

LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA EN EL TERCER MUNDO: ¿REAL O IMAGINARIA?

por PETER T. BAUER* y BASIL YAMEY**

LA MOROSIDAD ES UNA ACTITUD SENSATA

Muchos gobiernos del Tercer Mundo han suspendido el pago de sus deudas contraídas con prestamistas occidentales, incluido el Fondo Monetario Internacional (FMI), dejando de cumplir con las obligaciones que habían pactado voluntariamente. Esta morosidad ha dado lugar a la así llamada Crisis de la Deuda del Tercer Mundo. Cabía esperar que todos los deudores morosos —o al menos algunos de ellos— sufrieran alguna sanción como consecuencia de su actitud. Sin embargo, en términos generales, Occidente o los acreedores occidentales no han impuesto a los gobiernos morosos un trato más severo o menos favorable en relación con otros gobiernos del Tercer Mundo que han cumplido íntegramente con sus obligaciones.

En rigor, uno tendría derecho a preguntarse por qué todos los gobiernos del Tercer Mundo deberían respetar sus obligaciones crediticias, dada la virtual ausencia de sanciones para el incumplimiento. En un artículo titulado “No rewards for being good” (“No hay recompensa para los que se portan bien”), que apareció en la edición del 21 de junio de 1984 del *Financial Times* de Londres, se explica el problema:

Los deudores que reciben el peor trato de parte de los banqueros occidentales son en realidad aquellos que no han solicitado ninguna reprogramación de su deuda: Colombia y Paraguay... Para el señor Edgar Gutiérrez, Ministro de Hacienda de Colombia, el mensaje es claro. Si realmente desea un “trato justo” de parte de sus banqueros, él debería agotar las reservas de Colombia, o tal vez incluso almacenarlas en una cuenta bancaria privada en Zurich. En consecuencia, tiene que dejar de pagar la deuda externa colombiana... A pesar de lo que se diga en las altas esferas, en materia de deudas soberanas la honradez tenderá a quedar sin recompensas.

* PETER T. BAUER: Miembro de la Cámara de los Lores, es profesor emérito de Economía en la London School of Economics and Political Science, y miembro de la Academia Británica. Es autor de numerosos libros, entre ellos *Equality, The Third World and Economic Delusion; Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*, y *Dissent on Development*.

** BASIL S. YAMEY: Es profesor emérito de Economía en la Universidad de Londres y ex miembro de la Comisión Británica de Monopolios y Fusiones. Entre sus publicaciones se incluyen: *Economics of Underdeveloped Countries; Capital Saving and Credit in Peasant Society; y Markets, Market Control, and Marketing Reform* (en conjunto con P.T. Bauer).

En 1985, el entonces Secretario del Tesoro estadounidense, James Baker, intentó abordar el problema de la deuda. El 8 de octubre de ese año, en una reunión conjunta entre el FMI y el Banco Mundial celebrada en Seúl, Corea del Sur, Baker delineó el nuevo plan norteamericano (actualmente llamado Plan Baker).

Dicho plan constaba de tres componentes principales. En primer lugar, las naciones deudoras debían comenzar a poner en práctica medidas que promovieran el crecimiento económico dentro de su territorio mediante la aplicación de políticas orientadas hacia el mercado, y mediante la transferencia al área privada de industrias ineficientes administradas por el Estado. El segundo componente requería que los bancos comerciales otorgaran nuevos préstamos por un total de US\$ 20.000 millones entre 1986 y 1988. El tercer componente exigía que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desempeñaran un papel más amplio y activo en el apoyo prestado al FMI. Como era predecible, los gobiernos deudores, por su parte, replicaron que el Plan Baker no representa ni con mucho una contribución suficiente, con lo cual se responsabilizaba a los acreedores por la aflictiva situación que atravesaban los deudores.

Si en verdad los gobiernos morosos fueran incapaces de cumplir sus obligaciones con mayor religiosidad que la demostrada actualmente, uno podría comprender que sus acreedores estén con las manos atadas. Pero queda claro que este no es el caso. Los gobiernos del Tercer Mundo tienen fundadas razones para contar con que la morosidad no les acarreará dificultades incómodas o penosas, mientras que el respeto cabal de sus obligaciones involucrará costos y riesgos, sin reportar ventajas a cambio ni dentro ni fuera del país. En suma, actualmente es sensato dejar de servir la deuda, incluso cuando un gobierno no necesita hacerlo; también es sensato dejar de pagar un monto mayor que el dispuesto por la situación del deudor.

La experiencia ha confirmado que las sanciones para la morosidad son escasas o inexistentes. Algunos gobiernos con frecuencia han dejado de cumplir sus obligaciones y éstas han sido reprogramadas. De los 21 países miembros del FMI que reprogramaron sus deudas en el período 1980-1982, 18 recibieron nuevos créditos contingentes o de largo plazo. Todas las propuestas para resolver la crisis de la deuda que están siendo analizadas actualmente implican un aumento de los préstamos otorgados por el Banco Mundial y por el FMI a los países más endeudados, junto con una presión sobre los bancos comerciales para que incrementen substancialmente su participación en las inversiones en los países deudores. Otras propuestas afines suponen una intensificación de la asistencia externa oficial, la completa condonación o la reducción gradual de la deuda del Tercer Mundo, y la promulgación de Derechos Especiales de Giro (DEG) para los gobiernos deudores.

Las proposiciones más ampliamente publicitadas para hacer frente a la crisis de la deuda, incluido el Plan Baker, contemplan la repartición de la carga: que los contribuyentes y los bancos occidentales asistan a los deudores morosos. Estos últimos, a su vez, se comprometerán formalmente a no desconocer su deuda. También aceptarán que el Banco Mundial supervise su rendimiento económico, medida cuya eficacia es incierta.

POR QUE SE PERDONA LA MOROSIDAD

¿Por qué no existe una sanción eficaz contra la morosidad, y al mismo tiempo no se ejerce una fuerte presión en las operaciones de rescate?

(i) *Temor a una revolución, al comunismo o a ambos.* Una de las principales explicaciones lógicas que justifican el Plan Baker y otras propuestas para aliviar o condonar la deuda es el temor a los disturbios sociales y a los trastornos políticos. Según tal razonamiento, si se exigiera a los gobiernos deudores que cumplan con sus obligaciones, y si éstos no recibieran más dinero de Occidente, los trastornos internos y los grupos políticos revolucionarios florecerían a medida que los niveles de vida decayeran o no mejoraran con suficiente rapidez. Éstos acontecimientos favorecerían a los comunistas y, en general, se opondrían a los intereses occidentales. De modo que, por el bien de Occidente, conviene tratar con amabilidad a los deudores del Tercer Mundo.

De acuerdo con este argumento, las transferencias a los gobiernos del Tercer Mundo, incluida la reducción o la condonación del servicio de la deuda, promueven el crecimiento económico y elevan los niveles de vida en general. Pero esa es una situación improbable. En realidad, las transferencias de recursos a gobiernos del Tercer Mundo sólo les han permitido aplicar políticas opuestas al progreso económico generalizado. Gran parte de los recursos transferidos no ha sido utilizada en forma productiva, pues han servido meramente para aumentar el control de los gobiernos beneficiarios sobre sus políticas económicas.

Cualquier argumento en favor del alivio de la deuda sostenido para proteger los intereses políticos y estratégicos de Occidente fomenta el libertinaje económico y la irresponsabilidad financiera. Llevado a su extremo lógico, este razonamiento implica que todas las deudas soberanas tendrían que ser condonadas si los gobiernos deudores son capaces de presentar un escenario suficientemente intranquilizador. El alcance de este argumento puede ser extendido fácilmente desde el alivio de la deuda hasta otras formas de asistencia: sin ayuda adicional habría inquietud social e inestabilidad política, situación perjudicial para Occidente.

(ii) *Culpa atribuida erróneamente.* Los gobiernos del Tercer Mundo y grupos de influencia de Occidente afirman que este último es en gran medida responsable de la crítica situación económica del Tercer Mundo, y de su implícita incapacidad para cumplir con sus obligaciones financieras. Así, pues, sería inmoral e injusto que los bancos occidentales y los organismos crediticios internacionales insistieran en el servicio y en la amortización total de las deudas.

Aun cuando Occidente proporciona amplios mercados para las exportaciones del Tercer Mundo, la disminución del ritmo de crecimiento de aquél afecta adversamente dichas exportaciones. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial las exportaciones del Tercer Mundo han aumentado enormemente. Aun cuando la tasa de crecimiento occidental ha disminuido en los últimos años, ello no puede explicar la supuesta incapacidad de los gobiernos tercer mundistas para cumplir con sus obligaciones. Puesto que es sumamente im-

prudente basarse en el supuesto de que un país nunca sufrirá reveses económicos, un gobierno cauteloso y responsable debería planear sus empréstitos como corresponde, y crear reservas de divisas en tiempos de prosperidad para así estar en condiciones de cumplir con sus obligaciones externas en tiempos de escasez.

Los principales países deudores, como México, Brasil y Venezuela, gozaron de una prosperidad excepcional y sostenida entre 1945 y 1980. Sin embargo, rara vez nos hemos preguntado —si alguna vez lo hemos hecho— por qué durante los años de abundancia estos gobiernos no acumularon reservas suficientes para cubrir sus obligaciones en los años de carestía. En contraste, los gobiernos de algunos países del Tercer Mundo, como Taiwán y Hong Kong, sí han administrado sus negocios con mayor prudencia. No han dejado de pagar su deuda externa, y sus habitantes han disfrutado de niveles de vida mucho mejores.

Los países del Tercer Mundo no son víctimas indefensas de fuerzas externas que los condenan a sufrir el efecto de ingresos y tasas de crecimiento inaceptablemente bajos. Es más, los ingresos y el flujo de divisas se ven afectados en gran medida por las políticas económicas aplicadas en dichos países.

En un argumento relacionado con el anterior se sostiene que el pretendido deterioro de los términos de intercambio entre los gobiernos del Tercer Mundo y Occidente dificulta o imposibilita el pago de la deuda por parte de aquéllos. Puede que esta opinión en favor del alivio de la deuda parezca razonable, pero es insustancial, pues se basa en un análisis selectivo de los hechos.

Los deudores, y aún más, el Tercer Mundo en conjunto, constituyen una colectividad muy heterogénea. De un país a otro los términos de intercambio operan de maneras diametralmente opuestas. Por ejemplo, México y Venezuela son grandes exportadores de petróleo, mientras que Brasil es un gran importador, de modo que un descenso en el precio del crudo beneficia a éste y perjudica a aquéllos. Si se escogen determinados años, artículos de consumo y países, siempre es posible sugerir que las condiciones comerciales de los deudores se han deteriorado.

Desde la Segunda Guerra Mundial, incluso los llamados términos de intercambio de productos básicos han sido altamente favorables en países del Tercer Mundo de acuerdo con niveles históricos. Los cambios en los indicadores más pertinentes han sido aún más ventajosos; se trata de indicadores que tienen en cuenta, por ejemplo, los cambios en el costo real de la producción de artículos de exportación. También debe considerarse la enorme expansión del comercio, ya que en la mayor parte de los países deudores los términos de intercambio de productos básicos experimentaron una considerable mejoría en los años inmediatamente anteriores al inicio de la crisis de la deuda.

Por otra parte, no existe ninguna razón para que los gobiernos del Tercer Mundo no deban prever y considerar las fluctuaciones en los términos comerciales —en la medida en que afectan el saldo exterior de la cuenta corriente— por medio de una prudente acumulación y captación de reservas

de divisas. La fluctuación en los precios de los productos básicos seguramente no puede tomar por sorpresa a los gobiernos del Tercer Mundo.

Del mismo modo, se afirma que las trabas a las importaciones impuestas en Occidente, en especial en los EE.UU., perjudican la capacidad de los gobiernos deudores para pagar. Esas restricciones son por cierto lamentables, pero tienen escasa significación en cuanto a su efecto sobre los países prestatarios. Ello debería quedar de manifiesto si se considera el progreso rápido e impresionante observado en economías de países del Lejano Oriente, como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, que se ven mucho más afectados por estas restricciones que otros grandes deudores morosos —como México, Venezuela, Argentina y Nigeria—, y que además no tienen la ventaja de contar con yacimientos de petróleo en su territorio.

La mayoría de los países recién industrializados (NIC, por su sigla en inglés) han logrado obtener un alto índice de crecimiento en la exportación de productos manufacturados pese al mayor proteccionismo que se aprecia en las naciones de la OCDE. Aun cuando Hong Kong, Corea, Taiwán y Singapur fueron obligados a limitar la exportación de ciertos productos a muchos de los países desarrollados, respondieron eficazmente al aumentar las exportaciones a otros países (incluidos los productores de petróleo) y al diversificar sus productos de exportación.

Paradójicamente, el hecho mismo de la otorgación de préstamos es sugerido en primer lugar como un ejemplo de la responsabilidad de Occidente en la actual crisis. Según se afirma, los bancos occidentales concedieron préstamos a discreción y con ganancias —para beneficio de sus accionistas y de sus más altos ejecutivos— a clientes inexpertos. Estas transacciones, que tuvieron lugar durante la década de los setenta, fueron particularmente bien acogidas por los bancos en una época en que estaban nadando en dinero, la mayor parte consistente en petrodólares. Por cierto que bien podrían haber usado estos fondos para adquirir activos financieros occidentales. No obstante, consideraron que era más rentable prestar dinero a gobiernos tercermundistas. Asimismo, los bancos fueron instados por sus respectivos gobiernos a conceder préstamos a países del Tercer Mundo, debido a que muchos de ellos habían sido afectados por el alza en el precio del petróleo, y además se pensaba que el crecimiento económico del Tercer Mundo dependía en forma decisiva de la disponibilidad de los gobiernos de fondos en gran escala para respaldar sus ambiciosos planes de gasto público. Por último, se afirma que la posterior alza de las tasas de interés y el aumento del valor del dólar agravaron la situación apremiante de los deudores.

Los recuerdos son breves y selectivos. La morosidad era un fenómeno común mucho antes del alza en el precio del petróleo ocurrida a principios de los años setenta. Y con bastante anterioridad a esa época los prestamistas privados fueron instados a aportar dinero en el marco de una transferencia masiva de recursos al Tercer Mundo. Esta política fue propugnada, por ejemplo, en el Informe Pearson (1969), y por voceros de los organismos internacionales. No tiene sentido considerar que los gobiernos del Tercer Mundo pecaron de inexpertos al aceptar los préstamos y sus plazos. Esta visión es ofensivamente paternalista, como lo es gran parte de los argumentos en defensa de la ayuda externa al Tercer Mundo, los cuales implican que sin los

enormes donativos de Occidente los habitantes de esos países languidecerían impotentes, sumidos en el atraso. Los ministros y negociadores del Tercer Mundo han demostrado poseer gran sutileza y habilidad en el manejo de la crisis de la deuda y, en términos generales, en sus negociaciones con Occidente.

En los debates públicos la atención se concentra sólo en el efecto adverso de los cambios económicos. Por ejemplo, la inflación, que permite disminuir la carga real de la deuda, no es analizada como un beneficio para los países deudores. De igual modo, cuando el precio del petróleo aumentó, la atención estaba concentrada en las penurias de los países importadores de este combustible. Más recientemente, cuando el precio del petróleo disminuyó, el foco de atención se trasladó hacia los exportadores de petróleo del Tercer Mundo. En realidad se ha llegado a afirmar que la última baja en el precio del crudo ha aumentado la magnitud global del problema de la deuda. Sospechamos que el mismo argumento se habría esgrimido si dicho precio hubiera evolucionado en el sentido contrario.

Ultimamente se oyen muchos comentarios acerca de países tercermundistas que en la actualidad están pagando más a sus acreedores de lo que están recibiendo como dinero fresco. Según se señala, con esta práctica se están traspasando recursos de los pobres a los ricos. Se ignoran las transferencias iniciales en la dirección opuesta. ¿Acaso no es un contrasentido el que un acreedor perciba amortizaciones de capital e intereses?

(iii) *Temor por la estabilidad del sistema financiero internacional.* Un aspecto novedoso del actual pensamiento ortodoxo es la arraigada opinión de que sin un alivio de la deuda y sin un aporte de nuevos recursos al Tercer Mundo, los prestatarios se verían en la necesidad de *desconocer* sus deudas, y ello pondría en peligro a los bancos acreedores occidentales y a la totalidad del sistema financiero internacional. Este último riesgo puede ser descartado. Los gobiernos occidentales poseen una serie de armas para asegurarse de que incluso las cuantiosas pérdidas sufridas por los bancos a causa de un desconocimiento masivo de la deuda, no pongan en jaque a sus depositantes, ni mucho menos al conjunto del sistema financiero. Podrían insistir en que los bancos formen su base de capital tratando de conseguir nuevos capitales y reduciendo o condonando el pago de dividendos. Los gobiernos podrían además adquirir los préstamos al valor de mercado; asumir la gestión de algunos de los bancos, para venderlos más tarde como empresas rentables luego de reducir los déficit en los balances; o bien realizar ambas operaciones a la vez.

La socorrida analogía entre la situación actual y la observada a principios de los años treinta es completamente engañosa, porque en ese entonces hubo un colapso del volumen de la oferta monetaria, fenómeno que hoy los gobiernos podrían ciertamente evitar. Esta visión sostiene una interpretación errónea según la cual la única, o la mejor manera de evitar una drástica reducción de la oferta monetaria en los EE.UU. o en Europa Occidental consiste en renunciar al cobro de las obligaciones vencidas contraídas por gobiernos del Tercer Mundo, y facilitarles recursos adicionales. No puede ser esa la única vía, ya que los gobiernos occidentales son perfectamente capaces de mantener su oferta monetaria por otros medios. Tampoco puede ser la mejor manera, pues el hecho de recompensar a los gobiernos morosos del

Tercer Mundo mediante préstamos adicionales (al igual que mediante la asistencia oficial) a la postre inevitablemente acabará por alentar en ellos una actitud irresponsable tanto en el ámbito financiero como en el económico, y les permitirá aplicar políticas económicas perjudiciales e intensificar el control sobre sus habitantes y sus sistemas económicos. Es más, si lo que se desea es contar con un medio para utilizar el dinero de los contribuyentes que permita salvar a los bancos occidentales de las consecuencias de sus políticas de préstamo, no es necesario camuflar el proceso, ni tampoco “lavar” el dinero del rescate al hacerlo circular por las manos de gobiernos deudores del Tercer Mundo, o de organismos internacionales.

¿Incluyen las carteras de préstamos de los bancos occidentales deudas soberanas incobrables, dudosas, o ambas, en un grado tal que el abierto reconocimiento de estas pérdidas haría peligrar su base de capital? Si así ocurre, ¿cómo pueden continuar, pese a todo, declarando utilidades e incluso pagando substanciales dividendos? Se dice que el abierto reconocimiento de sus pérdidas por el desconocimiento formal de las deudas y el tratamiento de éstas como préstamos sin cumplimiento de pago, precipitaría las quiebras en una suerte de “proceso de dominó”, debido a las relaciones entre los bancos y a la pérdida de confianza de los depositantes. Uno podría sorprenderse ante la implícita credulidad de todos los involucrados en la situación, ya que al parecer no están inquietos, porque los balances de los bancos se encuentren “inflados” en el último tiempo, y sólo se preocuparían si las deudas fueran desconocidas formalmente.

En todo caso, los gobiernos occidentales siempre podrían prevenir un posible “efecto dominó” al notar la insolvencia de algunos bancos en particular, y al mismo tiempo aplicar las sanciones apropiadas a las instituciones afectadas. No sorprende que los principales bancos acreedores apoyen firmemente diversos cursos de acción, principalmente la canalización de dinero de los contribuyentes hacia sus deudores del Tercer Mundo, pues ella no pondría al descubierto sus errores de cálculo del pasado, ni los obligaría a experimentar drásticos cambios en su capitalización y, eventualmente, en su patrimonio.

El desconocimiento formal de la deuda por parte de cualquier gobierno prestatario importante es en cualquier caso improbable: si no puede o no tiene la intención de pagar, es posible que sus deudas sean reprogramadas de todos modos.

(iv) *Preocupación por las exportaciones.* Existe el temor generalizado de que a menos que los gobiernos del Tercer Mundo sean eximidos de la deuda, éstos se verían obligados a comprarle menos a los países occidentales, poniendo en riesgo las exportaciones y los empleos en estos últimos. Lo anterior implica que al facilitar más dinero al Tercer Mundo se salvaguardan la actividad y el empleo en Occidente. Con todo, debería ser obvio que si un mayor gasto gubernamental en Occidente promueve la actividad y el empleo, ello puede lograrse de un modo más directo y eficaz al aumentar el gasto interno. Los productos de exportación comprados con dinero proporcionado por Occidente están, en la práctica, siendo regalados. Sostener que dicha estrategia beneficia a las naciones occidentales equivale a afirmar que un tendero logra prosperar cuando regala su mercadería a los clientes.

Para resumir, el típico argumento que preconiza el trato tolerante y, en realidad, generoso, para con los gobiernos morosos del Tercer Mundo, es débil. Lo cual no impide, sin embargo, que juegue en favor de los gobiernos deudores y dé lugar a un firme e influyente respaldo occidental a las políticas y a los expedientes que recompensan a los gobiernos incumplidores.

LAS POLITICAS DEL TERCER MUNDO EXACERBAN EL PROBLEMA

Los países del Tercer Mundo son comúnmente descritos en Occidente como víctimas indefensas de fuerzas económicas externas sobre las cuales no ejercen ningún control. Mientras los éxitos obtenidos en determinadas actividades económicas se ven afectados por los vaivenes del mercado, las políticas puestas en práctica por sus gobiernos inhiben el rendimiento de sus sistemas económicos. Si un bajo rendimiento de las exportaciones, un lento crecimiento del PNB, y la existencia de exiguas reservas de divisas son excusas o explicaciones para la morosidad en las deudas, entonces los gobiernos involucrados han sido en gran medida artífices de la situación en que se encuentran.

Es posible demostrar que las políticas puestas en práctica por muchos gobiernos tercermundistas han ocasionado una reducción de sus exportaciones, han socavado sus recursos externos, y han obstruido el crecimiento de sus economías. Diversas combinaciones de tales políticas explican con creces por qué los gobiernos del Tercer Mundo actualmente morosos tienen poco o nada que exhibir de los recursos que obtuvieron de Occidente en forma de préstamos y de ayuda oficial. Todo el tiempo escuchamos que las deudas del Tercer Mundo imponen una carga muy pesada e incluso insostenible, y que Occidente ha prestado una ayuda demasiado escasa. Pero rara vez nos enteramos de lo que pasó con el dinero.

Las utilidades de exportación dependen de las políticas gubernamentales. El argumento según el cual no debe esperarse que un gobierno deudor efectúe pagos para servir la deuda que estén en desacuerdo con sus actuales utilidades de exportación, se ha convertido en la piedra angular del pensamiento oficial. Este razonamiento podría tener algún mérito si las utilidades de exportación obtenidas por un país del Tercer Mundo fueran en efecto determinadas sólo e ineluctablemente por fuerzas del mercado externo. Pero no es sensato utilizar los ingresos de exportación como un indicador de la capacidad para servir la deuda cuando ellos dependen en forma decisiva de las políticas aplicadas por el gobierno deudor.

Por ejemplo, en forma sistemática y durante largos períodos, muchos gobiernos del Tercer Mundo han pagado malos sueldos a los agricultores que producen cultivos de exportación, al igual que artículos de consumo para el mercado interno. Tales prácticas han disminuido la producción y han impedido mantener y extender el rendimiento. Las utilidades de exportación han llegado a cifras mucho menores de las que podrían haberse alcanzado si los productores hubieran recibido precios de mercado de nivel mundial. Existen muchos ejemplos bien documentados en todo el Tercer Mundo, entre ellos el de Africa.

La igualdad externa está restringida. Existen otras políticas que afectan adversamente las utilidades de exportación y la balanza de pagos. Entre ellas se incluye la mantención de monedas sobrevaluadas; la protección de industrias manufactureras (comúnmente estatales) que distraen recursos de las exportaciones y a menudo requieren la importación de materias primas, componentes y equipos, y la supresión del comercio privado; además de la colectivización forzada en la agricultura. Por otra parte, todos los gobiernos deudores han limitado severamente durante años la afluencia y el despliegue de capital en acciones del extranjero, el cual incorporaría fondos a la economía y paralelamente crearía activos físicos. Estos impedimentos continúan, y en ocasiones incluso han sido intensificados cuando los deudores no han cumplido con sus obligaciones.

La mayoría de los gobiernos deudores, posiblemente todos, reservan para sí mismos, o para sus ciudadanos, un gran porcentaje del patrimonio en empresas de una amplia gama de rubros de actividad que no pertenecen al así llamado sector informal de la economía. Así, pues, en octubre de 1984, en el marco de negociaciones de reprogramación, se adoptó en Brasil una legislación que "...otorga ocho años de protección absoluta a empresas de propiedad estatal en el área de los microcomputadores y minicomputadores, y limita severamente las nuevas inversiones realizadas por las multinacionales. Próximamente se redactará una ley complementaria que incluirá al *software*". (*Financial Times*, 31 de octubre de 1984). En México, en virtud de una legislación introducida en 1973, la cual aún estaba en vigencia a principios de 1984, se limitaba la participación extranjera al 49 por ciento del patrimonio en toda la economía, y estaba absolutamente prohibida en los así llamados sectores estratégicos.

Las restricciones a la inversión de capital extranjero constituyen uno de los principales factores subyacentes en el problema de la deuda del Tercer Mundo. Estas limitaciones, además del trato desfavorable que se dio a las inversiones en el pasado, obligan a los países tercermundistas a contar con otras formas de capital extranjero, especialmente financiamiento bancario y asistencia oficial, pues la inversión privada extranjera se ha extinguido como resultado de las políticas aplicadas por sus gobiernos.

Las restricciones a la inversión extranjera dificultan no sólo la afluencia de capital, sino también de otros recursos vinculados con él, como el espíritu empresarial, la capacidad de gestión, la mano de obra calificada, y el conocimiento de los mercados mundiales. Con estas trabas se intenta proteger las empresas existentes y fortalecer el control de los gobiernos sobre sus economías, vale decir, sobre sus ciudadanos.

Es un hecho digno de atención el que los fondos recibidos por los gobiernos del Tercer Mundo en calidad de préstamos o de asistencia hayan sido utilizados intensamente en proyectos de prestigio, en inversiones antieconómicas (que a menudo de inversión sólo tenían el nombre), en gastos militares, en el financiamiento de la exportación de capital, y en el respaldo del consumo estatal y privado. Esta dilapidación de recursos dificulta aún más la obtención de las utilidades necesarias para el servicio de la deuda externa. Pero a pesar de que los recursos han sido en gran medida malgastados, ello no quiere decir que la deuda externa no pueda ser pagada.

En Latinoamérica y en Africa existe un cúmulo de proyectos costosos, ambiciosos y espectaculares. Las flamantes ciudades capitales, cuya construcción ha demandado varios miles de millones de dólares y que, en algunos casos, aún no están terminadas, constituyen ejemplos conocidos: Brasilia (Brasil), Abuja (Nigeria), y Dodoma (Tanzania).

Algunos ejemplos: Brasil. La construcción de Brasilia costó muchos miles de millones de dólares, y aún consume recursos. Los políticos y los funcionarios públicos regularmente abandonan la ciudad durante los fines de semana para regresar a sus hogares situados en áreas distantes. Este país tiene una deuda externa soberana de aproximadamente US\$ 100 mil millones. Es probable que un porcentaje de esta suma haya sido utilizado para financiar numerosos proyectos imponentes y poco viables, muchos de los cuales continúan absorbiendo enormes cantidades de recursos a medida que no alcanzan a cubrir siquiera los costos de explotación. Algunos de ellos fueron enumerados en un artículo aparecido en la edición del 26 de junio de 1984 de *The Times* de Londres, con el título de "Costly errors drain Brazil's funds" ("Costosos errores agotan los fondos de Brasil"). En la lista se incluía Brasilia, la nueva capital; una serie de grandes proyectos para desarrollar la región amazónica; nuevos y completamente antieconómicos sistemas de trenes subterráneos en Río de Janeiro y Sao Paulo; y muchos más. La carretera transamazónica, de 4.000 kilómetros de largo, es de mantención demasiado costosa, y actualmente es intransitable la mayoría del tiempo. Un tramo de alrededor de 120 kilómetros ha desaparecido bajo las aguas de la presa de un complejo hidroeléctrico. Asimismo se proyectó la construcción de una nueva línea férrea para transportar varios miles de millones de toneladas de acero desde el interior del país hacia la costa. La obra tenía que estar concluida en 1.000 días; sin embargo, en 1986, luego de 9 años y de un gasto de US\$ 2.000 millones, sólo se había logrado terminar el firme y los túneles.

En noviembre de 1985 un alto funcionario brasileño reconoció públicamente que una gran proporción de los empréstitos del país fue malgastada en proyectos mal concebidos. Se refirió específicamente a diversos proyectos relacionados con vías férreas, siderurgia y energía nuclear (*Financial Times*, 25 de noviembre de 1985).

Perú. Es uno de los deudores latinoamericanos más intransigentes, con un gran atraso en el pago de sus obligaciones. El Presidente Alan García ha anunciado que su país limitará el servicio de la deuda al 10 por ciento de las utilidades de exportación, y que dará un trato preferencial a los acreedores que aporten dinero fresco. Dichas utilidades se ven substancialmente afectadas por la política gubernamental. Según se afirma en la edición del 2 de agosto de 1985 del *Financial Times*, entre 1970 y 1984 la producción y la exportación peruanas de harina de pescado disminuyeron abruptamente, y la participación de Perú en las exportaciones a nivel mundial descendió desde el 50 por ciento al 10 por ciento. Durante la mayor parte de este período la producción y la exportación de harina de pescado estuvieron en manos de Pescaperú, un monopolio estatal que en los últimos años perdió varios cientos de millones de dólares, convirtiéndose en la empresa que sufrió las mayores pérdidas en el sector público. De acuerdo con el mismo artículo, los déficit de las empresas estatales peruanas ascendieron a cerca del 10 por ciento del PNB.

Africa. La nueva capital de Nigeria, Abuja, erigida a partir de la nada, aún está incompleta. El costo de su construcción no es menor que la totalidad de la deuda soberana de este país.

Por su parte, Sudán debe más de US\$ 8.000 millones y recibió US\$ 2.500 millones en ayuda entre 1978 y 1982. La única vía férrea del país, que es sumamente necesaria, se encuentra en pésimo estado.

Durante igual período, Etiopía recibió más de US\$ 1.000 millones en asistencia. En ese país existe una aguda escasez de los más elementales implementos agrícolas, además de alimentos, semillas y servicios de transporte. Fuera de esa situación apremiante, Etiopía es sede del cuartel general de la Organización de Unidad Africana (OUA), y su gobierno está comprometido simultáneamente en varias guerras civiles, lo cual obliga a cientos de miles de personas a trasladarse de un extremo a otro del país. El pago de bajos sueldos a los agricultores y el desmantelamiento de la red de comercio privado son algunas de las medidas oficiales que han contribuido a agravar la hambruna.

Zaire es otro conflictivo deudor africano cuyas políticas gubernamentales han contribuido ostensiblemente al origen de sus dificultades, al invertir enormes sumas en proyectos de prestigio, y al perseguir a los grupos productivos, especialmente a las minorías étnicas. El gobierno ha encabezado el colapso de la economía de intercambio en amplios sectores del país.

Podemos coronar esta relación de ironías de la crisis de la deuda con una de menor importancia, pero reveladora. Los gobiernos deudores que aducen incapacidad para pagarle a sus acreedores, simultáneamente han entregado dinero a otros gobiernos del Tercer Mundo. Hacia fines de 1985, Argentina, Brasil y Venezuela, tres de los principales deudores conflictivos, aceptaron proporcionar una ayuda substancial a Bolivia en el marco de un programa de la ONU: US\$ 20 millones, US\$ 15 millones y US\$ 35 millones, respectivamente (*Financial Times*, 3 de diciembre de 1985).

Un ejemplo de data anterior es aún más irónico. Fue en agosto de 1982 cuando estalló la crisis de la deuda, al negarse México a pagar sus obligaciones. Ese mismo mes, el Banco Mundial publicó un informe titulado *La AID en retrospectiva*. El prólogo, firmado por el señor Clausen, presidente del Banco Mundial, estaba fechado en julio de 1982. El documento destaca con orgullo el hecho de que en 1982 México y Brasil habían aportado substanciales recursos a la AID, organismo del Banco Mundial que otorga créditos muy "blandos", prácticamente subvenciones, a países del Tercer Mundo. El gobierno mexicano contribuyó con fondos a la AID precisamente cuando dejó de cumplir con sus obligaciones contractuales.

LOS PAISES DEUDORES TIENEN RECURSOS PARA PAGAR MAS

Como hemos visto, las utilidades de exportación de un país dependen en gran medida de las políticas gubernamentales, y por esta sola razón es del todo inapropiado definir la capacidad de servicio de la deuda de un país de acuerdo con esas ganancias. Además, según niveles históricos pertinentes, las

obligaciones de los principales deudores del Tercer Mundo en relación con sus exportaciones reales no son ni con mucho tan cuantiosas como usualmente se da a entender. El profesor Deepack Lal calculó en 1983 que, en términos proporcionales con respecto a las exportaciones, la deuda externa de los principales países prestatarios en los últimos años fue significativamente menor que en los casos de Canadá o de Latinoamérica en vísperas de la Primera Guerra Mundial. Asimismo, los coeficientes de servicio de la deuda de algunos de los principales deudores a principios de los años ochenta fueron menores que el de Argentina a comienzos de este siglo, época en que dicho país poseía una gran solvencia.

Normalmente, cuando un deudor no paga cabe esperar que el acreedor inquiera acerca de los activos de aquel que están disponibles para ser vendidos o empeñados. En ocasiones también puede hacer preguntas en torno al ingreso actual o potencial del prestatario, y respecto de su gestión en la medida en que afecta su ingreso. Probablemente el acreedor no pueda o no quiera confiscar los activos del deudor, aunque viene claramente al caso en cualquier análisis razonable sobre la capacidad de pago, y en el tratamiento del deudor.

Esas preguntas, especialmente la que se refiere a los activos del gobierno deudor, no son formuladas en una sociedad económica internacional que se precie de educada. Son del todo pertinentes en lo que atañe a la deuda externa, puesto que la así llamada crisis se origina en las deudas soberanas. Los gobiernos del Tercer Mundo comúnmente poseen grandes activos, al igual que la facultad para requisar activos de sus ciudadanos y para imponerles tributos.

Los principales deudores soberanos de Latinoamérica, que están en el centro de la crisis, poseen activos muy importantes, tanto físicos como financieros. Dominan y administran numerosas empresas, tales como las compañías petroleras estatales, además de vastas áreas de bienes raíces, complejos químicos y siderúrgicos, servicios públicos, y muchas empresas manufactureras y de servicios. Algunas de ellas, como las compañías petroleras estatales, ejercen un poder monopólico a nivel nacional. En Brasil existen mucho más de 400 empresas de propiedad estatal. Algunas de las empresas estatales de Latinoamérica son muy rentables, ya que están protegidas de la competencia, especialmente de los artículos importados. Otras producen cuantiosas pérdidas y representan una gran merma financiera. En la mayoría de los casos podrían funcionar con mayor eficiencia si estuvieran en manos del sector privado. Los gobiernos las retienen en su poder por razones políticas. La propiedad estatal de amplios sectores de la economía está al servicio de intereses políticos de gobiernos y funcionarios públicos, ya que les proporciona medios para acceder al poder, conceder privilegios, y otorgar empleos.

La venta o empeño de una pequeña parte de estos activos contribuiría enormemente a solucionar la crisis de la deuda, pues serviría como demostración de buena fe y de disposición favorable a cumplir con las obligaciones. (Desde el punto de vista del comprador, la venta de activos del Estado involucraría, por supuesto, el riesgo de una posterior expropiación. De igual modo, el gobierno podría revocar su garantía sobre los activos empeñados). A continuación se menciona un ejemplo que ilustra la situación.

México es uno de los principales deudores conflictivos. En rigor, la crisis de la deuda fue desatada en agosto de 1982 con la decisión del gobierno mexicano de suspender el pago de su deuda soberana, la que en ese entonces totalizaba entre US\$ 80.000 millones y US\$ 85.000 millones. Para 1983, las utilidades de Pemex, el monopolio petrolero mexicano de propiedad estatal, fueron de aproximadamente US\$ 5.300 millones. Si la compañía hubiera estado administrada por el sector privado, sus ganancias habrían sido sin duda significativamente mayores. Pero incluso con beneficios de cerca de US\$ 5.300 millones, una capitalización de entre 30.000 y 35.000 millones de dólares habría sido un resultado moderado para el cuarto productor mundial de petróleo, que cuenta con reservas enormes y fácilmente accesibles situadas en el hemisferio occidental. Si el gobierno hubiera empeñado o liquidado una mínima parte de esta compañía como gesto de buena voluntad, ello bien podría haber evitado la crisis de la deuda mexicana.

Muchas de las empresas estatales de los países deudores podrían ser fácilmente vendidas o empeñadas. Los monopolios petroleros estatales de México, Venezuela y Brasil (Pemex, Petróleos de Venezuela y Petrobras), son los ejemplos más obvios. Muchas de estas empresas estuvieron anteriormente en manos privadas, y fueron confiscadas con una compensación satisfactoria, o sin ninguna indemnización: Pemex se originó en la Eagle de México, expropiada de la Shell. Una política muy similar se aplicó en varias otras empresas estatales de Latinoamérica, en países deudores africanos (como Nigeria y Zambia) y en Indonesia.

Si los gobiernos deudores estuvieran dispuestos a vender o empeñar algunos de sus activos, habría una necesidad mucho menos de adoptar los tan publicitados programas de austeridad. Es cierto que durante 1984 y 1985 algunos gobiernos latinoamericanos, principalmente Brasil y México, liquidaron activos en algunas empresas estatales; sin embargo, al parecer, el producto de estas ventas fue utilizado más bien para fines presupuestarios de carácter general que para saldar la deuda externa.

Si un gobierno pretendiera seriamente cumplir con sus obligaciones externas, también podría emplear sus propios activos en el exterior y confiscar los activos privados en el exterior de sus ciudadanos. El gobierno británico vendió o empeñó dichos activos a los EE.UU. durante las dos guerras mundiales. Los ciudadanos de los países del Tercer Mundo poseen grandes existencias de activos financieros en el exterior. Para México el total llega a varios miles de millones de dólares, un alto porcentaje de la deuda soberana del país.

Hemos dejado para el final el factor más importante en lo que se refiere a la deuda soberana. Una característica esencial de dicha deuda consiste en la facultad del gobierno prestatario para imponer tributos y así lograr un control sobre los recursos para cumplir con sus obligaciones crediticias. Al considerar este factor con respecto a la llamada carga de la deuda externa, resulta más pragmático relacionar el tamaño de las obligaciones crediticias con la capacidad de un país para generar ingresos por concepto de impuestos, de la cual el PNB constituye un indicador aproximado, pero más decidor que las actuales utilidades de exportación.

De acuerdo con este criterio, tanto en términos absolutos como en relación con el pasado, la carga de la deuda de los gobiernos tercermundistas por lo general no es muy gravosa. De hecho, los países más pobres del Tercer Mundo tienden a *no* contraer grandes deudas soberanas, y en cambio han recibido a menudo grandes transferencias de recursos de Occidente en forma de ayuda oficial y préstamos muy blandos, y se han visto favorecidos con amplias condonaciones de deudas. Paradójicamente, los principales gobiernos del Tercer Mundo que acaparan los titulares de las noticias sobre la crisis de la deuda, administran algunos de los más prósperos sistemas económicos del Tercer Mundo, los cuales, como ya lo explicamos, serían aún más prósperos si sus gobiernos hubiesen adoptado políticas con una mayor orientación hacia el mercado. Por ejemplo, en 1985 las ventas de automóviles nuevos en el mercado interno brasileño alcanzaron un nivel sin precedente: 1 millón 200 mil. Los principales deudores pueden encontrarse más bien entre los así llamados países de ingresos medianos, que en los países pobres, para utilizar la nomenclatura del Banco Mundial.

En suma, la crisis de la deuda no es producto de una carga insufrible originada en desgracias inevitables. Antes bien, ella denota la renuencia de los prestatarios a cumplir con sus obligaciones, actitud que se ha visto fomentada por la falta de voluntad de Occidente para hacerlas cumplir. Y además el servicio contractual de la deuda no se ve beneficiado por las políticas económicas de los gobiernos deudores.

LOS INCENTIVOS POLITICOS PERPETUAN LA CRISIS

Las principales opiniones en torno a la crisis de la deuda y a las soluciones deseables son básicamente erróneas. ¿Por qué, sin embargo, estos juicios ejercen una influencia tan poderosa? Una breve tentativa de responder a esta pregunta podría tener algún interés, aunque sea necesariamente conjetural.

Las posturas dominantes con relación al problema de la deuda reflejan la confluencia de las iniciativas y opiniones de poderosos grupos de interés. Entre ellos se incluyen los bancos de los centros monetarios, que desean continuar y expandir sus rentables actividades con el menor riesgo posible; el Banco Mundial, el FMI y sus defensores, que pretenden ampliar la gama de sus funciones en momentos en que su razón de ser se torna cada vez más discutible; gobiernos del Tercer Mundo que por motivos explicables ejercen presiones para obtener más recursos y para establecer acuerdos que les permitan evitar la adopción de políticas impopulares o medidas específicas que disminuyan su poder; y las camarillas de asistencia, cuyas propuestas más ampliamente fomentadas son una combinación de ayuda externa, asistencia indirecta a los bancos, y préstamos bancarios adicionales al Tercer Mundo.

El "análisis" de la crisis de la deuda, actualmente en boga, proporciona otros numerosos argumentos potenciales a las camarillas de asistencia. La opinión que sostiene que el cumplimiento de las obligaciones contractuales es objetable desde el punto de vista moral, político y económico, además de nocivo para Occidente, puede aplicarse fácilmente en un contexto más amplio para apoyar la entrega constante y cada vez más intensa de ayuda

externa de tipo convencional. La asistencia prestada a gobiernos de países de ingresos medianos y a bancos occidentales puede ser aducida como pretexto en favor de la otorgación de ayuda adicional a gobiernos de países más pobres. No es sorprendente que las camarillas de asistencia obtengan el máximo provecho de la crisis de la deuda. Y al insistir en la responsabilidad de los países occidentales en las dificultades de los deudores, fomentan en aquéllos un sentimiento de culpa que es muy útil cuando se trata de abogar en favor de la ayuda externa. En realidad, la así llamada carga de la deuda externa y sus consecuencias han sustituido a otros poderosos argumentos esgrimidos por la propaganda en defensa de la asistencia.

Es un hecho ampliamente reconocido y celebrado el que las negociaciones y propuestas para saldar, reprogramar o disminuir la deuda del Tercer Mundo, y para conseguir nuevos suministros de fondos, hayan adquirido un carácter abiertamente politizado. La opinión de los gobiernos nacionales y de los organismos gubernamentales internacionales tiene un gran peso en lo relativo a las condiciones en que se saldan las deudas y al grado en que se debe recompensar a ciertos prestatarios morosos. Los gobiernos y los organismos internacionales también poseen y utilizan diversos medios para presionar directamente a los bancos comerciales. Además, cuando se facilitan nuevos fondos a los deudores, el dinero se destina a gobiernos, proyectos u organismos que cuenten con su aprobación.

Tanto el Banco Mundial como el FMI conforman desde hace tiempo una amalgama de organismos de asistencia, árbitros de la política económica, y gigantescas entidades crediticias. También son visualizados como el núcleo fiscal embrionario del futuro banco del Estado mundial, o del futuro banco central mundial. Su participación en las negociaciones de la deuda extiende sus actividades y su poder, al igual que la influencia de los gobiernos del Tercer Mundo, en su seno.

El probable desenlace de las actuales conversaciones y propuestas será una prolongación de la reprogramación de la deuda existente y la inyección de fondos adicionales en el Tercer Mundo, especialmente en los países deudores —medida que hasta cierto punto se inscribe dentro de los términos del Plan Baker—, junto con un aumento de la ayuda de tipo más rutinario. Este resultado concuerda con los intereses de los organismos internacionales, los bancos, los gobiernos del Tercer Mundo, y con las camarillas de asistencia. Los costos recaerán sobre los contribuyentes occidentales y sobre ciudadanos comunes del Tercer Mundo que se ven perjudicados por las políticas respaldadas por estas medidas.

En consecuencia, este epílogo dará un espaldarazo a aquellos que descuidan sus obligaciones, aumentará el riesgo moral involucrado en los préstamos a gobiernos del Tercer Mundo, extenderá la funciones del Banco Mundial y del FMI, intensificará la politización de la vida en el Tercer Mundo, y conducirá a un gasto adicional de recursos. Será la misma combinación de antes, sólo que algo más acentuada.