de invertir en el contexto de los ambientes inseguros que prevalecen para la inversión en los países deudores. A este respecto, se con-

tra-argumentó que los esquemas de capitalización de la deuda se prestaban para subvencionar inversiones extranjeras que se habrían hecho de todas maneras, aun a falta de los programas de capitalización de la deuda. En ese caso, puede más bien reducir los flujos de inversión extranjera en divisas que comúnmente hubieran ingresado. De modo que estos programas sólo pueden fomentar las inversiones si son capaces de traer inversión adicional por encima del nivel anteriormente proyectado por los propios inversionistas; razón por la cual Argentina ha exigido a aquellos inversionistas que utilicen las facilidades de capitalización de la deuda, que aporten nuevas inversiones en efectivo.

Desde que sobrevino la crisis de la deuda en 1982, los flujos de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo, especialmente aquellos con elevado endeudamiento (como Brasil y México) se han reducido notablemente, siguiendo el mismo patrón de descenso que los préstamos bancarios. Dada la tendencia a la baja en las inversiones extranjeras, el hecho de que los inversionistas hayan respondido favorablemente al incentivo de la conversión de la deuda significa que este estímulo financiero ha influido de alguna manera en su decisión de invertir.

No obstante, esta cuestión está aún por decidirse. Se ha informado, por una parte, que las firmas extranjeras han venido utilizando las operaciones de capitalización de la deuda para financiar la expansión de sus instalaciones existentes, cosa que muy bien pudo haber sido proyectado con anterioridad. Pero, por la otra, igualmente se ha conocido que el incentivo ofrecido por el programa de conversión es capaz de acercar la oportunidad de incrementar el volumen de las inversiones⁵.

4. Securitización de la deuda

i Características generales

La conversión de la deuda en bonos a largo plazo se ha constituido en un importante elemento del «menú de

opciones» desde que Argentina introdujo bonos de salida en el mes de julio de 1987. A partir de esa fecha, se han diseñado otros inteligentes esquemas de securitización para capturar el descuento sobre su deuda o reajustar el servicio de la deuda a su capacidad de servicio de la misma.

Los bonos son, por lo general, documentos principales de deuda que han sido objeto regular de servicio de la deuda por parte de los países en desarrollo, en el pasado reciente, y son inmunes al refinanciamiento. Además, existen dos aspectos principales de la securitización de la deuda que cabe mencionar. En primer lugar, implica una conversión de préstamos no comerciales en documentos de deuda negociables. Y en segundo término, los deudores buscan un cierto grado de alivio de la deuda, que puede obtenerse haciendo que el valor nominal o el valor actual de los nuevos bonos sea similar al valor descontado de la deuda en los mercados secundarios.

El primer elemento presenta varias implicaciones para los bancos acreedores. Como quiera que los bonos pueden ser vendidos a otros inversionistas, ello permite que los riesgos sean compartidos entre un mayor número de inversionistas. Permite, asimismo, que los bancos, y sobre todo los bancos con colocaciones menores, liquiden más fácilmente sus carteras de préstamos a países en desarrollo, puesto que los bonos son más fáciles de transferir que los préstamos bancarios.

Los intereses de los países en desarrollo deudores residen más en el segundo aspecto, el cual implica que pueden reducir la carga de su deuda y ajustar mejor el servicio de la misma a su capacidad de pago. Puede demostrarse que disminuyendo la tasa cupón o alargando los plazos de vencimiento, o reduciendo simplemente el valor del capital (mediante convenio con los bancos acreedores acerca de un precio con descuento que se aplique al monto de la deuda securitizada), el valor actual de los bonos puede reducirse y adecuarse más al valor descontado de la deuda en el mercado secundario.

Por último, la conversión de la deuda en bonos respaldados por productos básicos, que vinculan mejor las obligaciones de servicio de la deuda con la capacidad de pago, es una vía que vale la pena explorar. Por lo general, los bonos de esta índole son títulos cuyos réditos varían con los cambios de los precios de los productos a los cuales van indexados. De modo tal que si los precios de los productos aumentan, los acreedores participarán en los beneficios de este incremento, en tanto que cuando ocurre depreciación, se ajusta proporcionalmente la carga del servicio de la deuda que pesa sobre los deudores. Hasta el presente, sólo un pequeño número de países en desarrollo ha emitido bonos respaldados por productos básicos.

En los ejemplos de securitización de la deuda expuestos a continuación, se utilizaron diversas opciones relativas a las condiciones de los bonos con el fin de lograr un grado satisfactorio de alivio a la deuda.

Bonos de salida

Argentina ha intentado emitir bonos de salida para sustituir la deuda antigua, teniendo dichos bonos el incentivo de más largos plazos de vencimiento y bajas tasas de interés. Sin embargo, el intento no ha tenido éxito.

En su convenio de refinanciamiento con los bancos comerciales, firmado en mayo de 1987, Argentina introdujo los bonos de salida como nueva opción dentro del menú presentado a los acreedores bancarios. Estos bonos son emitidos a los bancos participantes por un valor máximo de hasta \$ 5 millones cada uno, en reemplazo de la deuda antigua, con un vencimiento de 25 años y una tasa fija de interés del 4 por ciento. Además, estos bonos no están sujetos a refinanciamiento o a solicitudes de dinero fresco, por lo que permiten a los bancos dominar su exposición. (En mayo de 1987, la deuda argentina se negoció en el mercado secundario a un precio equivalente al 60 por ciento de su valor nominal). Estas emisiones no han tenido resultados satisfacto-

rios, ya que sólo tres bancos parecen haberlos suscrito.

Plan mexicano de securitización

En diciembre de 1987, México anunció la introducción de un nuevo tipo de bonos de salida que atrajeron más el interés de los bancos que los bonos argentinos. El plan, elaborado por México en estrecha consulta con la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos y el Morgan Guaranty Trust, permite a México retirar cierta cantidad de deuda bancaria comercial, convirtiéndola en bonos recién emitidos, cuyo capital es garantizado por bonos de cero cupón de Estados Unidos, emitidos especialmente con destino a México. Nuevo elemento importante lo constituye el hecho de que México puede capturar parte del descuento obtenido sobre la deuda de ese país negociada en el mercado secundario, ya que la deuda sería recomprada a un precio por debajo del paritario, el cual se determinaría mediante subastas realizadas por los bancos participantes.

Los principales elementos de interés del plan de securitización mexicano son los siguientes:

Los pagos anuales de interés quedan reducidos al recomprar la deuda a un precio con descuento, es decir, al reducirse el stock de la deuda;

- Al invertir sus reservas en bonos de cero cupón del Tesoro de los EE.UU., cuyo valor al cabo de 20 años garantizará el pago del capital de sus propios bonos, México aprovecha la ventaja que representa su gasto de reserva. De este modo, con la misma cantidad de reservas, México puede retirar un monto mayor de la deuda que si emprendiera una simple operación de recompra. Ello se explica porque las reservas se invierten y devengan intereses, produciendo en 20 años una suma total superior al monto original de las reservas;

- La garantía de pago del capital invertido en bonos y una más alta tasa de interés sirvieron de estímulo a los bancos para participar en el negocio. Los resultados de las subastas realizadas en marzo de 1988 permitieron a México retirar \$ 3,6 mil millones de

su deuda, monto contra el cual el país emitió bonos a 20 años por valor de \$ 2,5 mil millones con destino a los bancos participantes, por cuanto el precio promedio de subasta pagado sobre la deuda retirada ha sido de 69,77 céntimos por dólar. Los bonos producirán intereses a una tasa más alta que la de la deuda antigua: el margen por sobre el Libor para los nuevos bonos es de 1,625 por ciento, en comparación con 0,8125 por ciento sobre la deuda antigua, con el fin de garantizar el pago del capital de estos títulos nuevos. México gastó \$ 492 millones en la compra de bonos de cero cupón del Tesoro de los Estados Unidos que devengarán \$ 2,5 mil millones en 20 años. Los ahorros sobre los pagos anuales de intereses⁶ alcanzarán a aproximadamente \$ 77 millones (siendo un Libor igual a 8 por ciento).

ii Resultados

La conversión de deudas en bonos podría ser la vía más directa y prometedor entre las alternativas relacionadas con el mercado, destinadas a producir alivio a la deuda. La experiencia de la transacción mexicana ha demostrado que la securitización se logra mediante negociaciones directas entre los acreedores y el país deudor, los cuales llegan entonces a un acuerdo respecto del descuento que se va a aplicar. Los tipos de bancos que intervienen en la securitización puede ser diferente del de aquellos que participan en operaciones de capitalización de la deuda. Estos últimos se interesan más en vender sus préstamos por efectivo y están dispuestos a asumir grandes pérdidas al vender deudas de poca monta en el mercado secundario. En cambio los bancos que intervienen en la securitización pueden ser, además de los bancos habituales con pequeñas colocaciones, bancos con una importante cartera de préstamos a países en desarrollo los cuales desean mejorar la calidad de sus activos. Los bancos de la segunda categoría pueden mostrarse más interesados en los bonos, los cuales representan una mayor seguridad en cuanto a su ingreso y al pago del capital. En lo sucesivo, el

monto de la deuda que puede retirarse mediante la securitización será más elevado que el monto de la deuda negociada a través del mercado secundario. Para atraer a los bancos acreedores, el deudor tiene que suministrar algún tipo de garantía a los acreedores. En el caso particular del negocio mexicano, México ha utilizado parte de sus reservas para adquirir bonos de cero cupón del Tesoro de los Estados Unidos que sirven de garantía del pago del capital de sus propios bonos. La respuesta de los bancos no ha llenado las expectativas de las autoridades mexicanas tanto en relación al monto de la deuda convertida como del descuento obtenido sobre la deuda. (En su plan original, México esperaba poder retirar deuda por un monto de \$ 20 mil millones). Una explicación ha sido que, en vista del mejoramiento del desempeño económico de México y, por ende, de las mejores perspectivas de pago de la deuda, los bancos se muestran menos dispuestos a asumir grandes pérdidas sobre sus préstamos a México puesto que esperan recibir el pleno valor nominal de la deuda mexicana. Otra explicación ha sido que el pago de intereses sobre los bonos sigue siendo un riesgo mexicano. Aun cuando el pago del capital de los bonos esté avalado por los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, el pago de intereses continúa siendo incierto y esta inseguridad no contribuye a aumentar la calidad de los nuevos bonos. A este respecto, para respaldar el riesgo del pago de intereses será mucho más útil disponer de un mecanismo dentro del FMI o el Banco Mundial que proporcione préstamos de contingencia con el fin de ayudar a los países a financiar los grandes aumentos de las tasas de interés real que sobrepasen las posibilidades de los países deudores.

Se cuestiona con frecuencia la posibilidad de aplicar el ejemplo mexicano a los demás países deudores. Un importante factor limitante lo constituye la cantidad de reservas de divisas de que disponen los países deudores. Cabe observar, sin embargo, que en razón del incentivo antes mencionado, el monto de las reservas in-

vertidas no tiene que ser demasiado elevado.

Como quiera que las reservas se invierten en bonos cero cupón del Tesoro de los EE.UU. que devengan intereses, esto produce un incentivo en la medida de que la suma del capital y del interés capitalizado sobre los bonos del Tesoro en la fecha de vencimiento permite la conversión de una mayor cantidad de bonos contra la deuda. En el caso de países que carecen de suficientes reservas, los donantes podrían considerar la posibilidad de hacer aportes para ese fin. Otra alternativa consiste en el fondo de rescate ideado en el Plan del Banco de Desarrollo Africano, en el cual se sugiere que el país deudor realice aportes anuales al Fondo procedentes de sus ingresos de divisas.

Podría formularse la pregunta de si acaso las divisas no podrían gastarse con mayor utilidad en importar bienes de capital. Sin embargo, en una situación en que el servicio de la deuda absorbe considerables cantidades de recursos de los países y en que el refinanciamiento de la deuda contribuya a la acumulación de deudas, resulta legítimo afirmar que los recursos que se gastan en lograr alivio a la deuda son más productivos.

El papel que desempeñan los bonos del Tesoro de los Estados Unidos en cuanto a proporcionar garantía de pago, lo pueden desempeñar también otros valores de alta calidad. El país deudor puede invertir su dinero en otros tipos de títulos garantizados a fin de avalar el pago de sus propios bonos. Esto implica, desde luego, la

gestión más activa de una cartera de valores diversificados.

El éxito relativamente modesto de la transacción mexicana puede compararse con la falta de éxito del plan de bonos emitidos en Argentina. Podría hacerse algún comentario acerca de la participación relativamente mayor de los bancos en la operación mexicana. En el caso de México, puede argüirse que los bancos pueden negociar las pérdidas que estén dispuestos a asumir a través de subastas del descuento de la deuda, en tanto que en el caso argentino, los términos de los bonos de salida los fijan los deudores en un comienzo. Además, las autoridades mexicanas ofrecieron una garantía sobre el capital de los bonos.

Notas

¹ Tomado de D. Avramovic: «Debt Crisis of the 1980's the beginning of a wind down», mimeografiado, 15 de junio de 1988.

² Se ha escrito mucho sobre los diferentes programas nacionales. Véase, por ejemplo, *Debt-equity swaps* preparado y publicado por Business International Corporation (Nueva York, agosto de 1987); *Global debt, the equity solution*, publicado por Euromoney (Londres, enero de 1988); CEPAL, «La conversión de la deuda externa: antecedentes; evolución y perspectivas» (LC/R. 014, 29 de setiembre de 1987).

³ Con regularidad se aduce que los efectos monetarios de las conversiones no difieren de los originados por los flujos de inversión extranjera en efectivo. Sin embargo, existe una diferencia entre las dos operaciones, ya que los flujos de inversión extranjera en efectivo aportan divisas frescas que pueden ser vendidas a los importadores, por lo que no habría necesidad de crear más dinero. Por su parte, las conversiones no implican inyección de dinero fresco.

⁴ El problema del control externo puede ser manejado limitando el porcentaje total del capital pendiente que podría ser adquirido por los extranjeros, o bien limitando el porcentaje total de acciones con derecho a voto que los extranjeros podrían poseer. El problema de la repatriación de capital podría ser mitigado canalizando la inversión extranjera de cartera a través de fondos patrimoniales que obliguen al accionista extranjero de los fondos a vender sus acciones sólo a otro accionista extranjero. Otra posibilidad reside en la elaboración de una lista de clases específicas de acciones que podrían ser adquiridas por extranjeros y que una vez adquiridas pueden ser vendidas sólo a otros extranjeros, a menos que las autoridades locales decidan otra cosa. Estas técnicas evitarían que la repatriación de capital afecte la balanza de pagos de los países deudores.

⁵ Business International, por ejemplo, realizó la siguiente evaluación a partir de una investigación propia conducida en un grupo de compañías que se han embarcado en programas de conversión: «Hasta la fecha, la mayoría de los proyectos, sobre todo los grandes, ha implicado la expansión de las instalaciones existentes por parte de las compañías existentes, expansión que muy bien habría podido planificarse mucho antes de la formulación de los programas de conversión. Por otra parte, los programas han alcanzado dos de sus objetivos iniciales: primero, asegurar nuevas inversiones netas que no habrían sido aprobadas por las firmas de no haber recibido la oportunidad financiera; y segundo, llevar el nivel de inversión más allá de lo que se habría alcanzado en su ausencia» (en «Debt-equity swaps», op. cit., pág. 2). Además, el Morgan Guaranty en su *World Financial Markets*, de junio-julio de 1987, aseguraba que «El comentario sobre el mercado indica que el incentivo financiero brindado por el programa de conversión puede acelerar la recepción de la inversión y aumentar su monto. Así, en la industria automotriz y otros sectores de alta tecnología relativa, con sistemas transnacionales de producción, la colocación de la inversión es fuertemente influenciada por los incentivos financieros».

⁶ El beneficio neto que México obtuvo de la operación es igual al valor actual de los ahorros sobre los pagos de interés anual por 20 años, más el descuento sobre la deuda obtenido por la recompra de ésta a un precio inferior a su valor nominal.

La propuesta argentina frente al problema de la deuda externa

Raúl Alfonsín

Presidente de la República Argentina.

El artículo que se transcribe corresponde a la intervención que efectuó el Excelentísimo Sr. Presidente de la República Argentina, Dr. Raúl Alfonsín, ante Americas Society, el 31 de mayo de 1988, en Nueva York.

Hace casi cinco años los argentinos iniciamos la transición desde la inestabilidad y el autoritarismo hacia la democracia representativa. En 1989, por primera vez en 60 años un presidente electo democráticamente transmitirá el gobierno a otro presidente también electo democráticamente.

Acompañamos de esta forma el renacimiento de la libertad en América Latina donde con más fuerza se movilizan los pueblos en pos de principios y valores propios de la historia de occidente.

La reconstrucción institucional de la Argentina ha sido, por cierto, una tarea muy exigente. Mientras restablecíamos las garantías de la ley, debíamos cerrar las heridas del pasado; a la par que procurábamos definir un nuevo rumbo para el país. Teníamos que atender a las demandas largamente postergadas. Esta ha sido y es, sin duda alguna, una experiencia extraordinaria.

Hoy, cuando los entusiasmos iniciales han cedido y tenemos que afrontar los problemas políticos y económicos que nos plantea la realidad, puedo decir que sólo una gran fuerza espiritual, como la que anima a los argentinos, ha hecho posible arribar al punto en que nos encontramos.

Los problemas que hemos debido afrontar han sido varios. En primer lugar, están los de naturaleza política. Establecer las normas de una convivencia actualizada y las instituciones de la democracia no fue tarea sencilla. Sin embargo, hoy están asegurados los derechos individuales, la competencia política se desenvuelve dentro del respeto pluralista y las rela-

ciones entre los distintos sectores que componen la vida del país están impregnadas por un deseo de reconciliación nacional.

La Argentina de la democracia, ha hecho —además— un firme compromiso en favor de la solución pacífica de los conflictos. A lo largo de estos años hemos colocado nuestras relaciones con los demás países dentro de un marco de previsibilidad, fundado en la defensa de la paz y la cooperación internacional. En suma, el país que represento quiere ser un socio confiable de las otras naciones del mundo.

En segundo lugar, están los desafíos de naturaleza económica. Llegados al gobierno constatamos que las aspiraciones de progreso y bienestar de nuestro pueblo no podían ser satisfechas dentro del estilo de desarrollo heredado. Así, a medida que las propuestas del pasado revelaban sus limitaciones y nuestro conocimiento de los problemas se hacía más cabal y concreto, lanzamos un programa de reformas coherente y ambicioso. Coherencia y ambición es lo que necesita la Argentina para dejar de ser un país de paradojas lleno de recursos humanos y físicos pero que, sin embargo, no ha logrado desarrollar todas sus potencialidades.

Elemento clave de nuestro programa es la creencia en que una mayor inserción de la Argentina en los flujos del comercio mundial es una precondición del crecimiento sostenido. En el pasado y por un cierto período, la economía argentina pudo crecer bajo las reglas del juego de un modelo semiautárquico; empero, este estilo de desarrollo se prolongó más allá de lo razonable. Ha llegado la hora de ajustar cuentas con la miopía que nos relegó al estancamiento, mientras el mundo asistía a una ampliación de los mercados y a la revolución tecnológica.

Con este objetivo en mente, nuestro programa de reformas contempla: **a** en primer término, una política cambiaria que haga visible el atractivo de invertir y producir para los mercados internacionales,

b en segundo término, hemos iniciado una significativa desregulación comercial, con vistas a modificar un indiscriminado sistema de protección industrial basado en restricciones cuantitativas a la importación. En poco tiempo hemos reducido del 65% al 37% el porcentaje de la producción manufacturera amparado por dicho sistema de restricciones cuantitativas y pronto ese porcentaje será reducido al 15%,

c en tercer término, estamos mejorando el régimen arancelario con el objeto de arribar a un arancel promedio del 30%, con pocas dispersiones entre productos.

Otro eje clave del programa de cambio estructural que procuramos concretar es la integración latinoamericana con vistas a conformar un gran espacio económico. En este sentido, apoyamos y seguiremos proponiendo iniciativas multilaterales y bilaterales que permitirán desarrollar procesos de cooperación con países hermanos de la región.

El programa de cambio estructural no se agota con la integración de la Argentina con el resto del mundo, en particular con América Latina; requiere además encarar con decisión la reforma del Estado. Una sociedad que por muchas décadas se replegó sobre sus propias fronteras, demandando del Estado que hiciera muchas cosas y a cualquier costo. Bajo gobiernos de las más diversas ideologías, el Estado pretendió convertirse en garante de la producción y el crecimiento, ya sea a través de la creación de empresas públicas en los sectores de las industrias y servicios básicos o mediante fuertes subsidios al capital privado.

Los subsidios y regulaciones han desalentado la innovación y la competitividad. Los argentinos no tenemos elección: o bien ponemos en marcha un proceso de crecimiento más asociado a la inversión privada, menos apoyado en empresas estatales, menos basado en la concesión de privilegios fiscales y crediticios al sector privado, o bien, lisa y llanamente, perpetuaremos la inflación y el estancamiento.

La reforma del Estado en la que estamos trabajando se asienta sobre las siguientes políticas:

a la primera es una política de desmonopolización en los mercados donde hasta ahora operaban con exclusividad empresas públicas.

b la política de privatización es el segundo instrumento de la reforma del Estado. Esta política tiene dos variantes, por un lado, la venta de los paquetes accionarios, como es la transferencia al sector privado de las empresas petroquímicas del área de defensa nacional. Por otro lado, la incorporación del capital privado a empresas estatales de servicios; tal es el caso de las negociaciones en relación a la compañía aérea nacional con aportes de la empresa sueca Scandinavian Airways y de la Compañía Nacional de Teléfonos, con aportes de Telefónica Española.

c una política de eficientización general, especialmente apuntando a las empresas públicas con déficits estructurales de gran magnitud, a los efectos de que dejen de ser una gravosa hipoteca en las finanzas públicas. **d** otros objetivos son la disciplina fiscal, la nacionalización de la administración, descentralización y la profundización del federalismo.

Los elementos descriptos precedentemente, junto con la certeza jurídica y cambiaria, permiten afirmar hoy que las inversiones en la Argentina encuentran un marco de desarrollo potencial significativamente mayor al encontrado en las décadas precedentes.

El esfuerzo del pueblo argentino, claramente orientado en lo interno a asegurar reglas de juego estables para la iniciativa privada nacional y extranjera y en lo externo a reinsertar al país en la comunidad de naciones actuando dentro del sistema cumpliendo con sus compromisos, se encuentra trabado en buena parte, por la ausencia de una actitud nueva e imaginativa de los países acreedores en el tema de la deuda externa.

En el contexto actual, el problema del endeudamiento externo tiene para nosotros tres consecuencias negativas.

a en primer lugar, está el impacto de las transferencias netas de recursos al exterior. Esto significa que el esfuerzo que realizan los argentinos no queda disponible para ser destinado a sus necesidades de inversión y bienestar.

Además, como la deuda externa ha sido asumida por el Estado ello gravita sobre el gasto público, lo cual requiere aumentar la presión tributaria con su consiguiente repercusión negativa sobre la acumulación de capital del sector privado.

b en segundo lugar, está el carácter asimétrico de la condicionalidad. Los desequilibrios fiscales en los países industrializados se trasladan a nuestra economía cuando tenemos que enfrentar las altas tasas de interés y la escasez de nuevos fondos como si nosotros fuéramos responsables por ello. Estamos dispuestos a asumir nuestras obligaciones, pero no se nos pida que cumplamos con las de otros. No es de nuestra responsabilidad el deterioro de los términos de intercambio resultante de las políticas proteccionistas y de subsidios de los países industrializados.

c finalmente, debo mencionar que la naturaleza corto-placista de las negociaciones externas genera un contexto de incertidumbre que conspira contra la tarea de la reconstrucción económica.

Durante seis años los países deudores han estado negociando dentro del marco propuesto por sus acreedores. El resultado ha sido el estancamiento en un contexto de una fuerte reducción de la tasa de inversión y de las importaciones, con su efecto adverso sobre el comercio internacional y el crecimiento de los propios países acreedores. Por otro lado, el retorno al crédito voluntario en los mercados financieros está hoy más lejos que al comienzo de la crisis. La caída en el valor de la deuda en los mercados internacionales y el aumento constante en las provisiones de los bancos comerciales es un claro indicio de ello.

Creo que aún estamos a tiempo de lograr una solución realista, negocia-

da y duradera del problema de la deuda externa.

He venido a hacer algunas propuestas en ese sentido, convencido de que hay quienes comprenden la necesidad de actuar con urgencia.

Espero que sean recogidas por todos aquellos que no se satisfacen con intercambiar puntos de vista y permanecen en el inmovilismo, permitiendo que todo continúe hacia el desastre según un esquema agotado.

Estoy absolutamente persuadido de que lo que no se acepte hoy, será impuesto mañana, potenciado por la fuerza de los hechos. Pero, claro, luego de enormes perjuicios sufridos por todas las partes involucradas.

Hay que entender de una vez por todas que el problema de la deuda no es un problema exclusivamente económico; es un problema político que hace a la consolidación de la democracia en la región y a la seguridad hemisférica. La historia en este siglo nos demuestra las consecuencias políticas, siempre dramáticas, a veces catastróficas, otras positivas, en el tratamiento de problemas económicos internacionales. Las dos posguerras expresan claramente estas alternativas.

Necesitamos propuestas y soluciones sobre la deuda externa que hagan más viable nuevas inversiones y un mayor ritmo de crecimiento y bienestar en los países deudores.

Necesitamos propuestas y soluciones que permitan fijar un horizonte estable en el tiempo. Inversión, crecimiento y previsibilidad en el planeamiento constituyen las tres precondiciones básicas de nuestra propuesta. Estas precondiciones se asientan en el principio de la responsabilidad compartida de todos los actores involucrados: los países deudores, los gobiernos de los países acreedores, los organismos internacionales y los bancos comerciales.

Naturalmente, la solución permanente al problema de la deuda debe contemplar las peculiaridades de cada país deudor.

Nosotros como país deudor sabemos que si bien la deuda externa es un limitante al crecimiento, también es

cierto que el agotamiento de los viejos esquemas de desarrollo ponen en evidencia las urgencias de los cambios estructurales.

En nuestra exposición hemos delineado el programa de reformas estructurales en el que nuestro gobierno está comprometido. Permítaseme ahora analizar el papel de los demás actores de acuerdo a la siguiente propuesta:

Bancos comerciales

Sobre el total de la deuda ya refinanciada, medida en dólares estadounidenses, se pagará una tasa de interés del 4% por año durante los primeros tres años. A partir del cuarto año la tasa reducida se aplicará al 90% de la deuda. Sobre el 10% restante se pagará la tasa de mercado. Estas proporciones irán cambiando hasta el octavo año, a partir del cual se pagará una tasa de interés reducida del 4% sobre el 50% de la deuda y la tasa de mercado sobre el 50% restante. El capital será pagado a los 30 años y contará con respaldo del Banco Mundial a través de operaciones de cofinanciamiento, incluyendo sus garantías parciales. El país deudor destinará a esta operación recursos provenientes del mejoramiento de los términos del intercambio. Por su parte, el pago de intereses también será respaldado a través del cofinanciamiento y/o garantía del Banco Mundial por períodos sucesivos, en función de acuerdos que realizará el país deudor con este orga-

nismo, vinculados con programas de reformas estructurales.

En nuestro caso, en el contexto de esta propuesta, estaríamos dispuestos a ampliar el cupo de conversión de la deuda externa. En especial, se preferirá aquella conversión que implique nueva inversión y que amplíe la capacidad exportadora del país.

Gobiernos de los países acreedores

La historia pone de manifiesto que es en situaciones de crisis cuando la visión de largo plazo de los grandes países se impone a las restricciones del corto plazo. Hoy en día se requiere de los grandes países acreedores la misma visión de largo plazo que mostraron en épocas pasadas, adoptando políticas flexibles y coherentes que faciliten el papel que deben desempeñar los otros actores involucrados. Se requieren políticas que favorezcan el flujo de inversiones hacia los países deudores, políticas regulatorias que no penalicen soluciones de fondo de la banca comercial y por sobre todo ello evitar que los efectos de los desequilibrios de sus economías sean transferidos a los países deudores.

En el ámbito del Club de París la deuda concertada antes de la crisis de 1982, se refinanciará a largo plazo, bajo condiciones compatibles a las referidas a la banca comercial. La tasa de interés aplicable a esta deuda medida en dólares estadounidenses será del 4% anual.

Organismos internacionales

Los organismos internacionales deberán recuperar el papel protagónico que desempeñaron en el período de posguerra. Para ello se requiere que prolonguen los plazos de financiamiento, adecúen las condicionalidades necesarias a objetivos más realistas y desempeñen un papel catalítico en el proceso de reducción del peso de la deuda externa.

En este contexto, otorgarán financiamiento de manera tal que la transferencia neta de recursos a los países endeudados sea positiva; esto es, que los nuevos desembolsos sean mayores al pago del capital e intereses de la deuda actual. A tales efectos el país deudor encarará un programa de reformas estructurales a mediano plazo compatible con los equilibrios macro-económicos de corto plazo. Esta propuesta sintetiza nuestras expectativas. Cualesquiera sean los resultados que se obtengan en el corto plazo, mantendremos firme nuestra convicción de que de una vez por todas se debe dar una solución permanente a la deuda externa en un contexto de crecimiento. Hagámoslo ahora cuando la madurez de todos los actores involucrados permite encontrar respuestas racionales y negociadas. Evitemos que las fuerzas de las realidades económicas y políticas terminen por alejarnos de la prudencia.

Cómo refinanció Perú la deuda externa con la URSS

Oswaldo de Rivero Barreto

Diplomático peruano. Fue subsecretario de Asuntos Económicos e Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Actualmente se desempeña como Representante Permanente del Perú ante las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales, con sede en Ginebra.

El artículo que se transcribe corresponde a la intervención del embajador de Rivero Barreto en el seminario sobre «Las Relaciones entre América Latina y los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)», efectuado del 20 al 22 de abril de 1988, en la sede de la Secretaría Permanente del SELA.

I. El nuevo enfoque sobre la deuda

El Perú dejó de servir la deuda y de cumplir sus obligaciones, reprogramadas y refinanciadas con el Club de París y la banca internacional, bajo el anterior gobierno, a partir de julio de 1984, por falta de liquidez. Como ustedes recordarán, la deuda peruana fue declarada, en esos momentos, substandard y estuvo al vértice de ser declarada valor deteriorado por el gobierno de Estados Unidos, lo que efectivamente sucedió más tarde, con la nueva administración.

Ante esta situación, en julio de 1985, el gobierno peruano diseñó un nuevo enfoque que, más bien, racionalizara y legitimara esa insolvencia a través de un planteamiento unilateral. En ese momento, Perú fue el primer país en hacer la declaración unilateral de que no iba a servir más que el 10 por ciento del ingreso de sus exportaciones como servicio de la deuda, a la vez que rechazaba toda condicionalidad negociada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por el contrario, se trató de establecer un plan de ajuste propio y nacional; es decir, nunca se rechazó la necesidad de ajuste, pero se planteó que fuera autónomo y no condicionado desde afuera.

Estos dos puntos constituyeron la base del planteamiento de unilateralidad: ofrecer un pago del 10 por ciento de los ingresos, que es nuestra capa-

cidad de pago, en vez de insolvencia, y rechazar la condicionalidad inducida desde afuera, por las implicaciones que tenía sobre la estabilidad política y social del país.

Todo esto representaba el rechazo a lo que nosotros denominábamos la refinanciación clásica de la deuda, fundamentalmente con la banca, que no es otra cosa que crear más deuda, en la medida que un préstamo devuelto, impagable ya, se convierte en un nuevo crédito, se aumentan los intereses y se incrementa la deuda. Con el tiempo, la refinanciación clásica se transforma en otra insolvencia y otra refinanciación. La deuda continúa aumentando y no hay manera de salir. Recién ahora se critica mucho este tipo de refinanciación; inclusive, en los Estados Unidos, se dice que es *Muddling Through*. En definitiva, refinanciar constantemente, bajo esas condiciones, no sólo es aumentar la deuda, sino pagar una renta perpetua al acreedor. Como la deuda no disminuye, se termina pagando un tributo perpetuo al sistema.

El gobierno peruano sí está dispuesto a refinanciar, como de hecho lo hemos efectuado con varios países y bancos, pero nunca con el sistema clásico de refinanciación. No lo hemos aceptado hasta ahora y cuando pagamos nunca fue más allá de nuestra capacidad de pago que habíamos fijado en un 10 por ciento. Este porcentaje sólo incluye la deuda de mediano y largo plazo; no incluye la deuda latinoamericana, ni el sistema de compensación de pagos de la ALADI, ni el pago en productos. Hago esta aclaración porque alguna vez se nos criticó que el Perú había pagado el 17 por ciento, pero en realidad ocurre que hay parte de la deuda que no está incluida en el 10 por ciento.

II. La situación con los países socialistas

¿Qué sucedió con la deuda que manteníamos con los países socialistas? En 1983, cuando estábamos llegando ya a la insolvencia, bajo el sistema clásico de refinanciación, tratamos de refinanciar la deuda con la Unión Soviética y vimos que no era

posible pagar en divisas. Prácticamente veníamos de refinanciar con el Club de París y acabábamos de refinanciar con la banca, por lo tanto le quedaba muy poco margen al Perú para pagar sus obligaciones en divisas con la Unión Soviética, como nos habíamos comprometido, y eso nos colocaba en una situación difícil.

Luego de largas negociaciones, se creó el instrumento inédito de pago en productos y se logró el primer acuerdo en 1983, es decir en el anterior gobierno, y antes de que existiera la unilateralidad del 10 por ciento y el rechazo a la condicionalidad del FMI.

La deuda con la Unión Soviética se refinanció con pago en productos en ocho años, con 7,5 por ciento de interés. El 50 por ciento de los productos eran tradicionales, es decir los que se venden como en dólares, y el resto eran productos no tradicionales, o sea manufacturas o semi-manufacturas.

Este convenio impulsó una reactivación de ciertos sectores de la industria nacional, sobre todo de productos no tradicionales, que se encontraba ociosa, precisamente por las doctrinas recesivas del FMI. Por lo tanto, por primera vez y gracias a la exportación de productos para pagar la deuda con la Unión Soviética, hubo una salida para algunos sectores deprimidos de la industria peruana.

Posteriormente, como ya expliqué, se fijó el porcentaje del 10 por ciento y cesaron nuestras relaciones de refinanciación y arreglos con los bancos y el Club de París, aunque tenemos contactos, pero cesó el proceso de refinanciamiento clásico. No obstante, mantuvimos este sistema de pago en productos con la Unión Soviética, si bien encontramos dificultades, ya que el pagar 50 por ciento en «commodities» era como pagar exactamente en dólares o en divisa fuerte por ser artículos que se cotizaban en la bolsa.

Fue entonces cuando decidimos hablar con los soviéticos para cambiar este esquema e iniciar otro tipo de arreglo que facilitara al Perú una mayor disponibilidad de divisas y una mayor disponibilidad de venta de esos

productos a otros mercados, en vez de entregarlos como parte de pago de la deuda.

III. El pago en productos

¿Cómo era el pago en productos? El exportador peruano entregaba el producto a la empresa soviética y el Banco de la Nación del Perú le pagaba en moneda local al exportador peruano, en tanto que los soviéticos descontaban ese monto de la deuda peruana; es decir, se tuvo que crear todo un nuevo mecanismo para cumplir con el convenio.

Este convenio, que comenzó en noviembre de 1983, lo mantuvimos a través de protocolos y lo prolongamos hasta 1987. En enero de 1987 se inició lo que nosotros denominamos la normalización financiera con la Unión Soviética, por lo cual refinanciamos todo lo adeudado y todo lo por adeudar.

Después de largas negociaciones, llegamos al siguiente acuerdo. En primer lugar, los novecientos y pico millones de dólares se pagarían todo en productos no tradicionales, es decir de manufacturas y semimanufacturas, en vez de emplear «commodities». En segundo lugar, la Unión Soviética se comprometía a comprar en divisas una cantidad igual a la que nosotros dedícábamos al pago de la deuda. Esto significa que, si nosotros le pagábamos en 1986, 50 millones de dólares en productos no tradicionales a la Unión Soviética, como amortización de la deuda, ese país compraba en dólares 50 millones al Perú, de manera que nosotros también ganábamos divisas y no perdíamos las que correspondía a la venta por los productos no tradicionales. Lo que pasaba es que muchos productos no tradicionales que se daban en parte de pago tenían componentes importados, es decir en dólares, como puede ser el caso de una computadora en que el 45 o el 50 por ciento era importado. Por lo tanto, explicamos a los soviéticos que también le estábamos pagando en dólares y de lo que se trataba era de que nosotros no podíamos perder esos dólares por la presión que hacían sobre la balanza de pagos. Más

bien, ellos tenían que comprar una cantidad igual en dólares de modo de mantener un flujo positivo hacia el Perú y crear comercio.

Finalmente, a mediados de enero de 1988 llegamos al acuerdo con la Unión Soviética de más de 900 millones de dólares. Mediante este convenio se establece que entre 1988 y el 90 pagaremos cincuenta millones de dólares a los soviéticos en productos manufacturados y semifabricados, como pago de deuda, y ellos nos comprarán una cantidad igual en divisas. En el año 91 les venderemos 70 millones y ellos nos comprarán igual en divisas. Del 92 al 97 —dado que este acuerdo dura 10 años— venderemos 120 millones y ellos comprarán por esa cantidad o por más, según las necesidades del Plan Quinquenal soviético. En 1991 se espera revisar el convenio para explorar la posibilidad de que inclusive puedan comprar más, en vista que el acuerdo no es uno a uno —comprar una cantidad igual— sino no menos de uno, o sea que existen posibilidades que en unos productos puedan comprar más de uno.

De esta manera, nosotros consideramos que hemos logrado un acuerdo atípico, inédito, interesante, de refinanciación de la deuda, completamente distinto al sistema clásico o semi-clásico, con el cual hemos tratado de resolver la deuda con la URSS, sirviendo los compromisos, pero creando corrientes de comercio y sin perder divisas.

Entre los bienes que nosotros hemos establecido para el pago están los productos metalúrgicos, químicos, maquinaria minera, material de construcción civil, computadoras, alimentos procesados, textiles y prendas de vestir. Cabe destacar que este convenio ha servido para que un sector industrial de punta, como el de las computadoras, pueda ingresar al mercado soviético y, aparte del pago por deuda, se esté negociando un convenio de venta normal de una cantidad apreciable de computadoras personales para el Plan Quinquenal soviético.

Todo esto tuvo como consecuencia la normalización de las relaciones finan-

cieras entre el Perú y la Unión Soviética. Además, sobre esta base, se inició una serie de arreglos de intercambio compensado, la posibilidad de una negociación para la fabricación en astilleros peruanos de más de un centenar de barcos destinados a la URSS e inversiones soviéticas, en Perú, en el área de fosfatos y plantas siderúrgicas. Es decir, que si analizamos este proceso como un paquete global, llegaremos a la conclusión de que hemos logrado un acuerdo de refinanciación de la deuda que, por primera vez, tiene ventajas mutuas, no crea una renta perpetua del deudor al acreedor y abre grandes perspectivas de cooperación bilateral. Esa ha sido nuestra experiencia con la Unión Soviética y lo mismo hicimos con Checoslovaquia. Con este país se firmó un acuerdo de pago en productos por 60 millones de dólares y en este caso la contraparte se ha comprometido a comprar más que los soviéticos, en una relación dos a uno, o sea que por cada producto que nosotros pagamos, los checos compran dos en divisas. Los productos son también manufacturados y semi-manufacturados de cuero, metalúrgicos, computadoras, conservas y pescado y preparados alimenticios.

Continuamos la negociación con la República Democrática Alemana con la que teníamos una deuda casi simbólica, cercana a los 10 millones de dólares, y por eso se arregló inmediatamente comprando productos en una relación de tres a uno. Finalmente concluimos la refinanciación con Hungría, por 14 millones de dólares, mediante una fórmula por la cual por cada producto manufacturado que se les paga, compran dos en divisas. Todos estos convenios fueron hechos al 3 por ciento de interés, salvo en el caso de la RDA que no tiene interés. Casi todos son productos de carácter manufacturados o semi-manufacturados, no tradicionales. Sin embargo, y esto es muy importante, el modelo de arreglo con los soviéticos y otros países socialistas, nos ha servido para iniciar negociaciones con bancos occidentales y hemos llegado a tener acuerdos similares con el Inter State Bank of California, el

Chase Manhattan Bank, el Mindland Bank, el Chicago Bank y el Maryland Bank, además de algunos proveedores de la OCDE que no han exigido lo que exige el Sindicato de Bancos de Nueva York: condicionalidad, pago en divisas y *pari-passu*.

IV. Conclusiones

En conclusión, podría decir que, dentro de la gravedad del problema de la deuda, es posible buscar vías de solución con nuevas estrategias innovadoras, siempre que exista voluntad política de solucionar verdaderamente el tema de la deuda con ventajas mutuas, en vez de tratar de mantener una renta perpetua para el acreedor. Este nuevo enfoque se puede hacer, sobre todo cuando hay imaginación, innovación y sensibilidad entre acreedor y deudor para percatarse de los problemas que enfrentan los países deudores.

Sobre la base de estos términos de arreglo de deuda con los países socialistas y algunos bancos occidentales, hemos intentado reactivar una serie de industrias y pequeñas empresas que han encontrado un mercado en la Unión Soviética y en la OCDE.

A través de estas compras se han creado corrientes de comercio y se han abierto posibilidades de cooperación con los países socialistas. En fin, la condicionalidad sobre esto es más bien nuestra. Tenemos problemas, tenemos que producir más para cumplir con todos estos acuerdos y tenemos que estimular a nuestros empresarios privados para que rindan, pero esto es lo que yo llamaría una condicionalidad o ajuste positivo. Tenemos que ajustarnos para que produzcan, para que vendan a la Unión Soviética y a los bancos occidentales, para que cumplan con los contratos pero, insisto, es un nuevo tipo de ajuste, al revés del recesivo que crean las refinanciaciones clásicas y las doctrinas del FMI.

Por otro lado, el costo de la refinanciación con la URSS no ha sido oneroso porque se estableció con un 3 por ciento de interés y otra cosa importante es que los actores reales de la economía peruana —los empresarios— han viajado a Moscú, se entrevistaron con las empresas soviéticas y ahora hacen negocios con ellos, en un constante intercambio de misiones para establecer los contratos. Indudablemente que los problemas que

tenemos nosotros derivan de nuestra burocracia y los soviéticos también tienen su burocracia, pero cuando se han juntado los propios empresarios —peruanos o soviéticos— las cosas han marchado más rápido y se han hecho contratos de manera más fácil. Otro aspecto a destacar es la aplicación de este arreglo con la URSS a un sistema de economía de mercado, no a países, sino a bancos. Las cinco instituciones financieras con quienes hemos negociado son la quintaesencia del capitalismo y sin embargo, aceptan el pago-producto y compra en divisas de los mismos, en tanto que el Club de París no lo acepta y quiere la condicionalidad del FMI y el pago en divisas; es decir, mantiene la reestructuración clásica de la deuda. Esperamos que el Club de Estados Acreedores sea más pragmático con sus bancos.

En conclusión: esta es la experiencia de mi país y tenía que decirlo francamente en el SELA. Creo que estos acuerdos constituyen una «perestroika» que ha convertido una relación conflictiva de acreedores con deudores en una relación de cooperación y en instrumento de reactivación de nuestra economía.

La conversión de la deuda latinoamericana en obligaciones y la propuesta de México

Secretaría Permanente del SELA

Introducción

Es propósito del presente Informe Técnico preparado por la Secretaría Permanente del SELA adelantar algunos de los elementos esenciales de una investigación más profunda que se efectúa en relación con el tema de la conversión de parte de la deuda externa de la región en obligaciones, con el aprovechamiento, en beneficio de los deudores, de la captura del descuento (Decisión 249, artículo 7). El documento considera los siguientes asuntos I los mecanismos que en las entidades del sistema financiero internacional, se han planteado sobre el tema de la conversión en obligaciones de la deuda latinoamericana; **ii** las condiciones en que se desenvuelve el mercado secundario; **iii** la propuesta formulada por el gobierno de México para poner en práctica un esquema de canje voluntario por bonos de deuda del sector público mexicano con bancos comerciales internacionales; **iv** las regulaciones que, en los Estados Unidos, resultan aplicables para las operaciones que los bancos de ese país decidan realizar en función del planteamiento mexicano; y **v** conclusiones sobre la situación general del tema de la conversión de la deuda y captura del descuento.

I. La conversión en obligaciones de la deuda latinoamericana

La iniciativa más apreciada hasta ahora por las entidades acreedoras es la referida a los denominados bonos cero-cupón. Tales instrumentos financieros, a diferencia de los bonos más usuales, aun cuando están basados en la aplicación de tasas de interés de mercado, no contemplan pagos de intereses o de capital durante

el período de vigencia del bono, sino un solo y único pago al final, en la fecha de vencimiento del mismo. Otra forma de caracterizar un bono cero-cupón es como una promesa de pago futuro de una suma fija a fecha cierta.

Dado que el pago es a futuro, su valor presente será menor que el valor nominal del bono. El porcentaje de cotización está influido por la tasa de interés de mercado vigente a la fecha en que se realiza la valoración del bono y por la fecha futura de pago.

En los primeros años de la crisis de la deuda (1982-1984) se consideró la idea de aplicar mecanismos de reestructuración de la deuda latinoamericana a largo plazo, basados en esquemas similares a los del cero-cupón.

Varias instituciones financieras internacionales presentaron a diferentes países de América Latina ofertas consistentes en la adquisición de bonos cero-cupón emitidos por ellas mismas o, bajo arreglos especiales, por el Tesoro norteamericano, para ofrecerlos a los bancos acreedores como pago total o parcial de las deudas que posteriormente fueron reestructuradas en acuerdos de refinanciamiento globales y multianuales. Las altas tasas de interés de esos años (Libor a 12-14 por ciento) y las expectativas de su baja a mediano plazo, como efectivamente ocurrió, hacían en ese momento atractiva la adquisición de los bonos cero-cupón, puesto que su valor presente, para ese momento, era bajo.

A pesar del interés de determinados bancos y de algunos de los países deudores, dentro de este esquema de los bonos cero-cupón no ha resultado posible concertar operaciones de volumen e importancia. Una de las razones que explica tal situación es que los bancos comerciales principalmente comprometidos en mayores volúmenes de préstamos a los países de América Latina, no consideraron con interés la posible utilización de estas técnicas financieras para ser aplicadas a la solución del problema de la reestructuración a largo plazo de las deudas vencidas o por vencerse. Sin embargo el concepto ha continuado siendo explorado y considerado como

posible elemento en diferentes esquemas a ser aplicados en el manejo del problema de la deuda latinoamericana.

II. El mercado secundario de la deuda latinoamericana

El mercado secundario de deuda a descuento ha crecido rápidamente en un medio financiero cambiante, en el cual la claridad conceptual y legal en el complejo manejo de las finanzas internacionales no parece ser la regla.

Los procesos de negociación y re-negociación de la deuda latinoamericana, incluyendo la combinación de activos generadores de pocos ingresos, las reestructuraciones sucesivas y las solicitudes de nuevo dinero, han generado la percepción de que los créditos a países latinoamericanos no valen cien centavos por dólar. Esta situación ha influido en la exposición de los bancos acreedores hacia los países de la región. Además, ha obligado a los bancos a conceder una mayor prioridad al manejo de sus activos. Precisamente como resultado de los ajustes de portafolio (carteras) ha surgido un mercado secundario de cierto volumen, entre los prestatarios, las instituciones intermediarias e inclusive los mismos prestamistas en la compra y venta de deuda. Es decir el fortalecimiento del manejo de las carteras de activos, esencial para las operaciones de cualquier banco, produjo un mercado activo en las negociaciones para los canjes de deudas.

El mercado de capitales ha registrado en los últimos años un incremento en una variedad de ventas de papeles de deuda de los Estados, incluyendo la venta directa y ha determinado el surgimiento de un nuevo mercado secundario en el canje de papeles. Este mercado ha comprendido hasta ahora tanto el canje de papeles de deuda de un deudor por otro deudor, o canjes de deudas de un deudor por capital e intereses de capital de ese deudor. No constituye un mercado sofisticado. Más bien se ha calificado como un mercado «gris» ya que, muchos elementos del mismo permanecen indefinidos. Aún más, el concep-

to mismo de «mercado» como tal no existe.

Uno de los temas y problemas de mayor importancia es el relativo a la determinación del precio justo de un título. Al respecto, una opinión autorizada es la que corresponde a Robert Bench, Deputy Comptroller of the Currency de los Estados Unidos, la aplicación del término «mercado secundario para los papeles de deuda de países en vías de desarrollo, puede engañar y llevar a confusiones en cuanto a otros asuntos interrelacionados como valuación de activos (asset valuation) y tratamiento contable». En su opinión, este mercado secundario es más un «bazar» que un arreglo institucionalizado.

Tal criterio tiene una especial significación, no sólo porque refleja el punto de vista del órgano competente de

la Administración de los Estados Unidos, sino por la afirmación de que los canjes de la deuda deben considerarse caso por caso. En efecto, debe destacarse que mientras los canjes de la deuda latinoamericana continúan siendo considerados como una serie de transacciones tratadas caso por caso y no constitutivas de un mercado, estas operaciones continúan presentando ventajas importantes para los bancos como son, entre otras: *i* reducción de la exposición de un banco hacia un país o tipo de deuda determinado; *ii* diversificación de su portafolio de préstamos; y, *iii* eliminación del portafolio de deudores de aquellos con los cuales el banco considera que no puede establecer acuerdos mutuamente beneficiosos. En la hipótesis de que se aceptara la existencia de un mercado secundario

que podría determinar el valor de la deuda, como pareciera ser la tendencia en los últimos tiempos, el criterio a utilizar por los reguladores bancarios sería la valoración que arroje este mercado secundario. Una política de tal naturaleza seguramente traería consecuencias a largo plazo que podrían hacer todavía más difícil la obtención de recursos de financiamiento nuevos, aun en condiciones de préstamos forzados, para los países endeudados.

En todo caso, debe notarse que si bien el número de transacciones y el volumen de las mismas, que se realiza en este llamado mercado secundario de la deuda externa de los países endeudados, es relativamente pequeño, los precios que se conocen han experimentado un marcado deterioro en los últimos años (ver Cuadro 1).

CUADRO 1
Precios de la deuda de los países en desarrollo en el mercado secundario

	1985	1986	1987	IT/87	IIT/87	IIIT/87	IVT/87	Nov/87	Dic/87	Ene/88	Ene/29	Feb/05	Feb/12	Feb/19
Chile	65-69	65-68	62-65	66-69	67-70	60-62	56-58	56-58	61-63	60-63	59-62	60-62	60-63	60-63
México	80-82	58-61	53-55	56-58	56-69	50-51	51-53	52-53	52-53	50-51	47-48	46-48	48-49	48-49
Brasil	75-81	74-77	57-60	72-74	62-64	50-52	47-48	47-48	46-48	45-47	45-47	45-46	45-46	45-46
Argentina	60-65	63-67	49-51	62-65	54-57	43-46	36-38	36-38	37-39	33-35	31-33	29-31	27-29	27-29
Venezuela	81-83	75-78	64-67	72-74	71-73	61-82	54-55	53-55	58-60	55-56	54-55	54-55	54-55	54-55
Colombia	81-84	81-83	79-81	84-87	84-87	79-82	69-71	70-72	67-69	62-63	62-63	62-63	62-64	62-64
Uruguay	—	—	66-68	—	—	69-71	64-65	63-64	62-64	62-64	62-64	58-60	59-60	59-61
Ecuador	65-70	56-58	45-47	62-65	50-53	35-37	33-35	33-34	37-39	35-36	33-34	33-35	33-34	33-34
Filipinas	72-76	72-76	64-66	72-76	69-72	61-62	51-53	50-51	50-51	50-52	50-52	50-52	49-50	48-49
Polonia	55-60	45-48	42-43	41-43	43-45	42-43	41-42	41-42	41-43	41-43	41-43	41-43	42-43	42-43
Panamá	—	—	49-51	—	—	57-59	42-43	39-41	40-41	40-41	38-39	36-37	33-35	33-35
Yugoslavia	74-77	77-80	69-72	77-81	76-80	66-68	57-59	57-60	53-56	48-50	47-48	47-48	47-48	47-48
Costa de Marfil	—	—	52-53	—	—	55-70	48-50	43-45	43-45	43-45	43-45	43-45	43-45	43-45
Marruecos	—	—	60-61	—	—	65-67	55-56	55-56	50-51	49-50	48-50	48-50	48-50	48-50
Perú	54-50	19-23	11-14	16-19	14-17	8-10	7-9	7-9	7-8	5-7	5-7	5-7	4-5	4-5
Bolivia	—	—	9-12	—	—	10-12	9-11	9-10	9-10	9-10	9-11	9-11	9-11	9-11
Costa Rica	—	—	26-30	—	—	32-34	23-26	22-25	22-24	20-22	14-17	14-17	15-16	15-16
Nigeria	—	—	29-31	—	—	32-35	25-26	25-26	25-26	26-27	29-30	29-30	29-30	29-30
Rumanía	86-89	88-91	85-87	86-89	86-89	85-87	82-84	80-82	80-82	81-83	81-83	81-83	81-83	81-83
Total promedio	69	62	56	60	57	52	48	48	48	46	45	45	45	45
Latinoamérica	74	66	56	64	60	51	48	49	47	45	45	45	45	45
Países mayores de Latinoamérica ^I	77	68	57	66	62	52	49	49	50	48	46	46	46	46
Países con conversión de deuda ^{II}	77	61	56	59	60	53	52	53	53	52	50	50	50	51

^I Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

^{II} Chile, México y Filipinas.

Fuente: Sherson Lehman y Morgan LTV.

En los inicios de la crisis, entre 1982 y 1984, las transacciones de canje de deuda se hacían normalmente al 100 por ciento de su valor. Tales transacciones estaban principalmente asociadas a estrategias corporativas de manejo de carteras seguidas por algunos de los principales bancos internacionales y reflejaban el deseo de concentrar la gerencia y seguimiento de estos préstamos, o el deseo de especializarse en un número más reducido de países. Actualmente, muy probablemente como consecuencia de una percepción más negativa acerca de las condiciones macroeconómicas de los países endeudados y de las complejidades políticas asociadas a la toma de decisiones en esta materia, las cotizaciones que reflejan las instituciones especializadas en el seguimiento de estos mercados, reflejan una disminución promedio al 50 por ciento del valor nominal de los préstamos.

El tema del mercado secundario para la deuda latinoamericana debe considerarse conjuntamente con otros asuntos de importancia como *i* la conversión de la deuda en capital y *ii* las nuevas políticas de los bancos comerciales de constituir provisiones por los créditos otorgados a los países de la región. Los efectos de ambos asuntos son diferentes, como se indica a continuación:

a Los programas de conversión de parte de la deuda en capital instrumentados por varios países latinoamericanos han creado una demanda por papeles de deuda a ser convertidos. Esta demanda ha llevado al alza de los precios en el mercado secundario por encima de lo que podría esperarse al analizar objetivamente las condiciones macroeconómicas relativas, y en consecuencia la capacidad de pago, de los diferentes países latinoamericanos. En el Gráfico 1 se muestra la evolución de los precios de la deuda en el mercado secundario y el impacto que han tenido sobre ellos la existencia de esquemas de conversión de la deuda. Esta situación es un buen indicador de que los factores de la oferta y la demanda tienen una influencia significativa en la de-

terminación de los precios en el mercado secundario de la deuda.

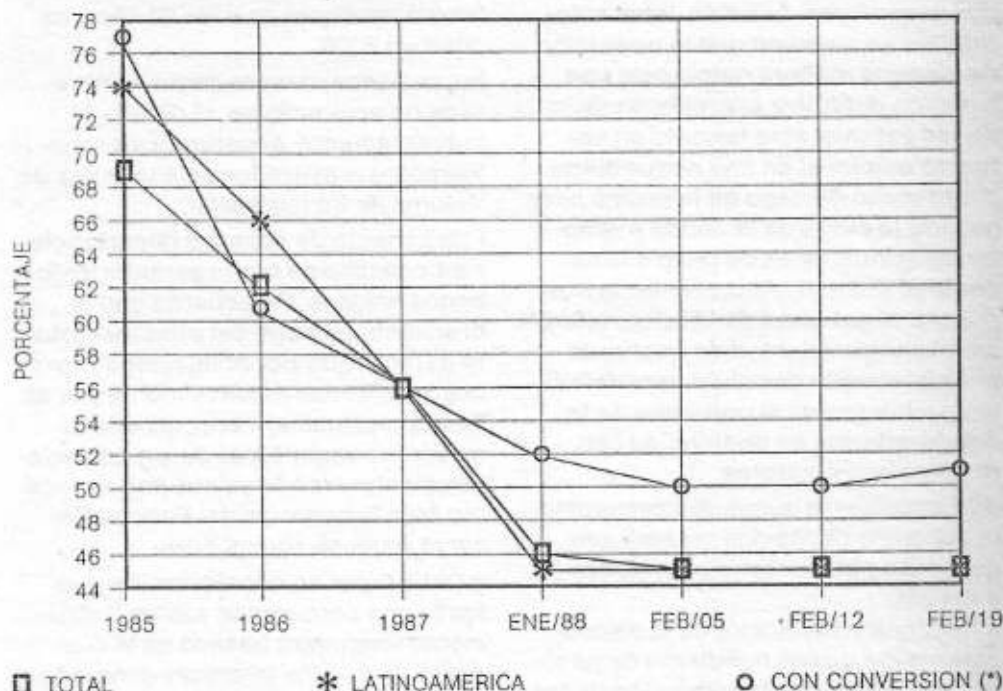
b La política de provisiones de los principales bancos acreedores de la región, iniciada a partir de 1987, ha modificado sustancialmente sus estados financieros y, en algunos casos, ha determinado la presentación de pérdidas. En el mercado secundario de títulos de la deuda latinoamericana, las medidas de creación de reservas efectuadas a partir de la primavera de 1987 primero por el Citicorp de Nueva York y que luego fueron seguidas por la gran mayoría de los grandes bancos internacionales, han sido interpretadas por el mercado anticipadamente como un aumento sustan-

cial del volumen de deuda a ser ofrecido por esos bancos en el mercado secundario, lo que ha determinado una reducción importante en los precios de los papeles de deuda de los países latinoamericanos.

En consecuencia, puede afirmarse que la capitalización de la deuda y la política de provisiones han incidido en el comportamiento del nivel de cotización de los títulos de la deuda regional. Sin embargo, tomando en consideración las magnitudes registradas es indudable que las provisiones tendrán una creciente y mayor importancia e influencia en la cotización de la deuda regional en el mercado secundario.

Mercado Secundario

Precio de la deuda países en desarrollo



□ TOTAL

* LATINOAMERICA

○ CON CONVERSION (*)

(*) Chile, México y Filipinas.

III. La propuesta de México

El gobierno de México, en diciembre de 1987, formuló una importante propuesta relacionada con la conversión de parte de su deuda. Por la complejidad y significación de la propuesta se realiza un análisis detallado de los alcances y mecánica operativa de la propuesta.

a El día 29 de diciembre de 1987, simultáneamente el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el banco norteamericano JP Morgan, anunciaron la intención del gobierno mexicano de poner en práctica un esquema de canje voluntario de deuda del sector público mexicano con bancos comerciales internacionales, por bonos a ser emitidos con vencimiento a

20 años y para los cuales el pago del principal a su vencimiento estaría garantizado por obligaciones del Tesoro de los Estados Unidos de América.

b En su anuncio, el gobierno mexicano caracterizó esta transacción como un resultado de la nueva etapa de negociaciones adelantada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir del mes de marzo de 1987, al concluir la firma de los más recientes contratos de reestructuración de la deuda externa de ese país con sus acreedores bancarios extranjeros.

c Es importante subrayar que la operación propuesta no está vinculada con forma alguna de condicionalidad.

En opinión de las autoridades mexicanas, está caracterizada y enmarcada únicamente por consideraciones financieras, entre el Estado y los bancos acreedores. Además, tales autoridades sostuvieron que la operación de ninguna manera representa una solución definitiva al problema de la deuda externa, sino tan sólo un esfuerzo adicional en una nueva etapa del proceso de pago de la misma para reducir la carga de la deuda y adaptar las condiciones de pago a la capacidad del país. Al presentar la propuesta, el gobierno de México reiteró asimismo su voluntad de continuar en la búsqueda de soluciones definitivas e integrales al problema de la deuda externa, en conjunción con otros países deudores.

d Al anunciar la operación propuesta, el gobierno de México precisó que esperaba obtener los siguientes resultados:

- Reducción inmediata de la deuda externa mexicana pendiente de pago y la correspondiente reducción de los costos del servicio de la deuda.

- Reducción asegurada adicional del endeudamiento mediante el prepago de hecho del principal de los nuevos bonos garantizados.

- Mejoramiento de la calidad crediticia de México y de los portafolios de préstamos de los bancos comerciales.

- Retorno de México a los mercados de capital internacionales mediante una transacción voluntaria.

- Las características de la operación

planteada por México son las siguientes:

i Los bancos acreedores interesados serán invitados a ofrecer a descuento sus acreencias, vencidas y reestructuradas bajo los Convenios de Reestructuración de la Deuda, a cambio de bonos emitidos por los Estados Unidos Mexicanos («bonos aztecas»). En el caso mexicano, para el 30 de diciembre de 1987, los papeles de deuda mexicana se cotizaban alrededor de 51 centavos por dólar norteamericano.

ii Los bonos entregados a cambio de los títulos de la deuda reestructurada tendrán una tasa de interés flotante base Libor, con un spread bastante mayor que el estipulado en los Convenios de Reestructuración, de 1,625 por ciento versus 0,8125 por ciento.

iii La totalidad del principal adeudado tendrá vencimiento a los 20 años, es decir en 2008.

iv Los bonos aztecas serán nominativos no convertibles, ni directa ni indirectamente, al portador y probablemente registrados ante la Bolsa de Valores de Luxemburgo.

f Un aspecto de especial importancia está constituido por la garantía de los bonos aztecas. De acuerdo con la propuesta, el pago del principal estará garantizado por obligaciones cero-cupón emitidas especialmente por el Tesoro norteamericano, las cuales no serán susceptibles de ser negociadas en el mercado ya que permanecerán bajo la custodia del Federal Reserve Bank de Nueva York.

g Cabe tener en consideración que los bonos cero-cupón son un instrumento financiero basado en el concepto de que los intereses generados después de su emisión no son cancelados en forma regular sino al vencimiento del período concedido para el reintegro del capital. Por tal razón, estos bonos se venden a un descuento sobre su valor nominal. El gobierno mexicano anunció que estaba dispuesto a invertir una suma de hasta US\$ 2.500 millones de sus reservas monetarias internacionales para adquirir bonos cero-cupón emitidos por el Tesoro norteamericano dentro de este esquema. Dado el actual nivel de

las tasas de interés, se estima que con esta suma se podrán adquirir en la actualidad bonos cero-cupón cuyo valor nominal a ser pagado dentro de 20 años, sea de US\$ 10,000 millones. De esta forma, México podría emitir bonos hasta por US\$ 10,000 millones con vencimiento a 20 años cuyo pago de principal estaría garantizado por este colateral.

h Como parte de la operación México deberá solicitar a sus acreedores una renuncia parcial, a los únicos fines de esta transacción, del derecho que otorga a los bancos la cláusula «negative pledge» es decir aquella por la cual ningún acreedor podrá obtener un privilegio o garantía distinta a la de sus co-acreedores. Desde el punto de vista jurídico, y dentro de lo acordado en los Convenios de Reestructuración de la deuda externa mexicana la transacción califica como un canje de Créditos/Avances bajo la Sección 5.11 (c) de dichos Convenios.

Por lo tanto, la operación proyectada no constituye un prepago de deuda en el sentido de activar las cláusulas de prepago obligatorio («mandatory pre-payment») y reparto a prorrata («sharing») de dichos Convenios.

i Los resultados finales del proceso de subasta indican que el monto total ofrecido a descuentos aceptables es bastante inferior al originalmente esperado. El monto total de deuda externa mexicana ofrecida para ser canjeada por los bonos aztecas fue de 6.700 millones de dólares. El número total de ofertas de canje fue 320, por parte de 139 bancos. México aceptó ofertas de 95 bancos, que cubren un monto de 3.670 millones de dólares. El descuento promedio es cercano al 70%, de manera que el valor total de los bonos aztecas a emitir será de 2.560 millones de dólares. La inversión de sus reservas que hará México para adquirir los bonos cero-cupón del Tesoro americano, será de 532 millones de dólares. En términos del objetivo principal anunciado, la «captura del descuento» por la vía de la reducción neta de la deuda, logrará un efecto de reducción de 1.100 millones de dólares, monto que si bien no representa una porción significa-

tiva de la deuda externa total mexicana y, en consecuencia, no permitiría calificar el esquema como una solución de importancia cuantitativa al problema global de la deuda externa, representa en términos absolutos una cantidad muy apreciable.

IV. Principales problemas para la convertibilidad de la deuda

La propuesta del gobierno mexicano debe ser considerada en el contexto más amplio del interés de los gobiernos de los países de la región de desarrollar un conjunto de iniciativas para lograr la captura del descuento, es decir la adquisición de títulos de la deuda a un valor inferior al nominal. Las iniciativas desarrolladas por los países latinoamericanos comprenden desde la simple adquisición de deuda con fondos propios de los países interesados a transacciones relativamente complejas como la propuesta por el gobierno mexicano. La adquisición directa de deuda a aquellos acreedores que estén dispuestos a venderla con un descuento atractivo para el país, es quizás la manera más simple y eficiente de capturar el descuento para beneficio del propio país deudor. Esta alternativa enfrenta dos dificultades básicas.

i La primera y más obvia es la carencia de fondos suficientes para poder adquirir los papeles ofrecidos a descuento. Además, la existencia de fondos disponibles para estos fines sería una clara manifestación de una relativamente holgada situación financiera del país en cuestión, lo que sería contradictorio con la existencia de un descuento importante en el mercado secundario de la deuda de ese país.

ii La segunda dificultad estriba en que los contratos de financiamiento y reestructuración de deuda externa normalmente contemplan cláusulas de tratamiento igualitario al conjunto de acreedores («pari-passu»), que calificarían la gran mayoría de estas transacciones como pre-pagos selectivos de deuda y, en consecuencia, obligarían a un pago a prorrata a los acreedores que no hubiesen sido beneficiados con este tratamiento.

A pesar de las dificultades mencionadas, algunos países han tenido la oportunidad de realizar transacciones de adquisición de deuda beneficiándose de importantes descuentos, aunque en volúmenes poco significativos. En otros casos, instituciones financieras públicas y privadas de los mismos países deudores, han realizado transacciones de canje de deuda, con el objetivo de concentrar su cartera de préstamos a países latinoamericanos en deuda reestructurada del mismo país de origen. Tales canjes de deuda, aunque normalmente no involucran intercambio de dinero, llevan implícito un descuento ya que el valor nominal de las deudas canjeadas no es similar.

Como consecuencia del deterioro que han tenido las cotizaciones de la deuda externa de los países latinoamericanos en el mercado secundario durante los últimos 15 meses, en diversos foros y discusiones internacionales sobre la materia, se ha planeado el concepto de lograr estructuras de financiamiento que contemplen un reconocimiento explícito del valor de la deuda en el mercado secundario, para beneficio del país deudor.

Además de los aspectos señalados anteriormente, constituyen dificultades operativas los criterios existentes en los Estados Unidos para la regulación de las operaciones de conversión de la deuda en obligaciones. La banca comercial norteamericana —tanto los bancos nacionales como los bancos que operan a nivel de los Estados— es tal vez, la más regulada en procura de obtener los objetivos de seguridad y solidez. El negocio bancario norteamericano se encuentra restringido por una serie de requisitos y normas contables y fiscales.

El cumplimiento de estas normas muchas veces impide la realización de transacciones innovadoras. Al analizar las operaciones bancarias de conversión de la deuda, a la luz de las regulaciones bancarias norteamericanas, se pueden identificar tres potenciales fuentes de conflictos de intereses:

a *La contabilización de «pérdidas».* Quizás el aspecto más destacado y básico radica en que la operación propuesta endosa básicamente una política de condonación parcial. La participación en el canje de descuento significa inevitablemente para el banco participante, contabilizar pérdidas, a la vez que acarrea consecuencias fiscales.

La necesidad de tener que registrar pérdidas a su vez plantea una serie de interrogantes. A pesar de la reciente tendencia de aumentar la provisión de fondos contra pérdidas de los grandes bancos, éstos no podrían participar activamente en la subasta mexicana, ya que su exposición crediticia supera todas sus reservas contra pérdidas.

El registro de pérdidas contra los fondos para pérdidas, que deberán sucesivamente ser repuestos, afecta la base de capital del banco y, por tanto, los índices y perfiles financieros de la entidad. En consecuencia, afecta los dividendos de los accionistas.

b La posibilidad de que la adquisición de bonos provenientes de conversión de la deuda implique que el banco participante excediera los *límites crediticios permitidos* hacia un deudor, violando las normas respectivas. Esta posibilidad, aunque existente, está mitigada por el hecho de que los bancos en el caso previsto no estarán otorgando nuevos fondos. Cabe señalar que, aun en el peor escenario, es decir que se incurriese en dicho exceso, el banco entraría en la categoría de «non-conforming» lo cual únicamente acarrearía un límite del monto de los préstamos subsiguientes.

c *El tratamiento contable de los bonos,* que por haber participado en el canje, adquiriera el banco.

La contabilización entre los activos del banco de los bonos, adquiridos como consecuencia del canje, puede justificarse en base a la relación crediticia preexistente (como una extensión de ésta) o como una decisión de «inversión». En este último supuesto, si los bonos se mantienen en calidad de «inversión» su monto no podrá superar 10 por ciento del capital más reservas del banco. Sin embargo, los

bonos adquiridos no podrían ser contabilizados simultáneamente en base a ambas justificaciones. La elección debe ser hecha en una sola vez al momento de adquirir los bonos.

V. Conclusiones

a Ningún mecanismo financiero diseñado e ideado como posible alternativa en la solución de la crisis de la deuda latinoamericana, puede ser considerado como una panacea. La conversión de deuda en obligaciones, aun con la virtud de ser una iniciativa creativa y basada en la cooperación entre acreedores y deudores, no lo es tampoco.

b En términos teóricos esta conversión sería un paso más hacia la transformación de préstamos en títulos negociables («securitization») convirtiendo activos de otra manera ilíquidos, en instrumentos de más fácil realización, lo cual facilitaría una mejor distribución del riesgo, aspecto que sin duda debería ser percibido como ventajoso por los acreedores.

c Para los bancos, especialmente aquellos que presentan relativamente poca exposición hacia sus deudores soberanos o bien que tuvieran acumuladas considerables reservas contra pérdidas, la conversión de la deuda en obligaciones ofrece una salida casi definitiva para sus acreencias. Adicionalmente, la transacción podría conllevar ventajas de tipo fiscal. En todo caso, la conversión ayudaría en definitiva a todos los bancos indistintamente ya que reduciría el

monto total de la deuda, mejorando con ello la calidad de la deuda remanente no canjeada. También la entidad emisora, en este caso el Tesoro norteamericano, se podría beneficiar de alguna manera con la emisión de obligaciones cero-cupón, ya que obtendría una fuente de financiamiento adicional para su déficit fiscal.

d Los resultados alcanzados en la primera operación de este tipo, la realizada por México, están muy lejos de los aparentemente esperados por los promotores del esquema y por el mismo gobierno mexicano. Debe decirse «aparentemente esperados», en todo caso, puesto que la gran publicidad dada al esquema desde el día en que fue anunciado y la cantidad de observaciones y comentarios, muchas veces de tipo especulativo, que ha generado, contribuyeron a generar expectativas quizás infundadas que ahora hacen aparecer como poco exitosa la transacción de reducción de deuda más importante que se haya realizado desde el inicio de la crisis en 1982.

Por otra parte, estos resultados hacen reflexionar seriamente sobre el verdadero significado de los descuentos que se anuncian en el llamado mercado secundario de deuda externa soberana a descuento y ponen en duda la valoración que hace ese mercado sobre la verdadera capacidad de pago de los países. Sin embargo, a pesar de los resultados no muy alentadores respecto al potencial de un esquema como éste, su adopción por parte de México representa una contribución adicional, aunque bas-

tante parcial, a la solución del problema de la deuda.

e En todo caso debe tenerse presente que excluida la posibilidad de una solución estrictamente financiera y reconocido el carácter más bien político del problema de la deuda latinoamericana, su resolución remite al estudio de propuestas de carácter global basadas en concepciones realistas y de largo plazo. De hecho, la región no puede ni debe hacer depender su futuro de la resolución de un problema financiero que obviamente escapa a su control por depender de la dinámica de las relaciones financieras internacionales. En tal sentido, las variables controlables por nuestros países dicen relación con su estructura económica interna y hacia ella deben enfocarse los mayores esfuerzos. La deuda externa es, en este escenario, la restricción fundamental para la ejecución de una estrategia de transformación económica a escala regional. Ello significa dejar de lado las tesis de que las negociaciones aisladas pueden constituir solución estable y evaluar las ventajas derivadas de la adopción de criterios globales sobre la base de una plataforma estratégica mínima a escala regional. Por lo demás, cada vez existe mayor consenso—incluso entre los acreedores— de que la única salida viable a la crisis de la deuda no está en el terreno financiero sino en la recuperación del crecimiento económico.

Lineamientos básicos para orientar la acción del SELA

Embajador
Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente del SELA.

El documento que se transcribe corresponde al «Avance del duodécimo informe anual de la Secretaría Permanente del SELA», presentado por el Embajador Carlos Pérez del Castillo en la primera etapa de la reunión preparatoria del XIV Consejo Latinoamericano del SELA, efectuado en Caracas, del 25 al 27 de julio de 1988.

Presentación

Estoy convencido de que esta oportunidad, por ser la primera en la que me dirijo al Consejo Latinoamericano como Secretario Permanente, es propicia para presentar mis apreciaciones sobre los rasgos más relevantes del contexto económico internacional y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, y señalar mis puntos de vista sobre el papel que le corresponde al SELA así como lo que juzgo deben ser las grandes orientaciones que deberían guiar las actividades de la Secretaría Permanente. Lo hago con modestia y convicción, seguro de que, los Estados Miembros, conociendo a cabalidad las pautas y lineamientos que nos guían y los fundamentos que inspiran nuestras iniciativas, nos darán el indispensable concurso de su orientación política y señalarán con precisión el camino que deberemos recorrer hacia el futuro, así como la manera en que la Secretaría podrá cumplir con eficiencia su tarea de servir los legítimos intereses de los países de la región.

I. El contexto internacional y la región

Cuando en el año 1975 los países de América Latina y el Caribe expresaron su voluntad de crear el Sistema Económico Latinoamericano, estaban

dando un gran paso hacia la realización de una vieja aspiración: la de contar con un organismo auténticamente latinoamericano, de exclusivo control de los países de la región, para defender con eficacia sus intereses y sus derechos. Para asegurarse el lugar que legítimamente les corresponde en el seno de la comunidad internacional, América Latina y el Caribe necesitaban imperiosamente afirmar su identidad y personalidad propias. Un sistema permanente de cooperación económica, así como de consulta y coordinación de la posición regional ante organismos internacionales, terceros países o grupos de países, ofrecía una vía apropiada para cumplir tal objetivo.

El surgimiento del SELA representó una visión profética en relación con la necesidad de actuar concertadamente en el ámbito económico internacional, el cual ha funcionado de manera decididamente adversa para la región. La historia económica reciente ha sido objeto de numerosos análisis, con distintos enfoques y énfasis, y ninguno de ellos ha podido menos que reconocer —aun a regañadientes— las características rotundamente negativas del contexto económico internacional para nuestros países.

Además, estas circunstancias externas se han manifestado en un escenario regional en el que otra crisis —ésta de carácter estructural propio— ya estaba marcando sus urgencias y dificultades e imponiendo la búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Estos años finales del siglo XX se caracterizan por un severo cuestionamiento a las bases mismas del sistema internacional de relaciones económicas creado luego de la Segunda Guerra Mundial, por las asimetrías e inequidades reiteradamente señaladas por los países en desarrollo en numerosos foros internacionales.

Ese cuestionamiento ha destacado el manejo arbitrario de las nociones de fuerza y dominación en las relaciones internacionales, alejándolas cada vez más del concepto y práctica

del multilateralismo y la cooperación, para asentarlas claramente en el poder relativo de los Estados y en el bilateralismo. El adelanto científico y tecnológico proyecta los efectos de esta tendencia y los multiplica, creando nuevas brechas entre los países, modificando de manera irreversible sus patrones de producción y comercio o, en otras palabras, alterando su inserción internacional. A la luz de las políticas y prácticas prevalecientes en los campos comercial y financiero, del avance tecnológico y de los cambios en las formas de inserción internacional, se desdibuja totalmente la noción de las ventajas comparativas y del libre comercio.

En el mismo orden de ideas, hay que destacar la evidente asimetría con que las instituciones financieras multilaterales ejercen su rol de supervisión de las políticas internas de sus asociados, imponiendo dolorosos ajustes solamente a los países en desarrollo, mientras los desequilibrios macroeconómicos de las principales potencias se agudizan, creando restricciones y distorsiones perjudiciales a las finanzas y al comercio internacional, con prácticas y políticas evidentemente alejadas de la ortodoxia que se predica pero que no se practica y que se nos recomienda como inspiración para el ajuste de nuestras economías.

También debemos destacar como ejemplo del manejo del poder la actuación concertada de los acreedores, mientras que la concertación de los deudores se considera como un acto contrario a la estabilidad financiera internacional y a la posibilidad de acceso al mercado de capitales. Pese a ser de sobra conocidos, parece conveniente resumir brevemente los rasgos principales del contexto económico mundial que se proyectan para el corto y mediano plazo y que amenazan nuestra soberanía, nuestra seguridad y nuestras posibilidades de desarrollo: lento crecimiento de las economías de los países industrializados; insuficiente reactivación del comercio internacional; continuación de considerables desbalances macroeconómicos en los principales

países industrializados; altas tasas de interés en términos reales; posibilidades de contracción adicional de los flujos de capital hacia la región tanto de la banca privada internacional como de los organismos financieros multilaterales; persistencia de una transferencia neta de recursos por parte de América Latina y el Caribe hacia el mundo desarrollado; incremento de las tendencias proteccionistas y de prácticas comerciales desleales que traban el acceso a mercados o nos desplazan de mercados tradicionales; precios de exportación de productos fundamentales para la región a niveles deprimidos, caída en los términos de intercambio y grandes incertidumbres con relación a los tipos de cambio con sus efectos distorsionantes para la región.

Por si todo lo anterior no fuera suficiente, hay opiniones que prevén para fines de este año el comienzo de una recesión internacional, la cual tendría consecuencias aún más dramáticas para la región, haciendo estériles los esfuerzos de ajuste de nuestros países.

Las condiciones económicas y sociales prevalentes en América Latina no son las más apropiadas para resistir impactos de esta magnitud. A pesar de haber tenido importantes tasas de crecimiento durante largos años, la región no ha sabido crear estructuras sólidas que disminuyan la inequidad interna, incorporando a la actividad económica y a la vida social y política a grandes masas de marginados. Esta realidad constituye un serio obstáculo para el logro de la paz social y la consolidación democrática.

Tampoco ha podido imprimir a su aparato productivo la flexibilidad y contenido tecnológico que le den presencia y competitividad internacionales, de manera tal que pueda cambiar cualitativamente su inserción en la economía mundial.

El contexto en que América Latina y el Caribe deben desenvolverse, ya a las puertas del Siglo XXI, tiene algunos otros elementos que juzgo necesario destacar.

En primer lugar, es evidente el retroceso de los principios básicos que

fueron pilares de nuestra concepción del desarrollo económico que son los de la solidaridad internacional y del multilateralismo. Se aprecia como característica dominante en las relaciones económicas internacionales una tendencia generalizada en favor del bilateralismo y el regionalismo que se refleja crecientemente en la búsqueda de soluciones que atiendan al interés directo de países o grupos de países. En el caso de las principales naciones industrializadas esta tendencia es aún más nítida.

Otro elemento tiene que ver con el mayor peso relativo que adquieren día a día las relaciones económicas y políticas de la región con los Estados Unidos de América, exacerbando nuestra dependencia y nuestra vulnerabilidad respecto a dicho país. Esto ha sido producto de factores estructurales tanto como coyunturales y ha originado obvios conflictos de intereses. Los mismos se han visto agravados por la agresividad puesta de manifiesto, en años recientes, por parte de este país en sus relaciones con América Latina y el Caribe. La historia muestra, desgraciadamente, numerosas actitudes de intervencionismo norteamericano en la región, fruto de una concepción desproporcionada de su rol en el ámbito internacional y de la legitimidad y preeminencia de sus intereses frente a los de nuestros países. Así, las medidas de coerción y agresión económica puestas en práctica por ese país han sido objeto de examen y de rechazo en el seno del Sistema Económico Latinoamericano en numerosas oportunidades. La superación de esta vulnerabilidad pasa irremediablemente por una diversificación de las relaciones externas de la región.

Sin embargo, las relaciones económicas, comerciales y financieras con los Estados Unidos en el mediano plazo continuarán siendo significativas para la región. Por lo tanto, América Latina y el Caribe deben replantear el diálogo con tal país, sobre nuevas bases que permitan lograr términos más equitativos y mutuamente beneficiosos en las relaciones, a fin de que éstas contribuyan a lo-

gar los objetivos del desarrollo regional.

Un segundo factor que merece destacarse es la consolidación dentro de la CEE de su proceso de integración para el año 1992 que traerá, sin duda, una serie de consecuencias en nuestras relaciones bilaterales que merecen una detenida atención, en razón de que la consolidación del mercado único europeo podría disminuir aún más la significación de la región en las relaciones económicas exteriores de la CEE. Un tercer elemento es el nuevo papel tanto económico como político que Japón ha ido adquiriendo en estos últimos años y que, sin duda, se fortalecerá en los años venideros, en particular en los ámbitos financieros y comerciales. Finalmente, no puede mirarse el contexto en que la región deberá desenvolverse sin tener en cuenta los posibles cambios en las relaciones económicas internacionales que se producirán como consecuencia de la apertura y modificaciones estructurales en su economía por parte de la Unión Soviética y otros países miembros del CAME.

Otro elemento fundamental se relaciona con la percepción que la propia región tiene del contexto internacional. Todo el proceso de su deterioro ha puesto en evidencia el incumplimiento de los países desarrollados de los compromisos adquiridos en los foros internacionales y su falta de voluntad para hacerlos efectivos. Las iniciativas y acciones originadas en los países industrializados se han orientado a mantener el *statu-quo* y no a modificarlo. Pero también quedó en evidencia la indecisión, falta de reacción y debilidad de América Latina y el Caribe para organizarse y asumir la conducción de su propio destino.

Cierto es que la región debatió y concertó posiciones y formuló propuestas. Pero todo ello careció de la necesaria voluntad política de unidad real que le permitiera pasar de la fase declarativa a la acción, traducida en una estrategia de negociación colectiva. La región muestra una política conjunta vacilante, así como una preferencia por la acción unilateral —la

que en muchas oportunidades conduce a reveses— porque teme identificar su poder de negociación y adoptar la decisión de usarlo, para evitar la impresión de una política de confrontación. Compárese esta actitud con la del resto de los países, ricos y pobres, débiles y poderosos, que esclarecen cuáles son sus intereses comunes y ejercen a fondo el poder que sus condiciones económicas, políticas y su proyección internacional les confieren, y lo hacen abiertamente. De muchas formas se ha caracterizado la noción de dependencia, pero tal vez no utilizar el potencial de la unidad sea la más clara y moderna expresión de esta realidad.

Sin embargo, crece en América Latina y el Caribe la percepción de estas debilidades propias y del propósito que se encuentra tras los enfoques de orden bilateral, los cuales no son sino el reflejo de los intereses de los países que se benefician del orden económico y la división política actuales. Son tales países quienes procuran obstaculizar la conformación de una voluntad política conjunta en la región y su camino de solidaridad, justicia y cooperación. Se ha restado, así, validez al multilateralismo y a la cooperación en las relaciones económicas internacionales y se ha evitado, hasta hoy, la posibilidad de reacciones firmes contra la asimetría e inequidad que presiden el actual orden internacional. Debe considerarse también que no ha sido fácil mantener la unidad de los países en desarrollo en lo que se refiere a posiciones respecto de los principales temas de la agenda de negociaciones internacionales. Más bien, son cada vez más evidentes las diferencias entre regiones, resultado no sólo de las presiones y las estrategias para dividirnos, sino de los propios objetivos e intereses nacionales y regionales de los países y grupos de países en desarrollo.

La región comprende la profundidad y globalidad de la crisis que enfrenta y la necesidad de atenuar su excesiva vulnerabilidad externa. El problema del endeudamiento externo ha tenido un rol preponderante en este proce-

so. Las cavilaciones y los sucesivos ejercicios de negociación relacionados con él desde 1982, han puesto al desnudo hasta qué punto la economía internacional transita por canales distintos a los de la región. La inflexibilidad, intransigencia, dureza e incluso intromisión en ámbitos soberanos, unidos a las políticas distorsionantes en los campos comercial, financiero, monetario y fiscal, han sido la respuesta a la seriedad y el sacrificio exhibidos por la región a la hora del ajuste. La reacción de América Latina y el Caribe viene reflejándose en distintas instancias, desde las decisiones adoptadas en la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito hasta la creación del Grupo de los Ocho como instancia permanente de concertación política.

No puedo afirmar, sin pecar de ingenuo, que la sola comprensión, el reclamo y la exigencia, aunque se respalden en la decisión colectiva de América Latina y el Caribe, podrán revertir por sí mismos la desfavorable influencia del entorno exterior. La solución a muchos de los problemas señalados escapa al control exclusivo de los países latinoamericanos y demanda consecuentemente el restablecimiento de la cooperación internacional como elemento rector de las relaciones entre Estados soberanos a través del diálogo y la negociación para lograr acuerdos duraderos y equitativos. Para que esto sea posible, la región debe asumir sus propias responsabilidades y tomar decisiones concretas que salvaguarden sus intereses, movilizándolo su potencial y sus recursos propios. Las acciones que América Latina y el Caribe deben emprender tanto en el plano externo como en el interno están estrechamente vinculadas, y todas ellas deben dirigirse a retomar el camino del desarrollo regional.

II. Orientaciones básicas para la acción

La Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano se realiza en un momento paradójico para la región. De un lado, constatamos el período

de crisis en el que estamos inmersos, el cual hemos diagnosticado precedentemente, señalando que es el más grave de nuestra historia. De otro, somos testigos de la fortaleza de nuestros pueblos, pues aun en medio de esas grandes dificultades, se han dado modos para crecer —aun cuando su esfuerzo haya sido succionado desde afuera— y para profundizar la democracia.

En este contexto, pienso que el diagnóstico de la crisis, así como los ejercicios prospectivos que se han hecho en muchos ámbitos académicos e institucionales deben encauzarse hacia la búsqueda de soluciones a los problemas que nuestros países enfrentan.

El primer paso en esa dirección es buscar las ideas-fuerza que puedan orientar el trabajo del SELA, que nació con el designio de ser un organismo para la acción colectiva de sus veintiséis Estados Miembros. En este sentido, tanto el diagnóstico y perspectivas de la situación de América Latina y el Caribe, como la acción de los gobiernos de los Estados Miembros en los azarosos años de esta década, nos han dado la guía necesaria para concretar esas ideas-fuerza, a fin de que ellas convoquen el accionar solidario de los países dentro del SELA y brinden un ambiente de consenso al reflejar el interés de todos los gobiernos que redunde en un afianzamiento y fortalecimiento de nuestra seguridad económica regional.

Me atrevo a decir que son cuatro esas grandes orientaciones para la acción del SELA:

- 1 la integración regional, concebida como un proyecto político de los latinoamericanos;
- 2 la organización y el ejercicio de un poder de negociación regional en el concierto internacional;
- 3 el enfoque unificado para las acciones en el ámbito de la integración y cooperación regionales y para aquellas que se realizan en el área de la coordinación y consulta externa; y
- 4 la conformación de un Sistema Latinoamericano.

Me referiré a cada una de ellas por separado en las páginas siguientes, dejando en claro mi particular convicción de que entre las cuatro hay una relación simbiótica que las hace casi inseparables.

1. La integración: un proyecto político latinoamericano

Tengo la seguridad de que en el contexto tan sombrío que se ha descrito, pero que consideramos realista, solamente una persistente voluntad política de concertación regional podrá dotar a nuestros países de la capacidad y fortaleza negociadora para librar la dura batalla que significa retomar la senda del progreso, consolidar la democracia y construir sociedades más justas y participativas.

América Latina y el Caribe deben emplear al máximo su potencial de concertación política y de cooperación para mejorar sus condiciones presentes y sus perspectivas futuras. Esto exige un cambio sustancial en su estrategia interna e internacional, pues los escenarios previsibles, contruidos a partir de las tendencias actuales, señalan que la región corre el grave riesgo de quedar irreversiblemente marginada del reparto mundial de poder y bienestar.

La construcción de esa nueva estrategia parte de la voluntad y el liderazgo políticos que son indispensables para actuar conjuntamente, transmitiendo esa voluntad al contenido y a la práctica de las políticas nacionales, tornando coherentes y articulados los objetivos de cada uno de los países y aquellos de una región progresivamente más interdependiente e integrada.

La idea-fuerza que, en consecuencia, tiene la mayor importancia estratégica, es la integración regional, concebida como un proyecto político de los latinoamericanos que sea armónica y coherentemente articulada con los respectivos planes y políticas nacionales.

El nuevo enfoque del desarrollo regional que se sustenta en este principio incluye los grandes problemas

que enfrenta la región: la reestructuración de su aparato productivo y su actualización tecnológica para lograr una inserción cualitativamente distinta en la economía mundial; la incorporación de las masas hasta ahora marginadas a la actividad económica y a mayores grados de justicia social; la aplicación de políticas económicas orientadas al crecimiento con equidad. En suma, retomar el camino del desarrollo económico y social. Pero, resulta evidente que el esfuerzo propio es condición necesaria pero no suficiente. Es preciso que se creen condiciones favorables en la economía mundial tales como la eliminación de las barreras proteccionistas, un alivio real y permanente en el peso del endeudamiento externo, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de los principales países industrializados que afectan a la economía mundial y la orientación al crecimiento y al empleo de las políticas de los países más avanzados, entre otras.

Ninguna de estas cosas —internas o externas— sucederá espontáneamente. América Latina y el Caribe deben emprender un gran esfuerzo de concertación política que viabilice la cooperación e integración regionales, para construir un poder de negociación en el plano internacional que le permita un diálogo más igualitario con el mundo industrializado, a través del cual la región busque revertir la tendencia negativa que sobre ella ejerce el sector externo. Los problemas de la región son preexistentes a los cambios económicos que desembocaron en la crisis del endeudamiento, pero se han visto agravados por ellos. La deuda externa, si bien tiene una enorme gravedad y rasgos propios, puso totalmente al desnudo la vulnerabilidad externa de nuestros países, la incapacidad de respuesta dinámica de nuestras estructuras productivas y, en definitiva, el riesgo que representa aguardar aisladamente que las soluciones provengan desde afuera.

No hay recetas mágicas para revertir la crisis de la región. La única posible exige esfuerzo, perseverancia y una

visión de largo plazo que, a veces, parecería incompatible con las urgencias políticas y sociales de los países. El reconocimiento de la necesidad de actuar conjuntamente está en el centro de una solución posible. Es un reto a nuestra madurez como Estados soberanos.

Estoy convencido de que la solución —dura, sacrificada, exigente, pero viable— y la madurez existen. El elemento distintivo de esta estrategia es el rol que en ella ha de ocupar la integración regional. Lejos de ser concebida como una alternativa coyuntural o una solución transitoria, debe involucrar no solamente las manifestaciones políticas de alto nivel, sino también a los agentes económicos y sociales en el ámbito nacional. Es imperioso superar la estrecha visión de la integración como un esquema de preferencias comerciales mutuas, orientadas a dotar de economías de escala a las nacientes ramas industriales. El enfoque ha de ser forzosamente distinto, menos centrado en aspectos puramente comerciales y más orientado a la creación de interdependencias reales y permanentes, en una visión que es, indudablemente, más audaz.

En esta materia siempre se encuentra subyacente la cuestión de la soberanía y la protección a sectores productivos nacionales con capacidad de influir en las políticas gubernamentales. Resulta paradójico preocuparse por imponer limitaciones a las negociaciones sobre algún sector o subsector productivo, mientras que el peso de la deuda, el cambio tecnológico, la desarticulación del multilateralismo y el irrespeto a las convenciones del comercio internacional configuran la más grande restricción no sólo al crecimiento y al desarrollo, sino a la autonomía y capacidad de acción de los estados nacionales.

Entiendo, en consecuencia, que las orientaciones generales que guían nuestra labor son concebidas y ejecutadas a partir del supuesto básico de que la integración será adoptada como eje de las políticas nacionales de desarrollo. Hacia tal objetivo convergerán los esfuerzos y a partir del

mismo se materializarán los trabajos, iniciativas y propuestas para el Sistema Latinoamericano.

Cabe al SELA un rol fundamental en la tarea de promover este esfuerzo y conducirlo al éxito, en conjunción con todas las manifestaciones de concertación política y cooperación regionales y con todos los organismos económicos, de integración y de cooperación de que América Latina y el Caribe disponen.

Integrado por veintiséis países, el Sistema Económico Latinoamericano ofrece el foro del cual pueden emanar las orientaciones y los acuerdos fundamentales para la región, así como compromisos que, al encontrar su expresión concreta en las políticas nacionales, le den sentido a las decisiones adoptadas.

En estas condiciones, la Secretaría Permanente, bajo el liderazgo de los gobiernos, es un órgano ejecutivo con la delicada responsabilidad de promover el armónico y eficiente funcionamiento del sistema latinoamericano, contribuyendo a la ejecución de las acciones de concertación política y de cooperación e integración que la región reclama.

2. Organización y ejercicio de un poder de negociación regional

Creo que debe ser preocupación constante la promoción y el impulso de las tareas de identificación, formulación operativa e inclusión en las agendas y estrategias de negociación, del poder de negociación regional, tanto el originado en el poder de compra de nuestros países como el que deriva de otras posibilidades de acción colectiva. Esto exige amalgamar permanentemente los planteamientos y acciones en la órbita de la cooperación regional con las iniciativas vinculadas a la consulta y coordinación. Ningún esfuerzo regional tiene validez y credibilidad frente a terceros o frente a nosotros mismos si la concertación y su instrumentación correcta no tienen lugar previamente.

Existen temas prioritarios en los que América Latina y el Caribe deben

desarrollar su poder de negociación conjunto.

El comercio y las negociaciones comerciales —dentro o fuera del marco del GATT— son claramente uno de ellos. La Secretaría Permanente, con la colaboración de la UNCTAD y la CEPAL, realiza estudios tendientes a la identificación del poder de compra regional para utilizarlo como un elemento clave en la negociación externa. Estos estudios, que serán sometidos a la consideración del Consejo Latinoamericano, pretenden facilitar a los Estados Miembros la decisión sobre la oportunidad y modalidades de su utilización.

El endeudamiento externo es otro aspecto en el cual la acción conjunta de la región para procurar un diálogo serio y constructivo con los acreedores orientado a una solución equilibrada y duradera, no ha tenido la fuerza y presencia que son necesarias. Más aún, la concertación política regional no se ha expresado todavía en los organismos financieros internacionales o ante la banca privada internacional. De alguna manera siempre quedan al margen de los planteamientos y acciones conjuntas, con lo cual se disminuye la posibilidad de lograr una solución a tan grave problema y se incrementa el riesgo de que se fuerce a los países a adoptar políticas y medidas que obstaculizan su desarrollo económico y social. También debe recordarse que la inexistencia de un proyecto político de integración regional resta margen de maniobra a las economías regionales, haciéndolas notoriamente más vulnerables ante los acontecimientos externos.

3. Unidad regional y presencia internacional: enfoque unificado

Tal como lo señala el Convenio de Panamá, creemos que la cooperación regional y la coordinación y consulta son los dos pilares fundamentales del SELA y, por supuesto, de las actividades que realiza la Secretaría Permanente. Sin embargo, al reafirmar nuestra convicción en la capacidad de acción regional, no podemos seguir considerando la cooperación

regional hacia dentro y la coordinación y consulta hacia fuera de América Latina y el Caribe como dos compartimientos estancos.

Todo lo que se haga o deje de hacer hacia afuera tiene repercusión hacia adentro de la región. El éxito de la integración y la cooperación regionales habrá de tener, necesariamente, un impacto favorable sobre nuestra presencia, identidad y poder de negociación frente a terceros países. Estas dos vertientes del quehacer latinoamericano y caribeño deben ser miradas y manejadas armónica y simultáneamente, como partes complementarias de una estrategia de desarrollo regional.

Esta visión integrada responde, además, a una realidad: la separación de la consulta y la coordinación de la cooperación e integración regionales no es viable y daría como resultado un esquema artificial. No puede existir ni adquirir sentido pleno una sin la otra. Esto nos hace concluir, con claridad, que las actividades de la Secretaría Permanente tampoco pueden separarse de esa manera y que es preciso diseñar un programa de trabajo que responda a esta concepción integrada.

4. La noción de Sistema Latinoamericano

Desde el primer momento he sostenido que nuestra región requería un cambio cualitativo fundamental. Debemos trabajar intensamente para desarrollar y consolidar la concepción de nuestra pertenencia —al decir nuestra, me refiero a toda la institucionalidad regional— a un verdadero sistema latinoamericano, entendido éste como un conjunto que puede evolucionar solamente si sus componentes actúan armónica y articuladamente. El SELA no se mueve, en este contexto, como un organismo internacional «clásico», puesto que sus mandatos tampoco lo son.

De lo que se trata es de lograr la participación plena, en la formación de opinión y actividades del SELA y en la instrumentación de sus mandatos, de todas las partes componentes del sistema, en una amplia avenida

de doble vía que signifique el beneficio de todos.

En primer lugar, se encuentran los Estados Miembros, que deben comprometer políticamente su voluntad de actuar más dinámicamente en la adopción e instrumentación de las decisiones que se aprueben en el seno del Consejo y de las ideas-fuerza que las generen. Solamente la interacción Estados Miembros-Secretaría Permanente puede dotar al SELA del respaldo político imprescindible para darle credibilidad a sus propuestas y sus acciones. Esto no significa que la Secretaría Permanente pierda su capacidad de iniciativa, sino un respaldo y una orientación a esta capacidad. De esta forma, los países velarán con más rigor y austeridad sobre los mandatos que confieren a la Secretaría Permanente.

En segundo lugar están los organismos regionales que tengan mandatos, competencias, especialidades e intereses comunes o afines. No puede pensarse que el sistema latinoamericano se beneficia si ese rico patrimonio institucional de la región, que son los organismos regionales, se limitan al papel de simples observadores de las demás actividades, como muchos lo han hecho hasta el presente. Por el contrario, es primordial que se conviertan en actores reales del sistema, dentro de los obvios límites de sus competencias. La región tiene necesidad de que sus organismos racionalicen y coordinen sus actividades. Un proceso de esta índole conducirá no solamente a un mejor aprovechamiento de los recursos al evitar duplicaciones innecesarias y costosas, sino que redundará en una mayor eficacia de sus contribuciones y en una respuesta más efectiva a las verdaderas necesidades y prioridades de los países. Desde que asumimos la Secretaría Permanente se han dado pasos importantes en esta dirección, con el decidido apoyo de otros organismos de la región. Por un lado, esto permitirá al Consejo contar con contribuciones específicas de distintos organismos sobre temas de su competencia, ya a partir de 1988, como es el caso de CEPAL, CEMLA, ALIDE

e INTAL, con la colaboración de SIECA, CARICOM, ALADI y JUNAC.

Por otro lado, ha comenzado un proceso de armonización de actividades con estos y otros organismos, el cual tendrá, estoy cierto, muy positivas consecuencias para todos.

En tercer lugar, es imprescindible considerar como partes del sistema a las numerosas manifestaciones de concertación regional que se han dado últimamente. Allí están, por ejemplo, el Grupo de los Ocho o el Consenso de Cartagena, que demuestran fehacientemente la voluntad política de los gobiernos de la región para concertar posiciones y acciones en defensa de los intereses latinoamericanos y caribeños.

En cuarto lugar, y como parte intrínseca del SELA, cabe situar el conjunto de manifestaciones concretas de cooperación regional en distintos campos y bajo diferentes formas, que son los Comités de Acción, Comisiones, empresas, y otros organismos permanentes surgidos de iniciativas generales en el marco de nuestro organismo. También con ellos hemos dado pasos de gran importancia para lograr un accionar coordinado de beneficio tanto para los países directamente participantes de esos esfuerzos, como para todo el sistema latinoamericano.

La Secretaría Permanente adelanta la preparación de un documento que recogerá la problemática global y particular de todos estos mecanismos, con objeto de lograr, del Consejo Latinoamericano, una seria reflexión en torno a la marcha de tales instrumentos del SELA.

Finalmente, esta participación debe otorgar también un papel a los nuevos actores, es decir, además de los Gobiernos y sus funcionarios, a los trabajadores, los empresarios, los partidos políticos, los Parlamentos y los sectores intelectuales y académicos, entre otros.

Si se concibe a la región —y a su rica y variada gama de expresiones— como un sistema que debe funcionar coherente y articuladamente, estaremos fortaleciendo el andamiaje institucional regional y ofreciendo a la

voluntad política de los gobiernos los canales para que fluya adecuadamente y transforme el pensamiento en acción.

La Secretaría Permanente tiene un rol relevante para impulsar el funcionamiento sistemático de la consulta, la coordinación y la cooperación regionales aprovechando al máximo e integrando plenamente a sus actividades y acciones a los otros organismos regionales. Debe ejecutar los mandatos directamente conferidos a ella, y estimular y cooperar con la ejecución de mandatos otorgados a otros integrantes del sistema, siempre en el marco del respeto de las respectivas atribuciones, competencias y especialidades.

Asimismo, debe efectuar el seguimiento y evaluación de la marcha global del sistema y promover las ideas-fuerza y concepciones generales para el enfoque colectivo que nazcan de las orientaciones dadas por los gobiernos y de su propia capacidad de iniciativa y de gestión. La Secretaría Permanente debe manejarse sin afán protagónico. Resulta descabellado imaginarla compitiendo con otros organismos o procurando «ganar espacios» sobre uno u otro tema. No se trata de coordinar a los demás, sino *con* ellos una acción conjunta de beneficio para todos los países. El rol de punto focal que la Secretaría Permanente puede asumir garantizaría la marcha armónica y articulada del sistema latinoamericano.

Temas fundamentales

Dentro de este marco conceptual de las ideas-fuerza que sugiero deben orientar nuestras acciones, creo oportuno exponer los lineamientos de acción de la Secretaría Permanente en relación a algunos temas fundamentales para la región.

a Deuda Externa

Está reconocido y demostrado que el endeudamiento externo representa la principal restricción externa al desarrollo sostenido de la región. Los enormes esfuerzos de ajuste, reestruc-

turación económica y del servicio de la deuda no han tenido como contrapartida un mejoramiento del entorno económico internacional. A pesar de que entre 1982 y 1987 se transfirieron recursos al exterior por cerca de US\$ 150 mil millones —un monto equivalente al 50 por ciento de la deuda de 1982— ésta creció, en el mismo período, de 330 a 410 mil millones de dólares.

Todas las proyecciones y estudios que se han hecho sobre el tema, tanto en el Norte como en el Sur, indican que esa tendencia ascendente seguirá su curso, lo que vendría a confirmar una vez más, el hecho de que la deuda es impagable en las condiciones actuales.

Recientemente se percibe cierto avance conceptual en la comprensión de la naturaleza del problema por parte de instituciones y personalidades del mundo industrializado, pero no existe disposición por parte de la banca y los países acreedores para asumir los costos que les corresponden y avanzar hacia soluciones justas, estables y duraderas. Las transacciones de títulos de deuda latinoamericana entre los acreedores están mostrando claramente que su valor real no es el nominal. Sin embargo, no disponemos aún de los mecanismos que permitan a los deudores capturar el descuento que hay en el mercado secundario, lo cual, además de reducir su tamaño y el peso de su servicio sería un reconocimiento práctico de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores que hemos reclamado insistentemente.

Ha llegado el momento de una concertación entre nuestros países para plantear la negociación de la deuda sobre nuevas bases, recogiendo los avances que están maduros para reducir la deuda a su dimensión real. Los procesos de concertación de posiciones comunes sobre la cuestión de la deuda no han pasado de la fase declarativa, y mientras no lo hagamos tendremos que seguir aceptando uno a uno, las condiciones de los acreedores. Un nuevo empuje concertado por parte de América Latina y el Caribe es esencial para

coordinar principios mínimos para el desarrollo de las negociaciones que, sin desvirtuar el enfoque individual que contemple las especificidades de cada país, les permita incrementar su poder de negociación.

América Latina debe tomar la iniciativa. No podemos esperar que sean siempre los países industrializados los que tomen las grandes iniciativas en el campo de las relaciones económico-comerciales. El problema de la deuda externa y sus consecuencias para el desarrollo económico y social de la región es demasiado serio e importante para seguir confiando su solución al «altruismo» de la banca internacional o a la buena voluntad de algún país acreedor. Nos corresponde asumir este desafío con firmeza y responsabilidad e impulsar iniciativas y acciones que respondan a las exigencias políticas del momento, reafirmando sin embargo nuestra voluntad de encontrar una solución duradera a este problema a través del diálogo y la concertación y no de la confrontación.

La Secretaría Permanente continuará realizando estudios y formulando propuestas sobre una serie de opciones operativas que vayan al encuentro de soluciones viables al problema de la deuda. Por cierto que lo haremos en estrecha consulta con los gobiernos de los Estados Miembros, para recibir de ellos información y orientación.

Al mismo tiempo, tanto en relación con el tema del endeudamiento como con otros aspectos del sistema financiero y monetario internacional, la región tiene pendiente, como ya se ha señalado, un esfuerzo de coordinación y cooperación en el seno de las instituciones multilaterales rectoras en estos campos.

Paradójicamente, la necesidad que han sentido los países de la región de coordinar en el SELA sus posiciones frente a las negociaciones del GATT, las Conferencias de la UNCTAD o de la ONUDI, no se ha dado en el caso de los foros financieros internacionales tales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional o Banco Interamericano de Desarrollo.

Esto responde sin duda a un sinnúmero de razones. Sin embargo, entre ellas vale destacar que los verdaderos actores en el campo monetario y financiero, que son los Ministerios de Economía, Finanzas o Hacienda o los Presidentes de los Bancos Centrales de nuestros respectivos países, no han sentido nunca o aceptado al SELA como foro. Más bien, lo han concebido como un órgano más afín al discurso político y la retórica, cuyas declaraciones y pronunciamientos podrían hasta perjudicar la acción bilateral y negociaciones que desarrollan ante esas instituciones, en particular en sus procesos de refinanciación de la deuda. Asimismo, en la mayoría de los casos han dejado las actividades del SELA en materia financiera y monetaria incluyendo el tema de la deuda, en manos exclusivas de las Cancillerías o de los Ministerios de Cooperación o Planificación, que tienen sin duda mucho que aportar en esta materia, pero que indudablemente no tienen las responsabilidades directas en el tema.

Una nueva concepción y orientación del SELA debería ir al encuentro de esta paradoja. Somos conscientes de que le corresponde a la Secretaría Permanente un trabajo importante para restaurar la credibilidad y para ganar la confianza necesaria para integrar a estos actores a nuestras actividades y comprometer sus voluntades y esfuerzos en esa dirección. Sin embargo, pensamos que las duras lecciones que nuestros países han cosechado a través de la estrategia de aferrarse al mito de la individualidad del problema de la deuda y a la exclusiva bilateralidad de su tratamiento debería asimismo indicar la conveniencia de unirse y concertar posiciones comunes para enfrentar conjuntamente estos problemas financieros y monetarios.

b Comercio

Me he permitido hacer hincapié en la necesidad de que la integración regional se constituya en pieza clave de la estrategia de desarrollo regional hacia el futuro, lo cual supone que el comercio intrarregional tendrá

un fuerte impulso, no por la vía exclusiva de las mutuas concesiones, sino por la creación de interdependencias reales y permanentes, particularmente en el sector productivo. El SELA, como foro de concertación del más alto nivel, es el ámbito apropiado para determinar las orientaciones políticas que guíen ese esfuerzo. La instrumentación de tales orientaciones le corresponde por cierto a los organismos de integración regional. La Secretaría Permanente tendrá la función de apoyar, asistir y coordinar con los demás integrantes del sistema las actividades que sean necesarias. Es, sin embargo, en el campo de la inserción comercial externa de la región que la Secretaría Permanente debe desarrollar una labor más intensa.

En relación a la Ronda Uruguay se constata que la mayoría de los países de la región parecen haber depositado en ella grandes esperanzas para la solución de sus problemas en el marco de un comercio más libre y un multilateralismo reforzado. El lanzamiento de la Ronda Uruguay es un hecho positivo, dado que la alternativa de guerras comerciales e intensificación del bilateralismo iría en detrimento de nuestros países. También es importante que participemos activamente en las negociaciones para procurar resultados positivos, utilizando un poder de negociación conjunto.

La Secretaría Permanente sigue de cerca el desarrollo de la Ronda Uruguay. Teniendo en cuenta la reunión de evaluación que tendrá lugar a fin de año en Montreal, parece oportuno formular algunas reflexiones.

Vale la pena que se destaque que las realidades que viven nuestros gobiernos diariamente en materia comercial son diametralmente opuestas al espíritu de liberalización que parece prevalecer en Ginebra.

En efecto, no se han cumplido los compromisos de statu-quo y desmantelamiento y se ha apreciado un incremento de las políticas y prácticas proteccionistas, además del riesgo que significan los proyectos legislativos de claro corte proteccionista y

discriminatorio que se tramitan en el Congreso de los Estados Unidos. Esto pone en tela de juicio la credibilidad misma de la Ronda Uruguay.

Tampoco se han registrado avances para asegurar progresos paralelos en las áreas monetaria y financiera, en las que fácilmente podrían verse anulados los beneficios eventualmente obtenidos en el campo comercial.

La necesidad de considerar el vínculo deuda-comercio ha quedado en grandes abstracciones y no se ha llegado a resultados concretos, a pesar de que en los organismos financieros que supervisan programas de ajuste dicho vínculo parece estar muy claro, en los ámbitos conceptual y operativo.

La Ronda Uruguay constituye una buena oportunidad, la única quizás que tenemos por delante, para tratar de resolver multilateralmente algunos de los problemas comerciales que enfrenta la región. En ese sentido empeñamos todos nuestros esfuerzos para respaldar la acción de los países de la región en esa dirección. Sin embargo, no sería prudente para los países en desarrollo, incluyendo los latinoamericanos, cifrar esperanzas desmedidas sobre sus posibles resultados.

Las negociaciones comerciales internacionales siguen siendo básicamente instancias donde se enfrentan relaciones de poder y los países en desarrollo no han podido en esta oportunidad de la Ronda Uruguay, como tampoco en rondas comerciales anteriores, identificar y ejercer un poder de negociación que pudiera equilibrar las relaciones de poder tradicional que existen entre las Partes Contratantes del GATT.

Pensamos asimismo y quisiéramos destacarlo, que esa falta de poder negociador por parte de los países en desarrollo y por ende los de América Latina y el Caribe, responde básicamente a serias limitaciones que existen actualmente en el *contenido* y las *modalidades* de la negociación internacional tradicional.

En cuanto al contenido, un elemento central y paradójico de las negociaciones en el marco del GATT es que todo lo que los países en desarrollo

exportan es objeto de negociación o existen reglamentaciones muy precisas y disciplinas específicas que condicionan su comercialización. Por ejemplo, si un país exporta textiles existe el Acuerdo Multifibras que contingenta y regula su comercialización. Si exporta carnes, existen cuotas globales o cupos bilaterales. Si se trata de productos lácteos, existe un convenio de precios mínimos. En el caso del acero, existen restricciones voluntarias, etc. Podríamos hacer una larga lista para todos los productos exportables de la región.

Lo paradójico es que todo lo que la región importa del mundo industrializado sean bienes de capital, tecnología, centrales hidroeléctricas, proyectos llave en mano en general, flotas de aviones, para no citar sino algunos ejemplos solamente, no son nunca objeto de negociación en el marco del GATT. En muchos casos estos productos ingresan a la región a través de otros mecanismos, llámense éstos licitación pública, contratos de empresa a empresa o de gobierno a empresas, a través de transnacionales o subsidiarias, etc. Muchas veces estas importaciones, por ser parte integral de proyectos de desarrollo, ingresan libres de todo gravamen, sin que por esto los latinoamericanos contabilicemos nuestra contribución a la liberalización del comercio mundial o exijamos la debida reciprocidad. Esta situación de que todo lo que tenemos y exportamos es objeto de negociación en el GATT, mientras que casi todo lo que compramos entra sin negociación previa, justifica, en gran medida, la posición que tradicionalmente han asumido y seguirán asumiendo los países industrializados en las negociaciones multilaterales, de que los países en desarrollo tenemos muy poco que ofrecer. Esta asimetría nos condena en muchos casos a convertirnos, desde el inicio de las negociaciones, en demandantes y a refugiarnos en los conceptos tradicionales del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo.

Si bien el poder de compra conjunto de la región puede aparecer insufi-

ciente en términos globales, estudios recientes que hemos elaborado en el SELA con la UNCTAD y la CEPAL demuestran claramente que otra es la situación cuando se le mira en forma desagregada y en relación a la dependencia que tienen los países industrializados respecto de América Latina para la colocación de ciertos productos o grupos de productos. Aparecen, entonces, productos de gran sensibilidad para muchos países que vale la pena tener muy presente.

Una revalorización por parte de la región de ese poder de compra que tenemos pero no utilizamos y de su integración plena al proceso de negociación, podría darle a los países de América Latina y el Caribe ese necesario poder de negociación del que tanto hemos hablado, pero poco hemos hecho para materializar, de tal manera de darle una nueva dimensión y alcance al proceso negociador.

A las limitaciones vigentes con relación al contenido de la negociación, también se suman importantes deficiencias con relación a las modalidades actuales de la negociación internacional.

Elas radican fundamentalmente en la excesiva fragmentación del tratamiento —por temas y en grupos— del proceso negociador, que provoca la pérdida de una visión global de las propuestas y de las concesiones, las cuales se ven limitadas al ámbito exclusivo de cada grupo.

Creemos firmemente que sólo una visión de conjunto de las negociaciones en todos los grupos, puede dar a los que toman decisiones en los países la oportunidad de evaluar los costos y beneficios de posibles concesiones comerciales. Si las concesiones que deben hacerse en, por ejemplo, el sector agrícola, pudieran ser analizadas por los países industrializados a la luz de los beneficios que se recibirían en otros grupos de negociación como consecuencia de ellas, y no, como ahora, dentro de un marco exclusivamente agrícola, esto le daría otra dimensión y alcance al proceso negociador. Esa visión global de costos y beneficios podría des-

bloquear problemas y dificultades a nivel de cada grupo negociador que limitan actualmente el alcance de lo posible.

Como ya se mencionó, la Secretaría Permanente está realizando junto con la CEPAL y la UNCTAD, estudios que demuestran la existencia de un importante poder de compra regional que, adecuadamente utilizado, puede fortalecer la capacidad negociadora de América Latina y el Caribe, siempre que exista una clara voluntad política orientada hacia ese fin. La Secretaría hará conocer oportunamente al Consejo Latinoamericano el resultado de estos estudios y formulará las propuestas que de allí se deriven. Además, continuará prestando asistencia técnica a los países de la región sobre la Ronda Uruguay y promoviendo la consulta y la coordinación entre ellos sobre sus principales temas.

c Industrialización

La definición de políticas industriales ha pasado a constituir uno de los desafíos más importantes para superar la crisis del endeudamiento y las consecuencias de las políticas de ajuste que se han aplicado para enfrentarla. La incertidumbre que predomina a escala global por la veloz transformación tecnológica, incorpora nuevas complejidades a la tarea de la industrialización futura. La respuesta a las necesidades básicas insatisfechas de importantes sectores de la población latinoamericana introduce otra exigencia urgente. El doble desafío de alcanzar competitividad internacional y satisfacer las demandas básicas exige una política variada y estable. Cabe señalar que, en los últimos años, la región latinoamericana ha registrado cambios importantes en la estructura manufacturera. Algunos países de la región han experimentado saltos cualitativos en cuanto concierne a la estructura de su industria. Otros han conseguido un relativo éxito en el acceso a los mercados internacionales. Por ello, a diferencia de lo acontecido a inicios de la década de los años cincuenta, cuando se planteó el modelo sustitutivo de importacio-

nes como una opción válida para la región en su conjunto, la actual realidad de la industria manufacturera de América Latina y el Caribe, no permite, por la heterogeneidad existente, plantear un modelo de aplicación uniforme. Por el contrario, frente a diferentes situaciones y realidades, ante estructuras manufactureras diversas, con distintos grados de evolución tecnológica y niveles de producción, es necesario, en el ámbito regional, identificar algunos de los grandes temas que deben formar parte de las estrategias nacionales o sub-regionales en materia industrial. Tales temas corresponden a las principales preocupaciones que se observan en los centros industriales tanto de los países avanzados cuanto de las naciones en desarrollo.

Las estructuras industriales de la región resultan a todas luces inadecuadas para enfrentar los desafíos internos y externos. Las sucesivas transferencias de recursos por servicio de la deuda no han permitido disponer de los niveles adecuados de ahorro e inversión para atender apropiadamente las raíces del problema industrial. No ha sido posible, en consecuencia, modernizar la estructura industrial, incorporar y desarrollar innovaciones tecnológicas y hacer posible una mayor competitividad internacional y un grado mayor de articulación nacional y regional. Por otro lado, los núcleos dinámicos de exportación no tradicional suelen incorporar escaso valor agregado; tienen pocos encadenamientos con el resto del aparato productivo; y, su competitividad está determinada por la abundancia de tales recursos naturales y por una mano de obra barata y poco calificada.

A diferencia de los países desarrollados, el problema principal de la región no es la reconversión de industrias maduras. Algunos sectores y empresas sin duda lo requieren. Pero el énfasis debe colocarse en el desarrollo de nuevas actividades, la innovación y la competitividad, dentro del contexto de un proceso gradual en virtud del cual se establezcan condiciones propicias para el cambio es-

tructural y se apliquen políticas que canalicen los recursos existentes hacia actividades seleccionadas.

Un rango inherente de los actuales cambios tecnológicos es la redefinición de los límites clásicos de la industria manufacturera. La selectividad debe operar con un concepto nuevo de «sector» industrial. Las fronteras se han hecho difusas, cobrando gran significación las interrelaciones de ésta con la agricultura, la minería y, particularmente, los servicios. La meta no es la industrialización *per se*, sino elevar la productividad, la competitividad y crear una dinámica de cambio basada en la expansión del aparato productivo y la participación del conjunto de la sociedad en el desarrollo nacional.

Los trabajos que hemos emprendido toman en consideración la Declaración de la Reunión de Coordinación Regional previa al Segundo Período de Sesiones de la Conferencia General de la ONUDI, la que se realizó en la sede de la Secretaría Permanente, en Caracas del 19 al 21 de octubre de 1987. Los países de la región convinieron en algunos conceptos de base importantes que conviene destacar: *i* el limitado incremento de la participación de los países en desarrollo en el total de la producción industrial mundial; *ii* el riesgo de que América Latina quede al margen de la revolución tecnológica industrial en marcha; *iii* la relación directa existente entre innovación y desarrollo en el sector manufacturero; *iv* el condicionante de la deuda externa para lograr el cambio del sector industrial; y, *v* la necesidad de mantener la política de la ONUDI dentro del conjunto de principios y compromisos que inspiraron su creación, evitando las desviaciones que puedan desvirtuar los propósitos básicos para los cuales tal organismo fue concebido.

La necesaria discusión de este tema central para lograr una acción coherente y homogéneas debe ser promovida a nivel de todos los actores del proceso de industrialización. En este campo, quizás más que en ningún otro, se necesita el trabajo conjunto de los organismos regionales para ge-

nerar un enfoque renovado y un tratamiento en profundidad de este tema central del desarrollo. La Secretaría Permanente continuará realizando un esfuerzo en estos sentidos.

d Cooperación regional

Esta reunión ordinaria del Consejo es el momento más apropiado para evaluar con objetividad y perspectiva lo que se ha hecho en el SELA en materia de cooperación regional a lo largo de estos últimos doce años, sobre todo si es que ésta se concibe como base desde la cual puede tener proyección y credibilidad la presencia internacional de América Latina y el Caribe. Sin embargo, si el tiempo disponible no fuese suficiente para tratar este tema con la atención y detalle que seguramente merece, sería mi aspiración motivar una decisión del Consejo para realizar una reunión especial para analizar y evaluar en su conjunto el proceso de cooperación regional, en el cual participarían además de los Estados Miembros los organismos de cooperación e integración.

Una primera constatación es que, con el correr de los años, el SELA se ha visto involucrado —a través de un número creciente de Decisiones del Consejo— en un espectro muy amplio y disímil de acciones puntuales de cooperación regional, las cuales van desde el intento de diseñar una estrategia regional en la materia, hasta proyectos específicos como la biotecnología, el germoplasma, los productos farmacéuticos, el desarrollo forestal, para no mencionar sino algunos.

Desde la aprobación del primer programa de trabajo del SELA en 1976 se aprecia este fenómeno de atomización y esto es así, porque concebido el SELA como un organismo para la acción, distintos países trajeron las iniciativas de su interés y las concretaron con otros países en Comités de Acción con propósitos muy prácticos y específicos.

Sin que esto sea negativo —todo lo contrario— es preciso que ahora se encuentre un hilo conductor a esta

actividad en el marco del SELA. Los Estados Miembros, en el seno del Consejo, tienen la tendencia a acompañar decisiones por consenso respecto a iniciativas de cooperación regional, antes que oponerse a ellas. Pero, el amplio espectro de mandatos y actividades que el Consejo le ha encomendado a la Secretaría Permanente no cuenta, en la mayoría de los casos, con un compromiso político y una voluntad claramente definida por parte de los Estados Miembros para implementarlos. Lamentablemente, en algunos casos el nivel de especialización en los temas de los interlocutores que participan en el análisis de las actividades propuestas y en las decisiones que se adoptan no ha sido siempre el más idóneo, por lo menos en el pasado.

Este último hecho se agrava más si se examinan los Programas Bienales de Cooperación Regional, los cuales si bien tienen objetivos que pueden ser muy válidos, han sido, en la práctica, la sumatoria de las acciones puntuales de interés de grupos de países presentadas en una decisión que da la impresión de un acuerdo de todos los países que componen el SELA. Pero, nuevamente, estos Programas Bienales tampoco tienen un eje central que les dé coherencia, ni el respaldo político y financiero de los gobiernos, como fácilmente podrá concluirse al examinar el informe de actividades de Cooperación Regional que presenta la Secretaría Permanente (SP/CL/XIV.O/DT N° 18).

Corolario de lo expuesto es que los avances en el campo de la Cooperación Regional han sido limitados. Hay un vasto número de decisiones y actividades que nunca han podido llevarse a nivel de ejecución, a pesar de la buena voluntad y esfuerzos desplegados por la Secretaría Permanente. Muchos de estos temas han quedado en grandes abstracciones que llegan al Consejo año tras año, desvirtuando este ejercicio y afectando negativamente la credibilidad del SELA como mecanismo operativo. De allí que sugerimos y promovemos que los gobiernos de los Estados Miembros efectúen, en el seno del Consejo, o

en una reunión especial, una profunda revisión de este tema y tomen las decisiones pertinentes para revertir la situación actual.

El SELA necesita encontrar los medios para desarrollar sus objetivos en el campo de la cooperación regional para ajustarse al espíritu y a la intención del Convenio de Panamá; por ello es preciso hacer un esfuerzo serio para definir el contenido y las orientaciones de la cooperación regional, en el contexto en el que me he permitido plantear este informe. La región carece actualmente de un estado de situación global de qué es lo que está pasando en materia de cooperación ¿Dónde se está avanzando y dónde se está retrocediendo? ¿Cuáles son las prioridades y hacia dónde se dirigen o canalizan los principales esfuerzos y recursos? ¿En qué campos se están duplicando esfuerzos o no se está haciendo nada? ¿Qué resultados, beneficios y costos están surgiendo de los diversos programas? etc.

Como una primera acción, los Estados Miembros podrían encargarle a la Secretaría Permanente presentar al Consejo Latinoamericano un documento sustantivo y analítico sobre la situación de la cooperación regional que sistematice todas esas actividades, responda a los interrogantes señalados y sugiera líneas de acción futura. Dicho informe, que debería ser periódico, requiere una coordinación muy estrecha entre los diversos organismos involucrados en este campo, para recolectar información actualizada y ordenada de todas las actividades regionales de cooperación, sobre las cuales se efectuaría un seguimiento y evaluación. La Secretaría Permanente, con el apoyo del PNUD, ha iniciado ya algunas acciones preliminares en esta dirección, que seguramente facilitarían las tareas en caso de recibir el visto bueno de los Estados Miembros para este ejercicio. Al reiterar mi convicción de que la puesta en marcha de distintos Comités de Acción es un hecho positivo para el SELA, para los países involucrados en ellos y para la región, recuerdo también que estoy persuadido de que no es posible ni conveniente

encasillar *todas* las actividades de cooperación regional en los límites estrechos de un mecanismo institucional, cualquiera que éste sea.

Lo que resulta indispensable es que, junto a las iniciativas concretas y puntuales de países o grupos de países para crear Comités de Acción u organizaciones derivadas de ellos, haya un eje central que guíe y oriente esos esfuerzos, sobre todo si la cooperación se la concibe como una herramienta idónea que contribuya a la superación de atrasos estructurales de los países y de la región, a estimular la integración de América Latina y el Caribe y nos ayude a tener una presencia internacional más sólida, creíble y eficaz.

En este orden de ideas, pienso que uno de los más urgentes atrasos estructurales que la región debe resolver es el de superar su condición periférica. Esto significa avanzar en el proceso de industrialización y acceder al desarrollo tecnológico, pues solamente una transformación y modernización de la base productiva permitirá que América Latina y el Caribe puedan cambiar cualitativamente su inserción en el sistema de relaciones internacionales, en un mundo en constante y rápida mutación.

Un componente importante de las acciones de cooperación regional que se hagan dentro del SELA podrían estar presididas por esta trilogía que resume un problema estructural de la región, lo cual, a mi juicio, representa un desafío de grandes dimensiones para la capacidad de concertación política y de acción de los Estados Miembros del SELA.

Afirmo lo anterior, pues pienso que una primera cuestión a despejar es cuál es el tipo de industrialización para América Latina y el Caribe vistos los cambios que los avances de la ciencia y la tecnología están imponiendo hoy y, seguramente, impondrán mañana.

Una segunda cuestión está relacionada con los recursos necesarios para tal empresa. ¿Cómo la región evita que su capacidad de ahorro y de inversión sea succionada desde fuera vía tasas de interés y deterioro de los términos del intercambio?

Un tercer asunto es el relativo a cómo preservar los mercados nacionales y el regional para el desarrollo de nuevas y más avanzadas tecnologías y servicios que apuntalen la nueva industrialización, sin tener que enajenarlos en aras de una ortodoxia que se predica pero que, evidentemente, no se practica. Simultáneamente, es preciso que la región logre fortalecer las posibilidades de acceso al mercado mundial de sus manufacturas, pues esa es la única forma de cambiar cualitativamente su inserción internacional.

Como se puede ver, este eje central para las tareas de cooperación regional en el marco del SELA involucra acciones en temas financieros, monetarios, comerciales, tecnológicos, íntimamente interconectados entre ellos, así como acciones hacia adentro y hacia afuera de la región. Pero, por encima de todo, reflejarían un esfuerzo *desde adentro* de la región para desarrollarse e incrementar su presencia internacional.

Resulta obvio que la envergadura de las tareas que este eje central reclama, superan largamente a la Secretaría Permanente y reclaman la colaboración de todas las partes del Sistema, tal como lo hemos venido promoviendo desde el comienzo de nuestra gestión.

En función del examen que me permito proponer, así como de sus conclusiones, el Consejo Latinoamericano podrá orientar las acciones de cooperación regional, a fin de que constituyan una herramienta útil y eficaz de la nueva estrategia de desarrollo que la región reclama.

e Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

Antes de finalizar mi referencia sobre la cooperación regional quiero recordar que existe un conjunto de decisiones que el Consejo Latinoamericano ha adoptado, desde la creación del SELA, con el propósito de otorgar la necesaria importancia y prioridad al tema de la cooperación técnica entre países en desarrollo. La seguridad y la independencia económica regional requiere, indudablemente, de un sos-

tenido y muy concreto proceso de cooperación entre los países latinoamericanos y del Caribe. La tarea confronta problemas de índole técnica, administrativa y financiera. La movilización de recursos humanos y la nueva manera de afrontar los problemas del desarrollo que supone impulsar la CTPD, requiere no sólo de una toma de conciencia al nivel de los responsables políticos de la conducción de los Estados sino, también, la concientización de los agentes económicos, públicos y privados, y de las administraciones estatales para poner en práctica, para instrumentar decidida y vigorosamente, los compromisos políticos adoptados entre los Estados.

La región ha sido capaz de articular planteamientos coherentes en materia de CTPD, a través de las decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano. Los técnicos y especialistas han podido adelantar un conjunto de proyectos, algunos de ellos en el ámbito de la tecnología más avanzada, para afrontar, con respuestas propias, los desafíos del desarrollo, del progreso técnico, de la innovación. Es decir, existen elementos esenciales, en lo político y en lo técnico, para mirar con confianza hacia adelante lo que puede significar la CTPD como un mecanismo adecuado de respuesta y de desarrollo regional. Pienso en consecuencia, que la decisión de los gobiernos de designar al SELA como el punto focal de América Latina para la CTPD, tiene que ser ahora consolidada a través de acciones audaces que hagan frente a la principal dificultad que enfrenta esta modalidad de cooperación y que tiene que ver con las limitaciones de carácter financiero que acompañen la ejecución de los proyectos identificados. En esta dirección, nos pro-

ponemos nuevamente presentar a los gobiernos la propuesta de constituir un mecanismo financiero de apoyo a la CTPD, compuesto principalmente por recursos en moneda local que posibilite, en el corto plazo, la movilización de los expertos y la puesta en marcha de las acciones.

f La relación internacional de América Latina y el Caribe

La relación con otros países y grupos de países debe ser un área de preocupación esencial para la región. El poder de negociación de América Latina y el Caribe debe expresarse, no solamente en los foros internacionales, sino en el diálogo y negociación con los países industrializados, sean éstos de economía de mercado o centralmente planificada. Además hay que tener en cuenta las posibilidades que otras regiones del mundo pueden ofrecer al desarrollo de América Latina y el Caribe. En particular, el diálogo con el Sur aún se encuentra en estado embrionario.

El avance en todos estos frentes depende, en lo principal, de la propia región. Es su capacidad de persuadir a los Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón, al bloque socialista, a China, a Asia o a África para dialogar y negociar la que permitirá avanzar y defender sus intereses. La concertación política regional debe ser capaz, también, de elaborar una agenda, de definir la estrategia de negociación y de dotarse de los instrumentos operativos necesarios para negociar conjuntamente con terceros países.

Esta es una tarea ineludible de la región y de nadie más. Compete esencialmente a los Estados Miembros afrontar el reto. Hace ya tiempo que escuchamos a otros países o grupos de países decir que no hallan interlo-

ctor válido en América Latina, y esta no es una situación que nos dé credibilidad internacional.

La Secretaría Permanente ha procurado, y continuará haciéndolo, tender puentes de comunicación y entendimiento con terceros países. Corresponde a los Estados Miembros darle contenido y proyección al diálogo, ejerciendo allí el poder de negociación conjunto.

Es para esta tarea que el SELA fue creado. Es el foro de América Latina y el Caribe para la concertación política el que permitirá conformar la agenda para establecer el diálogo y generar las condiciones adecuadas para la negociación.

g Escenarios prospectivos

La acción conjunta de América Latina y el Caribe debe contar con escenarios prospectivos que permitan el diseño de políticas alternativas. Si hay algo claro es que la proyección de las tendencias prevalecientes arroja resultados negativos para América Latina y el Caribe, por lo que se vuelve cada vez más urgente y perentorio el examen de los escenarios y las políticas alternativas que posibiliten la transformación de esas perspectivas.

Es un gran desafío colectivo.

La Secretaría Permanente ha convenido con otros Organismos Regionales en aunar esfuerzos para la realización de estos ejercicios y elaborar propuestas en base a sus resultados. No obstante, queremos dejar en claro que no se trata simplemente de nuevos estudios o ejercicios académicos, sino de un área de la mayor importancia para la formulación y, sobre todo, para la convergencia de las políticas nacionales.

Reflexión de Lima

La siguiente declaración fue suscrita por los Jefes y Representantes de los Organismos Regionales de Integración, Cooperación y Coordinación de América Latina y el Caribe, reunidos en la ciudad de Lima, el 21 de julio de 1988.

REFLEXION DE LIMA

Los Jefes y Representantes de los Organismos Regionales de Integración, Cooperación y Coordinación de América Latina y el Caribe;

Reunidos en la ciudad de Lima, en respuesta a la convocatoria del señor Presidente de la República del Perú, Dr. Alan García, en un Encuentro por la Unidad de América Latina y el Caribe;

Luego de un extenso intercambio de ideas sobre la situación de América Latina y el Caribe y sus perspectivas, hemos coincidido en lo siguiente:

La región continúa enfrentando una seria crisis que por su duración, profundidad y extensión tiene un carácter estructural, que amenaza su soberanía, su participación plena en el concierto internacional, sus posibilidades de desarrollo y deteriora el nivel de vida de su población, atentando contra la consolidación de sus procesos democráticos.

A las debilidades estructurales de la región se añade un contexto económico mundial caracterizado por un lento crecimiento y considerables desbalances macroeconómicos en los países industrializados; una insuficiente reactivación del comercio internacional y el incremento de tendencias proteccionistas y prácticas comerciales desleales que desplazan a la región de mercados tradicionales; altas tasas de interés en términos reales; contracción de los flujos de capital hacia la región, tanto de la banca privada internacional como de los organismos financieros multilaterales; precios de exportación de productos fundamentales para la región a niveles deprimidos, caída de los términos de intercambio y grandes incertidumbres con relación a los tipos de cambio, con sus efectos distorsio-

nantes para América Latina y el Caribe.

La deuda externa, en su tratamiento actual, constituye uno de los más grandes obstáculos para el desarrollo de la región. En consecuencia, para lograr un crecimiento sostenido y coherente es necesario revertir la transferencia neta de recursos que América Latina y el Caribe viene efectuando hacia el mundo desarrollado.

La región enfrenta serios desafíos de índole social como consecuencia del deterioro del nivel de vida de su población que ha conducido a la marginación y a la pobreza absoluta de amplios sectores sociales. El descenso en los niveles de educación constituye una severa restricción para el futuro de los países de la región y para el mantenimiento de la identidad cultural latinoamericana. La producción, tráfico, y especialmente el consumo de estupefacientes en los países industrializados, que genera grandes volúmenes de dinero, amenaza con corromper la moral de la sociedad latinoamericana y atenta contra sus instituciones democráticas. Frente a la magnitud de los problemas que enfrenta la región, el gasto excesivo en armamentos es inadmisibles.

La situación que vive América Latina y el Caribe exige de un esfuerzo regional que a través de la coordinación, concertación e integración, entendida como un proyecto político, lleve al diseño de una nueva concepción de desarrollo que se refleje en las políticas nacionales de cada uno de los países latinoamericanos y promueva una adecuada participación de la región en la economía internacional. Particular atención deberá darse a la situación de los países de menor desarrollo que precisan de un especial esfuerzo de cooperación y solidaridad de toda la región.

Enfocar la integración regional exige la necesidad de pensar en soluciones desde una perspectiva de globalidad, lo cual demanda una revisión conceptual que incorpore etapas y variantes bilaterales, subregionales, sectoriales y, principalmente, que asimile los cambios que se han producido

en los sistemas de producción y comercialización internacionales. Esta concepción del desarrollo exige un tratamiento de la deuda externa que conlleve la limitación de las tasas de interés, el reconocimiento del valor real de la deuda y la vinculación de su servicio a la capacidad de pago. También implica organizar y ejercer el poder negociador regional en materia comercial, lo que permitirá desarrollar negociaciones comerciales complementarias a las de la Ronda Uruguay. Por otro lado, es imprescindible la reestructuración y transformación del aparato productivo que conlleve la utilización racional del avance tecnológico.

Dicha concepción deberá contemplar una distribución más equitativa de los costos y frutos del progreso, en el marco de un proceso participativo en el que se logre un consenso sobre las aspiraciones nacionales en los campos político, económico y social. La región debe asumir el compromiso de erradicar la pobreza absoluta, elevar el nivel educativo y preservar la identidad cultural latinoamericana. Para hacer frente al problema del narcotráfico se requiere una acción corresponsable y coordinada entre los países consumidores y productores. La diversidad y profundidad de los problemas de América Latina y el Caribe exigen una gran movilización de su potencial y recursos propios. A los Gobiernos corresponde llevar adelante una actitud decidida y concertada para hacerla posible. A los Organismos Regionales toca un papel activo en la proposición de soluciones en las diferentes áreas de su competencia, coordinando su accionar en el marco de un sistema que permita la mejor utilización de sus capacidades. Acogemos con beneplácito la propuesta del señor Presidente del Perú de articular una posición concertada regional sobre una agenda para un diálogo de alto nivel político con los Estados Unidos de América, que enfrente los grandes problemas del continente, tales como el desarrollo, la deuda externa y el narcotráfico. Nos comprometemos a brindar el apoyo técnico que los gobiernos requieran para la preparación de dicho diálogo.

Los Jefes y Representantes de los Organismos Regionales de Integración, Cooperación y Coordinación agradecemos al Presidente de la República del Perú, Dr. Alan García, a quien reconocemos su permanente esfuerzo por la unidad e integración de América Latina, la invitación a este primer Encuentro por la Unidad de América Latina y el Caribe, el que nos ha permitido reflexionar de manera conjunta sobre la situación y el futuro de la región.

Senador Andrés TOWNSEND, Secretario General del Parlamento Latinoamericano; Carlos PEREZ DEL CASTILLO, Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); Gert ROSENTHAL, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Embajador Ricardo CAMPERO, Presidente del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Norberto BERTAINA, Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Jaime SALAZAR MONTOYA, Coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC); Galo MONTAÑO PEREZ,

Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF); Angel SERRANO, Secretario General del Fondo Andino de Reservas (FAR); Jaime QUIJANDRIA, Secretario General Adjunto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); Carlos GARATEA YORI, Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE); Gabriel SANCHEZ SIERRA, Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE); Haroldo RODAS, Director Ejecutivo de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB); Fernando GARCIA, Asistente de la Presidencia del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Jorge GONZALES DEL VALLE, Director Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA); Martín AROCENA, Jefe del Sector Integración del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL); Arturo NUÑEZ DEL PRADO, Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); Eduardo GANA, Coordinador del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL); Pedro MERCADER, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Mario CAMPODONICO, Asesor del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA); Emilio BERRIEL, Representante ante ALADI del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX); Mario BARTUREN DUEÑAS, Director Secretario de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC); Manuel Leandro OLARREAGA, Secretario Ejecutivo del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y Apoyo al Comercio Exterior (PLACIEX); Juan José CARDENAS RONCO, Director Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA); Rolando ARMUELLES, Gerente General de la Multinacional Latinoamericana Comercializadora de Fertilizantes (MULTIFERT); Manuel MANRIQUE, Gerente de Operaciones de Agencia Latinoamericana de Servicios Informativos (ALASEI) y Javier RIOS BURGA, Director del Instituto Latinoamericano de Capacitación Turística (ILCATUR).

El problema de las patentes en el sector farmacéutico

Eduardo White

Director del Centro de Estudios de Desarrollo y Relaciones Económicas Internacionales (CEDREI), de Buenos Aires. Consultor de diversos organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas y asesor de la Asociación Latinoamericana de Industrias Farmacéuticas (ALIFAR).

El artículo que se transcribe es una versión revisada de un informe presentado al Taller de Trabajo sobre Propiedad Industrial, organizado por la Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, del 25 al 27 de noviembre de 1987, y la Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana, efectuada en Caracas, en la sede del SELA, del 11 al 13 de mayo de 1988.

I. La industria farmacéutica transnacional y el sistema de patentes

A diferencia de las empresas transnacionales que operan en otros sectores, las del sector farmacéutico consideran a las patentes como un instrumento central en su estrategia. La competencia en esta industria se basa en esfuerzos permanentes de diferenciación de productos en los que la investigación y desarrollo de nuevos productos tienen un papel clave. Sin embargo, en contraste con otros sectores, los costos de imitación y las economías de escala no funcionan bien como métodos de apropiación de las innovaciones y como barreras a la entrada de competidores: gran parte de las innovaciones basadas en la síntesis o modificación de sustancias son de relativamente fácil reproducción por empresas con poca o inclusive nada capacidad de investigación. Por otro lado, las patentes han venido ganando importancia a medida que se ha ido consolidando el proceso de internacionalización de las grandes firmas de los países industrializados: la posibilidad de conseguir patentes en el mayor número posible de países asegura a las empresas líderes el control de dichos mercados permitiéndoles elegir el modo de penetración más conveniente, ya sea produciendo en los mismos

o explotándolos desde el país de origen u otras localizaciones. De esta manera es posible maximizar las ventajas de la división del trabajo intrafirma entre plantas dedicadas a la producción de drogas básicas y plantas dedicadas a la formulación de medicamentos, dando lugar a una integración vertical a través del comercio cautivo. Las innovaciones más exitosas pueden alcanzar porcentajes muy altos en las ventas totales de las empresas, basados en los altos precios que es posible fijar mientras no exista competencia. Estos elementos contribuyen a entender por qué las empresas transnacionales asignan una importancia desproporcional respecto de otros sectores al sistema de patentes, y por qué procuran aprovechar todas las posibilidades legales y administrativas que el mismo ofrece para ampliar y prolongar la cobertura protectora de sus innovaciones.

Es frecuente que una única droga sea objeto de varias patentes que tienen por objeto al producto en sí, a sus procedimientos de fabricación, a sus perfeccionamientos y modificaciones, a aspectos tales como sus formas de utilización, etcétera, con lo que logra expandirse el espacio y el tiempo de la patente. Por estas razones se explica que el número de patentes generadas por la industria farmacéutica sea varias veces superior a la cantidad real de innovaciones producidas. De hecho, a pesar de la comprobada decadencia del ritmo innovativo de la industria en las últimas décadas, el ritmo de patentamiento no parece haber decrecido.

Sin embargo, una proporción significativa de las principales patentes que protegían importantes innovaciones de fines de la década del 60 ha comenzado a vencer en los últimos años lo que ha dado lugar a la irrupción de competidores en segmentos todavía rentables, que hasta hace poco eran dominados por una o unas pocas empresas¹. Al mismo tiempo, el proceso de difusión internacional de la tecnología ha permitido el florecimiento de industrias imitadoras en varios países desarrollados de segunda línea y países en desarrollo más adelanta-

dos, en muchos de los cuales no existe una protección legal de las patentes en el sector farmacéutico. Por lo tanto, las empresas transnacionales tratan de evitar que continúe la erosión de sus ventajas competitivas, procurando promover la protección de patentes en dichos países. Esto se refuerza ante las grandes expectativas creadas por las posibles aplicaciones de la biotecnología a la industria farmacéutica, de las cuales se espera pueda surgir una nueva generación de innovaciones².

Es en esta perspectiva que se explica en buena medida el gran interés de las empresas transnacionales del sector farmacéutico por lograr a nivel mundial un sistema de patentes lo más protectoro y uniforme que fuere posible.

Como se acaba de mencionar, son todavía numerosos los países que aún no protegen con patentes a los productos de la industria farmacéutica. Según un informe reciente de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)³ 49 países dentro de una lista incluyendo a los 97 miembros del Convenio de París y a otros 9 no miembros seleccionados, no conceden protección a patentes de productos farmacéuticos. 10 países tampoco conceden patentes a los procedimientos de fabricación de medicamentos. El sector farmacéutico es el que registra mayor número de exclusiones dentro de un conjunto de 19 áreas en las que se han detectado exclusiones. En materias vecinas a la industria farmacéutica se verifica el mismo fenómeno de exclusión de patentes: productos químicos (22 países), métodos para el tratamiento del cuerpo humano (44 países), microorganismos o sustancias obtenidas por procesos microbiológicos (16 países), etcétera.

Significativamente, a pesar de la extendida franja de países que no ofrecen protección a productos y/o procesos farmacéuticos, en 1985 se otorgaron 31.939 patentes de procesos y 6.349 de productos en este sector, representando cerca del 9% de las patentes otorgadas a nivel mundial (el segundo sector en orden de impor-

tancia después del sector químico). La aparente contradicción entre la difundida exclusión de las patentes farmacéuticas y su alto número relativo se explica debido a la fuerte concentración de la producción y las ventas de esta industria en los países desarrollados⁴, en los que desde hace una década se ha fortalecido significativamente la protección de patentes (ver cuadro 1). En la actualidad, la mayoría de los países industrializados cuentan con sistemas bastantes

completos de patentes farmacéuticas, mientras que numerosos países en desarrollo y varios países desarrollados —aunque ninguno de los líderes de la industria mantienen la exclusión total o parcial del sector.

Sin embargo, un examen histórico de la evolución del patentamiento farmacéutico en el mundo revela que, prácticamente sin excepciones, todos los gobiernos han observado siempre con preocupación la relación costo-beneficio social de las patentes farmacéuticas —fomento de la investigación versus creación de monopolios en el área de salud pública— lo que ha significado que el desarrollo de la actual industria farmacéutica se realizado hasta el presente en un marco legal de propiedad industrial marcadamente más débil que el de otros sectores.

Aún en los Estados Unidos, donde la protección de las patentes ha regido invariablemente para el sector, el dilema entre innovación y competencia en el sector farmacéutico ha dado lugar a permanentes debates y tensiones sociales. A fines de los 50, las investigaciones parlamentarias de la Comisión Kefauver encontraron que las patentes originaban los elevados precios y altas ganancias observadas en la industria. La propuesta de la Comisión investigadora fue que las patentes farmacéuticas debían ser limitadas al plazo de 3 años, luego del cual los titulares deberían ceder a todos los interesados licencias obligatorias con una regalía máxima del 8 por ciento. Esta disposición no fue incluida en las Enmiendas a la ley de Medicamentos de 1982, pero tuvo un importante efecto indirecto en los poderes conferidos a la Food and Drug Administration en materia de aprobación y regulación de nuevas drogas, que en parte sirvieron como sustituto de una patente más débil⁵. En la década pasada, el Senador Kennedy y otros impulsaron nuevas investigaciones, de las que surgieron propuestas para limitar la exclusividad de comercialización de las patentes farmacéuticas a los 5 años. Finalmente, en 1984 la Patent Extension and Drug Competition Act trazó un compromiso entre las demandas de

mayor protección de las grandes empresas y los objetivos de mayor competencia: las patentes pueden ahora extenderse en ciertos casos por 5 años más, para compensar el período de examen de la FDA, pero por otro lado se ha facilitado significativamente la entrada al mercado de productos «genéricos», imitados de los originales, al suprimirse la obligación previa de los sucesivos solicitantes de autorizaciones sanitarias ante la FDA de presentar los mismos datos de seguridad y eficacia ya presentados por el primer solicitante, titular de la patente. En 1987 nuevas investigaciones parlamentarias sobre la industria farmacéutica y los precios de los productos patentados revelaron que éstos últimos vienen subiendo 4 veces y media más que el índice general de precios y que las ganancias de las empresas más grandes fueron 3 veces más altas que los incrementos en sus gastos de investigación. Según el Presidente del Comité investigador, el representante Waxman, una alternativa sería adoptar una licencia compulsiva automática desde el inicio del plazo de la patente.

En los demás países desarrollados, la preocupación por los efectos de las patentes en el sector farmacéutico se reflejó en un largo período de exclusión o limitación de la protección, que sólo recientemente ha comenzado a revertirse. Como surge del cuadro anterior, la patente de producto fue introducida en la mayoría de los principales países productores recién durante los últimos 20 años, con la excepción del Reino Unido (en el que rigió, sin embargo, hasta 1978 un sistema de licencias compulsivas, y donde todavía rigen «licencias de derecho» especiales para el sector). En tres de dichos países —Italia, Suiza, Japón— no existían patentes de producto hasta fines de la década pasada, siendo todavía varios los países de la OCDE que limitan la protección a los procedimientos (entre otros, Austria, Australia, Grecia y España hasta 1992, Finlandia, Portugal). Las razones predominantes para la exclusión total o parcial de las patentes farmacéuticas en los países de-

CUADRO 1
Patentamiento farmacéutico en países industrializados

País	Procedimiento	Producto
Estados Unidos	x ^a	x
Canadá	x	x ^b
Suiza	x ^c	x 1977
Alemania	x	x 1968
Francia ^d	x	x 1960
Italia ^e	x 1978	x 1978
Japón	x 1965	x 1976
Suecia	x	x 1978
Dinamarca	x	x 1984
Finlandia ^f	x	x (1995)
Holanda	x	x 1987
Inglaterra ^g	x	x 1949
Austria	x	—
España ^h	x	— (1992)
Grecia ⁱ	x	— (1992)
Portugal	x	—

La x señala los casos en que existe protección. La no indicación de fecha en cada x indica que la protección rige desde las primeras leyes de patentes.

^a La patente de procedimiento no confiere monopolio de importación, y no existe inversión de la carga de la prueba.

^b Desde 1988 se concede patente de producto. El plazo de la patente de origen extranjero es de 10 años. El gobierno puede revocar la patente si los precios son excesivos.

^c Los procedimientos no químicos no fueron patentables hasta 1977.

^d Las patentes farmacéuticas están sometidas a un régimen especial de licencias de oficio, en caso de que los medicamentos no se vendan en calidad o cantidad suficiente o a precios elevados.

^e En marzo de 1978 la Corte Constitucional de Italia declaró la inconstitucionalidad de la norma que prohibía el patentamiento de productos y procedimientos farmacéuticos.

^f La patente de producto rige desde 1995 conforme a la nueva ley de patentes de 1988.

^g El patentamiento farmacéutico fue abolido entre 1919 y 1949.

Un sistema especial de licencias obligatorias exclusivas para drogas (licencias de derecho) rige desde 1977.

^h La patente de producto rige desde 1992, conforme a la nueva ley de patentes de 1986.

ⁱ La patente de producto rige desde 1992, conforme a la nueva ley de patentes de 1987.

sarrollados incluyeron siempre un conjunto de aspectos sociales, económicos y de política industrial. En Suiza, por ejemplo, cumplió un papel muy importante la oposición de las Cajas de Seguro Social; en Alemania, la industria sostuvo durante mucho tiempo que «una protección tan amplia (la protección de las sustancias farmoquímicas) es un obstáculo para el hallazgo de procedimientos nuevos y perfeccionados»⁶; en el Reino Unido, no se otorgaron patentes farmacéuticas durante 30 años, a partir de 1919, a fin de evitar problemas de desabastecimiento de medicamentos originados en el patentamiento alemán durante la primera guerra.

Por otro lado, las tendencias recientes al fortalecimiento del sistema de patentes farmacéuticas en los países desarrollados no podrían haber prosperado sin el apoyo de fuertes factores y estímulos externos. La introducción de patentes en Italia, a partir de una sentencia de la Corte Constitucional de Italia en 1978, se debió a una iniciativa orquestada por las principales empresas transnacionales en la que intervino un importante préstamo internacional; y la larga negociación entre la Comunidad Europea y España sobre el tema fue uno de los aspectos más conflictivos de todo el proceso de adhesión de este país. En el caso de Canadá, la presión de Estados Unidos, recientemente reforzada por un inédito acuerdo de integración económica bilateral, ha provocado fuertes tensiones políticas.

II. Patentes e industria farmacéutica en América Latina

La regulación de las patentes farmacéuticas en las primeras legislaciones latinoamericanas dependió del origen de los modelos heredados o importados de los países industrializados. Los países que se inspiraron en legislaciones continentales europeas, como la francesa, típicamente excluyeron a los fármacos de la protección o la limitaron a los procedimientos de fabricación. Este fue el caso de las leyes de Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y varios otros. En otros países, como Brasil, Colombia y varios

países centroamericanos y del Caribe, las primeras leyes no introdujeron excepciones a la patentabilidad. Sin embargo, la existencia o no de patentes para el sector farmacéutico no tuvo mayor importancia hasta muchas décadas más tarde.

La industria farmacéutica había comenzado a desarrollarse en los países de la región desde los primeros años del siglo, primero sobre la base del acondicionamiento de productos importados, y luego, gradualmente, mediante la formulación de materias primas también importadas y de recursos naturales locales. Pequeñas empresas de capital nacional e importantes institutos estatales especializados en productos biológicos coexistieron con representaciones de casas extranjeras y las primeras filiales de grandes empresas transnacionales que comenzaron a instalarse en los años treinta y cuarenta. Hasta la década del 50, no existían diferencias significativas entre los productos de las empresas extranjeras y nacionales, y estas últimas tenían una participación dominante o importante en la mayoría de los países de la región.

Por ese entonces tiene lugar un cambio decisivo de circunstancias. La ola innovativa internacional de los años 40 y 50 origina una fuerte transformación del mercado terapéutico mundial, que pasa a ser dominado por los antibióticos y las nuevas drogas surgidas de los laboratorios de investigación de los países desarrollados. Este fenómeno es seguido por un proceso de rápida internacionalización de las empresas de dichos países. América Latina es una de las principales áreas de penetración de las firmas transnacionales, que cuentan a su favor con políticas generalizadas de atracción a las inversiones extranjeras.

El sistema de patentes comienza entonces a tener gran importancia como instrumento para controlar la utilización de las nuevas tecnologías. En los países que, como Brasil y Colombia, contaban con un sector bastante significativo de empresas nacionales pero donde la ley de patentes protegía los productos farmacéuticos, la competencia local fue rápidamente desplazada o absorbida por las filiales

extranjeras, y aquellas quedaron en general relegadas a los viejos mercados de productos tradicionales. En cambio, en otros países, como Argentina, Chile y Uruguay, donde los productos farmacéuticos no estaban protegidos por patentes, las empresas nacionales pudieron adaptarse mejor a la irrupción de las empresas transnacionales, no obstante sus desventajas financieras y menor capacidad de comercialización. En todo caso, durante los años 50 y 60 se produjo en América Latina un proceso generalizado de desnacionalización de la industria farmacéutica, impulsado por la rapidez del cambio tecnológico controlado por las empresas extranjeras. Esta tendencia alcanza inclusive a países como México, que contaban con un sistema de patentes poco estricto, pero en los que las ventajas competitivas de las empresas transnacionales no encontraron resistencia significativa en empresas nacionales extremadamente débiles y dependientes.

La situación descrita comienza a alterarse al promediar la década del 60. Por ese entonces, se ha venido produciendo el fenómeno de difusión internacional de las nuevas tecnologías, comentado más arriba, que ha permitido la emergencia de varios países de industrialización tardía, entre ellos Italia, en los que aparece una industria químico-farmacéutica especializada en la reproducción de las innovaciones introducidas en los países más avanzados, actividad permitida por la ausencia de patentes. Esos países «imitadores» juegan un papel crecientemente importante en América Latina, a cuyas empresas nacionales comienzan a abastecer de las nuevas materias primas, hasta entonces cautivas de las empresas transnacionales y sus filiales.

Este nuevo fenómeno coincidió con la iniciación en la región de un ciclo de políticas reactivas ante diversas manifestaciones de dependencia extranjera, que incluyó la revisión de las políticas sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología, y llegó a tocar a las leyes de patentes. El examen de los efectos del sistema reveló invariablemente que estaba do-

minado por patentes de origen extranjero, que en su mayoría no se explotaban o daban lugar a monopolios de importación, prácticas restrictivas en contratos de licencia y precios sobrefacturados en las importaciones. Uno de los sectores más fuertemente criticados fue el farmacéutico. En este período se verificaron, como consecuencia, importantes reformas en las leyes de Brasil, México, los países andinos, Costa Rica y Honduras. En Brasil (1969, 1971) y México (1975) se derogó totalmente al patentamiento en el sector farmacéutico y en otras industrias, al mismo tiempo en que se introducían otras importantes revisiones en el sistema de propiedad industrial. En el Grupo Andino, la Decisión 85 (1974) prohibió la patente de producto farmacéutico y si bien no llegó a eliminar la de procedimiento, derogó el monopolio de importación. En Honduras, se eliminó la patente de producto y se sujetó la de procedimiento a la prueba de la previa explotación (1976). En Costa Rica, la patente farmacéutica se limitó a un año y a condición de que se explotara en el país (1978).

Durante este período los países contaron con un marco internacional propicio para las reformas, basado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (1973), que impulsó el primer intento en la historia de revisión del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, con el fin de adaptarlo a los reclamos y necesidades de los países en desarrollo (1974).

Si bien los laboratorios extranjeros se opusieron siempre a estas reformas, logrando atenuarlas en algunos casos (como en el de la Decisión 85 que no llegó a excluir totalmente el patentamiento farmacéutico), las nuevas políticas pudieron afirmarse, favorecidas por una situación general de crecimiento económico, abundancia de capital y optimismo generalizado en cuanto a metas de industrialización y desarrollo tecnológico nacional.

El cuadro 2 muestra las actuales condiciones de protección de patentes

en el sector farmacéutico de 21 países latinoamericanos, incluyendo todos los miembros de la ALADI y del Mercado Común Centroamericano, y 5 países del Caribe.

De la información surge que:

a Sólo 4 legislaciones admiten el patentamiento de productos farmacéuticos, todas ellas de países centroamericanos y del Caribe.

b La patente de procedimiento de fabricación está generalmente admitida, con la excepción de Brasil e implícitamente, de Costa Rica y Honduras, por los estrictos requisitos para su concesión.

Como es sabido, la existencia de patentes de procedimiento de fabricación como único modo de protección a los productos farmacéuticos no al-

CUADRO 2
Legislación comparada sobre patentamiento en América Latina

País	Protección Sector Producto	Farmacéutico Procedimiento	Monopolio de Importación	Adhesión a la Convención de París
Argentina	No	Si	No	Lisboa
Bolivia	No	Si (1)	No	No
Brasil	No	No	No	La Haya, Estocol.
Chile	No	Si	No	No
Colombia	No	Si	No (2)	No
Costa Rica	(3)	(3)	No (4)	No
Cuba	No	Si	No	Estocolmo
Ecuador	No	Si	(5)	No
El Salvador	Si	Si	Si	No
Guatemala	(6)	Si	(7)	No
Honduras	No	(8)	No	No
Jamaica	Si	Si	Si	No
México	No (9)	Si	No	Estocolmo
Nicaragua	No (10)	Si	No	No
Panamá	Si	Si	Si	No
Paraguay	No	Si	No	No
Perú	No	Si	No (4)	No
República Dominicana	(11)	Si	No	La Haya
Trinidad y Tobago	Si	Si	Si	Lisboa
Uruguay	No	Si	No	Estocolmo
Venezuela	No	Si	No	No

1 No son patentables los procedimientos farmacéuticos salvo que signifiquen originalidad, nuevo invento o aplicación comprobados. Se exceptúan las concesiones de patentes para el procedimiento de elaboración de productos farmacéuticos, cuya originalidad se acredite por certificado de las autoridades competentes del país que hubiere otorgado las patentes originales.

2 La patente no conferirá el derecho exclusivo de importar el producto patentado o el fabricado por el procedimiento patentado. (Dec. 85, Art. 28).

3 Se conceden patentes exclusivamente para procedimientos que se fabriquen en el país.

4 Cualquier persona podrá importar los productos patentados con fines comerciales, mientras el titular de la patente no explota la invención.

5 El titular o licenciatario que cumple con la obligación de explotar la patente podrá oponerse a la importación por terceros del producto patentado o del producto fabricado por el procedimiento patentado.

6 No podrá patentarse compuestos químicos ni composiciones químicas de un producto exceptuando el procedimiento para la obtención del mismo.

7 Las patentes no podrán impedir la importación del producto protegido hasta que éste no se explote en Guatemala.

8 Pueden otorgarse patentes de procedimiento farmacéuticos si el solicitante demuestra explotación en Honduras.

9 Lo estipulado en las fracciones VIII (procesos biotecnológicos), X (químicos) y XI productos químico-farmacéuticos, medicamentos, alimentos para consumo animal, agroquímicos), dejará de tener vigencia en el plazo de 10 años (Art. 2 transitorio).

10 Las patentes se conceden únicamente por el procedimiento y no sobre los productos que puedan obtenerse por un sistema distinto de elaboración. (Ley de Patente, art. 11).

11 Conforme a la ley vigente, las composiciones farmacéuticas y los medicamentos no son patentados, a menos que sean aprobados por la Junta Médica de la República. En la práctica se otorgan patentes.

canza para impedir que las empresas locales no titulares de dichas patentes puedan importar libremente las nuevas materias primas desde fuentes alternativas de abastecimiento, en Italia y otros países. Ninguna de las legislaciones latinoamericanas ha introducido técnicas de reforzamiento de tales patentes, como la extensión de las mismas a los productos, o la inversión de la carga de la prueba, que facilita la demostración de imitaciones a los titulares de las patentes. Por otro lado, las leyes de varios países excluyen explícitamente el monopolio de importación entre los derechos de las patentes (México y los países andinos).

Este cuadro general muestra con respecto al sector farmacéutico una situación parecida a la que predominaba en los países desarrollados unos 20 años atrás; es decir, la de una protección débil, ya sea por su carácter parcial, ya sea por las limitaciones al alcance de las patentes de procedimiento (exclusión del monopolio de importación, no inversión de la carga de la prueba), ya sea por los requisitos o medidas vinculadas con su otorgamiento o con el ejercicio de los derechos.

En este contexto, las empresas nacionales comienzan desde los años 70 a revitalizarse y aumentar su participación en los mercados. A la reducida brecha tecnológica internacional y la debilidad de las restricciones derivadas de patentes se suman en varios países políticos que explícitamente reconocen valor a la existencia de empresas nacionales, ya sea como factor de competencia en el mercado, ya sea como base para el desarrollo tecnológico local.

El mercado farmacéutico latinoamericano alcanza hacia fines de los años 70 un tamaño considerable a nivel internacional. Con ventas por más de 6.000 millones de dólares, representa en 1980 alrededor del 8% del mercado mundial. Tres mercados —Argentina, Brasil y México— llegan a figurar entre los 10 más grandes del mundo. El cuadro 3 presenta datos actualizados sobre los mercados farmacéuticos de varios países de América Latina y la participación en los mismos de las empresas nacionales. Debe advertirse que en varios de ellos aparecen empresas nacionales con las principales subsidiarias extranjeras. Si bien la crisis económica que afecta a América Latina desde principios

de la presente década interrumpe el proceso de crecimiento e integración del sector, perjudicado por la escasez de divisas, los controles más estrictos de precios y el estancamiento de la demanda, las empresas nacionales han comenzado a recuperar posiciones.

En el cuadro 4 se observa el fenómeno de crecimiento relativo de la participación de las empresas nacionales en los tres mercados más importantes de la región: Argentina, Brasil y México.

En los demás países de la región, la presencia de empresas locales no es despreciable y juega ya en muchos casos un papel significativo en programas gubernamentales de fabricación de medicamentos esenciales, mantenimiento de precios competitivos, sustitución de importaciones y control de la sobrevaloración de materias primas. Del mismo modo que en la experiencia anterior de los países desarrollados, la exclusión o limitación del patentamiento farmacéutico no es, por lo tanto, una simple manifestación de nacionalismo económico o de proteccionismo del empresario local. Los límites al patentamiento en este sector son funciona-

CUADRO 3
Industria Farmacéutica Latinoamericana: Volumen y Estructura del Mercado (1986-1987)

	Volumen del Mercado			Número de Laboratorios				Porcentaje de participación nacionales en el de los laboratorios		Ubicación en el ranking de ventas del mercado privado de los cuatro laboratorios nacionales de mayor envergadura
	(Millones US\$)	Privado (en %)	Institucional (en %)	Nacionales			Total Laboratorios	Mercado privado	Mercado Institucional	
				Privados	Estatales	De Capitales extranjeros				
Argentina	1.300	96	4	142	1	53	196	53	n.d.	1; 2; 5; 9
Brasil	1.695	88,5	11,5	123	26	77	226	18,5	n.d.	3; 30; 35; 44
Chile	130	90	10	35	1	36	72	43	80	1; 2; 3; 6
Colombia	344	75	25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12	n.d.	17; 28; 36; 38
Costa Rica	51	50	50	21	—	4	25	(16)		n.d.
México	1.178	80	20	217	3	71	291	15	60	15; 17; 32; 39
Panamá	55,5	50	50	3	—	2	5	28	16	n.d.
Paraguay	80	80	20	45	—	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1; 2; 3; 4
Perú	284	67	33	45	1	18	64	24	40	3; 7; 15; 21
Uruguay	86	25	75	49	—	26	75	35	n.d.	n.d.
Venezuela	264	84	16	44	2	33	79	23	n.d.	17; 23; 25; 31

Fuente: ALIFAR.

CUADRO 4
Argentina, Brasil y México: Participación de las empresas nacionales y transnacionales en el mercado privado, 1977-1986 (primeras 50 empresas). Valores expresados en porcentajes respecto del mercado total

Países	Empresas Nacionales		Empresas Transnacionales	
	1977	1986	1977	1986
Argentina	30,75	43,37	51,48	45,30
Brasil	6,89	12,18	70,39	75,88
México	4,99	8,67	75,47	78,76

Nota: Se unificaron las ventas de aquellos laboratorios que pertenecen a un mismo grupo empresarial.

Fuente: White, Eduardo; «Las empresas farmacéuticas transnacionales en Argentina, Brasil y México» CEDREI, 1988.

les a políticas de salud pública y defensa de los consumidores, y constituyen también una condición para el desarrollo industrial.

III. Los nuevos factores

Sin embargo, este proceso gradual de conquista de una mayor autonomía industrial y tecnológica en la industria farmacéutica comienza a encontrar nuevas limitaciones al promediar los años 80, a medida que la crisis económica avanza en la región, se agrava el endeudamiento externo y las políticas de desarrollo industrial comienzan a debilitarse.

Coincidentemente, la posición de los países desarrollados frente al tema de la propiedad intelectual se ha venido endureciendo. Como se ha comentado, desde fines de la década pasada, al mismo tiempo que se completaba el ciclo de reformas en América Latina, la protección de las patentes, y especialmente las del sector farmacéutico, se ha fortalecido y expandido gradualmente entre los países de la OCDE, llegando inclusive a introducirse en países que han venido sirviendo de fuente de aprovisionamiento de materias primas, como Italia, España y países escandinavos. El debate internacional sobre el sistema de patentes, impulsado desde principios de los años 70 por los países en desarrollo, cambia de dirección: los países desarrollados se niegan ahora a revisar el Convenio de París y a negociar propuestas conexas, como los Códigos de Transferencia de Tecnología sobre Empresas Transnacionales. Los términos de la discusión se van invirtiendo. Los paí-

ses industrializados pasan de una posición defensiva a una de bloqueo, y finalmente parecen haber retomado la iniciativa.

Un factor decisivo en esta evolución ha sido la irrupción como protagonista en las actuales discusiones, del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, en el que las empresas transnacionales, y en particular las del sector farmacéutico encuentran un aliado activamente interesado en proteger su intereses internacionales. El primer paso en este sentido fue la nueva Ley de Comercio adoptada en 1984. Esta ley amplió considerablemente los poderes coercitivos y de represalias del Presidente en materia comercial. Entre otras cosas, el Presidente de los Estados Unidos puede excluir ahora de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para países en desarrollo a aquellos «que no brinden un acceso equitativo y razonable a sus mercados y recursos básicos, y no provean medios legales y efectivos para que los extranjeros hagan valer su derechos exclusivos de propiedad intelectual, como patentes y marcas».

Las represalias pueden ir más allá del retiro de concesiones del SGP e incluir la imposición a alza de aranceles aduaneros o barreras productivas contra cualquier clase de productos, el subsidio a exportaciones en mercados naturales de países «infractores», y el condicionamiento de la ayuda de organismos financieros internacionales.

La cuestión de la protección de los derechos de propiedad intelectual pasa a tener cada vez más importancia dentro de estos planteamientos, co-

brando autonomía respecto de otros temas con los que aparecía más vinculada originalmente. A principios de 1986, una «Declaración de la Administración Sobre Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual de Estados Unidos en el exterior», expresó alarma por la pérdida relativa de competitividad internacional de la industria norteamericana, especialmente en los sectores de alta tecnología, y recomendó que, para recuperar su vitalidad, dichos sectores debían lograr una protección adecuada en el resto del mundo, cuyos mercados son considerados fundamentales para las exportaciones de tales industrias. Entre los sectores más desprotegidos se menciona a la industria farmacéutica.

Para tales fines, se decidió reprimir las «violaciones extranjeras de la propiedad intelectual» americana, expresando que «se usarán todas las armas a nuestra disposición para defender nuestros derechos e intereses». Dando como ejemplo a la «piratería» de productos farmacéuticos, el Secretario de Comercio dijo que el gobierno norteamericano «no tolerará el robo de ideas». La estrategia anunciada consiste en un tratamiento de «carrots and sticks» (zanahorias y palos) aunque abundan más los segundos: una serie de amenazas de represalias, como las ya descritas en el campo bilateral, y otras que se espera legitimar en el plano multilateral, especialmente a través del GATT, como se comenta más abajo.

IV. Presiones sobre América Latina

A principios de 1987, el gobierno de Estados Unidos informó que las discusiones internacionales sobre la propiedad intelectual se enfocarían más en América Latina. En efecto, existe una lista de países donde el gobierno de Estados Unidos considera que la protección de la propiedad intelectual no es adecuada y eficaz: la mayoría son países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela⁷. Hasta el momento, los casos más significativos de intervención norteamer-

ricana, especialmente referidos al sector farmacéutico, se han registrado en México, Brasil y Chile.

En el caso de *México*, fue aprobada en diciembre de 1986 una nueva ley de patentes que restablece la patente de procedimiento farmacéutico y estipula el patentamiento de drogas para 1997. Esta ley pareció dar fin a un largo período de tensiones diplomáticas entre México y Estados Unidos, en el que se utilizaron todo tipo de presiones: desde denuncias judiciales hasta amenazas comerciales y financieras. Sin embargo, la Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA) hizo saber enseguida su insatisfacción por el compromiso: su pretensión era que la patente de producto se estableciera dentro de dos años y no diez. A los pocos días de sancionarse la nueva ley, unos 500 millones de dólares en exportaciones hacia Estados Unidos dejaron de gozar ventajas del SGP.

En el caso de *Brasil*, los Estados Unidos ensayaron el primer caso de aplicación de la Sección 301 de la Ley de Comercio por una cuestión de patentes farmacéuticas en América Latina. Dicha Sección establece que el Presidente puede iniciar una investigación con el fin de adoptar las medidas que prevé la ley, cuando a juicio de las autoridades sea necesario reaccionar frente a cualquier acto, política o práctica de un país extranjero que sea considerado injustificado, no razonables o discriminatorio. Se considera «injustificada» cualquier política inconsistente con los «derechos internacionales» de los Estados Unidos, tal como la que denegase protección a la propiedad intelectual. La acción contra Brasil fue iniciada por la mencionada PMA, en junio de 1987, luego de una serie de «consultas» fracasadas entre el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) y el gobierno de aquel país.

En la audiencia celebrada en Washington el 14 de septiembre, varias empresas transnacionales americanas (Pfizer, Eli Lilly, Lederle, SKF, Dow) fundamentaron sus peticiones en argumentos tradicionales —los beneficios de las patentes para todo el

mundo, la necesidad de que los esfuerzos de investigación en Estados Unidos sean reconocidos por gobiernos extranjeros, los beneficios que las patentes ocasionarían a Brasil (más inversiones extranjeras, más innovación local); las pérdidas que a Brasil le acarrea no protegerlas (desinversión extranjera, menos medicamentos nuevos)— y en la explicitación de sus necesidades concretas: **a** contener el avance de empresas de capital nacional y aumentar sus ventas locales; **b** ampliar la base para expandir las exportaciones desde Estados Unidos; **c** asegurar el mercado para la nueva generación de productos, especialmente de la biogenética. La elección de Brasil como país acusado se explicó por su posición de liderazgo en el Tercer Mundo y por no conceder protección alguna a las patentes en el sector farmacéutico. Hasta mayo de 1988, no existían indicios de que Brasil fuese a modificar su legislación de patentes.

En el caso de *Chile*, la empresa Pfizer interpuso en 1986 una demanda de inconstitucionalidad de la prohibición legal de patentes de producto farmacéutico. En julio de 1987, la Corte de Apelaciones rechazó la demanda, atendiendo a las limitaciones al derecho de propiedad por razones de su función social, inclusive de salubridad pública, tal como lo establece la propia Constitución. La Corte interpretó que la Constitución pretende garantizar la sanidad pública, mediante el acceso libre a toda gama de medicamentos ofrecidos por la diversidad de laboratorios, a precios de competencia, calidad, marcas y demás especificaciones convenientes al mercado y a las necesidades de la población. Las presiones sobre Chile han llegado al punto de solicitar a la PMA la iniciación de una acción administrativa similar a la planteada contra Brasil.

Por otra parte, acciones de «consulta» de representantes de la Secretaría de Comercio se vienen realizando desde fines de 1986 con los gobiernos de Argentina y Colombia.

V. La ofensiva internacional

Durante 1987 se han sentado las bases para lanzar una contundente ofensiva internacional sobre el actual sistema de propiedad intelectual, mediante la profundización de los instrumentos existentes de acción bilateral y multilateral.

a En primer lugar, el Congreso de Estados Unidos ha avanzado en el proceso de aprobación de nuevas leyes en materia de comercio exterior, que tienden a ampliar los poderes de coerción internacional del gobierno en materia de protección de la propiedad industrial. La reforma a la Ley de Comercio que será aprobada probablemente en 1988 dispone la adopción de «acciones inmediatas y enérgicas» contra aquellos países que no mejoren enseguida la propiedad intelectual de empresas de Estados Unidos. Entre otras cosas, se autoriza al Secretario de Estado, al Representante Comercial y a los Embajadores de Estados Unidos a entrar en discusiones con los respectivos gobiernos para reducir situaciones de «piratería» de patentes. Las represalias son ahora obligatorias («mandatory») y no dependientes de la discreción del Ejecutivo, que ve reducida su capacidad de negociación caso por caso. Se establece al respecto que dichas acciones deberían afectar bienes o servicios del país en cuestión por un monto equivalente al de la «restricción sobre el comercio de Estados Unidos».

b En segundo lugar, se han dado inicio dentro del GATT a los trabajos del Grupo de Negociación sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

Sobre esta base, la delegación de Estados Unidos presentó en octubre una propuesta planteando la adopción de un Código de Propiedad Intelectual, dentro del GATT basado en los siguientes criterios y medidas:

- Las partes del Código deberían asegurar la protección efectiva de las patentes, incluyendo el monopolio de importación, medios adecuados y rápidos de prueba, severas penalidades y procedimientos criminales.

■ Las leyes nacionales deberán alcanzar y respetar los estándares de protección de las leyes de los países que establecen niveles suficientes de protección.

■ En particular, no deberán admitirse exclusiones de patentes en sector alguno; el plazo será de 20 años desde la solicitud o 17 desde la concesión; las licencias obligatorias no serán admitidas en general, o serán severamente restringidas, y en ningún caso serán exclusivas.

■ El Código del GATT debería establecer sanciones y permitir represalias unilaterales.

c En tercer lugar, se destacan los trabajos preparatorios de un nuevo Tratado Internacional sobre «armonización de ciertas normas en las leyes de protección de las invenciones», que patrocina actualmente la Organización Mundial para la Protección de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Bajo este título se incluyen propuestas dirigidas a armonizar una serie de materias substantivas que implicarían, para países como los latinoamericanos, una seria alteración de sus actuales leyes, asimilándolas prácticamente al tipo de protección que rige en el presente en los países industrializados. Entre las propuestas que se han avanzado, particularmente sensibles para la industria farmacéutica, deben destacarse:

■ La limitación a las posibilidades de las leyes nacionales para excluir ciertas invenciones de la protección por patentes. En este sentido, las delegaciones de Estados Unidos y el Reino Unido ya han anticipado su oposición a la exclusión de los productos farmacéuticos.

■ La extensión a los productos de la protección conferida por las patentes de procedimiento, y la inversión de la carga de la prueba. De esta manera se espera utilizar la patente de procedimientos, que rige en casi toda América Latina para la industria farmacéutica, como base para la protección de los productos sin requerir necesariamente una protección explícita de estos últimos. En efecto, la extensión pretendida se aplicaría aún a los productos cuya patente estuviera prohibida, y dentro de los derechos de

la patente de procedimiento figuraría el monopolio de importación.

■ La ampliación del plazo de la patente a por lo menos 20 años desde la solicitud, con la posibilidad de extender aún más el plazo para las invenciones como las farmacéuticas, que están sujetas a autorizaciones del gobierno para su explotación efectiva. Esta iniciativa en el marco de la OMPI revela claramente las intenciones de los países industrializados de no solamente abandonar las negociaciones promovidas por los países en desarrollo para la revisión del Convenio de París, sino también de ampliar y modificar sus actuales normas, basadas en los principios de independencia y trato nacional, para incorporar un nuevo régimen internacional que incorpore estándares substantivos mínimos de protección, sin que aparezca contemplación ni trato diferencial alguno para los países en desarrollo. En este caso, como en el de las propuestas en el seno del GATT, se parte aparentemente del supuesto de que la ley de patentes es una ley natural y universal, que trasciende las diferencias nacionales y por lo tanto debe ser igual para todos.

Hasta el presente, los países latinoamericanos no han aceptado iniciar negociaciones en el GATT sobre la cuestión de las patentes, alegando que no existe un compromiso claro al respecto y que deben en primer lugar examinarse las presentes disposiciones de dicho acuerdo. En el caso de la OMPI, en cambio, algunas delegaciones ya han hecho conocer su oposición a las propuestas descriptas. Tampoco está claro cuál es el horizonte de tiempo en el que van a desenvolverse estas tratativas.

Conclusiones

No cabe duda que el sistema de patentes que rige en general en los países latinoamericanos para la industria farmacéutica constituye un elemento clave en la estructura de propiedad, las condiciones de competencia y las posibilidades de desarrollo e integración del sector. La eliminación de las patentes de producto ha funcionado como un factor necesario

para permitir la presencia de empresas nacionales y para evitar la formación de precios monopólicos, ya sea en los medicamentos fabricados localmente o en los importados del exterior y sus materias primas. También es, para los países más avanzados de la región, un requisito para la verticalización de la industria a través del desarrollo del sector farmoquímico. Por otra parte, estas ventajas de los sistemas flexibles de patentes han sido experimentados y probados ya por países industrializados que sólo en tiempos recientes han debido fortalecer la protección de estos privilegios.

Sin embargo, la irrupción de una nueva ola de proteccionismo tecnológico mundial a partir de las luchas competitivas entre países desarrollados amenaza penetrar en América Latina afectando no solamente las formas de acceso a las tecnologías de nuevos sectores industriales, sino también a los nuevos desarrollos de sectores que, como el farmacéutico, cuentan con una larga presencia en la región a partir de empresas de capital nacional, y desempeñan un papel cada vez más significativo en aspectos críticos de la sociedad, como es la atención adecuada de la salud pública.

La gravedad de las actuales presiones externas sobre los sistemas de patentes, que en el caso farmacéutico se explican principalmente por la incrementada influencia mundial de grupos corporativos transnacionales, puede evaluarse adecuadamente si se tiene en cuenta que el efecto de las patentes farmacéuticas en los mismos países desarrollados de los cuales provienen aquellas presiones, continúa originando debates y medidas de corrección o compensación, a pesar de que podría suponerse que, dado su grado mucho mayor de desarrollo, el diferencial de costos y beneficios de las patentes podría ser positivo en dichos países.

Por otra parte, la presión externa se viene desarrollando a través de un despliegue de medios sin precedentes: la amenaza directa de represalias comerciales y financieras, la gestación de nuevos instrumentos y con-

venios internacionales, y campañas de descrédito y difamación contra gobiernos y empresas nacionales. Evidentemente, no es fácil para los países latinoamericanos adoptar estrategias de respuesta ante estas presiones externas, en momentos en que su capacidad de negociación externa se encuentra debilitada por la crisis y el endeudamiento externo. Sin embargo, en pocos asuntos puede existir más claridad y más certeza para los países latinoamericanos en cuanto a la necesidad de evitar el sostenimiento a estas presiones internacionales.

En primer lugar, porque no existe duda alguna acerca de las consecuencias negativas que implicaría el cambio de políticas y regímenes legales. Este es un punto en el que, significativamente —y a diferencia de lo que puede ocurrir en otros sectores— se verifica una clara comunidad de intereses en toda la región: en todos los países, cualquiera sea su grado relativo de desarrollo, la patente de producto farmacéutico tendría efectos desastrosos sobre aspectos centrales de las políticas de salud y de desarrollo industrial.

En segundo lugar, porque es también claro que estamos frente a un «leading case» de lo que puede ser un nuevo modelo de relaciones con las empre-

sas transnacionales, aplicable a otros sectores. Los reclamos y quejas sobre nuestras leyes de patentes no tienen asidero alguno en criterios o normas conocidas de relaciones comerciales entre Estados ni en principios o reglas de derecho internacional. Son en cambio la transposición directa de presiones ejercidas por grandes empresas transnacionales que aspiran a maximizar sus beneficios mundiales a través de una participación mayor en nuestros mercados, sin que, significativamente, se ofrezca a cambio perspectiva alguna de mejorar una contribución que hasta el momento ha sido invariablemente negativa en términos de transferencia y desarrollo de tecnología, inversiones productivas y balanza comercial.

En tercer lugar, porque las concesiones que pueden hacerse en este aspecto tendrían graves efectos de antecedentes sobre el tema de las políticas de desarrollo y promoción de las nuevas tecnologías que está actualmente siendo debatido a nivel internacional y sobre el cual nuestros países todavía no han terminado de definir sus estrategias.

Las características mencionadas convierten a este asunto en un caso obvio para la cooperación latinoamericana.

La primera Reunión Regional de Consulta sobre la industria farmacéutica, convocada oportunamente por el SELA en mayo de 1988 significó en ese sentido un importante paso hacia la articulación de estrategias comunes de respuesta. Quizás por primera vez, gobiernos y empresas nacionales se sentaron a discutir cómo hacer para enfrentar en común una situación inédita, que reúne al mismo tiempo intereses nacionales —la seguridad social y el desarrollo tecnológico y privado— y el derecho de las empresas locales a participar en sus propios mercados.

Del mismo modo que representantes del gobierno de Estados Unidos han anunciado que usarán «todas las armas en su poder» para asegurar sus objetivos internacionales en esta materia, los países de la región tendrán que desplegar todos los medios disponibles para preservar sus legítimos derechos al desarrollo. El reciente encuentro de Caracas proporciona una plataforma para esos fines que no debe desaprovecharse. A partir de esta primera consulta recíproca, se han abierto diversas vías de articulación de estrategias comunes o coordinadas para aumentar la capacidad de negociación de América Latina en los distintos frentes de presión, ya sea a nivel bilateral o multilateral.

Notas

1 En Estados Unidos, el mercado de productos genéricos alcanzó a 5.000 millones de dólares en 1986, alcanzando a representar el 20% del mercado total. Se prevé que en 1988 llegue a 11.000 millones de dólares, equivalentes al 34% del mercado total. Véase SCRIP, 25-11-1987.

2 A partir de su primer reconocimiento legal en 1980, el número de patentes concedidas en Estados Unidos sobre resultados de la ingeniería genética viene creciendo drásticamente. A fines de 1986, más de 4.000 solicitudes nuevas de patentes estaban esperando su aprobación en la Oficina de Patentes de Estados Unidos.

3 Ver WIPO (OMPI), exclusion from patent protection, Memorandum of the International Bureau of WIPO, HL/CE/IV INF/1, Sept. 7, 1987.

4 En 1980, los países industrializados concentraban el 80% de la producción mundial, el 78% de las ventas y más del 90% de las exportaciones. Véase ONUDI, Políticas in the chemical-pharmaceutical sector, Documento presentado al Primer Foro Latinoamericano de la Industria Farmacéutica, México, D.F., 1986.

5 De hecho, el creciente tiempo de trámite para el lanzamiento de nuevos productos ha sido atacado por la industria como una erosión del plazo de las patentes en varios años.

6 Véase Bercovitz, La paternidad de las invenciones farmacéuticas, en la protección jurídica de las invenciones y la industria química farmacéutica, Madrid, 1974.

7 La lista incluye a otros países, especialmente del Asia, contra los cuales ya se ha iniciado acciones. El caso más sonado fue el de Corea, en 1987, y estuvo directamente relacionado con la industria farmacéutica. Amenazando a este país con afectar su importante corriente exportadora hacia Estados Unidos, se logró un inédito acuerdo bilateral por el que se conceden patentes de producto a las drogas americanas, con cierto carácter retroactivo (el convenio fue acusado de discriminatorio por la Comunidad Europea).

Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana

La Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana se realizó en la sede del SELA, en Caracas, del 11 al 13 de mayo de 1988, convocada por la Secretaría Permanente de esta entidad, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Asociación Latinoamericana de Industrias Farmacéuticas (ALIFAR). Asistieron a la reunión, representantes de los estados miembros del SELA, empresarios privados nacionales de América Latina y el Caribe y delegados de organismos subregionales, regionales e internacionales.

Como resultado de las deliberaciones se acordaron un conjunto de recomendaciones y una declaración que se transcriben a continuación.

Recomendaciones

La reunión acordó recomendar a los gobiernos de los Estados Miembros del SELA, a su Secretaría Permanente y a las empresas nacionales, según corresponda, lo siguiente:

- a** Asignar alta prioridad en las políticas de desarrollo industrial, salud pública, ciencia y tecnología y relaciones internacionales al tratamiento adecuado de los factores externos y cuestiones internacionales que tienden a afectar el desarrollo integral de la industria farmacéutica, a la que se considera como un sector prioritario para la seguridad económica y sanitaria de la región;
- b** Tomar todas las medidas necesarias para dar respuesta a las presiones internacionales dirigidas a fortalecer la protección monopólica de las patentes sobre medicamentos;
- c** Identificar y emprender acciones conjuntas entre nuestros países, con la participación de los sectores público y privado nacional, para enfrentar aquellas iniciativas unilaterales y multilaterales de países desarrollados que tiendan a modificar importantes convenios internacionales en materia de comercio y protección de la propiedad intelectual, actualmente vigentes, con nuevas normas que ignoren las necesidades e intereses de los países en desarrollo.

En lo que se refiere al marco de la OMPI, coordinar en la medida de lo posible las respuestas frente a iniciativas para la adopción de un nuevo tratado internacional que impondría directa o indirectamente la obligatoriedad del patentamiento de los productos farmacéuticos y, al mismo tiempo, insistir en la aceleración de las negociaciones internacionales emprendidas hace más de una década para la revisión del Convenio de París, a fin de adaptar sus normas a las necesidades de los países en desarrollo

d Apoyar los regímenes comunes o coordinados en materia de propiedad industrial entre países latinoamericanos, que sirvan para fortalecer la capacidad de negociación y de cooperación internacional de la región, como la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena y las propuestas aún no concretadas en la Comisión Económica Centroamericana.

Con respecto a la posible creación de un Sistema Latinoamericano de Patentes, la función del mismo deberá servir, además de otros aspectos, a las políticas de desarrollo industrial y tecnológico de nuestros países, y por lo tanto, deberá estar basado en las políticas y leyes nacionales, en los principios y normas propuestas por América Latina en el marco de la revisión del Convenio de París y en el objetivo de asegurar a nuestros países el acceso irrestricto a los desarrollos tecnológicos internacionales, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías;

e Continuar y profundizar las reuniones de consulta como la presente, con la periodicidad que requiera la atención oportuna de los graves asuntos internacionales que han convocado a esta primera reunión;

f Mantener bajo permanente análisis la decisión que se adopte en torno a la adopción y puesta en práctica de la ley de Comercio de los Estados Unidos así como cualesquiera otras disposiciones que incidan directamente sobre el sector farmacéutico latinoamericano y también sobre las nuevas tecnologías.

Para estos efectos y dadas las atribuciones del SELA, mantener contac-

tos entre su Secretaría y ALIFAR para difundir esta información entre los interesados;

g Brindar asistencia técnica a los países que la requieran, con la colaboración de los organismos especializados de Naciones Unidas para mejorar la capacidad de los países con respecto a los temas de propiedad intelectual y otras materias de importancia para fortalecer la capacidad de negociación de los mismos;

h Buscar mecanismos que permitan contactos con grupos de interés en países desarrollados que puedan compartir los objetivos de defensa de los intereses de la región en torno al sector.

En lo que toca al tema de la cooperación regional en el sector farmacéutico latinoamericano, la Reunión formuló las siguientes recomendaciones:

a Fomentar las acciones y proyectos de cooperación regional que tiendan al fortalecimiento del sector farmacéutico regional procurando la incorporación efectiva de los empresarios privados nacionales como principales protagonistas en dicho sector;

b Tomar nota con satisfacción de los trabajos que adelanta la Secretaría Permanente del SELA en relación con la elaboración de un Programa de Cooperación Regional en materia de Productos Farmacéuticos.

Al respecto, la Reunión consideró que entre los diversos componentes del Programa destacaban por su importancia las secciones relacionadas con el desarrollo tecnológico, incluyendo el fortalecimiento de los esfuerzos de investigación que deben realizarse como contribución a la evolución de la industria farmacéutica latinoamericana;

c Comprometer a los empresarios privados nacionales para que participen de los proyectos que se impulsan en el marco del SELA, particularmente aquellos relacionados con el establecimiento de una empresa de producción conjunta de penicilina y tomar nota con satisfacción de las manifestaciones positivas que en este sentido realizaran algunos representantes empresariales participantes de la Reunión.

Asimismo se destacó que para los efectos del éxito del proyecto es necesario también un compromiso por parte de los gobiernos que facilite el establecimiento de esta empresa y dé ventajas, en su oportunidad, a las operaciones que realice la misma;

d Promover una adecuada coordinación con otros organismos subregionales e internacionales que están impulsando o que ya tienen proyectos de cooperación en este sector a fin de procurar una adecuada complementación entre ellos y aprovechar las experiencias que se han acumulado en torno a éstos.

Fue destacado como ejemplo el Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED-D), particularmente el Subprograma de Química Fina Farmacéutica que se está iniciando en Latinoamérica, España y Portugal y cuyo objetivo es la cooperación científica y tecnológica entre los países del área y entre la industria farmacéutica y los centros de investigación para el desarrollo de la capacidad científica y técnica en el campo farmacéutico;

e Fortalecer las acciones de cooperación que en este sector se vienen dando entre la Secretaría Permanente del SELA y otros organismos subregionales e internacionales como ALIFAR, CEPAL, JUNAC, OPS/OMS, ONUDI y UNCTAD;

f Enviar a los distintos foros donde se debata el tema de los derechos de propiedad intelectual, los documentos surgidos de la reunión, para que sirvan de referencia en la definición de posiciones, en virtud de que se trata de una clara manifestación de un importante grupo de representantes latinoamericanos —de los sectores público y privado— afectados por la problemática de las patentes en el sector farmacéutico. A manera de ejemplo se sugirió que el presente documento podría ser útil a la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay, que tendrá lugar en Montreal el próximo diciembre; y en la Reunión de Responsables del Sector de Propiedad Industrial, que realizará el SELA, sin perjuicio de otras reuniones;

g Procurar que los países que tienen

un mayor nivel de desarrollo en la industria farmacéutica latinoamericana adopten acciones de particular interés para aquellos otros que poseen un grado incipiente de desarrollo, destacando el caso particular de los estados centroamericanos y del Caribe.

La Reunión asimismo acordó por unanimidad manifestar su respaldo especial a la industria farmacéutica chilena en relación con la problemática y las presiones que se están llevando a cabo sobre este país en torno al tema de patentes en esta industria y que fuera planteada por la delegación empresarial de este país.

La Reunión formuló un agradecimiento particular a los organizadores que permitieron la celebración de este evento, que fuera clausurado con unas breves palabras del Secretario Permanente del SELA y del Presidente de la Reunión.

Los representantes de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y los empresarios privados nacionales agrupados dentro de la Asociación Latinoamericana de Industrias Farmacéuticas (ALIFAR), contando con la presencia de representantes de distintos organismos regionales e internacionales, reunidos en Caracas los días 11 al 13 de mayo de 1988, en ocasión de celebrarse la Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana, convocada por la Secretaría Permanente del SELA, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Secretaría General de ALIFAR formularon la siguiente:

Declaración

1 Los países de América Latina y el Caribe enfrentan un período de dificultades inéditas producto de una crisis económica que tiene su origen fundamental en factores externos, haciendo evidente la vulnerabilidad y dependencia de nuestros países, acentuada con mayor énfasis en algunos sectores económicos. La disminución del ritmo de crecimiento, el deterioro del ingreso y el incremento del desempleo y la inflación, son ele-

mentos críticos que sólo podrán ser superados con enormes y deliberados esfuerzos a lo largo de los próximos años. En lo que se refiere a la industria farmacéutica, la crisis económica ha tenido ya efectos negativos en su proceso de desarrollo, a través de una reducción de los mercados, dificultades de abastecimiento y fabricación de materias primas, viéndose particularmente comprometida la situación de las empresas de capital nacional, y amenazada la seguridad de la salud pública de los países de la región.

2 En el contexto de la crisis económica han surgido fuertes presiones externas, que actualmente se ejercen simultáneamente a nivel bilateral, mediante amenazas de represalias comerciales y financieras contra nuestros países y, a nivel multilateral, mediante iniciativas para la adopción de nuevos regímenes y convenios internacionales en el marco del GATT y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Estas presiones son estimuladas por la fuerte influencia que ejercen sobre los gobiernos de países desarrollados las grandes empresas transnacionales del sector farmacéutico, con el objetivo manifiesto de aumentar su participación ya dominante en los mercados latinoamericanos, mediante la creación de un marco legal que asegure la reserva de los mismos para la exportación de productos terminados y materias primas desde sus países de origen.

Con esos fines las empresas transnacionales y sus subsidiarias locales han iniciado también acciones contra normas constitucionales y legales y maniobras de competencia desleal contra laboratorios nacionales, así como infundadas acusaciones contra las autoridades gubernamentales de nuestros países.

3 Dichas presiones externas han acrecentado la incertidumbre sobre las perspectivas futuras de la industria farmacéutica latinoamericana en el marco de los programas de desarrollo que promueven los gobiernos con el apoyo de las empresas nacionales.

4 Pese a las restricciones derivadas de la actual situación económica, la

industria farmacéutica de América Latina y el Caribe ha logrado, sobre la base de los esfuerzos realizados desde hace ya varias décadas, importantes progresos, entre los cuales cabe destacar:

a El logro del autoabastecimiento en la producción local de medicamentos terminados en la mayoría de nuestros países, y el avance en el mismo sentido de todos los países de la región;

b La acumulación de la capacidad tecnológica requerida para manufacturar las innovaciones terapéuticas, en condiciones competitivas de calidad y precio;

c El avance, en los países más desarrollados de la región, del proceso de verticalización productiva a través de la sustitución de importaciones de materias primas y el desarrollo de la industria químico-farmacéutica;

d La consolidación de un sector cada vez más significativo de empresas de capital nacional.

5 El hecho de que el mercado regional no haya quedado cautivo de las im-

portaciones extrazonales, se debe en gran medida a los esfuerzos realizados por las empresas nacionales, cuya presencia asegura el abastecimiento ininterrumpido de medicamentos que incorporan los últimos avances terapéuticos disponibles para la población.

6 Con referencia específica al tema de las patentes:

a El grado de avance y desarrollo de este sector se ha logrado gracias a que en la mayor parte de los países la fabricación de medicamentos ha estado bajo un régimen de no patentabilidad, lo que ha permitido el libre desarrollo de las fuerzas productivas nacionales y el funcionamiento de las fuerzas del mercado bajo un sistema de libre competencia;

b La exclusión total o parcial de las patentes farmacéuticas está jurídicamente convalidada como facultad soberana de los países por el presente sistema internacional de propiedad industrial. Ninguna norma de derecho internacional vigente en esta materia impone a los países de América

Latina y el Caribe la obligación de establecer la patentabilidad de los procesos o productos farmacéuticos;

c El sistema de propiedad intelectual aplicable a los productos farmacéuticos debe ser libremente establecido por cada Estado, libre de presiones externas, y debe tener por objeto el desarrollo de las industrias farmacéuticas nacionales en las condiciones más favorables para la salud de nuestros pueblos.

d Las propuestas para introducir en el marco del GATT un sistema de protección de patentes constituye una extralimitación respecto de los términos de referencia de la actual Rueda de Negociaciones, y su adopción implicaría una flagrante contradicción con los principios y objetivos de expansión y liberalización del comercio y de tratamiento diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. La discusión de tales iniciativas debería, en todo caso, tener lugar en la OMPI.

Calendario de Actividades

1988

Marzo 1 al 4

La Secretaría Permanente del SELA participó, en calidad de observador, en el XIV Período de Sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), efectuada en Puerto España (Trinidad y Tobago), que se refirió a las restricciones al desarrollo sostenido en la región y a los requerimientos para superarlos.

Marzo 4

En ausencia del Secretario Permanente, que se encontraba en el exterior en misión oficial, el Secretario Permanente Adjunto, Henry Gill, recibió al Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay y Presidente Electo del BID, Enrique Iglesias, con quien intercambió opiniones sobre las actividades del SELA y las posibilidades de colaboración entre ambas organizaciones.

Marzo 7 al 8

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se efectuó un seminario sobre «Los nuevos temas» de la Ronda Uruguay que comprenden los servicios y los aspectos de las inversiones y de los derechos de la propiedad intelectual, relacionados con el comercio. El Seminario fue auspiciado por el SELA y organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la CEPAL, contando con la asistencia de expertos invitados a título personal y representantes de los países miembros del SELA.

Marzo 7 al 11

Una misión conjunta de la Secretaría Ejecutiva del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior (PLACIEX), del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT

y de la Secretaría Permanente del SELA viajó a Lima (Perú), para sostener una serie de reuniones con funcionarios del gobierno de ese país, con el propósito de convenir las acciones necesarias para la puesta en marcha del PLACIEX.

Marzo 9 al 11

En la Secretaría Permanente del SELA, se efectuó la III Reunión de Consulta Latinoamericana sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay para evaluar la fase inicial de este proceso y concertar la posición de la región con respecto al futuro de las negociaciones. Asistieron a la reunión, los negociadores de los países latinoamericanos y caribeños que participan en la Ronda y los responsables de estos temas en las cancillerías de los Estados Miembros del SELA.

Marzo 12

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se efectuó la II Reunión Informal de Organismos sobre Servicios, con la asistencia de ocho entidades regionales e internacionales, actuando el SELA como punto focal para la coordinación de los trabajos sobre este tema.

Marzo 16 al 18

El jefe de proyectos y coordinador de asuntos comerciales de la Secretaría Permanente del SELA, Alejandro Jara, viajó a Costa Rica para asistir a la reunión sobre «Los empresarios centroamericanos y las negociaciones comerciales multilaterales».

Marzo 16 al 19

El Secretario Permanente Adjunto del SELA asistió al XV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), celebrado en Nueva Orleans, para participar en el panel sobre servicios y presentar la ponencia «El sector servicios en América Latina y su potencial para la integración regional».

Marzo 18

Se celebró en la ciudad de México, la Reunión del Comité Ejecutivo de la

Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI) y la VI Reunión Ordinaria del Consejo de ALASEI, en la cual se aprobó el Programa de Trabajo y se eligió al señor Héctor Manuel Ezeta para el cargo de gerente general.

Marzo 18

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se efectuó una reunión de trabajo con los directores latinoamericanos del BID. En la misma fecha, visitó la institución el Director Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Augusto Ramírez Ocampo, quien sostuvo una reunión de trabajo con el Secretario Permanente del SELA, embajador Carlos Pérez del Castillo.

Marzo 22

Tuvo lugar, en Caracas, la II Reunión Informal de Jefes de Organismos Económicos Regionales.

Por su parte, el Secretario Permanente Adjunto del SELA recibió a un grupo de 18 profesores y estudiantes de posgrado de la Universidad de las Indias Occidentales en Trinidad, a quienes expuso el papel del SELA y las actividades que desarrolla la institución.

Marzo 23

El Secretario Permanente realizó una visita de cortesía a los presidentes del Congreso de la República de Venezuela y de la Cámara de Senadores, Reinaldo Leandro Mora y de la Cámara de Diputados, José Rodríguez Iturbe.

En la misma fecha, el Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Energético (OLADE), Gabriel Sánchez Sierra, visitó la sede de la Secretaría Permanente, y se entrevistó con el Secretario Permanente y con el Secretario Permanente Adjunto, con quienes intercambió ideas sobre la posibilidad de cooperación interinstitucional.

Marzo 23

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se realizó una reunión de trabajo con un representante de

la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para determinar las acciones de seguimiento de los proyectos conjuntos entre ambas instituciones, vinculados a la producción de vacunas humanas y animales y la cooperación técnica entre países en desarrollo.

Marzo 24 al 25

Con la asistencia de delegados de 21 países de América Latina y el Caribe y representantes de 17 organismos regionales e internacionales, se inauguró, en la sede de la Secretaría Permanente del SELA, la V Reunión Ordinaria del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) en la que se analizó el informe de actividades de 1987 y se aprobó el Programa de Trabajo para 1988-89.

Marzo 24 al 25

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se efectuó una Reunión de Expertos a Título Personal, con el propósito de definir la metodología que permita relevar la información, proveniente de diversos organismos y gobiernos, sobre las actividades de cooperación regional que desarrollan, con el objetivo de elaborar un informe anual sobre el estado de situación de la cooperación en América Latina y el Caribe.

Marzo 25

El Ministro de Finanzas de Guatemala, Rodolfo País Andrade, visitó la sede de la Secretaría Permanente del SELA donde fue recibido por el Secretario Permanente Adjunto, con quien intercambió informaciones sobre las actividades del organismo.

Marzo 28

El Secretario Permanente Adjunto, pronunció un discurso en la ceremonia inaugural del Encuentro Eurolatinoamericano de Especialistas de Artes Escénicas, celebrada en Caracas, con el coauspicio de la UNESCO, la CEE y el SELA.

Marzo 28 al 29

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se efectuó la VI Reunión

Extraordinaria del Consejo Latinoamericano, convocada a solicitud del gobierno de Panamá para tratar las medidas económicas coercitivas impuestas por Estados Unidos contra ese país. Los delegados aprobaron la Decisión 271 (ver Capítulos del SELA Nº 18), por la cual, entre otros puntos, se repudian las medidas económicas coercitivas contra Panamá, instando al gobierno de Estados Unidos a revocarlas de inmediato, se consideró con espíritu solidario la solicitud de asistencia planteada por Panamá, se tomó nota del documento presentado por el gobierno de ese país, en el cual reafirmó y dejó constancia del compromiso de profundizar con toda decisión su sistema democrático, y se reafirmó la necesidad del estricto cumplimiento de los Tratados Canales Torrijos-Carter.

Marzo 28 al 29

La Secretaría Permanente del SELA participó como observador en la XXII Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, a nivel ministerial, celebrada en la sede de la OEA, sobre la «Pobreza absoluta y acciones conjuntas para combatirla».

Abril 4 al 5

El Secretario Permanente Adjunto del SELA realizó una visita a Haití para entrevistarse con el Presidente Leslie Manigat con quien analizó temas relacionados con la situación económica de ese país miembro del SELA.

Abril 7 al 8

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA se realizó la Reunión de Plenipotenciarios sobre el Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TAREA) que culminó con la suscripción del tratado por parte de 16 Estados Miembros del SELA. TAREA surgió por iniciativa de los Presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Uruguay, Julio María Sanguinetti. La coordinación de los trabajos estuvo a cargo del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR), con sede en Buenos Aires (Argentina). El objetivo del Tratado consiste en movilizar la coo-

peración regional para aliviar el desabastecimiento alimentario en el área, generado por acontecimientos naturales, o de otro carácter, que den lugar a una situación de grave emergencia.

Abril 11 al 12

El Secretario Permanente del SELA realizó una visita oficial a Suecia, donde se entrevistó con la Ministro de Comercio Exterior, con el Viceministro de Relaciones Exteriores y con las autoridades del Swedish International Development Agency (SIDA). Ofreció una conferencia en el Swedish Institute of International Affairs, sostuvo una reunión de trabajo con investigadores de la Universidad de Estocolmo y con el Presidente y funcionarios del Skandinaviska Enskilda Banker.

Abril 14

El Secretario Permanente Adjunto del SELA recibió la visita del Director del Programa de Comercialización y Agroindustria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Rodolfo Qurós Guardia, con quien sostuvo un amplio intercambio de ideas sobre las posibilidades de cooperación entre ambas instituciones.

Abril 14 al 15

El Secretario Permanente del SELA visitó Noruega donde se entrevistó con la Viceministra de Relaciones Exteriores, con funcionarios del Ministerio de Cooperación Económica y con directivos de la organización no gubernamental de cooperación North-South Network y del Instituto Michelsen, centro académico de posgrado de Bergen.

Abril 14 al 18

El jefe de proyectos de la Secretaría Permanente del SELA, Tyrone Ferguson, viajó a Washington para asistir a la reunión del Comité Interino del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial.

Abril 17 al 18

Invitado por el Gobierno de Nicaragua, el Secretario Permanente del

SELA efectuó una visita oficial a ese país centroamericano. Durante su estada se reunió con el Presidente, Daniel Ortega, y con los Ministros de Planificación; de Industria y Comercio; de Relaciones Exteriores y de Cooperación Externa, con quienes analizó diversos temas de interés para la región y el desarrollo de las actividades del SELA.

Abril 19

El Secretario Permanente del SELA visitó Panamá donde se entrevistó con las altas autoridades de ese país, en relación al cumplimiento del artículo V de la Decisión 271 sobre «Medidas económicas coercitivas contra Panamá», aprobada por la VI Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

Abril 20 al 22

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA se realizó un Seminario sobre las Relaciones de América Latina con los países socialistas miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). La reunión se inscribió dentro del programa de trabajo de las Secretarías de ambas instituciones y contó con la participación de expertos, invitados a título personal, representantes de los países del SELA y del CAME y delegados de organismos regionales e internacionales.

Abril 22

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA se realizó la II Reunión informativa de carácter informal con los señores jefes de Misión de los Estados Miembros acreditados ante el Gobierno de Venezuela.

Abril 25

El Secretario Permanente Adjunto recibió la visita de la Directora de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industria de Haití, Yvette Azor Charles.

Abril 25

La Directora de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA, Imelda Cisneros, viajó a Washington para entrevistarse con

funcionarios del BID, con el propósito de estudiar programas de asistencia técnica sobre diversos aspectos del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Abril 26 al 29

El Secretario Permanente del SELA concurre a la etapa ministerial del XXII Período de Sesiones de la CEPAL, efectuada en Río de Janeiro, del 27 al 29 de abril. En esa oportunidad, expuso los puntos de vista del organismo sobre los principales problemas económicos que enfrenta la región y se refirió a la necesidad de consolidar un verdadero sistema latinoamericano. Previamente asistió, en esa ciudad brasileña, a la III Reunión informal de Jefes de Organismos Regionales de cooperación e integración de América Latina y el Caribe donde se acordó continuar el proceso de coordinación de acciones para racionalizar los recursos y evitar la duplicación de esfuerzos.

Abril 27 al 29

Organizado por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC) y la Secretaría Permanente del SELA se efectuó, en la sede de esta institución regional, un seminario sobre «Capitalización de la deuda: evaluación de los acuerdos, alcance y experiencias» para examinar las principales características de la conversión de deuda, sus ventajas y desventajas, las legislaciones nacionales, los procesos de negociación en curso y las experiencias de diversos países de la región.

Mayo 2

El Secretario Permanente del SELA, acompañado de otros funcionarios de la institución, se entrevistó, en Caracas, con el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus.

Mayo 2 al 4

Con la participación de 90 personalidades políticas, económicas, empresariales y culturales de Europa, Estados Unidos y América Latina, se efectuó en Caracas el Seminario América Latina en la Economía Mundial, orga-

nizado por el ASPEN Institute Italia y coauspiciado por el SELA.

Mayo 3

El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), embajador Joao Clemente Baena Soares, realizó una visita oficial a la sede de la Secretaría Permanente del SELA donde se entrevistó con el Secretario Permanente para analizar diversos temas vinculados a la problemática internacional y regional, así como a las actividades que desarrollan ambas instituciones. El mismo día, el Ministro de Comercio Exterior del Perú, Enrique Cornejo Ramírez, visitó la sede de la Secretaría Permanente para entrevistarse con el embajador Carlos Pérez del Castillo y suscribir un Memorandum de Entendimiento, mediante el cual esta organización dará asistencia técnica a ese país en relación con la participación del Perú en la Ronda Uruguay.

Mayo 5

El Secretario General del Parlamento Andino, embajador Milos Alcalay, realizó una visita de cortesía al Secretario Permanente del SELA.

Mayo 5 al 6

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA se efectuó la «Reunión de Autoridades Ejecutivas de los Mecanismos de Cooperación constituidos en el marco del SELA», con el propósito de evaluar la marcha del proceso de cooperación regional, identificar propuestas de acción que contribuyan al fortalecimiento del sistema y mejorar la operatividad de los mecanismos.

Mayo 11 al 12

El Secretario Permanente Adjunto del SELA asistió a la XVIII Reunión del Banco de Desarrollo del Caribe que se celebró en St. Kitts.

Mayo 11 al 13

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA, se realizó la «Reunión de Consulta sobre la Industria Farmacéutica Latinoamericana», convocada por este organismo, la Organi-

zación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU/DI) y la Secretaría General de ALIFAR. Como resultado de las deliberaciones se emitió una Declaración sobre la problemática del sector, con especial énfasis en las presiones de las empresas transnacionales sobre la industria farmacéutica regional, particularmente por los sistemas de patentes, y las medidas de retaliación de Estados Unidos.

Mayo 23 al 24

El «Seminario Regional sobre el SELA» se efectuó, en la sede de esta institución, con el objetivo de intercambiar información y experiencias entre los Estados Miembros y la Secretaría Permanente sobre la formulación y ejecución de políticas de cooperación regional, a la vez que se presentaron las nuevas orientaciones que guiarán los trabajos de la Secretaría Permanente.

Mayo 23 al 25

La Secretaría Permanente participó, conjuntamente con el ILPES, en un curso de capacitación para la formulación de proyectos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, realizado en El Salvador, con la asistencia de representantes de otros países centroamericanos. En dicha oportunidad, la Secretaría expuso los lineamientos generales de las acciones que desarrolla en materia de CTPD.

Mayo 24

El Viceministro de Economía de Honduras, Darío Humberto Hernández, visitó la sede de la Secretaría Permanente donde se entrevistó con el embajador Carlos Pérez del Castillo, con quien intercambió opiniones sobre las actividades del organismo.

Mayo 25 al 27

El Secretario Permanente del SELA realizó una visita oficial a la República de El Salvador, donde sostuvo una serie de reuniones de trabajo con los ministros de Industria y Comercio y de Relaciones Exteriores, así como con otras autoridades del país, fundamentalmente para examinar la cir-

cunstancia de que El Salvador asume en 1988 la Presidencia del XIV Consejo Latinoamericano del SELA.

Mayo 30 al 31

El Secretario Permanente del SELA, acompañado de otros funcionarios de la institución, visitó Haití, donde se entrevistó con el Presidente de la República, Leslie Manigat y con el Ministro de Relaciones Exteriores. Igualmente, inauguró el Seminario Nacional sobre las Actividades del SELA, organizado por esta entidad, con el apoyo de la OEA y el BID.

Junio 1

El Secretario Permanente Adjunto recibió la visita del Director General de Información, Comunicación y Cultura de la Comisión Europea, Manuel Santarelli, con quien se exploraron las posibilidades de colaboración en las áreas informativas y culturales entre ambas instituciones.

Ese mismo día, recibió la visita del diputado español del Parlamento Europeo, Carlos Robles Piquet, con quien intercambió ideas sobre la evolución de la Comunidad Europea y el papel que jugará el Parlamento.

Junio 2 al 3

La Secretaría Permanente del SELA fue invitada, por primera vez, a participar en las reuniones del Consenso de Cartagena, en calidad de asesor de la Secretaría Pro-tempore de esta entidad que agrupa a los once principales deudores de la región. Por tal motivo, viajó a la reunión, que se efectuó en Montevideo, la Directora de Consulta y Coordinación del SELA. Por su parte, el Consenso de Cartagena encomendó a esta entidad regional la elaboración de dos informes sobre el vínculo deuda-comercio y la evolución reciente de los organismos financieros internacionales.

Junio 3

El Secretario Permanente del SELA recibió la visita del Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y del Colegio Nacional de Economistas de Cuba, Laureano León León.

Junio 8

El Secretario Permanente Adjunto asistió al Décimo Aniversario de la creación del Fondo Andino de Reservas que se celebró en Bogotá (Colombia).

Junio 9 al 14

El Secretario Permanente del SELA viajó a Washington para participar en la conferencia sobre «La crisis de la deuda latinoamericana: costos humanos y alternativas viables», efectuada en esa ciudad, del 9 al 10 de junio, con el patrocinio del grupo (caucus) de parlamentarios demócratas y republicanos sobre la deuda del Tercer Mundo, que preside el congresista Bruce Morrison, y de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA).

Durante su permanencia en Estados Unidos, el embajador Carlos Pérez del Castillo, se entrevistó con los parlamentarios Edward Kennedy, Tony Coelho, Bruce Morrison, George Crockett y Albert Bustamante. Se reunió también con el Presidente del BID, Enrique Iglesias, con el Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, y con el Vicepresidente del Banco Mundial, S. Shaïd Husain. De igual modo, sostuvo una reunión con los miembros del Diálogo Interamericano, entidad que agrupa a destacadas personalidades de Estados Unidos, Canadá y América Latina.

Junio 23

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina, Dante Caputo, realizó una visita oficial a la sede de la Secretaría Permanente del SELA, acompañado de funcionarios de su país, siendo recibido por el Secretario Permanente, con quien sostuvo una reunión en la cual se dialogó sobre la problemática económica, política y financiera de la región y las actividades de integración y cooperación que se desarrollan en América Latina y el Caribe para enfrentar la crisis.

Junio 25

El Secretario Permanente fue invitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de México, en representación

de los cancilleres de los países integrantes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación (Grupo de los Ocho) a la reunión que tuvo lugar en Oaxaca, en la que también participaron las máximas autoridades del BID, la CEPAL y ALADI, para analizar el tema de la integración. En esa oportunidad, el embajador Pérez del Castillo presentó un documento sobre las perspectivas de la integración regional y los aportes que podría proporcionar el SELA.

Junio 26 al 28

La Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLTRAM) efectuó una reunión, en México, con miras a la reunión de concertación de una posición común de sus estados miembros frente a la Conferencia de Revisión del Código de Conducta de

las Conferencias Navieras, convocada por la UNCTAD.

Junio 27 al 29

En la sede de la Secretaría Permanente del SELA se efectuó la I Etapa Preparatoria de la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA. En dicha oportunidad, el embajador Carlos Pérez del Castillo expuso las «ideas-fuerza» que orientarán las futuras actividades del organismo, obteniendo el unánime respaldo de los países miembros. Igualmente se analizaron las acciones que desarrollan las Direcciones de Cooperación Regional y de Consulta y Coordinación del SELA

Junio 27 a Julio 1

La Secretaría Permanente del SELA colaboró en la realización, en Lima,

de la Primera Reunión del Comité Técnico de PLACIEX, donde el Secretario de esta entidad, informó sobre la asistencia técnica que suministrará el gobierno de Holanda y el PNUD.

Junio 30 a Julio 1

Se efectuó la primera reunión del Comité de Seguimiento del Diálogo de Cancilleres con el propósito de elaborar un anteproyecto de temario de la reunión que se realizará el 21 de septiembre, en ocasión del XIV Consejo Latinoamericano del SELA. Entre otros acuerdos, se resolvió invitar a participar en el Diálogo a los ministros de Relaciones Exteriores de los siete países del Caribe que no forman parte del SELA.