

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1985

SUMARIO

Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena. <i>Jorge Eduardo Navarrete</i>	7
Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio? <i>Guillermo O'Donnell</i>	27
Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa. <i>Robert Devlin</i>	35
La deuda externa de los países latinoamericanos. <i>Raúl Prebisch</i>	55
América Latina y la integración: opciones frente a la crisis. <i>Guillermo Maldonado Lince</i>	57
Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI. <i>Jorge Torres Zorrilla y Eduardo Gana</i>	73
Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo. <i>Fabio R. Fiallo</i>	83
Las fallas del mercado de capitales. <i>Eduardo Sarmiento P.</i>	103
La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia. <i>División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO</i>	125
El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo. <i>Carlo Secchi</i>	139
25 años del Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Felipe Herrera</i>	151
Algunas intervenciones realizadas en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985)	161

Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena

*Jorge E. Navarrete**

En este ensayo se discuten los antecedentes, desarrollo y perspectivas del esfuerzo latinoamericano de concertación expresado en el Consenso de Cartagena y de la participación de México en él, desde el punto de vista de la política exterior. No se trata de un análisis técnico-cuantitativo del problema de la deuda, ni de un examen sistemático de las operaciones de renegociación de los últimos años y de las que están actualmente en marcha. Se pretende, más bien, examinar aquellos elementos del comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales que impulsaron a los países latinoamericanos a reunirse en Cartagena; analizar el contenido básico de los planteamientos de esa reunión y de las surgidas de Mar del Plata y Santo Domingo; discutir el tipo de respuesta que esos planteamientos han suscitado por parte de los demás protagonistas de la negociación (gobiernos de los países desarrollados, autoridades de la banca internacional y organismos financieros multilaterales) y, finalmente, plantear la perspectiva de conjunto del proceso de Cartagena, tal como se contempla a mediados de 1985.

*El autor, ex Subsecretario de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estuvo asociado al proceso de Cartagena desde sus preparativos y gestiones iniciales, a mediados de 1984, hasta la víspera del tercer trimestre de 1985. Encabezó la delegación de México a las reuniones técnicas y formó parte de la delegación en las ministeriales. Los puntos de vista que expresa en este ensayo se presentan, sin embargo, bajo su responsabilidad personal y no necesariamente coinciden con los del Gobierno de México ni los representan.

I

Hacia Cartagena: la crisis y el endeudamiento externo

En los tres últimos años, desde que hizo crisis el problema del endeudamiento externo en agosto de 1982, la negociación financiera internacional se ha vinculado estrechamente con la política exterior. Tanto en los países deudores como en las naciones avanzadas, cuestiones como el nivel y la tendencia de las tasas de interés, la magnitud de los pagos por servicio y amortización, la posibilidad de interrupciones en la continuidad del servicio, las negociaciones con los bancos acreedores y el papel del Fondo Monetario Internacional, se convirtieron no sólo en temas dominantes del debate público, sino en asuntos centrales en el cuadro más amplio de las relaciones entre los gobiernos de unos y otras. Así, la cuestión del endeudamiento ha ocupado constantemente el centro de la atención y la preocupación internacionales.

Los problemas financieros internacionales habían sido, por cierto, componente tradicional de las preocupaciones de la política exterior, aunque su ponderación entre estas últimas no había pasado de ser marginal. La diferencia recién surgida podría quizás plantearse en los siguientes términos: de antiguo, los asuntos financieros internacionales habían sido vistos, sobre todo, como cuestiones 'técnicas', cuyo elemento determinante era su carácter financiero y cuyo elemento accesorio era el internacional; por tanto, se consideraba que su tratamiento competía casi exclusivamente a las autoridades hacendarias. En cambio, ahora se reconoce en forma cada vez más generalizada que esos asuntos tienen una importante dimensión 'política', que su carácter internacional —entendido como aquel que incide en la situación y perspectivas de la relación política entre Estados— es tan importante como el financiero, por lo que se trata de asuntos que también atañen directamente a las autoridades responsables de la política exterior. Este cambio de enfoque en la concepción de los problemas financieros internacionales, en especial el del endeudamiento, y esta más amplia participación institucional en su tratamiento han, de hecho,

añadido un nuevo e importante ámbito de acción a las tareas de la política exterior.

Las anteriores consideraciones se aplican, sobre todo, a América Latina, región en la que se concentra ese "relativamente pequeño número de países" que —en palabras del más reciente documento del Grupo de los 24 (1985, p. 48)— "contrajo la mayor parte de la deuda" entre finales de los años setenta y los primeros del presente decenio. Los ministros de relaciones exteriores y los ministros responsables de las cuestiones financieras de once países latinoamericanos se reunieron en Cartagena de Indias a mediados de 1984, abriendo una nueva fase de las relaciones financieras externas de la región. Esta iniciativa se ha desarrollado en otros dos encuentros ministeriales, en Mar del Plata y en Santo Domingo, en los que se adoptaron pronunciamientos y propuestas adicionales. En septiembre de 1985, se preparaban nuevas propuestas, con vistas a una cuarta reunión ministerial, en Montevideo. Este proceso, identificado con el nombre de la histórica ciudad en la que se celebró la primera reunión, Cartagena, constituye una de las manifestaciones más vivas e innovadoras de la acción de política internacional de los países latinoamericanos.

México representó un papel determinante en la concepción y en los preparativos de la primera reunión y participó activamente en ella. Estuvo presente en los encuentros siguientes y se ha involucrado profundamente en el proceso, procurando llevarlo adelante y acrecentar su relevancia política. En este sentido, el Presidente de México, en su tercer informe de gobierno, señaló: "Con el Consenso de Cartagena, México ha sumado su voluntad política a la de otros diez países latinoamericanos... Hemos insistido en que el tratamiento de esta cuestión (la deuda externa) debe vincularse a la imprescindible reactivación del comercio internacional y de los flujos financieros para el desarrollo. Asimismo, hemos reiterado la necesidad de que exista el financiamiento fresco que permita, a la vez, crecer y pagar." (De la Madrid, 1985, p. 21).

El terreno en el que estalló el problema del endeudamiento había sido abonado abundantemente por la crisis generalizada que la economía mundial vivió a partir de finales de 1979 —calificada como la más severa desde la Gran Depresión o, según otras opiniones, desde el final de la

segunda guerra mundial— y que, en general, se prolongó hasta mediados de 1983, cuando se vislumbraron algunos síntomas de reactivación en un pequeño número de países desarrollados. Esta reactivación no se consolidó y no condujo a una expansión sostenida en el conjunto de la economía mundial porque continuaron aplicándose las políticas que habían desencadenado la crisis: Así, "...a la contracción del comercio se respondió con la proliferación de las acciones restrictivas; a la caída de los precios de los productos básicos ... con el desmantelamiento de los esquemas de estabilización; a la inflación generalizada ... con medidas que en muchos casos provocaron el deterioro de la capacidad de crecimiento a largo plazo; a las necesidades de financiamiento ... con la elevación de sus costos y el endurecimiento de sus condiciones; a la insuficiencia de la cooperación económica multilateral ... con la renuencia e incluso la negativa a emprender nuevas negociaciones." (Navarrete, 1984).

La crisis y sus secuelas afectaron profundamente el comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales. Más específicamente:

- En el plano más amplio de la economía internacional se manifestó una interacción inestable y desequilibrada entre los principales países industrializados. Cada uno acudió a gestiones de política de corto plazo, sin tener en cuenta sus efectos sobre los demás. Las políticas "a costa del vecino" que tuvieron su auge en el decenio de los treinta, volvieron a estar en boga. De esta suerte, la ausencia de coordinación en las políticas económicas aunada a la combinación de políticas fiscales expansivas y políticas monetarias restrictivas adoptadas por algunos de los países desarrollados, introdujo elementos de inestabilidad, que propiciaron desequilibrios muy marcados. El impresionante déficit comercial norteamericano exacerbó las pasiones en favor de la protección y de la restricción del comercio y llevó a condicionar el acceso a ese mercado a diversas exigencias de reciprocidad. El no menos impresionante déficit fiscal generó una extraordinaria demanda de recursos, que redujo los fondos disponibles para financiar la inversión y el desarrollo en el resto de la economía mundial y elevó extraordinariamente sus costos en términos rea-

les. En Europa occidental, la moderada reactivación no alcanzó a producir una baja generalizada de los niveles de desocupación y el ambiente proteccionista impidió consolidarla a través de las exportaciones. Estas continuaron siendo el principal elemento dinámico de la economía del Japón, pero, cada vez más, se obligó a este país a limitar sus ventas al exterior, comprimiendo su ritmo de crecimiento. Así, la recuperación, que se insinuaba desde mediados de 1983 después de la recesión profunda y generalizada de los treinta y seis meses anteriores, resultó inestable y precaria; de hecho, se agotó antes de que sus efectos tuvieran oportunidad de dejarse sentir en el conjunto de la economía mundial y, en especial, en los países en desarrollo.

● En estos últimos, con una amplia diversidad de experiencias nacionales, el panorama de conjunto continuó mostrando, a pesar de la desigual reactivación en el Norte, una situación de estancamiento y, en algunos casos, de continuado retroceso. Las perspectivas de recuperación sostenida se mantuvieron prácticamente cerradas por el continuado y marcado deterioro de los precios de los productos primarios, por las crecientes restricciones al comercio, por la pesada carga del endeudamiento y por la paralización de las corrientes netas de recursos financieros. Con la crisis, los países en desarrollo perdieron terreno en forma muy considerable: los niveles de producción por habitante, ingreso e importaciones que habían, en general, alcanzado a finales de los setenta, no habrán de recuperarse sino hacia finales del presente decenio. Se ha señalado, por ello, que en especial para América Latina, el decenio de 1980 habrá sido el decenio perdido de la crisis. Esta significó, para el mundo en desarrollo, una desvinculación parcial de la economía mundial, que no será sencillo reparar.

● Por primera vez desde finales de la segunda guerra mundial, el comercio internacional se contrajo o permaneció estancado por tres años consecutivos, en los que se vivió un ambiente de progresiva desarticulación del sistema abierto y multilateral de comercio, que no fue corregido por la notable expansión de los intercambios registrada en 1984. Aumentaron las barreras proteccionistas y las medidas restrictivas; un número creciente de sectores fue extraído del sistema multilateral y sometido a arreglos *ad hoc*, por lo

general de corte restrictivo, caracterizados por la limitación comercial, la fragmentación o división de los mercados, y la sanción a la competitividad. El arsenal de prácticas proteccionistas y restrictivas se diversificó: a las medidas tradicionales, arancelarias y de restricción cuantitativa, se sumaron los acuerdos de 'comercialización ordenada', las limitaciones 'voluntarias' a la exportación, el establecimiento de límites de participación en los mercados, el empleo abusivo de las disposiciones contra prácticas desleales de comercio —sobre todo en los casos de los derechos compensatorios y antidumping—, y la vinculación entre las condiciones de acceso a los mercados y cuestiones ajenas al comercio, como el tratamiento a la inversión extranjera directa o las legislaciones nacionales sobre propiedad industrial.

● En buena medida, las acciones de restricción comercial se orientaron hacia los países en desarrollo que habían logrado cierta dinámica y eficacia exportadoras. Se abandonó de hecho el principio del trato especial para los países en desarrollo, uno de los elementos básicos del sistema de comercio internacional de la posguerra. Por ello, se aplicaron criterios y políticas de graduación y se plantearon exigencias de reciprocidad cada vez mayores; por ello, se limitó progresivamente el alcance y la efectividad del Sistema Generalizado de Preferencias, lesionándose sus principios básicos de universalidad y no reciprocidad; por ello, se impusieron los condicionamientos y vinculaciones ya señalados entre acceso a mercados y cuestiones tales como las políticas de inversión extranjera y de propiedad industrial.

● En el ámbito financiero, durante los primeros años del presente decenio la economía mundial operó con tasas de interés sin precedentes —“las más altas de la era cristiana,” como señaló un antiguo Canciller Federal de Alemania. Los efectos de estos niveles de rédito sobre la disponibilidad y costo de los recursos para financiar la inversión y el desarrollo y, particularmente, sobre la carga por servicio de la deuda, llegaron, por momentos, a ser inmanejables para los países deudores e insostenibles para el conjunto de la economía mundial. Además, con la crisis del endeudamiento, prácticamente se suspendieron las corrientes de recursos financieros destinadas a los países deudores, quedando de hecho cegada

para ellos una importante fuente de financiamiento del desarrollo. De esta suerte, se invirtió el sentido de las transferencias internacionales de recursos financieros, orientándose éstas hacia los países desarrollados. Así, los países deudores, en especial los latinoamericanos, se convirtieron en exportadores netos de recursos financieros.

• Al continuar manifestándose en estos años el desorden monetario a escala mundial, observable sobre todo en la volatilidad de los tipos de cambio y en la persistente desalineación entre ellos, incluyendo de manera notable los correspondientes a monedas de reserva, se aumentaron los márgenes de incertidumbre de las transacciones internacionales de bienes y servicios y se incrementaron los riesgos cambiarios y financieros. La capacidad de competencia internacional de los diferentes países quedó sujeta a alteraciones súbitas y caprichosas.

Así, en el terreno abonado por la crisis se produjo, en agosto de 1982, la explosión del problema del endeudamiento. Correspondió a México detonarlo, al anunciar su imposibilidad de continuar atendiendo el servicio. La situación prevaleciente, después de cuatro meses de moratoria, acaba de ser descrita en los siguientes términos: "A finales de 1982 el servicio de la deuda externa mexicana estaba suspendido. Su monto total ascendía a 87 400 millones de dólares, que representaban casi el 53% del producto interno bruto. Su estructura de vencimientos se encontraba recargada excesivamente en el corto plazo: 46% de la deuda debía pagarse, según los términos contratados, en un plazo no mayor de tres años, y 27% durante 1983. En esas condiciones, la deuda externa era impagable" (De la Madrid, p. 31).

En el conjunto de América Latina, la situación resultaba también insostenible: el valor acumulado de la deuda externa superaba la mitad del producto bruto regional y equivalía a tres veces las exportaciones anuales; los pagos por servicio crecían a una tasa que duplicaba la correspondiente al aumento de las exportaciones y las erogaciones anuales medias por ese concepto eran superiores a los 29 000 millones de dólares; cada punto porcentual de incremento de las tasas de interés elevaba en 2 500 millones de dólares el gasto anual por servicio; en suma, la región se había convertido en exportadora neta de recur-

sos financieros, situación incompatible con toda perspectiva de recuperación de un desarrollo sostenido.

Para responder a la crisis y a los problemas asociados con ella, en especial el del endeudamiento, los países deudores se vieron forzados a embarcarse en programas de ajuste que, por lo general, tuvieron características recesivas. Resultaba imperioso restaurar los equilibrios fiscal y externo en sus economías y, para conseguirlo, acudieron al abatimiento del gasto y a la reducción de las importaciones, lo que provocó el estancamiento o la contracción. En los años inmediatos siguientes a la crisis del endeudamiento, muchos países deudores obtuvieron, como resultado del ajuste, importantes excedentes en sus cuentas externas, que dedicaron a atender el servicio de la deuda. Empero, el esfuerzo de ajuste se produjo en un ambiente internacional que lo dificultó y lo hizo más costoso.

En los veinte meses siguientes —entre agosto de 1982 y abril de 1984— cada uno de los países deudores se empeñó en responder a los problemas resultantes. Ninguno consideró la opción de acudir a acciones unilaterales —individual o colectivamente— que implicaran el riesgo de provocar el colapso del sistema financiero internacional. Este interés fue compartido por los gobiernos de los países desarrollados, la comunidad bancaria internacional y los organismos financieros multilaterales. Así, fue posible organizar una primera serie de operaciones de renegociación y proveer financiamientos de emergencia. En general, el costo de estas operaciones fue muy elevado: tasas de interés altas y márgenes adicionales sin precedente, en ocasiones superiores a dos puntos; altas comisiones y otros cargos por restructuración; tasas prácticamente punitivas sobre los fondos adicionales proporcionados; plazos angustiosos, de los que se derivaron perfiles de pago insostenibles.

La primera serie de operaciones de renegociación se produjo paralelamente al sostenido y severo esfuerzo de ajuste de los países deudores. De hecho, éste fue condición para realizar la renegociación y obtener los recursos adicionales que la situación reclamaba. A pesar de sus costos tan elevados, esta situación fue sobrellevada a lo largo del período señalado. Sin embargo, al registrarse en los primeros meses de 1984 aumen-

tos importantes y sucesivos en las tasas de interés, volvió a presentarse el peligro de colapso. Ello provocó la reacción colectiva de cuatro gobiernos latinoamericanos.

El 19 de mayo de 1984, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín; Brasil, João Figueiredo; Colombia, Belisario Betancur; y México, Miguel de la Madrid, emitieron una declaración formulada en los siguientes términos:

“Manifestamos nuestra preocupación porque las aspiraciones de desarrollo de nuestros pueblos, el progreso de las tendencias democráticas en la región y la seguridad económica de nuestro continente están seriamente afectadas por hechos ajenos y fuera del control de nuestros gobiernos.

“Comprobamos que los sucesivos aumentos de las tasas de interés, la perspectiva de que se registren nuevas alzas y la proliferación e intensidad de las medidas proteccionistas han creado un panorama sombrío para nuestros países y para el conjunto de la región.

“Nuestros países no pueden aceptar indefinidamente estos riesgos. Hemos afirmado nuestra firme determinación de superar los desequilibrios y restaurar las condiciones para reanudar y fortalecer el crecimiento económico y el proceso de mejoramiento del nivel de vida de nuestros pueblos.

“Hemos sido los primeros en demostrar empeño en cumplir los compromisos financieros, en términos compatibles con el interés de la comunidad internacional. No aceptamos vernos precipitados a una situación de insolvencia forzada y de continuado estancamiento económico.

“Consideramos indispensable que, sin mayor demora, se inicie un esfuerzo concertado de la comunidad internacional, con el objetivo de convenir las acciones y medidas de cooperación que permitan resolver estos problemas, en especial, en los sectores interrelacionados del comercio y las finanzas internacionales.

“Por lo tanto, los Presidentes proponemos la adopción de medidas concretas para alcanzar transformaciones sustantivas en la política financiera y comercial internacional, que amplíen las posibilidades de acceso de nuestros productos a los mercados de los países desarrollados, signifiquen un alivio sustancial y efectivo de la carga del endeudamiento y permitan asegurar la reanuda-

ción de las corrientes de financiamiento al desarrollo. En particular se requiere lograr plazos de amortización y períodos de gracia adecuados; reducciones de las tasas de interés, los márgenes, comisiones y otros cargos financieros.

“Por todo lo anterior, convocamos, en el más breve plazo, a una reunión entre los cancilleres y los ministros responsables del área financiera de nuestros países, reunión a la cual serán invitados los ministros de otros gobiernos latinoamericanos, a fin de definir las iniciativas y vías de acción más adecuadas, con vista a alcanzar soluciones satisfactorias para todas las naciones involucradas.” (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 1984a).

Esa declaración cuya objetividad y carencia de estridencias fueron ampliamente reconocidas, se formuló en un tiempo extraordinariamente breve, gracias a un proceso de consulta directa entre las cancillerías de los cuatro países. Este entendimiento no hubiera sido posible sin un antecedente crucial: la visita, a principios de 1984, del Presidente de México a países de América Latina, entre ellos los otros tres firmantes de la declaración, que permitió un intercambio sobre el problema del endeudamiento y las cuestiones comerciales y financieras conectadas con el mismo. De hecho, en los comunicados conjuntos surgidos de esas visitas se reconocen varios de los planteamientos básicos recogidos en la declaración.

Esta despertó reacciones inmediatas. La más generalizada, que se manifestó tanto en la prensa europea como en la norteamericana, hizo surgir el fantasma del “club de deudores”, que desde entonces ha recorrido los círculos financieros internacionales y ha dado lugar a toda suerte de especulaciones mal informadas. Se señaló que, al hablar de la definición de “iniciativas y vías de acción”, se prefiguraban decisiones colectivas de parte de los países deudores, que se aspiraba a imponer unilateralmente a los bancos y a los organismos financieros multilaterales. Al levantar este espectro, se ignoraba la evidente y abierta colusión de los bancos acreedores, que meses atrás habían integrado un mecanismo para el intercambio de información y la definición de acciones colectivas frente a cada uno de los países deudores. Se ignoraba también que, en ningún

momento, los gobiernos signatarios de la declaración habían anunciado o aun implicado la posibilidad de abandonar el tratamiento caso por caso del problema, reconociendo las diferencias sustanciales que existían entre las diversas situaciones y perspectivas específicas de cada país, pero reconociendo también los evidentes puntos de confluencia de sus manifestaciones nacionales.

Dos semanas después, el 5 de junio, en vísperas de la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industriales de Occidente, en Londres, los mismos cuatro presidentes latinoamericanos más los de Ecuador, Osvaldo Hurtado; Perú, Fernando Belaúnde; y Venezuela, Jaime Lusinchi, decidieron dirigir comunicaciones a los líderes políticos de esos países. En estas comunicaciones, formuladas también a través de un proceso expedito de consultas entre las cancillerías, además de reiterar el contenido básico de la declaración del 19 de mayo, se añadían conceptos esenciales: "La necesidad urgente de adoptar acciones concertadas es evidente, sobre todo, en materia de endeudamiento. No es posible pensar que los problemas pueden resolverse sólo a través del contacto con los bancos o con la participación aislada de los organismos financieros internacionales. Se requiere llevar adelante un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores, para la identificación de medidas concretas que alivien la

carga del endeudamiento externo, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes involucradas. ...es preciso definir un conjunto de políticas y acciones integradas en los campos del financiamiento, la deuda y el comercio. Es indispensable establecer un ambiente franco de cooperación, que corresponda a un esquema de responsabilidad compartida y que refleje los intereses del conjunto de la comunidad internacional." Para concluir, se subrayaba que "una manifestación de la voluntad política de los principales países industriales para avanzar hacia la consecución de estos objetivos sería... particularmente oportuna" (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 1984b).

Los textos del 15 de mayo y de 5 de junio de 1984 sentaron las bases para la reunión que, un poco más de dos semanas después de esta última fecha, habría de celebrarse en Cartagena, con participación de los cancilleres y ministros responsables del área financiera de once países latinoamericanos. Esta agregación —cuatro (Argentina, Brasil, Colombia y México), firmantes de la declaración inicial; tres más (Ecuador, Perú y Venezuela), signatarios también de la comunicación a la cumbre de Londres, y otros cuatro (Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay), que se sumaron a la reunión de Cartagena— fue manifestación irrefutable de la creciente aceptación que los planteamientos contenidos en esos textos habían despertado en la región.

II

Cartagena: el planteamiento básico

La plataforma definida por los países participantes en el proceso de Cartagena tuvo su expresión inicial en el "Consenso de Cartagena", adoptado por la primera reunión ministerial de los once países (21-22 de junio de 1984), y se desarrolló progresivamente en las siguientes dos reuniones ministeriales: Mar del Plata (13 y 14 de septiembre de 1984) y Santo Domingo (7 y 8 de febrero de 1985). Para presentar el planteamiento básico

de los países de Cartagena, se distinguen tres componentes centrales de esa plataforma: los pronunciamientos políticos, las propuestas de medidas de política y acciones específicas, y los aspectos institucionales. La plataforma se aborda como un todo, sin atribuir demasiada importancia a la instancia específica en la que haya surgido determinado señalamiento, pues es evidente que los tres documentos básicos —el Consenso y los

comunicados de Mar del Plata y de Santo Domingo— no son sino tres momentos de un proceso continuo.

1. *Pronunciamientos políticos centrales*

a) *Corresponsabilidad de deudores y acreedores*

Debido a que el problema de la deuda latinoamericana se deriva, en gran medida, de “cambios drásticos en las condiciones en que originalmente se contrataron los créditos” en materia de tasas de interés, condiciones de liquidez, composición de la deuda y perspectiva de crecimiento económico “que se originaron en los países industriales y escaparon por completo a la capacidad de decisión de la región” (Consenso, párr. 7), resulta evidente que deudores y acreedores comparten responsabilidad por su naturaleza, alcance y manifestaciones. Con este pronunciamiento se dio respuesta al evidente desequilibrio con que se ha enfocado el problema, concentrando sólo en los países deudores el esfuerzo y las acciones necesarias para hacerle frente.

b) *Voluntad de cumplimiento de los compromisos de pago externos*

En todo momento, se ha mantenido y reiterado “la decisión... de cumplir con los compromisos de pago derivados del endeudamiento externo” (Consenso, párr. 8) y de llevar adelante los procesos de ajuste, con vistas a restablecer las condiciones para reanudar el crecimiento económico y el progreso social de la región. De esta forma se salió al paso de las especulaciones que circularon, tanto en vísperas de la reunión de Cartagena como en ocasión de los siguientes encuentros, en el sentido de que se trataba de buscar fórmulas para eludir el cumplimiento de los compromisos asumidos.

c) *Diálogo político sobre el problema de la deuda*

El pronunciamiento más controvertido derivado del proceso de Cartagena es, sin duda, el referido al “diálogo político” en torno del problema del endeudamiento y de las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio. Este pronunciamiento surge del reconocimiento de que, por sus implicaciones, que rebasan con

mucho el ámbito financiero y tienen “evidentes consecuencias políticas y sociales”, el problema de la deuda tiene un claro carácter político, que torna indispensable “una consideración política... a nivel internacional” del mismo, pues “sólo la voluntad concurrente de los gobiernos de los países deudores y acreedores permitirá modificar las condiciones... que impidan alcanzar soluciones adecuadas y perdurables” (párr. 9). Además, tiene en cuenta el hecho de que el diálogo es “factor de entendimiento” y que, en la materia específica del endeudamiento, “el diálogo entre acreedores y deudores es imprescindible para lograr que se comprenda cabalmente el problema y se alcance ese entendimiento”, ya que “la ausencia de diálogo impediría poner en marcha la cooperación necesaria entre las partes para resolver conjuntamente la crisis” (Comunicado de Mar del Plata, párr. 7).

d) *Tratamiento caso por caso*

Teniendo en consideración las particularidades nacionales, “derivadas de la diversidad de las situaciones de endeudamiento externo y de las medidas necesarias para restablecer las condiciones de crecimiento”, se considera que “la conducción de las negociaciones en materia de deuda externa es responsabilidad de cada país”, si bien “se requiere la definición y aceptación de lineamientos generales de políticas de reestructuración y financiamiento, que sirvan de marco de referencia a las negociaciones individuales (Consenso, párr. 10). Con este pronunciamiento se concilió la evidente necesidad de conservar la responsabilidad y control nacionales de los procesos de renegociación con la conveniencia de definir un amplio contexto de aplicación general, dentro del cual habrían de manejarse los casos específicos. Se privó de base, al mismo tiempo, al principal objetivo aparente de un “club de deudores”; la renegociación colectiva.

e) *Simetría del ajuste*

Observando la evidente asimetría con la que se ha manejado el esfuerzo internacional de ajuste, que ha colocado prácticamente toda la carga de éste sobre los países deudores, se enuncia “el concepto de equidad en la distribución de los costos del reordenamiento económico”, señalando

do que "el proceso de ajuste debe ser simétrico y equitativo, para que resulte eficaz" (Consenso, párr. 12), en términos de restablecer el crecimiento de la economía mundial.

f) *Interrelación deuda-financiamiento-comercio*

Frente a la preferencia por tratar los problemas de la economía internacional en compartimentos estancos, pasando por alto sus evidentes interrelaciones, se afirma que "existe una estrecha vinculación entre los problemas de la deuda, el financiamiento y el comercio, para fortalecer la capacidad de pago de la región, estimulando el crecimiento económico a través del aumento de las exportaciones, de la reanudación de las corrientes financieras y del mantenimiento de niveles adecuados en la capacidad para importar" (Consenso, párr. 13).

2. *Propuestas concretas de acciones y de medidas de política*

a) *Reducción de las tasas de interés*

Se requiere "adoptar medidas que conduzcan a la drástica e inmediata reducción de las tasas nominales y reales de interés en los mercados internacionales" (Consenso, párr. 18 A). Además, se requiere que los países desarrollados corrijan aquellos aspectos de su política que propician la elevación del rédito o que lo mantienen en niveles "que sobrepasan varias veces los promedios históricos", adoptando "acciones que permitan retornar a niveles razonables de tasas reales de interés (Comunicado de Mar del Plata, párr. 2).

b) *Financiamiento compensatorio de las alzas en las tasas de interés*

Se propone "la puesta en práctica de mecanismos temporales que atenúen el impacto de las altas tasas de interés" (Consenso, párr. 18 D) como el servicio de financiamiento compensatorio en el FMI o la extensión de préstamos oficiales concesionales al efecto.

c) *Posposición de pago de intereses*

Refiriéndola al caso de países "con problemas extremos de balanza de pago", se presenta la

propuesta de "diferir el pago de parte de los intereses" (Consenso, párr. 18 F) reasumiéndolo cuando el incremento de las exportaciones permita destinar a ese fin una parte de los ingresos adicionales.

d) *Introducción de nuevas características en las operaciones de renegociación*

Se señala una serie de características deseables de las operaciones de restructuración. Entre ellas destacan las siguientes: i) utilizar tasas de interés "que en ningún caso superen los costos efectivos de captación de los fondos en el mercado, ni se basen en tasas administradas" (Consenso, párr. 18 B); ii) reducir al mínimo "los márgenes de intermediación y otros gastos, así como la eliminación de las comisiones" (Consenso, párr. 18 C); iii) establecer perfiles de pago compatibles con "la capacidad de recuperación económica" mejorando sustancialmente "las condiciones de plazo y períodos de gracia" (Consenso, párr. 18 E); y extender las bases de la renegociación "a períodos multianuales"; iv) evitar que los pagos reprogramados comprometan "los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna (Consenso, párr. 18 G) del país deudor; y, v) alcanzar condiciones aún más favorables, en materia de plazos y tasas de interés, en las operaciones de renegociación que se realicen con los gobiernos y los organismos oficiales de crédito a la exportación de los países industrializados respecto de las que se obtienen con los bancos comerciales.

e) *Generalización de las características positivas de las operaciones de renegociación*

Como quiera que en algunas operaciones de restructuración realizadas en el segundo semestre de 1984 se logró "adoptar algunos de los principios enunciados en el Consenso, en materia de términos, costos y condiciones" (Comunicado de Mar del Plata, párr. 6), se señala la necesidad de que los mismos "sean extendidos a los países que se encuentran en proceso de renegociación de su deuda y constituyan condiciones mínimas para las nuevas negociaciones que se lleven a cabo" (Comunicado de Santo Domingo, párr. 1).

f) *Complementación de las operaciones de renegociación*

Ante el criterio claramente manifestado en los países desarrollados y en la comunidad bancaria internacional en el sentido de que las operaciones de renegociación, sobre todo las realizadas a partir de la segunda mitad de 1984, constituían la solución del problema del endeudamiento, se manifiesta que estas operaciones son insuficientes y se propone complementarlas con el diálogo político: las "reestructuraciones de la deuda no son suficientes y sólo aplazan el problema, puesto que la negociación con los bancos comerciales, por su propia naturaleza, no da la oportunidad de abordar las cuestiones de más vasto alcance como son la corresponsabilidad de deudores y acreedores, la simetría del ajuste, las implicaciones para el desarrollo de los países deudores y la evolución de la economía, el comercio y las finanzas internacionales, que posibiliten una solución permanente al problema del endeudamiento" (Comunicado de Santo Domingo, párr. 2).

g) *Modificación de las regulaciones bancarias en los países acreedores*

Se propone eliminar "las rigideces regulatorias de algunos centros financieros internacionales, que castigan automáticamente las carteras de crédito a países en desarrollo y que impiden la concesión de nuevos financiamientos" (Consenso, párr. 18 I), adaptando dichas regulaciones a la calidad y características de los deudores soberanos.

h) *Propuestas relativas a los organismos financieros multilaterales*

Se presenta una serie de propuestas referidas a las políticas y actividades del FMI, del Banco Mundial y del BID. Entre ellas: a) "la asignación de un volumen mayor de recursos y el fortalecimiento de la capacidad crediticia" (Consenso,

párr. 18 K) de estos organismos y la aceleración y aumento de la utilización de sus recursos; b) "una nueva asignación de derechos especiales de giro... compatible con las necesidades de liquidez de los países en desarrollo, el aumento de los plazos de sus programas de ajuste y la ampliación del acceso" (Consenso, párr. 18 L) a los recursos del FMI; y, c) "la revisión de los criterios de condicionalidad" del Fondo, con vistas a "asignar prioridad al crecimiento de la producción y del empleo", "excluir el impacto de la elevación de las tasas de interés" en la apreciación del cumplimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos de los programas de estabilización, y modificar "las metas monetarias acordadas" para "absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación" (Consenso, párr. 18 M).

i) *Mejoramiento de las condiciones del comercio internacional*

Se proponen acciones para mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados, a través de "la rápida eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias", así como "la estabilización de los precios de (los) productos (básicos) a niveles remunerativos", para contrarrestar el "fuerte deterioro de (los) términos del intercambio" (Consenso, párrs. 18 Q y P).

3. *Propuestas en el ámbito institucional*

Se decidió el establecimiento de un "mecanismo de seguimiento y consulta regional...", abierto a la participación de otros países de la región", destinado al intercambio de información y experiencias, a la promoción de contactos con otros países en desarrollo y a "promover el diálogo con los gobiernos de los países acreedores y, bajo las modalidades adecuadas, con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional" (Consenso, párrs. 19 y 20).

III

La respuesta internacional a Cartagena

La plataforma básica de pronunciamientos, propuestas y acciones surgida del proceso de Cartagena suscitó una importante repercusión internacional. En principio —y en contraste con la imagen que la prensa norteamericana y europea había difundido, centrada en el espectro del “club de deudores” y en la atribución de intenciones poco menos que apocalípticas a sus supuestos integrantes— hubo una reacción de alivio. Los planteamientos de los once países latinoamericanos fueron reconocidos como objetivos y razonables, atribuyéndoseles un alto grado de viabilidad. En no pocos casos se les calificó de moderados o, incluso, tímidos. Se especuló sobre supuestas actitudes “radicales” de algunos de los participantes en las tres reuniones ministeriales, que se habrían visto frenadas por otras, de naturaleza “conservadora”. En realidad, en los debates prevaleció, casi siempre, una amplia coincidencia de enfoques y un sentido de realismo y objetividad en la formulación de propuestas. Lo anterior no excluyó, desde luego, la controversia en cuestiones tales como la definición y el contenido del diálogo político y, sobre todo, el papel de las operaciones de restructuración dentro de la búsqueda de una solución global y permanente del problema. Gracias a los entendimientos alcanzados, resultó evidente que el proceso de Cartagena representaba un nuevo elemento en el panorama internacional del endeudamiento que, como se señaló al principio, abría una nueva fase en el tratamiento del tema.

Es claro que muchos de los acontecimientos ocurridos a partir de mediados de 1984 alrededor del tema del endeudamiento y las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio estuvieron influidos por el proceso de Cartagena. Es igualmente claro, sin embargo, que en esos acontecimientos influyeron también muchos otros factores, tanto situaciones de hecho como institucionales, provenientes de otros orígenes. Es difícil, por tanto, atribuir a sólo uno de ellos la influencia decisiva en determinado suceso. Lo que desde luego puede asegurarse es que el proceso de Cartagena constituyó un compo-

nente importante para la evolución del problema del endeudamiento y para la percepción del mismo por parte de otros países deudores, en América Latina y en otras regiones; de los países desarrollados, de la comunidad bancaria internacional y de los organismos financieros multilaterales, así como, más ampliamente, de la opinión pública internacional. La respuesta internacional a los planteamientos de Cartagena se examina a través del análisis de los principales acontecimientos registrados en torno al problema del endeudamiento o que han alterado la percepción del mismo, a partir de mediados de 1984.

Un primer caso por considerar es la declaración final de la reunión de los jefes de Estado o de gobierno de los siete principales países industriales de Occidente, celebrada en Londres del 7 al 9 de junio de 1984. Los participantes en la “cumbre” habían recibido las comunicaciones de los presidentes latinoamericanos, instándolos a dar muestras de una voluntad política positiva para responder al presionante problema del endeudamiento. La declaración de Londres dedica una atención inusitada a las relaciones económicas con los países en desarrollo —que habían recibido siempre una atención apenas marginal en estos encuentros— y, en particular, al problema de la deuda. En este documento se señala que, teniendo en cuenta “las preocupaciones expresadas por los países en desarrollo y las dificultades políticas y económicas a que se ven confrontados muchos de ellos”, existe disposición a “examinar con mayor profundidad los problemas financieros internacionales que afectan en particular a los países en desarrollo, en el Comité de Desarrollo” (FMI-BIRF), al que se considera “un foro adecuado y ampliamente representativo para este fin”. Además, se reconoce que “las tasas de interés internacionales elevadas, o incluso el alza, podrían exacerbar los problemas de los países deudores”, por lo que se subraya la importancia de “las medidas que deberán adoptarse (por parte de los países desarrollados) con el fin de reducir las tasas de interés”. Finalmente, se anuncia

que los participantes han convenido, entre otras cosas, en "mantener y, de ser posible, incrementar las corrientes de recursos... hacia los países en desarrollo; en "confirmar la estrategia adoptada frente a los problemas de la deuda y seguir aplicándola y perfeccionándola con flexibilidad", incluyendo en ella nuevas características, en especial "la reprogramación multianual de la deuda comercial... (y) de la deuda contraída con los Estados y organismos estatales"; y, en "acelerar los actuales programas de liberalización del comercio internacional" (Declaración Económica de Londres, 1984).

Se registró así una primera respuesta, parcial, insuficiente y matizada, a los planteamientos contenidos en las comunicaciones de los Presidentes latinoamericanos con relación al diálogo sobre el problema de la deuda, la necesidad de reducir las tasas de interés, mejorar el acceso a los mercados, obtener mejores condiciones de restructuración de la deuda y proveer recursos adicionales para el desarrollo.

A partir del segundo semestre de 1984, buen número de países deudores, sobre todo en América Latina, llevaron adelante una segunda serie de procesos de restructuración, atendiendo, en general, los lineamientos establecidos en el Consenso de Cartagena. Tal fue el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela, entre los más destacados. Al iniciarse el cuarto trimestre de 1985, estas operaciones han sido concluidas o están a punto de serlo. Hasta ahora, la introducción de las características deseables de las operaciones de restructuración enumeradas en el Consenso en las operaciones efectivas realizadas por varios países ha sido la expresión más positiva de la respuesta internacional a Cartagena.

Estas importantes operaciones de restructuración, las sucesivas reducciones experimentadas en los niveles nominales de las tasas de interés, la perspectiva de continuado crecimiento económico en los países industriales que se advertía en la segunda mitad de 1984 y el rápido repunte que en ese momento experimentaba el comercio mundial, se conjuntaron para producir una sensación de alivio y aun de complacencia respecto del problema del endeudamiento, que era visto con mucho menor sentido de urgencia. Esta actitud fue advertida en la reunión de Mar del Plata (Comunicado de Mar del Plata, párr. 1).

Sin embargo, unos cuantos meses después, a partir del segundo trimestre de 1985, el ambiente de opinión internacional respecto del problema de la deuda experimentó una brusca modificación. La complacencia generalizada dejó de manifestarse y nuevamente apareció el sentido de urgencia. Esta modificación fue reflejo, desde el punto de vista de los planteamientos de Cartagena, del hecho de que muchos de ellos no se atendieron y de que la evolución de la economía, el comercio y las finanzas internacionales dio un giro, en el presente año, que la aparta del comportamiento esperado. En efecto:

i) Se acentuó la incertidumbre respecto del comportamiento de las tasas de interés. Si bien se observaron reducciones importantes, que produjeron alivios de alguna significación en la carga del servicio, si se consideran, como también señala el documento citado del Grupo de los 24 "los diferenciales sobre las tasas básicas, asociados al 'riesgo por país' y las caídas en los precios de las exportaciones, resulta que las tasas de interés reales pagaderas sobre los créditos bancarios por los países deudores, son insostenibles en el largo plazo, ya que exceden las tasas probables de crecimiento en el ingreso real y en el valor real de las exportaciones" (Grupo de los 24, p. 16). Además, continúan presentes muchos de los factores que, en el pasado, han provocado el alza del rédito, entre ellos la combinación de políticas fiscales expansivas y políticas monetarias restrictivas en varios países desarrollados, así como el cuantioso déficit fiscal norteamericano. La posibilidad de un repunte, con su caudal de consecuencias negativas para los países deudores, no se ha disipado. Medidas en términos reales, las tasas de interés continúan superando muy ampliamente a las que prevalecieron en las épocas de expansión económica de la posguerra.

ii) Continuó manifestándose una acentuada volatilidad de corto plazo y una persistente desalineación de los tipos de cambio, que provocan cambios bruscos e incontrolables en los precios relativos de los productos y servicios de exportación y alteran, por tanto, las posiciones de competencia internacional de los distintos países; aumenta el riesgo cambiario implicado en las transacciones corrientes, incrementando por ello, la necesidad de reservas; y eleva la incertidumbre respecto de los futuros ingresos de divi-

sas derivados de la exportación de bienes y servicios. Todos estos factores empañan las perspectivas de continuada atención del servicio de la deuda.

iii) Se advirtió un rápido deterioro de las perspectivas de crecimiento sostenido de los países desarrollados, provocado por la súbita y acentuada desaceleración de la economía norteamericana, que ha hecho aún más incierta la perspectiva para lo que queda del decenio de 1980; ya se cuestiona el supuesto de un quinquenio de "crecimiento lento pero sostenido" y empieza a atribuirse mayor probabilidad a una nueva recesión. Esta incierta perspectiva influye sobre los países deudores al afectar los niveles de precios de los productos básicos, la demanda de importaciones procedentes de esos países y las corrientes de inversión directa destinadas a los mismos.

iv) Se advirtió una clara agudización de las tendencias proteccionistas y de las gestiones restrictivas del comercio internacional, que perjudican directamente las posibilidades de exportación de los países deudores. "Casi todos los principales países deudores —señala el Grupo de los 24—, después de haber registrado una fuerte expansión de sus exportaciones en 1984, están ahora experimentando una desaceleración en el ritmo de crecimiento de sus ventas al exterior" (p. 16). El crecimiento del comercio mundial en el año en curso probablemente no alcance a la mitad de la tasa registrada en 1984, estimada en 4,9%. Además, han continuado menudeando los conatos de guerra comercial, que abarcan a un número creciente de países, sectores y productos: automóviles, entre Japón, Estados Unidos y Europa; artículos electrónicos entre Europa y Japón; acero, entre Estados Unidos, Europa, Japón y los países en desarrollo exportadores; textiles y prendas de vestir, entre los países desarrollados y los exportadores en desarrollo; alimentos, entre Estados Unidos y Europa; calzado, entre Estados Unidos y los países en desarrollo exportadores, por citar los más relevantes. En algunos de estos casos se ha llegado a entendimientos bilaterales o trilaterales, por lo general de corte restrictivo, como ocurre con el acero entre Estados Unidos y Europa o el de los automóviles entre Japón y los Estados Unidos. Las soluciones restrictivas negociadas entre dos o tres partes principales se extienden después a los restantes

exportadores. En ocasiones, las restricciones se dirigen específicamente hacia los países en desarrollo que han ganado posiciones exportadoras competitivas en diversas ramas manufactureras. A pesar de que en los países desarrollados el discurso oficial sigue favoreciendo a un sistema abierto y multilateral de comercio, que tiene en el GATT su expresión institucional, en la práctica, el movimiento se orienta hacia un "sistema" restrictivo y bilateralizado, que tiene su expresión institucional en una amplia variedad de arreglos especiales, de naturaleza limitativa; acuerdos de "comercialización ordenada", limitaciones "voluntarias" a la exportación, distribución de mercados, fijación de cuotas y contingentes, entre otros, establecidos casi siempre al margen del GATT. La incidencia sobre los países deudores es clara: se debilitan las posibilidades de crecimiento de las exportaciones y de otros ingresos no reembolsables de divisas.

v) Continuaron siendo muy insuficientes las corrientes de recursos financieros destinadas a los países deudores. Se ha acentuado la renuencia de la comunidad bancaria a canalizar nuevos financiamientos, postergándose, mucho más allá de lo previsto hace uno o dos años, el momento del restablecimiento de las corrientes voluntarias. Por otra parte, se ha mantenido la insuficiencia de los préstamos de instituciones multilaterales de financiamiento, por la continuada oposición de algunos países desarrollados a autorizar incrementos sustanciales de su capital o a modificar la relación entre capital y créditos (*gearing ratio*), de suerte que se incremente significativamente su capacidad de préstamo. Ambos factores han determinado que tienda a perpetuarse una situación en la que los países deudores se han convertido en exportadores netos de recursos financieros. En 1984, según estimaciones del Grupo de los 24, esta transferencia neta negativa de los países en desarrollo se elevó a alrededor de 40 000 millones de dólares. En el caso de América Latina, los pagos hechos a los bancos por servicio de la deuda se han elevado a 30 000 millones de dólares en 1983 y a 27 000 millones en 1984, lo que ha exigido generar superávit comerciales equivalentes a alrededor de dos tercios de las importaciones totales y a más del 10% del producto nacional bruto total de la región (Grupo de los 24, pp. 45 a 49). Es claro que este

flujo negativo de recursos financieros disminuye notablemente la capacidad futura de pago, además de poco menos que cancelar las perspectivas de desarrollo a largo plazo de los países deudores.

vi) También se pusieron de relieve las evidentes dificultades —tanto de orden económico como social y político— que supone el prolongar indefinidamente los procesos de ajuste recesivo puestos en práctica por los principales países deudores. Una mezcla de elementos internos, de enorme variabilidad entre los distintos países, y de factores externos como los señalados, ha hecho que la restauración de los equilibrios interno y externo, perseguida por medio de los programas de ajuste, resulte más costosa y reclame más tiempo que lo originalmente previsto. Así, se ha tornado necesario prolongar y hacer más severos los procesos de ajuste, con consecuencias negativas crecientes en los diversos órdenes de la vida de los países deudores. Esta situación alimenta temores respecto de la estabilidad política y de la continuidad de los sistemas democráticos en muchos de ellos.

Por otra parte, en los primeros ocho meses del año en curso se produjeron algunos acontecimientos institucionales importantes relacionados con el problema del endeudamiento, que contribuyeron también a alertar la conciencia pública respecto de la dimensión y alcance del problema, así como de la necesidad de arribar a soluciones permanentes. Estos acontecimientos forman parte, directa o indirectamente, de la respuesta internacional a Cartagena. Destacan entre ellos:

- Las reuniones del segundo trimestre del Comité Provisional del FMI y del Comité de Desarrollo FMI-BIRF estuvieron dedicadas, en gran medida, al tema del endeudamiento. El hecho de que estos foros se hayan abierto a la discusión de este tema, en el amplio contexto de las perspectivas económicas, comerciales y financieras de los países en desarrollo, fue resultado de la iniciativa de “diálogo político” planteada por los países firmantes del Consenso de Cartagena y constituyó una respuesta parcial a la misma. Las reuniones ofrecieron, en efecto, una primera oportunidad de intercambio de opiniones y puntos de vista, que reveló las amplias diferencias de enfoque y perspectiva prevalecientes, en materia de deuda, entre los países en desarrollo y las nacio-

nes industrializadas. Por ello, no fue posible precisar un seguimiento concreto, que estableciera un procedimiento para el continuado tratamiento del tema y, menos aún, convenir en medidas específicas de política. Es claro que estos órganos, así como sus instituciones matrices, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, seguirán ocupándose del tema del endeudamiento y de las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y el comercio; empero, no parece que haya oportunidad inmediata de que se constituyan en foros adecuados para el diálogo político, con las características y objetivos que han planteado los países firmantes del Consenso de Cartagena.

- Al asumir la jefatura del Estado en Perú, Alan García anunció que su país había decidido, “reconociendo la necesidad de pasar de las palabras a la acción, recogiendo el espíritu de (el Consenso de) Cartagena”, dialogar con sus acreedores, “sin usar de intermediario al FMI” y “en los próximos 12 meses y mientras las situaciones no cambien” sólo destinar “al servicio de la deuda externa el 10% del valor total de nuestras exportaciones”. (García, 1985). Esta declaración galvanizó la opinión alrededor del problema de la carga por servicio y abrió la posibilidad de que cada deudor defina el “porcentaje razonable” de sus ingresos por exportación que está en condiciones de dedicar al servicio de la deuda, de acuerdo con los planteamientos de la Declaración de Quito y del Consenso de Cartagena.

- A iniciativa de México y de Panamá se celebró en Oaxtepec, México, bajo los auspicios de El Colegio de México, una reunión “con un claro carácter técnico” a la que acudieron expertos de diez países latinoamericanos participantes en el Consenso de Cartagena. Se espera que las conclusiones y recomendaciones de este evento, realizado en julio, sean examinadas en las reuniones formales del Consenso en Montevideo, en el tercer trimestre de 1985. (Comunicado de Oaxtepec, 1985).

- En los últimos meses, el Presidente de los Consejos de Estado y de Gobierno de Cuba, Fidel Castro, ha desplegado una actividad inusitada alrededor del tema del endeudamiento. Sus declaraciones e iniciativas culminaron con una gran reunión, en La Habana en agosto, que permitió

una confrontación amplia y plural de puntos de vista, sin que se aspirara —o, de hecho, fuera posible— arribar a conclusiones aceptables para una variedad tan amplia de participantes. Castro ha mantenido la tesis de que “la deuda es impagable” y ha propuesto una fórmula según la cual los países acreedores destinarían una cierta proporción de sus gastos militares a rembolsar a los bancos los montos que a éstos adeudan los países en desarrollo. A pesar de la obvia inviabilidad de la fórmula propuesta, la iniciativa de Castro ha contribuido a reanimar, extender y enriquecer el debate en materia de deuda y ha suscitado el planteamiento de diversas propuestas, muchas de ellas valiosas.

● Como resultado, entre otros factores, de las discusiones de los comités Provisional y de Desarrollo, tanto los países desarrollados como las naciones en desarrollo se han orientado a definir nuevas propuestas en materia de reforma del sistema monetario internacional. Las presentadas por el Grupo de los Diez (1985) no hacen alusión explícita ni contienen propuestas concretas en materia de endeudamiento, como si las cuestiones relativas al sistema monetario internacional pudiesen ignorar este problema, así como el correlativo de la transferencia de recursos. En cambio, el documento del Grupo de los 24 (1985, pp. 48 a 54) si recoge un valioso análisis y algunas proposiciones sobre el problema de la deuda y el de la transferencia de recursos. Estos planteamientos serán examinados en las reuniones del tercer trimestre de ambos comités, en Seúl, y en las Asambleas anuales del FMI y del Banco Mundial.

Con referencia directa al problema de la deuda, todos estos factores han hecho surgir la posibilidad de que haya dejado de ser viable precisamente el principal elemento positivo de la respuesta internacional a Cartagena: la segunda serie de operaciones de restructuración, iniciada en el segundo semestre de 1984 y que muchos países aún no han concluido. En otras palabras, entre los últimos meses de 1984 y mediados de 1985 se modificaron radicalmente los supuestos relativos al comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales y a la evolución de las economías de los países deudores, en que se basó esa segunda serie de operaciones de restructuración. De esta suerte, existen dudas generalizadas respecto de que sea realmente factible cumplir con los calendarios de pagos previstos en esas operaciones. Además, se ha acentuado la percepción de que sus condiciones, al no incluir límites máximos a las transferencias por concepto de servicio, no son compatibles con la restauración del crecimiento. Dado que la segunda serie de operaciones de restructuración constituyó el principal motivo de optimismo, y aun de complacencia, respecto del problema de la deuda, resulta evidente que, como resultado de los elementos analizados, la percepción del mismo ha cambiado radicalmente y se ha restaurado el sentido de urgencia. Por ello se habla ahora, cada vez más, de la necesidad de iniciar una tercera serie de operaciones de restructuración, sobre bases distintas; se habla, cada vez más, de un nuevo replanteamiento de conjunto del problema del endeudamiento a través del diálogo político.

IV

Perspectivas de conjunto del proceso de Cartagena

En los quince meses transcurridos desde su primera reunión ministerial, el proceso de Cartagena ha conseguido avances importantes. Destacan entre ellos, en primer término, las características incluidas en la segunda serie de operaciones de restructuración y, al mismo tiempo, la contribución a una mejor comprensión, tanto en los países directamente involucrados como en el conjunto de la comunidad internacional—incluyendo, desde luego, la opinión pública— de la naturaleza, magnitud, alcance y consecuencias del problema del endeudamiento. Sin embargo, varios de los pronunciamientos políticos y de las propuestas específicas planteadas no han encontrado aún respuesta positiva y, simultáneamente, la situación económica, comercial y financiera internacional ha evolucionado, en los últimos meses, en forma que disminuye las posibilidades de que los países deudores puedan manejar el problema en las condiciones derivadas de la segunda serie de operaciones de restructuración.

Por ello es necesario, ahora, actualizar y revitalizar la plataforma propuesta por los once países latinoamericanos participantes en el proceso de Cartagena. Esta actualización y revitalización es necesaria para responder a los cambios en la situación económica, comercial, y financiera y a los acontecimientos institucionales registrados en los últimos meses, avanzando más allá de las propuestas originales. Las reuniones que celebraron en Montevideo en el tercer trimestre de 1985 los países del Consenso de Cartagena, en especial, la cuarta reunión ministerial, ofrecen una oportunidad en este sentido. Para actualizar, revitalizar y llevar adelante los planteamientos del proceso de Cartagena, podría atenderse a los siguientes temas y propuestas.

1. *Dar inicio al diálogo político con los países acreedores*

Es imperioso definir las estrategias y procedimientos que permitan echar a andar, a la breve-

dad posible, el diálogo político entre deudores y acreedores propuesto por los países firmantes del Consenso de Cartagena.

En principio, el concepto no debería ser extraño a los países avanzados; de hecho, la manifestación más evolucionada de diálogo político sobre cuestiones de la economía, el comercio y las finanzas internacionales, se encuentra en las reuniones anuales de los líderes políticos de los siete principales países industriales de Occidente, que se han celebrado ya por once ocasiones consecutivas. Su posible contenido, tampoco, se abordan, en este tipo de oportunidades, cuestiones que no pueden ser solventadas adecuadamente en las instancias convencionales de contacto y negociación entre representantes gubernamentales, pues su desahogo reclama decisiones políticas de amplio alcance. Sin embargo, la propuesta de los países de Cartagena no ha sido—o no ha querido ser— entendida cabalmente por los gobiernos de los países desarrollados. Es necesario, por tanto, precisarla y afinarla.

Con este propósito, en septiembre de 1984 México presentó un memorándum que plantea los criterios centrales para el diálogo político (México, 1984) "directo entre gobiernos de países industrializados y gobiernos de países deudores". Plantea que "... debe obtenerse el reconocimiento de que resulta esencial la participación directa de los gobiernos, si se quiere atender a los aspectos más amplios de la cuestión del endeudamiento y alcanzar acuerdos definitivos que permitan resolverla...

"Es claro que [el temario del diálogo entre los gobiernos] debiera estar referido tanto a cuestiones conectadas con el alivio de la carga por servicio de la deuda, como a otras de mayor alcance, relacionadas tanto con la deuda, como con el financiamiento y el comercio, que se orienten a la restauración de las condiciones para el crecimiento económico sostenido de los países deudores. Habría que incluir, por una parte, la defini-

ción de criterios generales que constituyesen un marco de referencia para normar (la tercera serie de) operaciones nacionales de renegociación y, por otra, la definición de criterios y lineamientos para que los organismos financieros multilaterales adopten las nuevas acciones que resulten necesarias para atender, en su ámbito de operación, el problema del endeudamiento, por ejemplo la relativa a la extensión del servicio de financiamiento compensatorio del FMI a las alzas de las tasas de interés. El temario podría incluir también cuestiones relativas a las regulaciones de los sistemas bancarios nacionales de los países que actúan como centros financieros, para permitir acciones tales como el establecimiento, para la deuda acumulada, de tasas de interés inferiores a las prevalecientes en los mercados o el establecimiento de topes a las tasas de interés aplicables a los créditos a los países en desarrollo.”

Estos son los señalamientos que deben ser reiterados a los países desarrollados en relación con el diálogo político propuesto por los países de Cartagena. Se requiere, además, afinar la estrategia para el inicio del diálogo: reiterar su naturaleza oficiosa; examinar la posibilidad de iniciarlo con el grupo de países desarrollados mejor dispuesto a llevarlo adelante; convenir en un planteamiento gradual y progresivo de las cuestiones a considerar, entre otros puntos. Lo importante es aclarar y afinar la propuesta, para evitar que sea rechazada alegando que su formulación es confusa; lo importante es encontrar los canales adecuados para asegurar que sea escuchada y ponderada positivamente por los gobiernos de los países desarrollados.

2. Establecer el principio de “crecer para pagar”

Un denominador común de todos los planteamientos inteligentes alrededor del problema del endeudamiento es el que subraya que sólo si se restaura y se sostiene el crecimiento económico, a ritmos adecuados, de los países deudores podrán éstos continuar atendiendo el servicio y la amortización de su deuda. Este planteamiento es recogido en forma particularmente clara en el documento de Oaxtepec. Se señala allí que el principio de “crecer para pagar” debe sustituir al criterio, que hasta ahora ha prevalecido en la práctica,

de “pagar y quizás crecer” (p. 3). En el Consenso de Cartagena se postuló —y nadie lo ha, en realidad, rechazado— el principio de la corresponsabilidad de deudores y acreedores; en los próximos pronunciamientos del proceso debería postularse, con igual vigor, que la restauración del crecimiento económico sostenido de los países deudores es condición *sine qua non* para la continuada atención de sus compromisos de pago externos.

3. Pasar del “ajuste recesivo” al “ajuste positivo”

La aplicación práctica del principio de “crecer para pagar” supone una modificación de fondo de los procesos de ajuste de los países deudores. Hay que transitar del ajuste recesivo que hasta ahora ha predominado, a un ajuste positivo, que permita y aliente la reanudación del crecimiento económico sostenido. Es evidente que este tránsito supone modificaciones de política muy complejas, con particularidades específicas para cada país, y supone también una reforma de los criterios y prácticas del Fondo Monetario Internacional, incluso los relativos a la condicionalidad y otros aspectos señalados en el Consenso de Cartagena. Para llevar adelante el proceso, en este particular, podría plantearse la necesidad de pasar a procesos de ajuste positivos y sugerirse que se estudien a fondo las implicaciones de política interna e internacional que este tránsito extraña.

4. Completar la segunda serie de operaciones de restructuración

Como se recuerda, la plataforma original del Consenso de Cartagena se concentró en la definición de las características deseables de las operaciones de restructuración. La mayor parte de las características recomendadas en el Consenso se han incorporado a la segunda serie de operaciones de restructuración, que algunos países han concluido y otros están en trance de culminar. Por ello, es importante plantear, como se sugiere en el comunicado de Oaxtepec (p. 4) que los países deudores “continúen y consoliden la ronda II, de acuerdo a los principios del Consenso de Cartagena: restructuración mutianual, eliminación de tasas de interés administradas, reducción

de los *spreads* y eliminación de comisiones por reestructuración.”

5. Definir las características de la tercera serie de operaciones de reestructuración

Como se ha señalado, entre los últimos meses de 1984 y mediados de 1985, se han modificado radicalmente los supuestos relativos al comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales y a la evolución de las economías de los países deudores, en los que se basó la segunda serie de operaciones de reestructuración y, por ello, es indispensable avanzar en la definición de las características que sería deseable tuviera la tercera serie. Es claro que no todos los países deudores deberán acudir a una tercera renegociación y, mucho menos, habrán de iniciarla en forma simultánea. Sin embargo, del mismo modo que en el Consenso de Cartagena se definieron las características deseables de las operaciones de la segunda serie, independientemente de que, en ese momento, no todos los países preveían embarcarse en este tipo de ejercicio, sería recomendable definir ahora las características deseables que deberían corresponder a la tercera serie. Estas características tienen que ver principalmente con la tasa de interés, el plazo, el período de gracia, la disponibilidad de recursos nuevos, las correcciones *ex post* a las transferencias por servicio, y la proporcionalidad entre amortización y servicio.

Tasa de interés. Dado el nivel extraordinariamente elevado que, en términos reales, han mantenido las tasas de interés internacionales, a pesar de sus reducciones nominales en los últimos meses, es indispensable que en la tercera serie de operaciones de renegociación se actúe deliberadamente sobre esta variable. Es decir, debe abandonarse el criterio según el cual las tasas de interés aplicables no pueden ser otras que las prevalentes en los mercados financieros internacionales, por lo que es irremediable que sus fluctuaciones afecten directamente la carga por servicio de la deuda renegociada. Es importante tener en cuenta que ya se ha dado un primer paso en este sentido, al abandonarse las “tasas administrativas” (tipo *Prime rate*) y optarse por tasas más relacionadas con el costo de captación de los recursos (tipo *Libor*), según lo recomendó el Con-

senso de Cartagena y se aceptó en muchas de las renegociaciones de la segunda serie. Se trata, en esencia, de ir más allá por el mismo camino. Existen, para ello, varias posibilidades.

La opción más innovadora consistiría en determinar, para la deuda acumulada, una tasa de interés distinta de las del mercado, cuyo nivel refleje, por una parte, la tasa de interés real media que prevaleció en las épocas de expansión económica de la posguerra y, por otra, el ritmo previsible de crecimiento del ingreso real y del valor real de las exportaciones de los países deudores. La diferencia entre esta tasa determinada y las tasas de mercado sería absorbida por los bancos acreedores, con cargo a sus resultados, o financiada por las autoridades monetarias de los países acreedores. En principio, esta diferencia no debería constituir una carga adicional para los deudores.

El Grupo de los 24 (p. 49) ha sugerido que se preste consideración urgente a “mecanismos evolutivos que permitan el *roll over*, o el refinanciamiento de una cierta proporción de los pagos por intereses, por ejemplo aquellos que se sitúen por encima de la tendencia de largo plazo de la tasa de interés real”. Este enfoque, similar al de establecer un tope (*cap*) a las tasas de interés aplicables a la deuda acumulada, supone establecer algún mecanismo de capitalización de intereses.

Una variante de esta idea es la que se propone en el documento de Oaxtepec (p. 4). Se sugiere que, más que un nivel dado de tasa de interés, lo esencial es establecer “límites máximos a las transferencias de capital, consistentes con tasas de crecimiento (económico) mínimas aceptables (de los países deudores)” y que “esto daría lugar a sistemas de posposición de pagos de intereses... y, en casos extremos, a sistemas de cancelación parcial de intereses”. Este planteamiento lleva también implícito un procedimiento de capitalización de intereses.

Existe, desde luego, la ya antigua propuesta de establecer, en el FMI, un mecanismo de financiamiento compensatorio de los incrementos en el servicio de la deuda derivados de alzas en las tasas de interés (*interest rate facility*).

En suma, independientemente de la modalidad concreta que se adopte, lo esencial es que, como característica de la tercera serie de opera-

ciones de restructuración, se establezca la necesidad de aislar los pagos por servicio de la deuda restructurada de las fluctuaciones al alza de las tasas de interés prevalecientes en los mercados monetarios de los países acreedores. Complementariamente, sería deseable que se definiera que los intereses no devengados no son capitalizables, sino que deberían ser absorbidos por los propios bancos o por las autoridades monetarias de los países acreedores.

Plazo. En general, las restructuraciones de la segunda serie supusieron plazos mucho más dilatados que las de la primera. Esta tendencia podría continuarse.

Período de gracia. También en la segunda serie de restructuraciones perdió sentido el concepto de período de gracia, en favor del establecimiento de un perfil de pagos compatible con la capacidad de pago del país deudor. En la tercera serie, sería esencial que al definir el perfil de pagos se tuviera en cuenta, prioritariamente, la necesidad de hacerlo compatible con la restauración de un ritmo de crecimiento sostenido de la economía del país deudor.

Disponibilidad de recursos nuevos. Otro punto de coincidencia de los análisis informados en materia de deuda es el que alude a la imperiosa necesidad de restablecer el acceso de los países deudores al ahorro externo, dando por concluida sin demora la etapa en que estos países se han visto forzados a ser exportadores netos de recursos financieros. Desde el punto de vista de la tercera serie de operaciones de restructuración, es importante que —como señala el documento de Oaxtepec (p. 6)— “se incluyan (en esas operaciones) compromisos de los bancos para aportar los recursos frescos que sean necesarios durante los años cuyos vencimientos están siendo restructurados”. Además, es importante que se incorpore un elemento de automaticidad en la disponibilidad de nuevos recursos.

Corrección EX POST de las transferencias por servicio. A diferencia de la segunda serie de operaciones de restructuración, en la que esta característica estuvo ausente, es esencial que en las operaciones de la tercera serie se prevea la posibilidad de corregir el monto total programado de transferencias por servicio, a la luz de cambios en las condiciones de la economía internacional que afecten la situación económica del país deudor.

De acuerdo con este criterio, como se sugiere en el documento de Oaxtepec (p. 4) un deterioro brusco e inesperado en la relación de precios del intercambio, una agudización de las dificultades de acceso a los mercados por la imposición de nuevas barreras proteccionistas o de nuevas restricciones al comercio por parte de los países desarrollados, una disponibilidad real de recursos nuevos inferior a la prevista o comprometida en la operación de restructuración misma, entre otros factores, darían lugar a una reducción de las transferencias por servicio, manteniendo “disponible el mismo volumen de divisas originalmente asignado a financiar importaciones para promover el desarrollo” (p. 5). La aplicación de este criterio supone la aceptación de “quitas” de intereses o, alternativamente, de capitalización de los que, por los cambios señalados, dejen de pagarse.

Proporcionalidad entre amortización y servicio. Las grandes transferencias de recursos que los países deudores han realizado en los últimos años apenas han tocado el principal de la deuda, pues se han destinado casi exclusivamente al pago de los intereses. En las operaciones de restructuración de la tercera serie podría establecerse una proporcionalidad adecuada entre amortización y servicio. Si se establecen, como sugiere el documento de Oaxtepec (p. 4), las “transferencias... máximas que los países deudores pueden hacer”, anualmente o a lo largo del lapso de restructuración, es importante que esos montos máximos incluyan una proporción significativa destinada a la amortización del principal.

6. *Obtener compromisos efectivos en materia de comercio: acceso a los mercados y realización de importaciones esenciales*

En el Consenso de Cartagena se estableció la estrecha vinculación entre las cuestiones de la deuda y del comercio. Los países deudores se han visto en la necesidad de generar superávit comerciales de magnitud sustancial a fin de estar en condiciones de atender sus compromisos de pago externos. Hasta ahora, esos excedentes han sido resultado de los procesos de ajuste recesivo y han tenido su origen más en la restricción del gasto de importaciones, con consecuencias severas tanto en términos de crecimiento económico

como de creciente rezago tecnológico de la planta productiva, que en el incremento de los ingresos autónomos de divisas, vía exportación de bienes y servicios. Este último factor ganó importancia en 1984, pero desafortunadamente, como ya se ha señalado, ha empezado a perderla nuevamente en el año en curso. Una de las razones se halla, desde luego, en la proliferación de las barreras proteccionistas y de toda suerte de otras medidas restrictivas en los mercados de los países desarrollados, que han afectado particularmente la posición exportadora de los países deudores. Se requiere, por tanto, un compromiso efectivo de acceso a los mercados de las naciones industrializadas. Este compromiso puede, desde luego, ser negociado en los foros adecuados (UNCTAD y GATT), pero no debiera perderse de vista su íntima conexión con las posibilidades de atención continuada del servicio y amortización de la deuda. Al mismo tiempo, es preciso asegurar que los países deudores dispongan de las divisas necesarias para financiar las importaciones, en especial de insumos, bienes de capital y tecnologías, que requieran para alcanzar y sostener una tasa adecuada de crecimiento económico. En muchos casos, esto reclama el acceso a volúmenes suficientes de crédito de proveedores, en condiciones adecuadas.

7. Restaurar el acceso al ahorro externo

Además de la necesidad de que en la tercera serie de operaciones de restructuración se incluyan compromisos de disponibilidad automática de recursos nuevos, es necesario que se restaure, de manera más amplia, el acceso al ahorro externo por parte de los países deudores. Siendo éstos países en desarrollo, es evidente que requieren complementar los recursos destinados al financiamiento del desarrollo con fondos provenientes del exterior. Es igualmente indiscutible que se requiere trastocar cuanto antes la situación actual, en que muchos de estos países, como ya se ha advertido repetidamente, se han convertido en exportadores netos de recursos financieros. En este sentido, es claro que no se aspira a volver a alcanzar las magnitudes de endeudamiento externo que se registraron entre finales del decenio de 1970 y los primeros años del presente decenio, pues en el futuro deberá ser mayor la partici-

pación del ahorro interno en el financiamiento del desarrollo. Sin embargo, éste continuará siendo insuficiente y habrá de ser complementado con el crédito y la inversión directa. Lo esencial es que se establezca una mezcla equilibrada y suficiente, que abarque los financiamientos de organismos multilaterales, créditos bancarios e inversiones directas. No puede aspirarse a que los recursos provenientes de sólo una de estas fuentes proporcionen la totalidad o una proporción considerable de los montos necesarios, sino que se requiere una contribución equilibrada de todas ellas. En parte, el actual problema de la deuda se originó, como señala el Grupo de los 24, en que los créditos bancarios se convirtieron, con mucho, en la fuente más importante de crédito en condiciones más onerosas que las correspondientes a los créditos de organismos multilaterales. Por ello, para que estos últimos vuelvan a cumplir la función que les corresponde, es urgente expandir en una magnitud suficiente la base de recursos del Banco Mundial (incluida, desde luego, la AIF) y de los bancos regionales y el FMI. En este sentido, debe pugnarse por la aplicación de las propuestas a este respecto contenidas en el Consenso de Cartagena, las que, desde luego, coinciden con los planteamientos del Grupo de los 24. Es preciso también no demorar más la restauración del acceso voluntario de los países deudores a los créditos bancarios, en condiciones mejoradas. Finalmente, al restablecerse condiciones de estabilidad y de crecimiento en las economías deudoras, la inversión extranjera directa volverá a encontrar los incentivos que le permitan orientarse hacia ellas, sin necesidad de sistemas de garantías o de otros mecanismos de esta naturaleza.

8. Poner en marcha mecanismos efectivos de intercambio de información

Desde la reunión inicial del Consenso, en Cartagena, se convino en la necesidad de un intercambio fluido de información sobre la deuda —en especial, sobre características de las operaciones de renegociación y las cuestiones conexas de comercio y financiamiento (condiciones de los créditos)— entre los once países participantes. Por diversas razones, no ha sido posible establecer un mecanismo expedito, que asegure corrientes au-

