

Capítulos

23



De la crisis
de la deuda
a la reanudación
del desarrollo

3	5	9	15	22
Editorial	<i>Embajador Carlos Pérez del Castillo</i> Reducción de la deuda: único camino posible	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Proyecto Revisado de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Estructura comparada de la deuda de los países de América Latina y el Caribe	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Deuda externa y finanzas públicas
28	35	42	51	59
<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> El marco regulatorio de la banca comercial en los Estados Unidos	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Comportamiento de la banca comercial	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> La transferencia negativa de recursos de la región con los organismos financieros internacionales	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Examen de iniciativas recientes en el ámbito internacional para la solución del problema de la deuda externa	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Experiencias de acciones unilaterales en materia de deuda externa
69	79	83	91	
Decisiones aprobadas por el XV Consejo Latinoamericano del SELA	<i>Augusto Bermúdez</i> Cooperación regional: un enfoque integral	<i>SIDALC</i> Panorama sobre integración	Calendario de Actividades	

De la crisis de la deuda
a la reanudación
del desarrollo

Sistema Económico
Latinoamericano
SELA

Capítulos 23
Julio/Diciembre
Caracas 1989

Secretaría Permanente del SELA

Embajador Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente

Henry S. Gill

Secretario Permanente Adjunto

Ignacio Basombrío

Director de Relaciones Económicas

Raúl Maldonado

Director de Desarrollo

Ramiro Núñez

Luis Herrera Marcano

Asesores Especiales

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

Capítulos del SELA

Susana Pezzano

Directora

Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo

Asistentes

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

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

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Unidad de Comunicaciones

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

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

Depósito Legal 83-0198
Impresión: Editorial Torino
Arte Final: Enedé

Editorial

El tema del endeudamiento externo y sus efectos sobre las economías de la región ha constituido el eje del debate económico internacional por ocho años consecutivos. Tal vez sea difícil encontrar en el pasado una materia de contenido económico que haya sido objeto de consideración por tan variados sectores, bajo tal intensidad y con tan alta difusión.

El problema de la inviabilidad de servir la deuda visto en sus comienzos como una situación coyuntural pasó a convertirse en un problema globalizador en la totalidad de los países de América Latina y el Caribe, dando paso a fenómenos no registrados anteriormente como el relativo a la persistente transferencia negativa de recursos, el incumplimiento prácticamente generalizado dentro de la región con respecto al pago de los compromisos externos y a una paralización sostenida del crecimiento económico.

Un profundo desencuentro ha sido el rasgo adicional del fenómeno anterior. Por un lado, el discurso proveniente de los más altos niveles dentro de los países acreedores, en el sentido de que se percibe la devastación ocasionada a la región y de que se respalda la búsqueda de arreglos efectivos. Por otro, la insuficiencia de las acciones puestas en práctica para arribar a soluciones de fondo con respecto a la deuda externa.

A prácticamente un año de su lanzamiento, sólo tres países del mundo en desarrollo, dos de ellos pertenecientes a la región, han encontrado un acuerdo de reestructuración de sus deudas bajo el Plan Brady. La dimensión del problema y la lentitud de la solución, no mueven a optimismo, pudiendo afirmarse que el tema de la deuda externa seguirá constituyendo, por mayor tiempo, el principal obstáculo para la reactivación del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

CAPITULOS reúne en el presente número, una selección de estudios efectuados por la Secretaría Permanente del SELA sobre diversos aspectos relativos al tema de la deuda externa. Entre ellos, se incluye la revisión del Proyecto de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa¹, sometido a la consideración de los 26 Estados Miembros, la cual contiene principios y elementos de negociación a ser concertados con los acreedores. El marco de solución contenido en dicha Propuesta, enfoca el problema refiriéndose a los distintos tipos de deuda de mediano y largo plazo: con la banca comercial, con los gobiernos acreedores, con los organismos financieros multilaterales y, finalmente, la deuda intralatinoamericana. La Propuesta se sustenta en el principio de que no hay solución al problema de la deuda externa de la región sin una reducción sustancial de su monto y su servicio, que lleve a una drástica disminución de la transferencia de recursos al exterior. Los trabajos que a continuación se dan a conocer, constituyen parte del material que se ha elaborado, y que se continúa preparando, en base a diversos mandatos de los Estados Miembros. Las XIV y XV Reuniones Ordinarias del Consejo Latinoamericano

encomendaron a la Secretaría Permanente del SELA mantener bajo estudio los acontecimientos relacionados con la deuda externa y su impacto económico y social sobre los países de América Latina y el Caribe y emprender el trabajo preparatorio necesario para convocar una Conferencia Regional sobre el problema de la deuda.

Es oportuno recordar que el Consejo Latinoamericano, a través de su Decisión N° 285, decidió convocar a una Conferencia Regional sobre Deuda Externa, en base a las siguientes consideraciones:

“Que el peso del endeudamiento externo sobre las economías de la región ha llevado a una insostenible situación de crisis económica y social;

“La importancia de reforzar la concertación y coordinación de América Latina y el Caribe en defensa de los legítimos derechos de la región a su desarrollo;

“La necesidad de nuevos enfoques y bases que permitan arribar a soluciones políticas justas, estables y duraderas”.

Se incluye en el presente CAPITULOS, un artículo del Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo, donde se sustentan los aspectos básicos del Proyecto Revisado Latinoamericano y Caribeño sobre Deuda Externa, a través de un análisis de diversos escenarios de crecimiento para la década que se inicia, concluyéndose que la reactivación del desarrollo de América Latina y el Caribe sólo será viable a partir de una drástica reducción de la deuda externa y su servicio, disminuyendo las transferencias registradas en los últimos años a un monto cercano al 25 por ciento de los montos remitidos al mundo industrializado.

El artículo sobre la “Estructura Comparada de la Deuda de los Países de América Latina y el Caribe”, reconociendo que la dimensión, estructura, origen, y fuentes de financiamiento de cada una de las deudas de los países son distintas, señala que para todos los acreedores el peso de la deuda externa es grave y la transferencia negativa de sus recursos se ha generalizado prácticamente a la totalidad de dichos países. Esta circunstancia sugiere que, teniendo en cuenta las distintas prioridades que puedan presentarse a cada país y subregión, existe una sólida base para la elaboración de una posición común de principios y orientaciones, que podrían guiar las negociaciones individuales en la cuestión del endeudamiento externo. La descripción de las consecuencias de la deuda externa sobre el gasto público, la deuda interna y el crédito, son examinadas en el trabajo “Deuda Externa y Finanzas Públicas”. Destaca igualmente, que la crisis del endeudamiento y los problemas de las finanzas públicas resultantes, desenmascaran problemas históricos del desarrollo latinoamericano haciendo necesarias estrategias más eficaces de ajuste y estabilidad para iniciar el desarrollo.

El documento “El Marco Regulatorio de la Banca Comercial en los Estados Unidos” analiza las disposiciones y los mecanismos aplicables por parte de las agencias regulatorias de ese país, para llevar a cabo la supervisión de los bancos comerciales, así como un análisis específico sobre las acciones emprendidas y las regulaciones adoptadas por diversas autoridades en esa

nación en respuesta a la crisis de la deuda, las que obedecen a criterios políticos más que técnicos. En los últimos años, se acentuó la tendencia ya evidente en la banca comercial acreedora de contribuir cada vez menos al financiamiento del servicio de la deuda de América Latina y el Caribe, maximizando así la extracción de recursos financieros de la región. Este tema se revisa en el estudio "Comportamiento de la Banca Comercial Acreedora durante 1988", así como también el hecho de que el sistema bancario de los Estados Unidos ha sido el más amenazado por el problema de la deuda externa. Los bancos de ese país están emergiendo lentamente de la crisis, pero algunos de ellos, siguieron altamente comprometidos. A pesar de los impactantes resultados financieros logrados por tales bancos, necesarios para atraer capital adicional, existe aún vulnerabilidad en parte del sistema.

El estudio sobre "La Transferencia Negativa de Recursos de América Latina con los Organismos Internacionales de Financiamiento", señala que hasta 1986 la transferencia neta de recursos con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo había sido positiva, revirtiéndose tal tendencia, para volcarse negativa, a partir de 1987.

Con anterioridad al Plan Brady, diversas iniciativas fueron ampliamente difundidas a nivel internacional. Un análisis de las mismas se incluye en el presente número de la revista, por la importancia de sus autores, y por

considerarse que podrían contribuir al diseño de un marco de una posible solución concertada entre deudores y acreedores para una solución duradera al problema del endeudamiento. Entre ellas destacan las propuestas de la UNCTAD, la discusión para el establecimiento de una Autoridad Internacional para la Gestión de la Deuda por parte del Congreso de los Estados Unidos, las provenientes del ex-Presidente Alfonsín, del Presidente Mitterrand, del Gobierno del Japón y la del Grupo de los Ocho. Tales planteamientos se incluyen en el "Examen de Iniciativas Recientes en el Ambito Internacional para la Solución del Problema de la Deuda".

El ensayo final "Experiencias de Acciones Unilaterales en Materia de Deuda Externa", indica que las relaciones de los países con los mercados financieros internacionales están tan plagadas de problemas que se ha llegado a afirmar que la historia de estas relaciones es la historia de sus moratorias. El trabajo analiza las experiencias de algunos países de América Latina en relación con su deuda externa, con énfasis en las situaciones de incumplimiento de pagos, la actitud de los acreedores y los mecanismos de solución aplicados. CAPITULOS, con la publicación del presente número, espera contribuir a la reflexión acerca del tema de la deuda externa y sus consecuencias económicas y sociales, a partir de una visión latinoamericana y caribeña.

Nota

1

El proyecto de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa en su versión original se publicó en CAPITULOS N° 22 (enero - junio de 1989)

Reducción de la deuda: único camino posible

Embajador Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente del SELA

A comienzos de la década de los 80 soplaban vientos de optimismo en América Latina y el Caribe. A pesar de tendencias adversas en el contexto internacional, la década anterior había sido de fuerte crecimiento, alentado por una gran disponibilidad de recursos financieros, y las apuestas a futuro habían sido hacia la continuación de esos ritmos. A fines de la década, y ya en las puertas del siglo XXI, la región latinoamericana muestra vastos y crecientes sectores de su población en la pobreza absoluta, muy reducido e irregular crecimiento, disminución del ingreso por habitante, pronunciada caída en la inversión, aceleración de procesos inflacionarios y agudización de desajustes macroeconómicos, retraso tecnológico y acelerada marginación de los flujos de comercio, conocimiento y capitales. Se ha producido una transformación que debía tener importancia esencial para el enfrentamiento de estos problemas de fondo. A comienzos de los 80 la presencia de regímenes autoritarios ensombrecía el panorama de la región. Hoy la enorme mayoría de los países dirime sus decisiones nacionales en el marco de gobiernos democráticos, y ello representa, ciertamente, una luz de esperanza dentro de la gravedad de la situación. El factor fundamental que provocó tan dramático cambio en las perspectivas y en los niveles de vida de los países de la región fue el estallido de la crisis del endeudamiento. Y no es mala cosa recordar nuevamente que en su generación hubo una clarísima corresponsabilidad. Fundamentalmente debe tenerse muy presente que la crisis se origina cuando las condiciones prevalecientes en el mercado financiero mundial cambian rápida y fuertemente, debido a políticas llevadas adelante por los países desarrollados. El contexto internacional que ofició

como telón de fondo al advenimiento de la crisis de la deuda no fue ciertamente el más propicio para resolverla. Los años 80 fueron escenario de la reaparición descarnada del ejercicio del poder político y económico, el abandono de concepciones de solidaridad y desarrollo compartido, y el ensanchamiento de la brecha entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas. En las relaciones internacionales predominó una gran agresividad ideológica, de la que comenzaron a hacerse eco los organismos financieros multilaterales. No es de extrañar, entonces, que los lineamientos básicos para el tratamiento del problema de la deuda por parte de los acreedores y los actores alineados con ellos, consistieran en evitar asumir la cuota de parte de responsabilidad y costos consiguientes en la solución de tal problema. En un principio, la inviabilidad de pagos fue atribuida a problemas de caja o baches financieros, no siendo hasta más tarde que se reconoció que ella reflejaba una nueva estructura de relacionamiento financiero. Todos los planes, esquemas, paquetes, arreglos, menú de opciones y demás figuras fundadas en aquella presunción resultaron absolutamente inútiles frente a las cuestiones de fondo. La situación presente es muy clara: las transferencias negativas de recursos se han enraizado, los flujos de recursos de la banca comercial prácticamente han desaparecido y la deuda externa total de la región ha crecido a niveles que casi duplican los de 1980. En los términos en que hasta el momento viene siendo enfocado el problema de la deuda, es indeterminado e indeterminable. Indeterminado, por cuanto está fuera del control del deudor el monto del servicio, dado que al menos uno de sus componentes esenciales, las tasas de interés, responde al comportamiento de las economías centrales del sistema internacional. Indeterminable, porque ya se arrastra durante muchos años, continúa en aumento y es de una magnitud formidable. Es preciso reconocer que la crisis de la deuda aconteció sobre el telón de fondo de una región latinoamericana y caribeña que tenía severos problemas estructurales y cuya forma de inserción internacional era ya

divergente de las tendencias prevalecientes en la economía mundial. Sin tener mucho en cuenta las circunstancias propias de cada economía y cada sociedad, la receta del ajuste fue aplicada de manera generalizada, garantizada a través de las condicionalidades diseñadas y severamente monitoreadas por los organismos financieros multilaterales, para servir de marco a las renegociaciones de la deuda. En primera instancia, la receta tiene un alto contenido monetario y una orientación a la contracción de la demanda interna para corregir la balanza de pagos y facilitar la generación de excedentes que permitan cumplir con el servicio de la deuda. Pero se agregan condicionalidades que van al lado de la oferta, vinculadas con la formulación de proyectos, apoyo a sectores y a toda la economía, que procuran la eliminación de incentivos, liberalización de precios y controles, privatizaciones y mayor liberalización comercial unilateral. Estos esquemas de condicionalidades exigidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se refuerzan mutuamente mediante el sistema de "condicionalidad cruzada", que hace depender las decisiones de crédito de una institución de que se cumplan las exigencias de la otra. La política fiscal se ha visto, por consiguiente, en el centro de las controversias, debiendo moverse con poblaciones que pierden capacidad contributiva, enfrentando creciente inflación y la rigidez de los intereses de la deuda. El desarrollo del proceso ha permitido identificar dos bandos y dos estilos. Los acreedores, que han actuado en forma cohesionada, y han logrado, con la ayuda de los organismos multilaterales, manejar la situación sin perder una posición favorable, a pesar de que en alguna ocasión se vieron en dificultades. Especialmente han hecho permanente hincapie en la "imposibilidad e inconveniencia" de que los deudores también actuaran articulada y coordinadamente, recurriendo a diversos argumentos, los cuales van desde las diferencias de cada caso hasta supuestas incompatibilidades éticas, incluyendo el ejercicio de inculcar a los deudores un sentimiento de culpa por eventua-

les situaciones de "confrontación". Los deudores, que han seguido el camino de la acción individual, con muy tibios interludios de deliberación colectiva, y que han aceptado al parecer aquella imposibilidad de acciones conjuntas, por razones propias de cada país.

Las condiciones actuales hacen especular periódicamente con la declaración de moratoria generalizada de los países de América Latina y el Caribe. En la realidad, la región prácticamente convive con la moratoria. Tan sólo cinco países están cumpliendo cabalmente sus compromisos e incluso tres de los cuatro mayores deudores regionales tienen atrasos en el pago del servicio de su deuda. Hoy ya ningún protagonista u observador se sorprende al escuchar la frase "la deuda es impagable". Al contrario, todos están absolutamente convencidos de que no será nunca servida en su totalidad. Así lo demuestra el cúmulo de iniciativas surgidas en los últimos años, que proponen diversas alternativas para instrumentar esa convicción. Igualmente lo demuestra el precio promedio de los pagarés de deuda externa latinoamericana en el mercado secundario: en 1986 oscilaba en los 65 centavos por dólar, mientras que al finalizar 1989 era de cerca de 28 centavos por dólar. Y cabe recordar que estos precios se sustentan en criterios de coeficientes de deuda sobre producto y exportaciones, capacidad de pago, perspectivas de la economía y otros factores. Algunas cifras pueden ayudar a comprender la magnitud del problema.

Entre 1982 y 1989, la transferencia negativa neta de recursos de la región hacia el mundo industrializado ascendió a 203 mil millones de dólares (25.000 al año). Esta es la hipoteca del futuro, cuyos nocivos efectos ya se perciben: crecimiento promedio anual del 1,5% en la década del 80, inferior al propio ritmo de crecimiento de los países desarrollados cercano al 4% anual, mientras que en las décadas de los años 60 y 70 se alcanzaban tasas promedio del 6%. La defensa de los intereses de los deudores no podrá jamás ejercerse adecuadamente por los acreedores. Los esquemas de renegociación de la deuda no han contemplado hasta el momento la necesidad de una

justa distribución de los costos de la solución, que han sido sistemáticamente cargados a los deudores. Y si bien han venido incluyendo progresivamente novedades operativas y conceptuales relativamente favorables a los deudores, los beneficios emergentes siempre han sido marginales. De cualquier modo, los objetivos principales que perseguían era la salvación de los grandes bancos acreedores de soportar fuertes pérdidas, y salvaguardar un sistema financiero internacional funcional a los mismos. Los mecanismos utilizados consistieron en reestructuraciones de los términos y condiciones de pago de la deuda existente, orientada a conseguir el máximo volumen de transferencia de recursos sin perder continuidad en los flujos, y a mantener contablemente los valores de la deuda para no reducir los dividendos (al comienzo simplemente se prestaba para pagar intereses vencidos, mediante un mero registro en libros). Todas aquellas grandes innovaciones, como la conversión de deuda en inversiones, las capturas del descuento por recompras, los bonos de salida, etc., son hoy objeto de controversias y, en la mayoría de los casos, no encontraron eco ni impulso que los volviera deseables para acreedores y deudores. En 1990, la única herramienta vigente en el mundo financiero es el Plan Brady.

Esta iniciativa, anunciada en marzo de 1989, continúa, a casi un año de su vigencia, sin definir claramente su contenido y alcance. En ese lapso se han procesado tres acuerdos con la banca comercial en el marco de sus lineamientos: con México, Costa Rica y Filipinas. Evidentemente estos pasos, sin bien constituyen un avance en relación a la situación anterior, se encuentran muy lejos de representar la solución global que permita a los deudores retomar el crecimiento económico. El Plan Brady se sustenta en principios de selectividad de los países "elegibles", así como en la total voluntad de los acreedores, y ello no va al encuentro de esa necesaria solución global, como tampoco coinciden con las expresiones de propósitos de atenuar los rigurosos sacrificios exigidos a los pueblos de América Latina y el Caribe. El apoyo recibido por parte de los organismos financieros multilaterales

ha consistido en el compromiso de montos, para un período de tres años, del orden de los 24 mil millones de dólares para operaciones de reducción de deuda, a lo que debería agregarse el ofrecimiento del gobierno del Japón de aportar para tales fines un monto adicional de 6 mil millones. Notoriamente estos montos son insuficientes para garantizar o efectuar operaciones de reducción en gran escala y a numerosos países. Considérese que la etapa inicial del mencionado plan identificó 39 países potencialmente "elegibles" —aunque a lo que parece existe una selección más restringida— y que el reciente acuerdo de México implicó, por sí sólo, la utilización de cerca de 6 mil millones de tales fondos. De lo que se concluye que el Plan Brady, si bien orientado en la dirección correcta en tanto plantea frontalmente la cuestión de la reducción de la deuda, aun no se presenta como realmente operativo, no recibe el impulso decisivo de gobiernos de países desarrollados y de organismos multilaterales (entre 1987 y 1988, la transferencia negativa neta con estas instituciones fue de 5.000 millones), y encuentra fuerte resistencia por parte de la banca comercial.

Por otra parte, en los últimos años se derrumbó otro mito: el de las corrientes de capital hacia los países de la región. Esto hace vislumbrar un futuro inmediato y no tan inmediato de perspectivas muy poco alentadoras para un nuevo financiamiento para el desarrollo. Los flujos de la banca comercial y de los mercados de capital se mantendrán deprimidos en respuesta a la historia reciente. La inversión extranjera directa no aparece como dinámica ni mucho menos, por las dificultades que atraviesan nuestros países, y por la aparición de nuevos destinos con "gancho" político, como los países de la Europa Oriental. Este recuento no deja muchas alternativas para obtener financiamiento para el desarrollo de la región. De hecho, la inversión extranjera directa hacia la región, pese a los numerosos casos de conversión de deuda en capital en los últimos años, ha decaído progresivamente en términos globales en los últimos tres años. Desgraciadamente una activa participación en el comercio internacional

no es hoy un camino disponible, tanto por el tipo de inserción de la región en la economía internacional, como por los rasgos que la caracterizan, francamente hostiles a la región por el proteccionismo y las tendencias que se perciben tanto en las negociaciones en curso como en las actitudes de los principales países. Otra posible respuesta a esa demanda son los recursos provenientes de los organismos financieros multilaterales. Sin embargo, su monto dista mucho de ser suficiente para cubrir las necesidades de nuestros países tanto de reactivación del crecimiento y el desarrollo como de rescate del rezago que se ha venido generando. Ninguna de las fuentes financieras multilaterales habrá de proporcionar a América Latina y el Caribe financiamiento para el desarrollo en cantidad, términos y condiciones apropiados. Además, como ya se ha dicho, hay transferencias netas negativas de recursos con estos organismos. Ello no deja más que una sola posibilidad: los recursos propios. Frente a esta realidad se yergue otra igualmente tajante: la deuda externa y su servicio. Sin obtener un nuevo y definitivo arreglo de la segunda, que comporte una solución justa y duradera, no se resolverá la primera. Recuérdese que se entiende que una relación entre el pago de intereses y las exportaciones de bienes y servicios superior al 20 por ciento se considera indicador de una economía desequilibrada; pues bien, en los últimos tres años dicha relación se ha mantenido en la región, a pesar de los grandes esfuerzos de ajuste y reformas, prácticamente en 30 por ciento.

Un aspecto que siempre ha llamado la atención es la carencia de propuestas propias de América Latina y el Caribe sobre un problema que afecta su propia supervivencia, así como la debilidad de la concertación en torno al mismo. Hay un conjunto de elementos que destacan la importancia de considerar conjuntamente el tema. No hay mucha base para distinguir entre países o subregiones desde el punto de vista de los niveles de endeudamiento y sus consecuencias, puesto que todos se ven afectados, y en muchos casos muy afectados. En todos los países el servicio de la

deuda compite con usos alternativos de ahorro interno y divisas, constriñendo las necesarias importaciones y la imprescindible inversión. Todos los países sufren el drenaje permanente de una transferencia negativa de recursos, del orden del 4 ó 5 por ciento del Producto Bruto Interno, lo que equivale a que Estados Unidos enviara 200 mil millones anuales al exterior por servicios de deuda, lo que sería impensable hasta para esta superpotencia. En todos los países las repercusiones fiscales del servicio de la deuda han sido serias. En ningún caso los ejercicios de reprogramación han solucionado el problema, mientras que han contribuido a adicionar desajustes. Todos sufren condicionalidades. Todos se ven afectados por el proteccionismo y las bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados. Todos experimentan la ausencia de recursos, que no han llegado ni llegarán. Una gran cantidad de países exhibe atrasos en sus pagos. A la luz de todos estos elementos, surge la relevancia de que América Latina y el Caribe cuenten con una plataforma común de principios y lineamientos que orienten la "solución final", y de que sus países actúen articuladamente en torno a dicha plataforma. Acordada la misma con los acreedores, a un nivel global, las cuestiones operativas referentes a cada país serían sustanciadas caso por caso, para atender apropiadamente las especificidades propias de cada uno. La Secretaría Permanente del SELA ha desarrollado un importante trabajo de consulta y discusión con técnicos de las distintas subregiones, y con representantes de los Estados Miembros, a fin de identificar los elementos que podrían estar contenidos en una propuesta regional. Ello en el marco del mandato del Consejo Latinoamericano y como parte del proceso de preparación de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa convocada por el Consejo para el año 1990.

El planteamiento fundamental de la Secretaría Permanente del SELA es la reducción de la deuda, en monto y servicio, que lleve a una drástica disminución de la transferencia de recursos al exterior. Ello no significa que la región deje de lado los

esfuerzos de modernización de su aparato productivo y la búsqueda de una inserción diferente y mejor en la economía internacional, ni que abandone los esfuerzos por corregir los desequilibrios de distinta índole que afectan sus economías.

Simplemente significa que ello debería hacerse de acuerdo con sus propios intereses, objetivos, ritmos y posibilidades, en un contexto de crecimiento económico y desarrollo, en el cual la integración regional jugará asimismo un rol de importancia. Además de basarse en la reducción, se sugiere enfocar el problema según los diferentes tipos de deuda de mediano y largo plazo, para hallar marcos operativos concretos que respondan a esas realidades: banca comercial, gobiernos, organismos financieros multilaterales, deuda intralatinoamericana. Y, fundamentalmente, abarcar y armonizar los intereses de todos los países de la región.

Entre los aspectos más importantes de cada capítulo, cabe señalar los siguientes:

i Para la deuda con la banca comercial la idea es sustituir las acreencias por nuevos bonos, de plazos entre 20 y 40 años, que reflejen una reducción sustancial del principal de la deuda, teniendo en cuenta las características de cada país y la cotización de su deuda en el mercado secundario. Las garantías consistirían en fondos constituidos por cada país, con pagos del 1% del valor nominal de la nueva deuda o fondos fiduciarios constituidos en organismos financieros regionales y subregionales. El rendimiento de tales bonos sería sobre la base de una tasa de interés reducida y fija. Este esquema básico no deja de lado la posibilidad de constituir garantías adicionales, que se sugiere se creen a través de una emisión especial de Derechos Especiales de Giro (DEG), y demanda que los países acreedores modifiquen sus regulaciones bancarias para facilitar la participación de los bancos en estos esquemas, permitiéndoles por ejemplo, absorber las pérdidas en sus Carteras en 10 años en vez de 1 año. A nuestro criterio la concertación de acuerdos entre deudores y banca comercial sobre aspectos tales como reducción del capital, mayores plazos

de maduración, techos en las tasas de interés, garantías e incentivos contables y fiscales para los bancos que participen en este esquema, flexibilización en las cláusulas contractuales de préstamo, constituyen un paquete equilibrado y financieramente viable, afín a las realidades económicas y políticas que giran alrededor de este tema;

ii Para la deuda con gobiernos se tomaría como punto de partida los lineamientos que se manejan para la deuda oficial de países africanos de bajos ingresos (ajustados a las realidades de nuestra región), entre los que se cuentan la cancelación contable parcial de obligaciones, tasas de interés concesionales, y períodos de reembolso prolongados;

iii Para la deuda con organismos multilaterales se plantearía a los gobiernos de los países acreedores la necesidad de promover modificaciones sustanciales en las políticas y procedimientos de tales organismos, orientadas a lograr transferencias netas positivas de recursos hacia la región, reducir las tasas de interés, asumir una actitud positiva hacia la posibilidad de reestructurar las deudas, y evitar vulnerar ámbitos de exclusiva competencia de los gobiernos nacionales al tiempo que reafirmen sus funciones de promoción del desarrollo.

iv Igualmente se señalan algunas vías para encarar la cuestión de la deuda intralatinoamericana, en el marco de los principios expuestos.

Escenarios y conclusiones

Estudios y proyecciones realizados por la Secretaría Permanente del SELA han permitido arribar a algunas conclusiones de importancia, que refuerzan los lineamientos que se vienen manejando para alcanzar la solución del problema de la deuda. Se examinaron dos escenarios distintos para apreciar las posibilidades de crecimiento de la región ante distintas políticas respecto a la deuda externa y distintas fórmulas de financiamiento de sus balanzas de pagos. El primero, de continuación de las transferencias de recursos al exterior, la continuación de las políticas económicas vigentes y del ajuste correspondiente. El segundo, de aplicación de los supuestos conte-

nidos en el primer Proyecto de Propuesta Regional presentado por la Secretaría Permanente, respecto a la reducción de la deuda y de su servicio.

En el escenario de profundización del ajuste las tasas de crecimiento son menores que las expectativas abrigadas por quienes lo proponen. Al ahondarse el proceso de ajuste después de siete años de crisis se producen resultados indeseables. No hay crecimiento, no mejora sustancialmente —para la mayoría de los países— la actual situación de balanza de pagos, y se pone en evidencia que se está deteriorando año a año el potencial de crecimiento de la región.

Los desequilibrios internos han llegado a niveles tan elevados en muchos países, que su corrección implicará dificultades adicionales. En los ejercicios de proyección se ha puesto hincapie en las restricciones externas, que de por sí producen los efectos ya comentados. Pero además, indirectamente, a través de los costos económicos, sociales y políticos que se derivan del estancamiento productivo, se debilita la infraestructura física e industrial, ahonda la crisis fiscal, lo que merma la capacidad operativa del sector público y contribuye a la inflación, que desarticula el aparato productivo y corroe la cohesión social. En el campo económico estos efectos realimentan las dificultades de origen externo.

Los resultados del examen del escenario de reducción de la deuda externa, tomando como supuestos del ejercicio una disminución del principal de un 50%, y una tasa de interés fija del 5%, aunque no permiten de por sí alcanzar plenamente todos los objetivos de desarrollo que persigue la región, involucran una clara reversión de la situación actual en varios sentidos. Ante todo se reducen significativamente los problemas de balanza de pagos, lo que crea condiciones de mayor estabilidad y posibilidades para diseñar políticas que tengan su norte en el desarrollo económico de mediano y largo plazo. Además se puede retomar el proceso de inversión, acción imprescindible para recuperar la potenciabilidad del crecimiento a largo plazo. Asimismo, la recuperación del crecimiento per cápita

abre camino a políticas que aborden, aunque sea en grado insuficiente, las tensiones de carácter social que se han venido acumulando.

Queda claro, que para una gran mayoría de los países medianos y pequeños se requiere de soluciones complementarias a la simple reducción.

Es evidente que la solución del endeudamiento externo es una condición indispensable para retomar el crecimiento, pero que el paso del tiempo la hace cada vez más insuficiente por sí sola. Por ejemplo, el problema fiscal pone en evidencia que las políticas de ajuste aplicadas en muchos países involucran una redistribución del ingreso que dista de favorecer el crecimiento y la equidad. Así, tras la crisis no sólo se debe volver a crecer sino que será necesario afrontar las distorsiones creadas por las políticas de ajuste. Por ello, el alivio de la balanza de pagos es aún más crucial y urgente que antes, pues ningún gobierno puede diseñar políticas frente a problemas adicionales tan graves, si no logra redefinir sus prioridades al eliminar o reducir sustancialmente el problema del endeudamiento exterior.

Más allá de las expresiones concretas sobre uno u otro punto, o sobre cualquier propuesta que pueda manejarse, lo que hoy no puede desconocerse es el sentido de urgencia que viene emergiendo. La década perdida para el desarrollo no lo ha sido para la generación de condiciones económicas y sociales potencialmente explosivas, que pudieran desestabilizar a la realidad democrática de que nos congratulamos. Los nuevos gobiernos encuentran una larga experiencia de pruebas y errores, y cada vez hay menor margen de maniobra para, sin solucionar radicalmente la cuestión de la deuda, cumplir con los compromisos asumidos con los pueblos. Es verdad, todo está ya a la vista y no hay misterios. Se han sucedido las escenas, los parlamentos y los actos. Resta saber si América Latina y el Caribe tomarán el protagonismo que les corresponde para llegar a un desenlace satisfactorio. Nuestra convicción es que así será.

Proyecto Revisado de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa

Secretaría Permanente del SELA

I. Introducción

1 No hay futuro para América Latina y el Caribe sin desarrollo económico. La crisis actual castiga duramente los niveles de vida de la población, marginalizando cada vez mayores sectores y constituye una amenaza para su crecimiento económico futuro. En muchos países está en juego no sólo la estabilidad de los regímenes democráticos sino la subsistencia de un sistema de convivencia social y su propia viabilidad como naciones. Los gobiernos de América Latina y el Caribe han reiterado su decisión de cumplir con sus obligaciones externas, pero también reafirman la prioridad de su responsabilidad fundamental: el compromiso con sus propias naciones de reanudar el desarrollo para asegurar la paz y la prosperidad de sus pueblos.

2 La crisis del endeudamiento externo ha convertido a la década de los ochenta en el decenio perdido para el desarrollo de la región. De hecho, en algunos países el Producto Interno Bruto real por habitante ha caído a niveles de 1960. Desde 1982 hasta finales de 1989, América Latina y el Caribe habrán transferido a los países industrializados cerca de 250 mil millones de dólares por concepto de servicio de la deuda. A pesar de este enorme drenaje de recursos al mundo desarrollado la deuda regional habrá crecido, en el mismo período, aproximadamente en 100 mil millones de dólares. Se estima que la deuda externa total de América Latina y el Caribe ascendió, hasta 1989, a cerca de 434 mil millones de dólares, monto que representa el 300 por ciento del valor de las exportaciones realizadas por el conjunto de nuestros países en dicho año y significa el 51 por ciento del Producto Bruto

Regional. A esta transferencia se ha sumado la inestabilidad que generan los desequilibrios macroeconómicos de las economías industrializadas, su creciente proteccionismo, el progresivo deterioro de los términos del intercambio y las permanentes y agotadoras negociaciones de la deuda externa.

3 Los objetivos de la presente Propuesta consisten en reducir significativamente la transferencia neta de recursos al exterior y la inestabilidad asociada con el endeudamiento externo, con el propósito de retomar la senda del desarrollo económico y social. De este modo América Latina y el Caribe podrán crecer, elevando los deprimidos niveles de inversión e importaciones, expandiendo y diversificando las exportaciones, modernizando el aparato productivo, recuperando el dramático rezago social y asegurando así el bienestar de sus pueblos. Significa también readquirir una mayor autonomía de decisión en el manejo de las políticas nacionales que se ha visto severamente afectada en los últimos años. Esto es imprescindible si se quiere definir una identidad regional propia y autónoma que permita defender con eficacia nuestros intereses y derechos y enfrentar los desafíos de un entorno internacional en acelerada transformación.

4 Han sido múltiples los esfuerzos de los acreedores por enfatizar las diferencias, especificidades y características propias de la deuda externa de los distintos países que conforman América Latina y el Caribe, para poder dar sustento al tratamiento bilateral del problema. Si bien es cierto que la dimensión, estructura, origen y fuentes de financiamiento de cada una de las deudas de los países son distintas, también es verdad que no existen bases sólidas para distinguir entre las diversas subregiones o entre los diferentes países o grupos de países en lo que se refiere al peso relativo del endeudamiento y a las consecuencias que el mismo ha ocasionado en la totalidad de la región. La deuda ha afectado a todos los países en cuanto a su incidencia negativa sobre los ritmos de inversión, crecimiento, desequilibrios fiscales y desajustes macroeconómi-

cos, presiones inflacionarias, transferencias netas de recursos, dificultades en mantener niveles de importaciones y en particular sobre los niveles de vida de sus poblaciones. La Propuesta de América Latina y el Caribe va al encuentro de estas dificultades al enfocar el problema y su solución de acuerdo a los diferentes tipos de deuda, lo que permite incorporar a todos los países y reflejar sus intereses en una posición común que permita una acción regional concertada.

5 Transcurridos ocho años desde el estallido de la crisis del endeudamiento, todos los actores involucrados en el problema comienzan ahora a reconocer que la deuda es impagable bajo las actuales condiciones. Los fracasados intentos de arreglos definitivos obtenidos en este período con los bancos comerciales y el castigo de las carteras así lo reflejaron. Esta imposibilidad de pagar ha llevado a los países de la región a realizar a título individual continuas renegociaciones limitadas en cuanto a su alcance y a aceptar resultados insuficientes. Por parte de América Latina y el Caribe ha privado la acción individual sobre la colectiva. Los resultados son de sobra conocidos, la deuda creció y los problemas se han agravado. Esta experiencia demuestra la necesidad de emprender un nuevo esfuerzo sobre bases concertadas a nivel regional frente a los acreedores, como lo demandan las Decisiones Nos. 285 y 294 de las XIV y XV Reuniones Ordinarias del Consejo Latinoamericano del SELA.

6 Asimismo, la experiencia indica que los programas de ajuste y los criterios de condicionalidad vinculados con el tratamiento de la deuda externa regional, han sido contradictorios con los objetivos de desarrollo de nuestros países y han ocasionado un alto costo económico, social y político.

7 América Latina y el Caribe no rechazan la necesidad de ajustes y reformas estructurales en sus economías y políticas de desarrollo. Existe la conciencia de que sin una modernización del aparato productivo la región no podrá insertarse en un mundo altamente competitivo, a la vez que reiniciar la senda del desarrollo. Ajustar los desequilibrios

macroeconómicos, controlar la inflación y reducir los déficit fiscales, constituyen esfuerzos que los países de la región están dispuestos a realizar. De hecho, América Latina y el Caribe los han venido efectuando a lo largo de la década. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos esfuerzos se han visto seriamente menoscabados y en algunos casos anulados por un entorno económico externo adverso, fuera de nuestro control. En el futuro, los desequilibrios económicos deberán ser corregidos de acuerdo con los objetivos, criterios e intereses de los países de la región y no a costa del sacrificio del desarrollo y bienestar de su población. Las reformas y ajustes económicos exigen como condición necesaria, la reducción de la transferencia de recursos para servir la deuda, lo que permitiría canalizarlos hacia la instrumentación de sus programas de desarrollo, e implica también un cambio radical en los conceptos actuales de condicionalidad.

8 La presente Propuesta de América Latina y el Caribe se basa principalmente en la premisa de que no hay solución al problema de la deuda externa de la región sin una reducción sustancial de su monto y su servicio, que lleve a una drástica disminución de la transferencia de recursos al exterior. En este sentido, el vínculo entre el servicio de la deuda y la capacidad de pago de cada país constituye un criterio fundamental para la solución duradera del problema del endeudamiento externo.

9 América Latina y el Caribe postulan la necesidad de un esfuerzo conjunto y una solución concertada al problema del endeudamiento externo. De la misma surgirán beneficios tanto para los países deudores como para los acreedores, los que verán reanimada la producción, las exportaciones y el empleo como efectos inmediatos. La presente Propuesta incorpora una serie de elementos que reflejan las realidades económicas, políticas y sociales derivadas del problema de la deuda externa, e invita a reconocer la corresponsabilidad de todas las partes involucradas y a encontrar una solución equitativa y definitiva.

Desaprovechar esta oportunidad ahora, conducirá irremediamente a posiciones radicales, con costos muy elevados para ambas partes y confrontaciones que hemos evitado en el pasado y que no deseamos en el futuro.

10 La aplicación de los elementos fundamentales de la presente Propuesta, al derivar en un alivio sustancial respecto a sus compromisos externos, tendría como consecuencia una nueva viabilidad política, económica y social de los países de la región, a la vez que posibilitaría la canalización regular y predecible de recursos para el desarrollo. Otro nuevo ingrediente que surgiría como resultado de la concertación con los acreedores, se refiere a la credibilidad, hoy inexistente, con respecto al cumplimiento futuro del servicio de la deuda por parte de América Latina y el Caribe.

11 En los últimos años se han sucedido unos a otros planes para tratar el tema de la deuda, provenientes principalmente del mundo industrializado, acerca de los cuales la región se ha limitado a reaccionar. En esta oportunidad, a diferencia del pasado, la iniciativa parte de América Latina y el Caribe en su conjunto.

II. Elementos de la propuesta

12 La comunidad internacional acepta hoy la necesidad de reducir el valor nominal y el servicio de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe para lograr una solución duradera al problema del endeudamiento que permita la reactivación de su desarrollo. El Plan Brady puede considerarse un paso importante en esta dirección.

13 El marco de solución contenido en la Propuesta regional enfoca el problema refiriéndose a los diferentes tipos de deuda de mediano y largo plazo: con la banca comercial, con los gobiernos acreedores, con los organismos financieros multilaterales y, por último, la deuda intralatioamericana.

14 La presente propuesta contiene principios y elementos de negociación a ser concertados con los acreedores. A tales efectos, se plantea la necesidad de una instancia de negociación de acuerdo a

modalidades operativas a establecerse con los diferentes actores para concertar conjuntamente los objetivos, principios, bases y medidas fundamentales que deberán regular el servicio de la deuda en el futuro.

15 Una vez acordados los criterios anteriores, se aplicarán en un contexto de negociación, caso por caso, que tome en cuenta las individualidades de cada país de la región, permitiéndose flexibilidad en cuanto a las medidas específicas relativas al logro de los acuerdos concertados¹.

16 No obstante la reducción de la carga actual del endeudamiento externo, que se generaría a través de esta Propuesta, las metas de crecimiento regional podrían verse fortalecidas al ser apoyadas con recursos adicionales continuos y previsible, tanto de la banca comercial, organismos financieros internacionales, inversión extranjera directa y fondos provenientes de países industriales superavitarios. Además, dentro del conjunto de esfuerzos requeridos para reactivar el desarrollo de los países deudores, la reducción de la deuda y su servicio debe ser complementada con la concesión de nuevos recursos financieros.

Objetivo Central

17 El desafío actual de América Latina y el Caribe, como ya se mencionó, consiste en retomar la senda del desarrollo económico, atendiendo el dramático rezago social que ha caracterizado a los años ochenta. Para tales efectos, América Latina y el Caribe necesitarán un crecimiento promedio real de sus economías semejante al obtenido ente 1961 y 1980 del 6 por ciento anual. En el actual decenio, la región ha crecido a niveles promedio del 1.5 por ciento y en los últimos años han sido menores al 1 por ciento. Para lograr nuevamente ritmos históricos de crecimiento del conjunto de estos países la limitante principal es el financiamiento externo, por lo cual se han efectuado análisis detallados por parte de la Secretaría Permanente del SELA acerca de la posible evolución de dichas fuentes de financiamiento,

concluyéndose que la brecha existente no se podrá colmar, por lo menos en el mediano plazo, bajo supuestos de obtener volúmenes importantes de dinero fresco, caídas drásticas en las tasas de interés, inversiones extranjeras directas, reactivación significativa del comercio, retorno de capitales expatriados o mayores sacrificios en el consumo interno. Tales análisis llevan a sugerir que para que la región pueda retomar la vía del crecimiento, es necesario reducir las transferencias a una cuarta parte de los montos que actualmente remite al exterior, equivalentes en realidad al 4 por ciento del producto interno bruto regional y así podrá liberar recursos necesarios, que junto con niveles adecuados de ahorro interno y un previsible limitado ahorro externo, permitan sustentar el empleo y el crecimiento futuros.

Reducción de las transferencias

18 Para el logro de los objetivos contenidos en el párrafo anterior, se considera conveniente reducir al 25 por ciento el monto actual de las transferencias por concepto de servicio de la deuda, para lo cual existen varias alternativas. Una opción sería la reducción inmediata en un 75 por ciento de los intereses sobre la deuda nominal actual. Otra alternativa residiría en la disminución en tres cuartas partes del capital del monto de la deuda. Una tercera posibilidad consistiría en una reducción combinada del valor del principal y de las tasas de interés en montos tales que los pagos no excedan el 25 por ciento de las transferencias actuales.

Propuesta Regional

A. Deuda con la banca comercial

19 La Propuesta regional para reducir significativamente la transferencia de recursos al exterior, se basa en la concertación de acciones con respecto a: i una disminución del valor nominal del principal de la deuda; ii un techo a las tasas de interés; iii la sustitución de la totalidad de las acreencias de mediano y largo plazo con la banca comercial, por la emisión de nuevos instrumen-

tos de larga maduración con valor garantizado; y iv modificaciones en las regulaciones bancarias tendientes a facilitar tales mecanismos.

Reducción del Principal

20 Atendiendo a las diferencias de cada país, sus objetivos de desarrollo y a la capacidad de pago resultante, el valor nominal de la totalidad del principal de la deuda de mediano y largo plazo con la banca comercial se reducirá en un monto sustancial, teniendo en cuenta el valor real de la deuda en el mercado secundario².

Bonos de Largo Plazo

21 Cada país deudor de la región emitirá títulos de la deuda por el valor de la deuda nominal descontada. Tales títulos consistirán en bonos de larga maduración que cubrirán toda la deuda a la fecha de corte y cuyos plazos de vencimiento serán de 20 años por el 20 por ciento del total de los títulos, 30 años por el 35 por ciento y 40 años por el 45 por ciento restante. La cancelación de los bonos se efectuará al vencimiento de los plazos, salvo que los países deudores expresen su intención de redimirlos anticipadamente.

Garantías

22 Los bonos serán garantizados, en cuanto al pago del capital, por los propios países emisores a través de la constitución de un fondo destinado a rescatar dichos instrumentos a su vencimiento, o en fecha anterior, a opción del país emisor.

23 Cada país deudor emisor constituirá su propio fondo de garantía, o participará en un fondo fiduciario creado para tal propósito en el Banco Interamericano de Desarrollo o en las instituciones financieras subregionales, aportando depósitos anuales que inicialmente corresponderán a no más del 1 por ciento del valor de los bonos³.

Rendimiento de los Bonos de Largo Plazo

24 Los bonos tendrán un rendimiento en base a una tasa de interés fijo,

sustancialmente inferior a la actual, a ser negociada, la cual reflejará la capacidad de pago de cada país emisor, las tendencias históricas de dichas tasas y un nivel positivo de las mismas⁴. Es necesario contar con tasas de interés fijas, de otra forma, alzas en las mismas anularían el beneficio obtenido mediante la reducción del valor nominal de la deuda.

Garantías Adicionales

25 Se contemplarían sugerencias con relación al papel de los organismos financieros multilaterales respecto a garantías adicionales a las ya otorgadas por los países deudores en cuanto al pago del capital de la deuda mediante la creación de un fondo de fondos fiduciarios (ver párrafos 22 y 23), que podrían requerirse en el curso de la negociación de una solución duradera al problema de la deuda externa. En particular, esto se refiere a garantías sobre pago de intereses que puede requerir la banca comercial para participar en este tipo de operaciones con los países deudores.

26 En el caso del FMI podrían constituirse garantías, modificándose sus procedimientos, a través de una nueva asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG). Esta asignación de DEGs no implicaría un desembolso efectivo para los países miembros de esa institución, ya que se basaría en capital exigible, pudiendo ser puramente contingente y los desembolsos materializarse sólo si ocurriera un evento de incumplimiento en el servicio de las nuevas obligaciones.

27 Otro mecanismo complementario para tales propósitos pudiera basarse en la captación de recursos que se destinarían a garantizar intereses, mediante emisiones de bonos por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, respaldados por el capital suscrito exigible de los países latinoamericanos y caribeños miembros de esa institución, el que actualmente no se utiliza como colateral para contratar empréstitos de ese organismo en los mercados financieros internacionales⁵.

Regulaciones Bancarias

28 El esquema anterior se vería facilitado en la medida en que las disposiciones establecidas en los países acreedores para regular las operaciones bancarias y financieras se adecuaran para permitir un tratamiento contable y fiscal, que estimule de manera efectiva la participación de la banca comercial, acorde con los mecanismos de la Propuesta. Las medidas a ser negociadas y eventualmente adoptadas por parte de los gobiernos de los países acreedores, son las siguientes:

a Permitir a los bancos absorber contablemente, en diez años, las pérdidas resultantes de su participación en operaciones de reducción de deuda, a diferencia de las disposiciones actuales que imponen el registro en un año de dichas pérdidas. La aplicación de esta medida tiene como precedente en los Estados Unidos, el tratamiento concedido a los agricultores en situaciones adversas.

b Si bien sería deseable una mayor coordinación y armonización por parte de los países acreedores en cuanto a los aspectos contables y regulatorios para incentivar la participación de la banca en el esquema planteado en la presente Propuesta, existen divergencias importantes, tanto conceptuales como operativas, en las regulaciones de los principales países acreedores, lo que pudiera requerir enfoques distintos según la fuente de financiamiento, por ejemplo:

i En países de Europa y Canadá donde se han efectuado significativos niveles de aprovisionamiento, con altos estímulos fiscales previamente otorgados para tales reservas, deberían ser mantenidas tales concesiones para aquellos bancos que participen en esquemas de reducción de deuda y de su servicio, o efectúen un aporte sustancial de nuevo financiamiento.

ii En países donde se han concedido limitados o nulos estímulos para aprovisionamientos, corresponderá adoptar una política diferencial para los niveles de reservas requeridas, con niveles mayores aplicados a bancos acreedores de la región no participantes en esquemas de

reducción de deuda y de su servicio o en la concesión de nuevos fondos. Este mecanismo es particularmente relevante para los Estados Unidos.

iii En el caso de Japón, se requiere mantener la flexibilidad actual que permite a los bancos de ese país su participación en esquemas de reducción de deuda, así como continuar proporcionando incentivos fiscales para estimular acciones en tal sentido.

c Las disposiciones regulatorias contables y fiscales de los países acreedores debieran ser lo más claras y transparentes posibles, a fin de facilitar los procesos de negociación de reducción de la deuda y su servicio.

d En caso que la banca comercial eludiera su participación en la instrumentación de la presente Propuesta, podría evaluarse la opción de aplicar el Artículo VIII 2 (b) del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, para autorizar controles de cambio para la remisión del pago de intereses al exterior por parte de los países deudores (implicando un nivel apropiado de reducción del servicio de la deuda que libere recursos para el crecimiento), en el contexto de los programas de ajuste acordados entre el FMI y los países deudores.

Cambios en las Cláusulas de los Contratos de Préstamo

29 Una mayor flexibilidad de las cláusulas bancarias, incluyendo la dispensa general de las relativas a distribución de pagos (*sharing of payments*), igualdad de rango y prelación de pagos (*pari-passu*) y la correspondiente a las obligaciones de no otorgar tratamiento preferencial a ningún banco en detrimento de los demás (*negative pledge*), reducirán la complejidad y demoras en los arreglos de cada país con la banca comercial.

30 Diversas cláusulas contractuales han sido objeto de aplicación e interpretación en ocasiones perjudiciales para los países deudores, no permitiéndoles contar con la flexibilidad necesaria en las negociaciones de reducción de la deuda y su servicio. Por lo tanto, la eliminación o modificación sustancial de muchas de ellas, en adición a las indicadas

en el párrafo 29, parecería ser un elemento fundamental para futuros arreglos.

31 La experiencia de los últimos años ha venido señalando las diferentes dispensas de cláusulas contractuales en casos concretos que se han logrado con la banca comercial para realizar operaciones de conversión de deuda bajo las diferentes modalidades o menú de opciones empleados por los países de la región, lo que confirma la posibilidad de flexibilización de dichas cláusulas, en los términos planteados en la presente propuesta.

B. Deuda oficial con gobiernos acreedores

1 Club de París

32 Las negociaciones entre los gobiernos acreedores y los países deudores de América Latina y el Caribe, debieran dirigirse hacia el logro de un resultado coincidente con los propósitos de la presente Propuesta de reducir significativamente las transferencias de recursos al exterior. Es imprescindible que las negociaciones en el Club de París se caractericen por la nueva flexibilidad, reformulando las excesivas exigencias actuales que se imponen a los deudores en el marco de las reprogramaciones. El punto de partida sería, tomando como base las opciones de Toronto acordadas en la XIV Conferencia Cumbre de Países Industrializados, celebrada del 19 al 21 de junio de 1988, para la reestructuración de la deuda oficial de los países africanos de bajos ingresos al sur del Sahara, ajustarlas a las realidades de los países deudores de la región y en particular a los de menor desarrollo relativo. Como se recordará, dichas opciones consisten en las siguientes alternativas: **a** cancelación contable parcial de obligaciones del valor nominal de la deuda, **b** tasas de interés de carácter concesionario, y **c** períodos de reembolsos más largos. No se excluye, para el caso de los países de menor desarrollo relativo de América Latina y el Caribe, la condonación de montos sustantivos de la deuda bilateral.

33 Otros acuerdos concretos adicionales a ser establecidos en el marco

del Club de París, se refieren a lo siguiente: **a** reestructurar para todos los deudores la totalidad de la deuda previamente reescalada, **b** extender la fecha de corte (*cut-off date*), **c** eliminar los intereses de mora vencidos y reducir los que estén en vencimiento, **d** reducir los pisos de las tasas de interés del Consenso de la OECD, **e** reestablecer la plena cobertura de los créditos a la exportación, y **f** cuando un país deudor por la situación económica interna o de balanza de pagos suspenda sus pagos al exterior e inicie un proceso de renegociación, no deberán alterarse las condiciones ni suspenderse la cobertura de seguro de crédito a la exportación.

34 Los países acreedores deberán adecuar las disposiciones legislativas y administrativas, así como los acuerdos y entendimientos pertinentes a fin de permitir el funcionamiento de la mecánica operativa descrita.

2 Asistencia Oficial para el Desarrollo

35 Los países acreedores, al conceder fondos de Asistencia Oficial para el Desarrollo hacia América Latina y el Caribe, procurarán: **a** sustituir su asignación de empréstitos por donaciones, al menos, durante la próxima década; y **b** acordar un ajuste retroactivo en los términos de los préstamos concedidos para convertirlos ya sea en donaciones o en préstamos en términos más concesionales que los actuales.

C. Deuda con organismos financieros multilaterales

1 Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

36 Las negociaciones con los gobiernos de los países acreedores deberán promover modificaciones sustanciales en las políticas y procedimientos de las instituciones financieras multilaterales indicadas a fin de que éstas: **a** aseguren un volumen suficiente de desembolsos nuevos para lograr transferencias netas positivas de recursos a los países de la región; **b** adopten

medidas para reducir las tasas de interés sobre el monto total de la deuda con las mismas; **c** asuman una actitud positiva hacia la reestructuración de las deudas contraídas con tales organismos, permitiendo extender las maduraciones actuales; y **d** reafirmen su función de instituciones promotoras del desarrollo, evitando vulnerar ámbitos de exclusiva competencia de los gobiernos nacionales.

37 En las anteriores negociaciones debería otorgársele un tratamiento especial y prioritario a aquéllos países cuya deuda con los organismos financieros multilaterales represente un porcentaje alto, o cuando constituya un peso significativo de su deuda total, de forma tal que permita cumplir con el objetivo de reducir significativamente la transferencia de recursos hacia el exterior prevista en esta Propuesta.

38 Particular atención deberá asignarse en el curso de las negociaciones a corregir las políticas operativas de dichas instituciones con el fin de: **a** reducir sustancialmente la comisión de compromiso; **b** buscar fórmulas que atenúen la incertidumbre y reduzcan los riesgos cambiarios que implica trabajar con una canasta de monedas cuya posición varía permanentemente en el mercado internacional; **c** incrementar la relación entre el capital y el límite de las operaciones de crédito; y **d** agilizar los procedimientos de aprobación y desembolso de los préstamos.

2. Fondo Monetario Internacional

39 Es impostergable llevar a cabo un aumento significativo de las cuotas en el FMI en un 100 por ciento de las mismas, con el propósito de asistir en forma adecuada a las necesidades de los países de la región, a la vez que ampliar y flexibilizar el acceso a dichos recursos. Asimismo, debiera acordarse una asignación especial de Derechos Especiales de Giro con miras a apoyar, entre otros propósitos, operaciones de reducción de la deuda de los países en desarrollo (ver párrafo 26).

40 Debe darse una amplia consideración a las posibilidades de movilizar recursos existentes ac-

tualmente en el FMI que podrían dirigirse a apoyar esquemas de reducción de deuda. Entre ellos se encuentra la capacidad prestable no utilizada, recursos de oro inmovilizados, fondos del Acuerdo General de Préstamos y la posibilidad de ampliar la capacidad de endeudamiento de los países en relación a sus cuotas actuales.

41 El problema que plantean las obligaciones financieras en mora, por parte de diversos países deudores con el FMI, debe seguir siendo abordado bajo criterios constructivos que permitan corregir dichos atrasos, propiciando la creación de un entorno económico adecuado que facilite a dichos países modificar las causas que los llevaron a incurrir en incumplimientos.

42 El cumplimiento de la condicionalidad del FMI requiere ser vinculado a las condiciones del entorno externo, a las características estructurales que se pretende resolver en el mediano y largo plazo y a las limitaciones políticas, sociales y administrativas presentes en los países de la región. Es ahora evidente que los criterios de condicionalidad deben orientarse a viabilizar el desarrollo.

III. Otras acciones a desarrollar por América Latina y el Caribe complementarias a la propuesta de negociación con los principales acreedores

D. Deuda Intralatinoamericana

43 Los elementos de la Propuesta identificados anteriormente van al encuentro de una solución de fondo y duradera que puedan ser objeto de negociación con los acreedores internacionales. Paralelamente a estos esfuerzos dirigidos hacia afuera de la región, es fundamental resolver el problema que plantea la deuda intrarregional para muchos países de América Latina y el Caribe. A tal efecto, debe proseguirse el esfuerzo y la voluntad manifestada por los principales acreedores de nuestra propia región por reducir el monto de la deuda y su servicio. Esto a su vez le daría mayor credibilidad y sustento al planteamiento latinoamericano hacia el exterior y a nivel regional contribuiría al fortalecimiento del espíritu de solidaridad y

cooperación regional.

44 Los criterios identificados hasta el presente para reducir la deuda intralatinamericana son coincidentes con los expuestos en los anteriores capítulos.

45 La aplicación de los mecanismos identificados en el marco del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de los Ocho) redundará en un sustancial alivio de la deuda intraregional y su servicio. Tales mecanismos se refieren a:

a Reducción de Nivel de Deuda

- Compra de títulos de deuda con descuento.
- Conversión de deuda por inversión.
- Conversión de deuda a moneda local.

b Reducción del Servicio.

- Pago parcial o total de intereses con papel de deuda del país acreedor.
- Compatibilidad entre el servicio de la deuda y la capacidad de pago del país deudor.
- Concesión de plazos más largos ante la falta de pago.
- Pago con exportaciones. Liquidación de deuda con moneda local.

c Club de Río

- Los países interesados podrían organizar, con carácter voluntario en base al tratamiento caso por caso, un proceso de negociación conjunta de un deudor con algunos de sus acreedores.

46 La flexibilidad establecida por

parte del Grupo de los Ocho en lo referente al tema de la deuda intralatinamericana, permite asimismo, plantear algunas modalidades que podrían ser incorporadas en el tratamiento del tema:

a Fortalecimiento de Intercambio Compensado

Vinculado a los acuerdos de reestructuración se definiría un programa de intercambio compensado que incluya un plan de pagos.

b Programa de coinversión

Los acuerdos de inversión industrial bilateral ofrecen la oportunidad de que en el marco de una coinversión o empresa conjunta, se contabilice una parte de la deuda como la aportación que corresponde al país acreedor.

c Asistencia Técnica

En los programas bilaterales de cooperación técnica, parte de la asistencia técnica podría asumirse como gasto de contrapartida por el país deudor y cargarse a éste como pago de su deuda.

d Compras Gubernamentales

En la medida de lo posible, o en casos pertinentes, los países acreedores del Club de Río podrían establecer preferencias en sus compras gubernamentales en países deudores y los pagos serían finan-

ciados con mecanismos que impliquen el pago de deuda o simplemente contabilizarlos como tal.

Medidas transitorias

47 Visto que la negociación, acuerdo e instrumentación de las disposiciones tendientes a una solución duradera del problema de la deuda identificada en la Propuesta Regional podrían tomar cierto tiempo, es imperativo para América Latina y el Caribe diseñar planes y medidas transitorias hasta la puesta en vigor de los arreglos permanentes. Estas medidas deberían orientarse prioritariamente a reducir la transferencia de recursos.

48 Si los gobiernos adoptan la decisión colectiva de poner en marcha el proceso de negociación planteado en la presente Propuesta, las medidas transitorias a aplicar, tendientes a acelerar un proceso de concertación, pudieran consistir en limitar progresivamente el pago de los intereses a los acreedores, disminuyendo el importe actual del monto de los mismos. Otro mecanismo provisional alternativo consistiría en establecer normas generales para limitar las transferencias de recursos al exterior en base a un porcentaje máximo de los ingresos de exportación o del producto interno bruto que se destinaría al pago del servicio de la deuda externa de los países de la región.

Notas

1 Una vez acordados los parámetros generales de la Propuesta, la negociación caso por caso de los diferentes países deudores podría incluir los mecanismos financieros que más convengan a las partes involucradas en las negociaciones. Tales mecanismos consisten, entre otros, en la conversión de deuda en capital, recompra de deuda con descuentos en el mercado secundario, bonos de salida y nuevo financiamiento.

2 Los precios indicativos del mercado secundario de la deuda cotizados el 23 de noviembre de 1989, fueron los siguientes: Argentina, 12.25-12.75; Bolivia, 11-12; Brasil, 21.25-21.75; Colombia, 63-67; Costa Rica, 17.50-18.50; Chile, 59.75-60.25; República Dominicana, 18-19; Ecuador, 15.50-16.25; Guatemala, 73-75; Honduras, 21-22; Jamaica, 34-40; México, 35.50-35.75; Panamá, 10.50-12; Perú, 4-5; Uruguay, 55-58 y Venezuela, 37.50-38. El promedio de los precios de la deuda externa de la región fue de 37 centavos para dicho mes. En la primera versión de la presente Propuesta, la Secretaría Permanente del

SELA sugirió una reducción generalizada del 50 por ciento del valor nominal de la deuda, la que con todas las limitaciones de un enfoque global representaba una opción frente a la selectividad y voluntariedad que sustentan al Plan Brady. Asimismo, dicho enfoque tomaba en cuenta las dificultades operativas de basar la Propuesta y las consiguientes negociaciones con los acreedores, exclusivamente en un mercado secundario que cotiza con un alto descuento los títulos de deuda de países imposibilitados para servir su deuda externa y castigar con una reducción menor los de aquellos países que cumplen con dichas obligaciones.

3 Estudios de la Secretaría Permanente del SELA demuestran que el depósito del 1 por ciento anual a una tasa de interés de sólo el 6.3 por ciento, sería suficiente para garantizar el pago de los bonos que se emitieran en base a una reducción del 50 por ciento de su valor nominal, en los períodos indicados.

4 La Secretaría Permanente del SELA considera que en el presente tasas de interés cercanas al 5 por ciento responderían a tales parámetros.

5 El capital suscrito exigible de los países prestatarios (América Latina y el Caribe), incluyendo la VII Reposición de Recursos del BID, representarían un monto utilizable de US\$ 30,8 mil millones.

Estructura comparada de la deuda de los países de América Latina y el Caribe¹

Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas".

I. La evolución de la deuda total de América Latina y el Caribe

La deuda externa total de América Latina y el Caribe ascendía a US\$ 442.481 millones, a fines de 1987, último año para el que se cuenta con información completa, las cifras disponibles para 1988 son sólo preliminares. Para esa fecha, representaba el 38 por ciento de la deuda externa total de los países en desarrollo. El crecimiento de la deuda externa de la región en lo que va de esta década de los 80—excluyendo 1988— fue de 8,9 por ciento anual.

A fines de 1987 la deuda externa de América Latina y el Caribe representaba el 60 por ciento del Producto Nacional Bruto y el 360 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios de la región. Para el total de los países en desarrollo dichas relaciones fueron, en ese mismo año, de 50 por ciento y 212 por ciento, respectivamente.

Se verifica por lo tanto, que no sólo la deuda total de América Latina y el Caribe constituye una alta proporción de la deuda total de los países en desarrollo—38 por ciento como hemos visto más arriba— sino que la región registra índices de endeudamiento apreciablemente más elevados que los del resto de los países en desarrollo. Asimismo, dichos índices si bien dejaron de crecer, en 1987, se mantienen todavía en niveles verticalmente más elevados que los que se registraban a comienzos de la década.

Distribución de la deuda externa de América Latina por países y regiones

Como puede observarse en el Cuadro N° 1, a fines de 1987, las obligaciones externas de los cuatro principales deudores de América Latina y el Caribe—Argentina, Brasil, México y Venezuela— representaban tres cuartos—73 por ciento— de las obligaciones totales de la región (US\$ 321.358 millones sobre un total de US\$ 440.579 millones).

De ese total, el resto de los países en América del Sur representaba un 17 por ciento (US\$ 76.199 millones), los países de América Central—incluidos Haití, Panamá y República Dominicana— representaban un 6 por ciento (US\$ 26.869 millones), los del Caribe—excepto Cuba— un 2,7 por ciento (US\$ 11.878 millones) y Cuba

Sudamérica, los países con mayor deuda externa eran, en orden de magnitud, Chile (US\$ 22.664 millones), Perú (US\$ 18.017 millones) y Colombia (US\$ 15.954 millones). En la región centroamericana—que en nuestra clasificación incluye algunos otros países— los mayores deudores fueron Panamá (US\$ 6.850 millones), Costa Rica (US\$ 4.448 millones) y, en un rango similar, República Dominicana, Guatemala y Honduras (entre US\$ 3.000 y US\$ 4.000 millones).

De los países del Caribe, la deuda de mayor magnitud fue la de Jamaica (US\$ 4.323 millones), seguida a cierta distancia por la de Trinidad y Tobago (US\$ 1.851 millones), la de las Antillas Holandesas (US\$ 1.231 millones) y la de las Bahamas (US\$ 1.133 millones).

Para juzgar el grado de endeuda-

Cuadro 1

América Latina y el Caribe
Distribución de la deuda externa total por subregiones
—a fines de 1987—
(en millones de dólares)

Total América Latina y el Caribe	440.579
Cuatro principales deudores ^a	321.358
Resto países en Sudamérica ^b	76.199
América Central ^c	26.869
Caribe ^d	11.878
Cuba	3.707

^a Argentina, Brasil, México y Venezuela.

^b Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

^c Incluye a Haití, Panamá y República Dominicana.

^d No incluye a Cuba ni a los países clasificados en otros grupos.

Fuente: OECD. External Debt Statistics, dic. 1988 (computer disketes edition).

algo menos de 1 por ciento (US\$ 3.707 millones).

Como puede verificarse en el Cuadro A-1 (en el Anexo), de los cuatro principales deudores, Brasil y México tenían una deuda de magnitud similar—unos US\$ 118.000 millones— mientras que la de la Argentina, el tercer principal deudor en orden de magnitud, era algo inferior a la mitad de esa suma (unos US\$ 56.000 millones), y la de Venezuela, a su vez, era de alrededor de la mitad de la correspondiente a la Argentina (US\$ 28.562 millones).

Dentro del resto de los países en

miento de las distintas subregiones y países, sin embargo, es necesario relacionar la deuda externa con algunos indicadores de la magnitud de la economía involucrada. Los dos indicadores más habituales son el coeficiente deuda/exportaciones y el de deuda/producto nacional bruto, cuyas magnitudes para toda la región—comparada con el total de los países en desarrollo— ya han sido examinadas.

En el cuadro siguiente puede verificarse que si bien los cuatro principales deudores—por magnitud de su deuda externa— son también los más endeudados en relación con

el tamaño de su economía —si se toman las exportaciones como indicador— de jan de serlo al comparar la deuda externa con el producto nacional bruto de esos mismos países. Brasil, por ejemplo, que es el mayor deudor de América Latina y el Caribe, registra una relación deuda externa/producto nacional bruto inferior a 40 por ciento cuando esa relación para el conjunto de la región casi alcanza al 60 por ciento.

En relación con su producto, América Central es la subregión más endeudada y, además, se caracteriza por un alto coeficiente de endeudamiento a corto plazo. Asimismo, el resto de los países de América del Sur y los países del Caribe registran coeficientes de deuda externa/producto más altos que los cuatro principales deudores tomados en conjunto.

De acuerdo a ese mismo criterio los países más endeudados de la región son Guyana (deuda externa igual al 305 por ciento del producto) y Nicaragua (deuda igual a 251 por ciento del producto). En ambos casos, este indicador de endeudamiento ha seguido creciendo con gran velocidad. Les sigue Jamaica (175,9 por ciento) cuyo indicador de endeudamiento ha dejado de crecer y, a cierta distancia, Bolivia (134 por ciento), Chile (124 por ciento), Costa Rica (116 por ciento), Ecuador (107 por ciento) y Panamá (104 por ciento).

Entre los países menos endeudados para el año que se reseña —de acuerdo al indicador deuda/producto— se encontraban Brasil (39 por

ciento), Perú (41 por ciento) y Colombia (50 por ciento). Sin embargo, en el caso de Brasil y Perú, el grado de endeudamiento experimenta una acelerada disminución (desde más de 80 por ciento en el caso de Perú y de más de 50 por ciento en el caso de Brasil), mientras que el de Colombia sube rápidamente (dos años antes, en 1985, era de 42 por ciento).

II. Estructura comparada de la deuda externa de América Latina y del Caribe

Existen importantes diferencias en cuanto a costos, escalonamiento temporal de los vencimientos, modalidades de negociación y otras características, entre la deuda con acreedores privados —básicamente la banca comercial— y la deuda con acreedores oficiales.

En cuanto a la región en su totalidad, se destaca que mientras que las acreencias privadas representan el 58 por ciento de la deuda externa de la totalidad de los países en desarrollo, para América Latina y el Caribe estas acreencias constituyen el 71 por ciento de sus obligaciones externas. Esto es, la deuda externa de la región se caracteriza por su alta concentración en la banca comercial, cuyos créditos constituyen el grueso de la acreencias privadas.

A su vez, dentro de los créditos oficiales, la ayuda oficial al desarrollo representaba menos del 11 por ciento del total, en el caso de América Latina y el Caribe, en tanto que

para los países en desarrollo, en su conjunto, esa ayuda significaba casi el 23 por ciento.

Por el contrario, los créditos de organismos multilaterales representaban para los países de la región un porcentaje superior al 54 por ciento de los créditos oficiales mientras que para los países en desarrollo, en general, esos créditos alcanzaban a menos de 42 por ciento del total de créditos oficiales. Sin embargo, en relación con la deuda total —de fuente tanto oficial como privada— la deuda con organismos multilaterales representaba para América Latina y el Caribe una proporción algo menor que para los países en desarrollo en general (16 contra 17 por ciento).

A. Composición de la deuda externa de los distintos países y subregiones, por clase de acreedor

Dentro de la región se manifiestan diferencias de suma importancia en cuanto a la composición de la deuda externa por clase de acreedor.

En primer lugar, mientras que para los principales deudores (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y el resto de los países de Sudamérica, la deuda de fuente privada representaba, respectivamente, más de tres cuartos y cerca de 58 por ciento de su deuda total, para los países de América Central y los del Caribe esas obligaciones constituían menos de la mitad del total de su deuda externa.

Asimismo, en cuanto a la ayuda oficial al desarrollo, mientras que ésta representaba 1,09 y 5,76 por ciento, respectivamente, para los cuatro principales deudores y el resto de los países en Suramérica, en el caso de Centroamérica y del Caribe llegaba, respectivamente, a 13,70 y 17,10 por ciento del total de sus obligaciones externas.

Algo similar ocurría con respecto al peso de los organismos multilaterales en la deuda externa de las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. Para los cuatro principales deudores esa deuda representaba sólo el 12 por ciento del total, mientras que para el resto de los países en Sudamérica y para los países del Caribe llegaba a 24

Cuadro 2
América Latina y el Caribe^a
Relaciones entre deuda externa, exportaciones de bienes y servicios
y producto nacional bruto para las distintas subregiones
—a fines de 1987—

	Deuda /Exp. (%)	Deuda /PNB (%)
América Latina y el Caribe^a	360	60
Cuatro principales deudores	407	57
Resto Suramérica	336	65
América Central	221	83
Caribe	134	74

^a No incluye a Cuba; las subdivisiones son las mismas utilizadas en cuadros anteriores.

Fuente: The World Bank; World Debt Tables, 1988-89 edition, Vol. II, Country Tables.

Cuadro 3

América Latina y el Caribe
deuda externa, por clase de acreedor
—al 31 de diciembre de 1987—
(en miles de millones de dólares)

	Ayuda Ofic. al Des. (1)	Cred. De. Exp. (2)	Total Bilat (3) = (1) + (2)	Cred. Org. Mult. (4)	Total No Priv. (5) = (3) + (4)	Acreen- cias priv. (6)	Total (7) = (5) + (6)
PAISES							
EN DES.	112,7	117,0	289,7	209,6	499,3	703,0	1202,3
A. LATINA & CARIBE	13,7	44,3	58,0	68,8	126,8	313,8	440,6
PRINC. DEUD. ^a	3,5	30,1	33,6	39,3	72,9	248,5	321,4
RESTO DE SUDAMERICA	4,4	9,3	13,7	18,5	32,2	44,0	76,2
AMERICA CENTRAL ^b	3,7	2,4	6,1	8,1	14,2	12,7	26,9
CARIBE ^c	2,0	1,5	3,5	2,9	6,4	5,4	11,9

a Argentina, Brasil, México y Venezuela.

b Incluye a Haití, Panamá y Rep. Dominicana; no incluye a Belice.

c No incluye a Cuba, Haití y Rep. Dominicana; incluye a Belice.

Fuente: OCED/OCDE. External Debt Statistics, Computer diskette edition, enero 1989.

por ciento y en los de América Central alcanzaba a 30 por ciento del total de sus obligaciones externas. Dentro de cada subgrupo, sin embargo, se pueden encontrar diferencias muy pronunciadas en cuanto a la composición de su deuda externa por clase de acreedor. En el caso de los cuatro principales deudores, Venezuela tiene una proporción apreciablemente más alta de deuda de fuente privada que el resto de estos países —92 contra 70/80 por ciento— y, prácticamente no tiene deuda con organismos multilaterales. Venezuela hizo, incluso, aportes a fondos especiales en algunos de esos organismos además de participar activamente como prestamista en acuerdo bilaterales y multilaterales con otros países de la región. Brasil sobresale con una mayor proporción de créditos originados en ayuda oficial al desarrollo y en créditos de exporta-

ción con respecto a los otros tres países. Por el contrario, en el conjunto del resto de los países de Sudamérica, aparecen diferencias apreciables en cuanto al peso de las acreencias privadas en la deuda externa de los diferentes países. En un extremo, Chile y Uruguay registran una proporción de tales acreencias mayor al 70 por ciento del total, en tanto que, en el otro extremo, Bolivia aparece con sólo un 37 por ciento de deuda de fuente privada dentro del total de sus obligaciones externas. Por otra parte, sobre todo, Chile y Uruguay, no son receptores significativos de ayuda oficial al desarrollo, mientras que para Bolivia tal ayuda significa más de 18 por ciento de su deuda externa. Es indudable que las diferencias examinadas obedecen a distancias en términos de ingreso por habitante y, adicionalmente, disponibilidad de

recursos en divisas y fiscales. Bolivia, como es bien sabido, con un ingreso por habitante —en 1986— de 600 dólares, comparado con uno de 1.900 para Uruguay, es después de Haití el país con menor ingreso por habitante de América Latina y el Caribe. El caso no tan fácilmente explicable en términos de ingreso por habitante es el de Colombia que, con un ingreso por habitante de más del doble de Bolivia, registraba sólo un 41 por ciento de acreencias privadas dentro del total de su deuda externa así como una alta participación —del 36 por ciento contra un 13 por ciento para el promedio de la subregión— de deudas con organismos multilaterales. Algo similar, dentro de este grupo, ocurre con Paraguay. Pero esta circunstancia se explica por el alto peso de los créditos con destino a obras hidroeléctricas conjuntas, cuyas deudas con organismos

multilaterales alcanzaban a un 39 por ciento del total de su deuda externa.

En el caso de Centroamérica y de otros países vecinos, y con referencia a la participación de las acreencias privadas dentro de la deuda externa total, se destacan los casos de Panamá, en un extremo, y de El Salvador y Haití, en el otro. Panamá registraba una participación de 74 por ciento de las acreencias privadas en su deuda externa total en tanto que el promedio para la subregión era de 47 por ciento. Eso, indudablemente, obedece al carácter de Panamá como plaza financiera a la que concurren depósitos y créditos de intermediación.

Al igual que en el subgrupo anterior, la otra cara de la medalla de ese bajo peso de la deuda de fuente privada, para los casos de El Salvador y Haití —así como en menor medida para Honduras y República Dominicana— está constituido por un porcentaje relativamente alto de ayuda oficial al desarrollo (34 y 19 por ciento contra 14 para la subregión, en general) y créditos de organismos multilaterales (42 y 60 por ciento contra 30 para la subregión, en general).

En la subregión del Caribe, también se presentan diferencias de importancia en cuanto a la composición de su deuda externa por clase de acreedor. En cuanto a la proporción de las acreencias privadas dentro del total de las obligaciones externas, se presentan tres situaciones diferentes. En primer lugar, en orden de magnitud, se encuentran países como las Bahamas, Bermuda o las Islas Caimanes que al constituir centros bancarios —aunque las estadísticas que sirven de base a este examen están ausentes de operaciones interbancarias— manifiestan una alta proporción de deuda con fuente privada (superior al 80 por ciento). Del resto —y entre aquellos con una deuda externa total superior a los US\$ 100 millones— Trinidad y Tobago así como Barbados son los que registran una deuda de fuente privada superior al 50 por ciento del total.

En tercer lugar, y en el otro extremo, se encuentran países como Jamaica, Guyana y Belice en orden decreciente en cuanto a la magnitud de su

deuda externa. En estos casos, la deuda de fuente privada sólo representaba alrededor de 20 por ciento de la deuda externa total. Pero en cambio, la ayuda oficial al desarrollo o los créditos de los organismos multilaterales constituían proporciones apreciablemente más altas de su deuda total que en el caso de la subregión en general. Por ejemplo, en tanto que para toda la subregión del Caribe la ayuda oficial al desarrollo representaba 17 por ciento del total de las obligaciones externas, para Belice y Jamaica alcanzaba, respectivamente, a 31 y 26 por ciento de ese total. En cuanto a las obligaciones con los organismos multilaterales, en tanto que el promedio para la subregión llegaba a 24 por ciento del total de su deuda externa, para Jamaica y para Guyana alcanzaban a 43 y 53 por ciento de ese total, respectivamente.

III. Servicio de la deuda externa y la transferencia neta de recursos

La crisis de la deuda externa de los países de América Latina ha estado acompañada por el fenómeno de la transferencia neta negativa de recursos, que no afecta a otras regiones como, por ejemplo, el África al Sur del Sahara.

De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, la transferencia negativa de recursos acumulada desde el comienzo de la crisis por los países de América Latina —incluido el año 1988— fue de US\$ 178.700 millones. En el cuadro siguiente puede observarse la evolución de esa

transferencia año por año.

Esta transferencia neta negativa de recursos, como se sabe, es consecuencia de una transferencia de igual signo con la banca comercial compensada parcialmente —hasta el año 1986— por una transferencia positiva desde los acreedores oficiales. A partir de 1987, sin embargo, debido a la generación de una transferencia negativa con los organismos multilaterales, los acreedores oficiales, en su conjunto, también constituyen una fuente de drenaje de recursos para la región en su totalidad.

Hasta muy recientemente, la transferencia neta negativa de recursos afectaba exclusivamente, a los cuatro grandes países deudores, aunque desde 1986 comenzó a registrarse también en los del Caribe.

Sin embargo, para 1987 esa circunstancia se ha generalizado a todas las subregiones en las que se ha dividido —para los propósitos de este trabajo— América Latina y el Caribe. Así, aún cuando la magnitud total de la transferencia se redujo para la región entera —aunque hemos visto que en 1988 habría vuelto a aumentar— ésta se volvió negativa, también en el caso de los países del resto de Sudamérica y los de América Central.

El vuelco es particularmente grave para los países de Sudamérica —excluidos Argentina, Brasil y Venezuela— ya que la transferencia neta de recursos pasó de ser positiva en cerca de US\$ 600 millones de 1986 a negativa en US\$ 1.762

Cuadro 4

Transferencia neta de recursos desde América Latina al Resto del Mundo (en miles de millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Transferencia neta de recursos	-18,6	-31,5	-26,7	-32,8	-23,6	-16,6	-28,9
Total relación con el PNB	-2,5 %	-5,2 %	-4,2 %	-5,2 %	-3,6 %	-2,2 %	-3,8 %

Fuente: Para las cifras sobre transferencia neta de recursos ver CEPAL; Balance Preliminar de la economía latinoamericana; 1988 y para las cifras de PNB, en dólares (la cifra para 1988 es estimada), The World Bank; World Debt Tables, 1988-89 edition.

Cuadro 5

América Latina y el Caribe
Transferencia neta de recursos por clase de acreedor^a
(en miles de millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total	6,2	-1,3	-6,5	-14,0	-15,6	-12,7
Oficiales	3,0	1,9	2,8	2,1	1,9	-0,2
Multilaterales	2,1	0,8	2,3	1,8	1,8	-0,7
Bilaterales	0,9	1,1	0,5	0,3	0,1	0,5
Privados	3,2	-3,2	-9,3	-16,1	-17,5	-12,5

a La transferencia neta de recursos que se consigna en este cuadro subestima la realmente ocurrida porque se refiere exclusivamente a la deuda oficial o con garantía oficial, de largo plazo, que representa sólo cerca de tres cuartas partes de la deuda total.

Fuente: The World Bank; World Debt Tables, 1988-89 edition.

millones en el año que se reseña. En ese sentido, destaca Colombia, que pasó de registrar una transferencia positiva de US\$ 739 millones a una negativa de US\$ 1.155 millones en esos mismos años.

Al analizarse las fuentes de las transferencias netas de recursos para cada una de las subregiones de América Latina y el Caribe, se verifica que en todos los casos los acreedores privados han generado una fuerte transferencia negativa en los últimos años.

Por su parte, los acreedores oficiales aportaron recursos netos al resto de los países de Sudamérica y a los de América Central, aún cuando para la región en su conjunto, también indujeron una transferencia negativa en 1987. Pero mientras en el caso de los países de América del Sur —excluidos Argentina, Brasil y Venezuela— ese aporte se originó en los organismos multilaterales, para América Central la transferencia positiva llegó por la vía bilateral. Las estadísticas indican que la experiencia de cada país dentro de los subgrupos fue bastante diferente con respecto a los acreedores oficiales. En efecto, mientras que en 1987 entre los cuatro principales acreedores, Brasil y México registraban una transferencia negativa con los organismos multilaterales, Argentina, sobre todo, y Venezuela tenían una transferencia positiva. Cabe destacar que México, en cambio recibía un fuerte aporte positivo de fuentes oficiales bilaterales. En el resto de los países de Sudamérica, los organismos multilaterales

indujeron una transferencia positiva. Sin embargo, en el caso de Colombia, en el que una fuerte proporción de su deuda se concentra en esta fuente crediticia, se verificó en 1987 una transferencia negativa de recursos. En este subgrupo, y en cuanto a fuentes bilaterales, Ecuador se diferencia de los otros países ya que recibió un significativo aporte positivo en el año que se comenta. En el caso de América Central, la fuerte transferencia positiva de fuentes oficiales bilaterales, se concentró sobre todo en Nicaragua y, en menor medida, en Honduras. Como ya se ha mencionado, en el caso de esta subregión, los organismos multilaterales absorbieron recursos netos. Sin embargo, Haití y, en menor medida, Nicaragua y República Dominicana tuvieron un aporte positivo de esta fuente. En la subregión del Caribe, en cambio, prácticamente, todos los países experimentaron una transferencia negativa con las fuentes oficiales, bilaterales y multilaterales. Grenada es una excepción, en ambos casos. En cuanto a los organismos multilaterales, Guyana recibió también un aporte positivo. La carga que representa el servicio de la deuda —y la transferencia neta negativa de recursos que induce— se puede estimar mejor al calcular la relación entre transferencia de recursos y producto para las distintas subregiones y países. Como se mencionó anteriormente, América Central es la subregión más fuertemente endeudada si se relaciona el monto de su deuda externa con

la magnitud de su producto. Sin embargo, en términos de la carga expresada en términos de la relación transferencia de recursos/producto la subregión más severamente afectada es la del Caribe. En efecto, en tanto que para América Central la transferencia de recursos hacia el exterior —relacionada con la deuda oficial o con garantía oficial de largo plazo— representaba apenas un 0,3 por ciento del producto de la subregión, para los países del Caribe esa transferencia representaba —en 1987— casi un 4 por ciento del producto de esta subregión.

IV. Conclusiones

La comparación de la estructura de la deuda externa de las distintas subregiones y países de América Latina y el Caribe —como se ha efectuado en este documento— arroja algunas diferencias significativas. En relación con el tamaño de sus economías, el grado de endeudamiento de los países es diferente; también lo es su relación con los distintos grupos de acreedores, o difieren en cuanto a la magnitud del drenaje de recursos a la que se ven sometidos.

Sin embargo, para todos los acreedores *el peso de la deuda externa es grave* y la transferencia negativa de sus recursos se ha generalizado prácticamente a la totalidad de los países. Esta circunstancia sugiere que, teniendo en cuenta las distintas prioridades que puedan presentarse a cada país y subregión, *existe una sólida base para la elaboración de una posición común en la cuestión del endeudamiento externo.*

Notas

1 Las fuentes utilizadas para este informe no siempre son compatibles entre sí, por lo que las cifras consignadas en distintos cuadros pueden registrar algunas diferencias. El Banco Mundial, por ejemplo, no incluye a Cuba en su sistema, en tanto la OCDE sí lo hace. Adicionalmente, los totales pueden no coincidir con las sumas de parciales como consecuencia del redondeo.

Cuadro A

América Latina y el Caribe
deuda y obligaciones externas
(millones de dólares)

	AOD	Créditos a la exportación	Créditos de Organismos Multilaterales		Créditos FMI	Créditos de la Banca Comercial		Depósitos no inter- bancarios	Subtotal	Otras obliga- ciones	Total
	(1)	(2)	Conce- sionales (3)	No Conce- sionales (4)	(5)	Garanti- zados (6)	No garan- tizados (7)	(8)	(9)	(10)	(11)
PAISES EN DESARROLLO	112.683	177.039	55.837	113.605	40.160	72.980	597.585	32.411	1.202.301	94.188	1.296.489
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	13.652	44.321	5.772	44.907	18.134	15.934	295.419	2.440	440.579	27.534	468.113
ANT.											
HOLANDESAS	485	64	15	0	0	362	305	0	1.231	0	1.231
ARGENTINA	206	5.219	119	3.545	3.853	716	40.271	2.005	55.934	2.309	58.243
BAHAMAS	3	31	2	26	0	22	1.050	0	1.133	2	1.135
BARBADOS	28	42	52	111	23	24	295	0	576	31	607
BELICE	51	20	23	18	11	6	17	18	165	3	168
BERMUDA	0	118	0	0	0	3	505	0	627	0	627
BOLIVIA	718	537	574	484	166	62	1.367	31	3.939	1.220	5.159
BRASIL	2.624	15.425	198	11.909	3.976	5.494	79.053	10	118.689	4.801	123.490
CHILE	507	945	129	3.089	1.464	545	15.984	0	22.664	74	22.738
COLOMBIA	913	2.753	298	5.475	0	1.063	5.451	0	15.954	183	16.137
COSTA RICA	635	341	237	820	132	53	2.229	0	4.448	215	4.663
CUBA	46	901	10	14	0	529	2.208	0	3.707	7.000	10.707
DOMINICA	13	9	54	1	11	0	12	11	111	0	111
ECUADOR	357	1.095	379	1.258	489	580	5.453	0	9.610	466	10.076
EL SALVADOR	604	197	365	389	6	49	183	0	1.791	159	1.950
GRENADA	5	16	35	2	1	2	12	16	90	11	101
GUADALUPE	45	12	3	0	0	0	7	0	67	0	67
GUATEMALA	251	401	275	616	60	198	1.646	0	3.446	290	3.736
GUYANA	159	69	200	166	102	3	165	15	879	187	1.066
GUYANA											
FRANCESA	12	31	3	7	0	0	7	0	59	0	59
HAITI	153	45	419	0	64	38	87	0	807	54	861
HONDURAS	570	341	494	871	68	115	709	129	3.297	202	3.499
ISLAS											
CAIMANES	3	35	7	15	0	0	350	0	411	0	411
I. TURCAS Y CAICO	0	0	1	0	0	0	92	0	93	0	93
JAMAICA	1.123	617	181	981	678	152	505	85	4.323	393	4.716
MARTINICA	27	5	3	0	0	0	24	0	59	0	59
MEXICO	651	7.314	118	10.262	5.162	3.954	90.711	0	118.173	2.506	120.679
MONTSERRAT	1	0	4	1	0	0	0	0	6	0	6
NICARAGUA	517	383	362	429	0	35	1.356	0	3.081	3.481	6.562
PANAMA	189	123	201	870	346	24	4.827	0	6.580	168	6.748

Cuadro A

América Latina y el Caribe
deuda y obligaciones externas
(millones de dólares) (Continuación)

	AOD	Crédito a la exportación	Créditos de Organismos Multilaterales		Crédito FMI	Créditos de la Banca Comercial		Depósitos no inter- bancarios	Subtotal	Otras obliga- ciones	Total
	(1)	(2)	Conce- sionales (3)	No Conce- sionales (4)	(5)	Garanti- zados (6)	No garan- tizados (7)	(8)	(9)	(10)	(11)
PARAGUAY	295	209	221	602	0	316	389	71	2.103	547	2.650
PERU	1.536	3.654	228	1.878	844	635	9.242	0	18.017	2.135	20.152
REP.											
DOMINICANA	761	621	399	352	284	191	810	0	3.419	369	3.788
SAN CRIST.											
-NEVIS	2	1	14	2	0	22	0	0	42	0	42
SAN PEDRO											
/MIQUELAO	2	7	1	0	0	0	0	0	0	0	10
SAN VICENTE	6	3	24	3	0	0	0	0	35	3	38
STA. LUCIA	0	16	31	6	0	1	0	0	55	0	55
SURINAME	1	10	9	1	0	9	26	0	55	11	66
TRINIDAD Y											
TOBAGO	65	411	25	46	0	226	1.048	30	1.851	1	1.852
URUGUAY	61	120	17	533	393	17	2.770	0	3.912	311	4.223
VENEZUELA	13	2.121	21	118	0	397	25.891	0	28.562	400	28.962

Fuente: OECD "External Debt Statistics", Computer diskette edition, enero 1989.

Deuda externa y finanzas públicas

Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas".

I. El proceso de ajuste y las finanzas públicas

1 El balance de pagos y el ajuste interno

Cuando estalló la crisis de la deuda externa en el curso de 1982 el primer problema que confrontaron los países deudores fue el replanteo drástico de sus balances de pagos. El aumento de la tasa de interés internacional, la violenta caída de las entradas netas de capital y el deterioro de los términos de intercambio, modificaron radicalmente el comportamiento de los pagos internacionales de América Latina y el Caribe. Consecuentemente, fue necesario generar un superávit en el comercio exterior de bienes y servicios para servir los pagos de la deuda externa. De este modo, el aumento de las exportaciones y/o la reducción de las importaciones constituyó el desafío inicial. La respuesta de cada país deudor dependió de la diversificación de su estructura productiva y capacidad de expandir y diversificar sus exportaciones; cuanto menores fueron estas aptitudes, mayor fue la necesidad de realizar el ajuste vía la reducción de las importaciones. De todos modos, en toda la región, se registró una fuerte contracción de las importaciones.

Pero el problema planteado por la crisis de la deuda externa no se limitó al manipuleo de los componentes del balance de pagos. Implicó, simultáneamente, un problema interno de difícil resolución y dilemas sin precedentes en la administración de la política económica. En términos macroeconómicos, la generación de un superávit en el comercio exterior impone reducir el gasto interno de

consumo e inversión por debajo del ingreso generado por el producto bruto interno (PBI). En otras palabras, aquel superávit tiene como contrapartida una brecha entre el PBI y el gasto interno de consumo e inversión. El problema del ajuste interno consiste, por lo tanto, en cómo se absorbe esa brecha entre el ingreso y los bienes y servicios disponibles.

La dimensión del ajuste del balance de pagos impuesto por la crisis de la deuda es espectacular. Entre 1981 y 1988, América Latina y el Caribe realizaron una transferencia neta de recursos al exterior por US\$ 179 mil millones. Esto representa el 24 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios en los últimos siete años. La dimensión del ajuste interno es también extraordinaria. Los servicios de la deuda externa representaron en todo el período alrededor del 4 por ciento del PBI y una brecha equivalente entre el ingreso generado por el PBI y los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión. Los países deudores han tenido severas dificultades en administrar el ajuste interno impuesto por la crisis de la deuda. Es decir, en repartir la carga del endeudamiento en términos compatibles con la equidad y la estabilidad de los precios. El resultado ha sido el desorden generalizado de las principales variables económicas, el salto inflacionario y el predominio de las operaciones especulativas que arbitran tasas de interés, tipos de cambio y precios de los bienes. La naturaleza del proceso de ajuste interno depende de quién es el deudor: el sector privado o el público. Si la deuda es privada, las empresas y los particulares tienen que comprimir sus gastos por debajo del ingreso que generan en la producción de bienes y servicios. Si es pública, el Estado debería generar un superávit entre sus ingresos y egresos (excluida la deuda), que permita servir las obligaciones externas sin déficit, es decir, sin efectos colaterales sobre la deuda interna, las variables monetarias, la tasa de interés y el nivel general de precios. En consecuencia, en lo que se refiere al sector público, la deuda externa es una cuestión de política fiscal.

2 La política fiscal

Actualmente, la mayor parte de la deuda externa de América Latina de US\$ 402 mil millones corresponde al Estado y sus empresas. En la fase de endeudamiento externo que culminó en la década de 1970, el sector público expandió sus obligaciones externas para financiar sus operaciones en el contexto de las diversas estrategias económicas observables en los países de América Latina y el Caribe. Después que estalló la crisis en 1982, los acreedores externos y los deudores privados de cada país tuvieron éxito en estatizar la deuda privada a través de mecanismos como los seguros de cambio. El objetivo de los bancos acreedores fue convertir en riesgo soberano los créditos incobrables o en riesgo de falencia otorgados a empresas privadas y particulares. En varios casos, la estatización de las deudas privadas fue condición de los acuerdos de renegociación de la deuda externa. A su vez, las empresas privadas lograron transferir sus deudas al Estado eliminando el riesgo de cambio a través de seguros para compras futuras de divisas a una paridad acordada o cancelarlas a tipos de cambio preferenciales.

Actualmente, alrededor del 80 por ciento de la deuda externa de América Latina y el Caribe es pública. De este modo, el ajuste interno afecta esencialmente a las finanzas públicas.

La crisis de la deuda ubica la administración de la política fiscal en un contexto inédito. En efecto, el proceso de ajuste es indeterminado e interminable. **Indeterminado** porque la tasa de interés, que es uno de los datos del servicio de la deuda, está fuera del control del deudor; responde al comportamiento de los Estados Unidos y otras economías centrales del sistema internacional. **Interminable** porque el problema no se resuelve nunca dada la dimensión de la deuda y su constante crecimiento. De este modo, la incertidumbre de la administración de la política fiscal es el rasgo predominante de la gestión de las economías latinoamericanas. A estos factores exógenos se suma el deterioro de capacidad contributiva

de la población, el aumento de la deuda interna, la variabilidad de las tasas internas de interés y de los agregados monetarios y el brusco aumento de la tasa de inflación. Finalmente, como el superávit del comercio exterior no alcanza para pagar totalmente los servicios devengados de la deuda externa, los países deudores entran en operaciones de refinanciación con el FMI y con los bancos acreedores. En ellas se incorporan obligaciones que trascienden los componentes estrictamente monetarios, fiscales y de balance de pagos. Tales **condicionalidades** incluyen actualmente criterios como los de "reforma estructural", que abarcan otros planos de la gestión económica (política comercial, propiedad intelectual, participación del sector público, etc.). La convergencia de estos acontecimientos ha provocado, en el curso de la década de 1980, una profunda transformación de la gestión de las finanzas públicas y, en un sentido más amplio, de la política económica de los países deudores.

II. El ajuste interno: real o inflacionario

1 La deuda externa y las necesidades de financiamiento

El ajuste interno plantea problemas de extrema complejidad en la administración de las finanzas públicas. El pago de los intereses de la deuda externa aumentó fuertemente su participación en el gasto público en el curso de la década de 1980. La relación entre el pago de intereses y el gasto total del gobierno central de América Latina y el Caribe, aumentó del 7.7 por ciento en 1980 a más del 20 por ciento a partir de 1984¹. Considerando los agregados macroeconómicos, se observa que en los años previos a la crisis (1977-81), el aporte neto de recursos externos al sector público representó alrededor del 2.5 por ciento del PBI. Después de 1982, la corriente de fondos externos al financiamiento público se volvió negativa y en 1988 alcanzó al 8 por ciento del PBI². En la mayor parte de América Latina y el Caribe, se realizaron ajustes profundos para enfrentar estos

cambios en el financiamiento público externo. La magnitud de estos ajustes no alcanzaron, sin embargo, para equilibrar las principales variables macroeconómicas y monetarias. Los pagos de intereses de la deuda excedieron el ajuste fiscal y generaron considerables déficits en las finanzas públicas. En varios países, este desequilibrio fue agravado por la emergencia de un déficit cuasi-fiscal a través de las pérdidas de la autoridad monetaria. El subsidio otorgado para el pago de deuda externa privada a través de seguros de cambio y las operaciones de salvataje de entidades financieras y empresas privadas, generó considerables pérdidas en los bancos centrales de varios países que se agregaron al desequilibrio provocado por el extraordinario incremento en los servicios de la deuda.

La insuficiencia del superávit primario y el déficit cuasi-fiscal, provocaron elevadas necesidades de financiamiento público en varios países.

2 El financiamiento interno del sector público

Para servir la deuda externa sin repercusiones sobre las variables monetarias y los precios es preciso que el Estado registre un superávit primario equivalente a los servicios de la deuda externa. De este modo, el sector público logra absorber el ingreso excedente del sector privado para equilibrar el gasto interno de consumo e inversión con los bienes y servicios disponibles. En otros términos, el superávit fiscal primario cubre la brecha entre el ingreso generado por el PBI y los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión que han sido disminuidos por el superávit del comercio exterior. En el plano monetario, el superávit fiscal primario equilibra los factores de creación y absorción de base monetaria. El superávit del comercio exterior genera liquidez. El superávit fiscal primario la absorbe y el Estado destina esos recursos a adquirir las reservas de divisas de la autoridad monetaria (generadas por el superávit del comercio exterior). De este modo, se equilibran los factores de creación y absorción de base monetaria.

La creación del superávit fiscal primario plantea graves desafíos a las finanzas públicas. Para lograrlo es indispensable aumentar los ingresos principalmente vía impuestos y tarifas, simultáneamente, reducir el gasto corriente, la inversión y las transferencias (subsídios, etc.).

La magnitud de las necesidades de financiamiento reveló que esas metas no pudieron cumplirse y, en definitiva, aquellas fueron cubiertas por distintas vías del crédito interno. Una de ellas fue el crédito del Banco Central a la Tesorería y la consecuente creación de base monetaria. Este tipo de operaciones se realiza directamente con la autoridad monetaria o a través de crédito del sector bancario que, a su vez, obtiene redescuentos del Banco Central, con el mismo resultado expansivo sobre la base monetaria. En tales casos, se intentó absorber la creación de dinero a través del incremento de las reservas legales de los bancos y/o la colocación de títulos del Gobierno. Si el sector público no recurre al Banco Central debe obtener financiamiento a tasas de mercado mediante créditos del sector bancario y/o la colocación de títulos públicos. De este modo, se produce una alza de la tasa de interés y una reducción del crédito disponible para el sector privado. En definitiva, el ajuste interno a través de la política fiscal se realiza por dos vías. Una de ellas, a través de la generación de un superávit fiscal primario equivalente a los servicios de la deuda. Esto puede definirse como el **ajuste fiscal real** sin repercusiones secundarias sobre las variables monetarias y los precios. La otra puede definirse como el **ajuste fiscal inflacionario**⁴. En ella el equilibrio entre las variables macroeconómicas se logra a través del aumento del nivel general de precios que reduce el ingreso disponible de los particulares y el valor real de sus activos financieros. La función que en el ajuste real cumple el superávit fiscal primario en el ajuste inflacionario, lo desempeña el impuesto inflacionario sobre los tenedores de activos financieros y sobre los particulares por la caída de los salarios reales y las ganancias de las empresas. En los dos casos, se

logra deprimir el gasto de consumo e inversión de los particulares hasta el nivel de los bienes y servicios disponibles.

El ajuste inflacionario genera problemas colaterales que perturban el funcionamiento de la economía. Los países endeudados que han enfrentado la crisis de la deuda externa con éxito son aquellos en los cuales ha predominado el ajuste fiscal real sobre el inflacionario. En América Latina y el Caribe ha prevalecido el ajuste inflacionario. Consecuentemente, los problemas de la deuda externa se han enmarcado en intensos procesos inflacionarios, deterioro de las expectativas, contracción de las inversiones, estancamiento económico y crecientes tensiones sociales.

Las causas que determinan uno u otro tipo de proceso de ajuste no podrían atribuirse solamente a la capacidad o incapacidad de los gobiernos de realizar un ajuste fiscal real y evitar las perturbaciones colaterales del ajuste inflacionario. De hecho, aún en los países en los cuales se verifica una alta tasa de inflación y una elevada necesidad de financiamiento interno del sector público, el esfuerzo de ajuste fiscal ha sido considerable. Pero aún así, la falta de decisión política, la debilidad de los sistemas tributarios y administrativos, la dimensión del problema de la deuda, la estatización de deuda externa privada y la subordinación a las presiones de intereses privados internos y de acreedores del exterior, excedieron el ajuste real e impulsaron un ajuste inflacionario que está en la raíz de las graves dificultades con que tropiezan actualmente varios países de América Latina y el Caribe. El comportamiento del nivel general de precios refleja las consecuencias del ajuste inflacionario. En los dos años anteriores al estallido de la crisis de la deuda externa, 1980 y 1981, los precios al consumidor en América Latina y el Caribe, aumentaron menos del 60 por ciento anual. Era una tasa alta pero no lejana del promedio histórico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. A partir de 1982, el ajuste inflacionario impulsó el alza de precios hasta alcanzar su nivel máximo en 1988 con un aumento de

los precios al consumidor de 473 por ciento anual⁵. Este salto de la tasa de inflación agrava los problemas derivados de la transferencia de recursos para servir la deuda y establece un círculo vicioso que profundiza el deterioro económico y la crisis social.

El ajuste inflacionario genera problemas crecientes en la administración de la política fiscal. En otros términos, refleja problemas iniciales planteados por la deuda externa y pone en marcha procesos que agravan los desequilibrios básicos del sistema.

III. Consecuencias del ajuste fiscal inflacionario

1 Deuda interna y estancamiento

La deuda interna del sector público incurrida para cubrir la brecha entre el superávit fiscal primario y los servicios de la deuda, ha crecido en la mayor parte de los países de la región⁶. Los servicios de la deuda interna se agregan a los correspondientes a la externa y absorben proporciones crecientes del gasto público. Al mismo tiempo, los servicios de la deuda pública interna y externa son muy inestables y están sujetos a desequilibrios endógenos del sistema y exógenos al mismo. En este último aspecto influyen la variación de las tasas de interés internacional y el fuerte incremento de las reales respecto de su promedio histórico en el período de posguerra. En el plano interno, el ingreso nominal excedente (es decir, el que no ha sido absorbido por el superávit fiscal primario) genera una demanda de importaciones de bienes y servicios que excede la capacidad de importar (deprimida por el superávit del comercio exterior). De este modo, el tipo de cambio está sujeto a constantes presiones a la devaluación, fenómeno que se agrava por la fuga de capitales inducida por la incertidumbre prevaleciente en las economías. En consecuencia, la devaluación aumenta el gasto en moneda nacional necesario para el pago de los intereses de la deuda externa. Lo mismo sucede con la variabilidad y el crecimiento de la tasa de interés provocada por la presión del crédito

al sector público sobre la disponibilidad total de crédito interno. Si el Estado cubre su necesidad de financiamiento a la tasa de interés de mercado, el aumento de ésta eleva el gasto público por concepto de servicios de la deuda interna. En consecuencia, el aumento del volumen de la deuda interna, la devaluación, los cambios en la tasa de interés internacional y el aumento de la tasa de interés en las plazas locales, tienden a absorber proporciones crecientes y variables de los recursos del sector público. Esto complica las dificultades inicialmente planteadas por la deuda externa en la gestión de la política fiscal.

Los problemas fiscales del ajuste se agravan por el comportamiento de la producción, el ingreso y el ahorro en el contexto del estancamiento que predomina en el curso de la década de 1980. La extraordinaria transferencia de recursos para servir la deuda externa es un punto de partida de la crisis de los años ochenta, pero el ajuste inflacionario cerró el círculo de problemas dentro del cual está actualmente atrapada la mayor parte de América Latina y el Caribe. Un estudio reciente indica que los países deudores que han realizado un ajuste fiscal real han tenido un comportamiento más favorable que aquellos en que ha predominado el ajuste inflacionario⁷. En el curso de los años ochenta, América Latina se alejó drásticamente del sendero de crecimiento observado en las dos décadas anteriores. Entre 1960 y 1980 el PBI latinoamericano creció a la tasa del 5.7 por ciento anual. En la década de 1980, la tasa cayó al 1.2 por ciento anual. Si identificamos la tasa prevaleciente hasta 1980 como representativa del potencial de crecimiento de largo plazo de América Latina, se observa que en 1988 el PBI real registrado ese año alcanzó a sólo el 75 por ciento del PBI potencial. La brecha entre ambos valores asciende a US\$ 250 mil millones (dólares en 1988). En el promedio de América Latina, la recaudación tributaria representa entre el 20 y el 25 por ciento del PBI. En consecuencia, la pérdida de recaudación derivada de la brecha entre el PBI real y el potencial es del

orden de los US\$ 55 mil millones, equivalentes a más del 7 por ciento del PBI real y 30 por ciento de la recaudación tributaria de 1988. Aún cuando las estimaciones del PBI y las recaudaciones potenciales se ajusten a la baja, es evidente que el estancamiento económico de la década de 1980 ha deprimido fuertemente la recaudación tributaria y agravado los problemas inicialmente planteados por la deuda externa a la gestión fiscal de los países deudores.

2 Desequilibrios y especulación

Se ha visto como el ajuste fiscal inflacionario provoca una extraordinaria inestabilidad de los tipos de cambio y las tasas de interés. Al mismo tiempo, en condiciones de alta inflación, se producen cambios rápidos y drásticos en los precios relativos de bienes y servicios. Esto estimula las actividades especulativas a través del arbitraje de tasas de interés, tipos de cambio y precios de los bienes y servicios. De hecho, la especulación está hoy en el centro del proceso económico de gran parte de los países de la región. Actualmente, la suerte de las empresas y de los operadores económico descansa más en la habilidad para arbitrar entre aquellas variables, es decir, especular con las mismas, que en la inversión productiva, el cambio tecnológico y la búsqueda de nuevos mercados. En tal contexto, las variables reales del desarrollo económico han pasado a un segundo plano en la administración de empresas. Antes de la crisis de la deuda la preocupación fundamental de las políticas estatales eran la inversión, el crecimiento, la distribución del ingreso, la estabilidad y el comercio exterior. Actualmente, la prioridad se otorga a administrar la crisis financiera desatada a partir del estallido del problema de la deuda a principios de esta década.

La dimensión financiera asume hoy una posición abrumadora en la mayor parte de América Latina. En el contexto de estancamiento e inestabilidad prevalecientes, las expectativas de los operadores económicos son extremadamente negativas. En varios países, la alta

inflación ha erosionado el papel de las monedas nacionales como activo de reserva y medida de valor. La consecuencia es la dolarización de las transacciones, la contracción de los agregados monetarios reales, la caída del ahorro financiero y la fuga de capitales. En varios países el crédito al sector privado es prácticamente inexistente y numerosas empresas registran desequilibrios financieros insalvables dentro de las actuales reglas del juego. En tales condiciones el ahorro interno y la inversión han declinado fuertemente en gran parte de la región. Se registra también un deterioro de la productividad de las inversiones. La distorsión en los precios relativos y la alta inflación deprimen el ahorro y la relación producto/capital. El promedio, la tasa de inversión en América Latina ha caído en alrededor del 30 por ciento y la inversión per cápita, respecto de la inversión potencial si se hubieran mantenido las tasas históricas de inversión y crecimiento, se redujo en alrededor del 50 por ciento. En algunos países, la inversión neta ha desaparecido prácticamente y la que se realiza es inferior a la amortización del activo fijo existente. El ajuste fiscal inflacionario es un protagonista principal de la caída de la formación de capital y del estancamiento económico de los últimos años.

IV. Bases políticas del ajuste fiscal

1 Los problemas preexistentes

En un plano más profundo, se verifica que la crisis de la deuda externa y los estilos de ajuste seguidos reflejan y magnifican los problemas históricos del desarrollo económico y social de América Latina. Antes de la crisis, cuando prevalecían altas tasas de crecimiento en la mayor parte de la región, no se había logrado vincular el desarrollo a una distribución equitativa del ingreso y al bienestar social. A menudo, la gestión pública reforzó la concentración del ingreso y del poder, el consumo conspicuo y la fuga de capitales, las presiones inflacionarias y el desperdicio de recursos. En otros términos, a diferencia de otros países en desa-

rollo, los sistemas políticos latinoamericanos no habían logrado cohesionar los espacios nacionales para respaldar políticas viables de desarrollo y cambio social en el largo plazo. A partir de la década de 1970, el proceso de transnacionalización financiera y la integración de las plazas locales al mercado internacional de capitales contribuyeron a debilitar aún más la capacidad de autocontrol de las políticas fiscales y monetarias y ampliaron los cauces a través de los cuales se verifica la fuga de capitales, el consumo conspicuo y la especulación a través del arbitraje entre tasas de interés y tipos de cambio en las plazas locales y las internacionales.

2 La distribución de los costos del ajuste

Es comprensible que los sistemas que produjeron, en la prolongada fase de crecimiento desde la posguerra hasta fines de la década de 1970, un reparto inequitativo del ingreso y un desperdicio de recursos al presentarse la crisis de la deuda externa, provocaran un ajuste inadecuado para defender los intereses de los países deudores e injusto desde la perspectiva del reparto de la carga interna. La vulnerabilidad preexistente frente a los factores externos, indujeron la aceptación de los criterios planteados por los acreedores y una resolución de la crisis de la deuda externa cuyo costo recayó exclusivamente en los países deudores. Del mismo modo, en el plano interno, no es extraño que el reparto de la carga del ajuste recayera en los sectores de menores ingresos. En otros términos, no debería sorprender que la vía predominante haya sido el ajuste fiscal inflacionario. En el ajuste real realizado a través de la formación de un superávit fiscal primario suficiente para servir la deuda pública externa, la sociedad y el sistema político deciden explícitamente el reparto de los costos internos de ajuste. Es decir, quiénes contribuyen y cuánto, mediante la reducción de su ingreso, a financiar la transferencia de recursos al exterior para servir la deuda. En el ajuste fiscal real, la recaudación tributaria y el gasto público son los

instrumentos esenciales a través de los cuales se genera el superávit primario en las finanzas públicas. Se trata de decisiones transparentes acerca de cómo se reparte internamente la carga de la deuda. En el ajuste fiscal inflacionario ese reparto se realiza y enmascara a través del aumento de la inflación y de los cambios en los precios relativos de los factores de la producción, los bienes y servicios. En tales condiciones, el reparto de la carga de la deuda depende del poder político y económico de cada sector y de su capacidad de defender su ingreso real frente al proceso inflacionario. Es decir, de su aptitud para transferir a otros sectores el costo del ajuste. En un contexto fuertemente especulativo, algunos operadores económicos logran defender su ingreso real y, además, realizar cuantiosas ganancias arbi-trando tasas de interés, tipos de cambio y precios de bienes y servicios. Son los sectores más débiles los que terminan pagando la parte principal del ajuste. Es decir, los sectores de ingresos fijos, los asalariados y, en general, los grupos de menores ingresos. La caída del poder de compra de estos grupos y el deterioro de las condiciones sociales en América Latina y el Caribe reflejan el impacto del ajuste inflacionario y, además, la concentración del ingreso en los grupos que logran beneficiarse del contexto especulativo predominante en condiciones de alta inflación. Los grupos de menores ingresos asumieron gran parte de la carga de la deuda externa a través del rezago de los salarios e ingresos nominales respecto del aumento de los precios. Soportaron, además, la fuerte caída del gasto social en educación, salud y otras prestaciones sociales resultantes de la crisis de las finanzas públicas. El deterioro de las condiciones sociales en América Latina en el curso de la década de 1980, obedece pues, a la convergencia de la deuda externa, el ajuste inflacionario, la concentración del ingreso y el estancamiento económico. La caída del empleo, la marginalidad, la baja de los salarios reales y el deterioro de los servicios sociales básicos, responden a problemas

desencadenados por la deuda externa pero que han alcanzado impulso propio. Al mismo tiempo, se ha deprimido la inversión pública. En América Latina y el Caribe el volumen físico de la inversión pública ha caído entre 30 y un 50 por ciento de los niveles prevalecientes a principios de la década. Esto es consecuencia de la baja de la tasa de inversión pública respecto del PBI y de la fuerte caída del ahorro y los recursos disponibles para financiarla. Por otro lado, está generando un atraso en la infraestructura económica y social que debilita el potencial de crecimiento de largo plazo. Pero no es éste el único problema que se confronta actualmente. Además, se plantean restricciones inéditas en la autonomía de los gobiernos de los países deudores para decidir las prioridades de la inversión pública. La deuda pública externa reduce los recursos disponibles para la inversión e introduce condicionalidades sobre su destino. Los intereses devengados sobre la deuda, tienen como contrapartida parcial, fondos externos en forma de "dinero fresco", créditos de organismos multilaterales y otras fuentes. Por lo tanto, la transferencia efectiva de recursos al exterior es la diferencia entre los intereses devengados sobre la deuda pública externa y los aportes de fondos del exterior para el sector público. No existe en realidad aporte neto de recursos del exterior para aumentar la inversión pública sino operaciones de refinanciamiento que cierran la brecha entre los intereses devengados e intereses pagados con recursos propios (es decir, con el superávit del balance comercial). De todos modos, ese refinanciamiento representa proporciones de la inversión pública en los diversos países de América Latina y el Caribe mucho mayores que antes del estallido de la crisis de la deuda externa. En el promedio de la región probablemente se ubiquen en el 30 por ciento de la inversión pública. Estos fondos externos están sujetos a los criterios de las fuentes de financiamiento que pueden coincidir o no con las prioridades de cada país. En consecuencia, la vulnerabilidad externa emergente de la crisis de la deuda introduce

restricciones sin precedentes a la autonomía de ejecución de las políticas públicas de acumulación de capital y cambio tecnológico.

V. Deuda externa, política fiscal y estrategia de desarrollo

La conclusión central que surge de este trabajo es que el ajuste inflacionario desencadena acontecimientos que multiplican los problemas inicialmente planteados por la deuda externa. El resultado es el estancamiento, el deterioro de las condiciones sociales, la inflación y la paralización de las fuerzas básicas del crecimiento, a saber, la acumulación de capital, el cambio tecnológico y la expansión del comercio internacional.

Una de las consecuencias del ajuste inflacionario es la pérdida de control de las autoridades sobre las principales variables económicas. En condiciones de alta inflación, bajo la carga de la deuda y con un proceso perverso de apertura a las plazas internacionales y el mercado mundial, los gobiernos tropiezan hoy con restricciones sin precedentes en la administración de la política fiscal y monetaria y en la conducción global de la política económica. No es difícil advertir que, en buena parte de la región, la conducción económica no logra restablecer el comportamiento ordenado de los precios, las tasas de interés, el tipo de cambio y la distribución del ingreso. De hecho, los gobiernos han perdido gran parte de su capacidad de administrar el corto plazo. El resultado es el espectacular salto en la tasa de inflación y las variaciones observables en los agregados monetarios, el déficit fiscal, las tasas de interés y las paridades cambiarias. En tal contexto, se ha perdido también la capacidad de diseñar y poner en práctica políticas de desarrollo asentadas en la movilización de los recursos y el ahorro internos, la capacidad endógena de cambio tecnológico, el fortalecimiento de la capacidad competitiva internacional y programas sociales tendientes a abatir el flagelo de la pobreza extrema y la marginalidad. Otra de las consecuencias del ajuste inflacionario es el debilitamiento de la capacidad negociadora externa

frente a los acreedores y en diferendos planteados actualmente en el sistema internacional. De este modo, no les falta razón a los centros de poder internacional y a los acreedores para enfatizar que las cosas andan muy mal en América Latina y el Caribe. Sobre estas bases proponen "reformas estructurales" que responden, como es comprensible, a las visiones del Norte sobre la organización del sistema internacional. Esta vulnerabilidad frente a las presiones externas agravan los problemas internos no resueltos, los conflictos sobre la distribución del ingreso y establecen severas limitaciones para el diseño de estrategias de desarrollo económico y social. De este modo, la crisis de la deuda externa y el ajuste inflacionario ha multiplicado la conflictualidad de los países de América Latina y el Caribe, al mismo tiempo que los gobiernos han perdido capacidad de gestión para ordenar el comportamiento de las principales variables económicas, transar conflictos y abrir nuevas vías al desarrollo económico y social. Estos hechos diseñan el escenario de frustración e incertidumbre en el cual se debaten actualmente las democracias de varios países latinoamericanos.

La resolución de la crisis de la deuda externa es una condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento pero ya no es suficiente. Los problemas generados por la

deuda y el ajuste inflacionario han adquirido entidad propia. A tal punto que, aún removiendo la carga de la deuda, subsistirían desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y el sistema económico que obstaculizan el desarrollo. Resulta indispensable abandonar la vía del ajuste inflacionario y consolidar un proceso de ajuste fiscal real que restablezca el comportamiento ordenado de las variables monetarias y el tipo de cambio. La reforma profunda del Estado, el control y racionalización del gasto público, las reformas tributarias, la transferencia a la actividad privada de actividades innecesariamente dentro del área pública y administraciones racionales de costos y tarifas de las empresas estatales, son requisitos del ajuste fiscal real.

Al mismo tiempo, si la estrategia fiscal del ajuste no trasciende los límites de las políticas de gastos, ingresos y financiamiento del sector público, será muy difícil un ajuste real no inflacionario, recuperar capacidad de decisión y reiniciar el crecimiento. Cuando la crisis de la deuda externa y los problemas actuales que confrontan nuestros países se plantean sólo dentro del área fiscal, la política económica queda atrapada en una lucha infructuosa y frustrante contra el gasto público y las empresas del Estado.

Es muy difícil, en efecto, reducir el

gasto público, aumentar la recaudación y privatizar en condiciones de desorden, alta inflación, estancamiento económico y expectativas negativas. Así se explica que el considerable ajuste fiscal efectivamente realizado en varios países no haya eliminado la vía del ajuste inflacionario ni logrado restablecer la estabilidad y las bases del crecimiento.

La crisis de la deuda externa desenmascaró viejos problemas del desarrollo económico de América Latina y el Caribe y confronta a nuestros países con desafíos impostergables. Estos no podrán resolverse con políticas convencionales que depositan en el sector público la causa de todos los males sino en estrategias de reformas profundas del Estado consistentes con la recuperación de la capacidad de decisión, la movilización de los recursos internos, la equidad social y la competitividad internacional de las economías de la región. Esto descansa en la posibilidad de elegir el propio camino y de responder con eficacia a los desafíos y oportunidades que plantea el sistema internacional. En definitiva, la resolución eficaz de los problemas que la deuda externa plantea a las finanzas públicas, descansa en una revisión profunda de las estrategias de desarrollo económico, cambio social y participación de la región en la economía internacional.

Notas

1 FMI, *Government Finance Statistics*, Washington D.C., 1987.

2 Se estima que, hasta 1981, el 50 por ciento de las transferencias netas con el exterior correspondía al sector público y que en 1985 la proporción se elevó al 80 por ciento.

3 Los conceptos déficit y superávit fiscal primario abarcan todas las operaciones del sector público excluidos los servicios en la deuda externa.

4 A. Ferrer, *Vivir con lo nuestro*. El Cid Editor, Buenos Aires, 1983. La versión inglesa de esta obra (*Living Within Our Means*) fue publicada por *The Third World Foundation*, Londres, 1985.

5 CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986*, Santiago de Chile, 1986.

6 Los servicios de la deuda pública interna son un gasto de transferencia dentro de cada economía nacional. No plantean, por lo tanto, un problema de brecha entre el ingreso generado por el PBI y los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión. Sin embargo, implican cambios importantes en la distribución interna del ingreso y una participación creciente e inestable sobre el total del gasto público y las necesidades de financiamiento del Estado.

7 W.R. Easterly, *Fiscal Adjustment and Deficit Financing During the Debt Crisis*. The World Bank, Washington D.C.; January 1989.

El marco regulatorio de la banca comercial en los Estados Unidos

Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas".

I. Antecedentes

El marco jurídico del sistema financiero estadounidense está constituido por leyes y decretos que se localizan básicamente en el Título 12 del Código de Reglamentos Federales, además de otras normas, resoluciones y prácticas relativas a la actividad contable y financiera que se establecen en diversas leyes, reglamentos y disposiciones de agencias gubernamentales.

La política de las autoridades financieras norteamericanas ha consistido desde los años 60, en mantener el flujo de fondos a los países en vías de desarrollo, fomentando la intermediación de la banca privada de ese país y no directamente a través de sus agencias gubernamentales, evitando así ostentar el carácter de acreedor, con lo que se ha limitado a actuar como regulador con el fin de salvaguardar los intereses de los depositantes y accionistas de los bancos referidos. Durante el "boom" petrolero, los recursos canalizados a los países en desarrollo provenían en su mayoría de los países miembros de la OPEP.

Desde 1982 los países endeudados en vías de desarrollo han tenido graves problemas para mantener el servicio de adeudos contratados con bancos comerciales de los países occidentales industrializados y de Japón, lo que ha ocasionado una serie de reestructuraciones de esta deuda externa y ha puesto en duda la eficacia de la economía mundial. El Acta de Supervisión de Préstamos Internacionales de 1983 fue la respuesta de las autoridades norteamericanas a la crisis iniciada en agosto de 1982 al evidenciarse la

imposibilidad de que México cumpliera sus compromisos financieros con el exterior. En ese momento, los bancos comerciales líderes norteamericanos mantenían una cartera con México, Brasil y Argentina que representaba el 137 por ciento de su capital y habrían incurrido en una situación muy cercana a la insolvencia si estos países hubieran decidido repudiar la deuda o si ésta hubiera sido contabilizada en los libros de los bancos a su valor real.

Hasta 1982, los bancos acreedores contaban con poca experiencia respecto al análisis de riesgo enfocado a países, ya que a diferencia de la evaluación que hacían de los deudores privados respecto a su insolvencia potencial, los préstamos a deudores soberanos y sus entidades eran calificados únicamente tomando en cuenta el "riesgo de transferencia", esto es, la posibilidad del deudor o su banco central de contar con las divisas necesarias para hacer frente a los compromisos de pago adquiridos.

Las autoridades norteamericanas reconocieron que los bancos se excedieron en los préstamos otorgados a los países en desarrollo, sin embargo la estructura de su regulación bancaria federal no les otorga facultades para obligar a tales bancos a diversificar, o a orientar la colocación de sus recursos. La única regulación federal relativa a requerimientos de diversificación (aplicable sólo a bancos de ese país) es la simple "regla del deudor", que limita el otorgamiento de crédito a un sólo deudor al 15 por ciento del capital y de los excedentes del banco acreedor. Sólo en el caso de violación de este precepto, la Oficina del Contralor podría tomar acción. Sin embargo, lo establecido por esta regla no fue aplicado a los préstamos soberanos (a países y sus entidades). Con el fin de tener un mayor control, los reguladores federales instituyeron un nuevo sistema para la evaluación del riesgo de cada país, bajo la dirección del Comité de Interagencias para la Revisión de la Exposición por Países (*Interagency Country Exposure Review Committee - ICERC*), cuyas principales responsabilidades consistieron en controlar la cartera de los bancos,

evaluar los sistemas bancarios internos para el manejo del riesgo, establecer la capacidad de crédito de los países en particular, identificar los problemas que pudieran surgir en virtud del "riesgo de transferencia" y alertar a los bancos respecto a estos problemas. Sin embargo, el ICERC tuvo poco éxito en sus propósitos, ya que al no ser públicas las clasificaciones, no existen sanciones de mercado, lo que provocó que los bancos las ignoraran.

El sistema del ICERC se basa en otorgar una categoría a las naciones deudoras de acuerdo a su "riesgo de transferencia". Esta clasificación sólo se da cuando existe una interrupción de los pagos externos o ante una inminente suspensión de éstos, por lo que se clasifica el potencial servicio del deudor en fuerte, mediano y débil. Cuando en la cartera de un banco, o un país clasificado como débil excede del 10 por ciento de su capital total o del 15 por ciento tratándose de un país considerado mediano, los reguladores federales hacen la anotación respectiva en el reporte del banco en cuestión, con el fin de alertarlo acerca de la situación, aunque el banco no está obligado a tomar acción alguna en concreto.

Posteriormente las principales autoridades regulatorias —Sistema de la Reserva Federal, Contralor de la Moneda y la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (*Federal Reserve System, the Office of the Comptroller of the Currency and the Federal Deposit Insurance Corporation*)— enviaron al Comité Bancario del Senado de los Estados Unidos un memorandum que contenía la propuesta del Programa para el Mejoramiento de la Supervisión y Regulación del Préstamo Internacional, mediante el cual se puso en práctica un sistema de procedimientos uniformes para el examen y la evaluación de los factores de riesgo aplicables a los préstamos a países por parte de los bancos norteamericanos. Este programa establece que a los bancos que habían concentrado excesivamente sus préstamos en un país en particular, se les requeriría aumentar su capital de base proponiéndose además, cinco aspectos específicos: reforzar los programas

existentes de exámen y evaluación del riesgo por países; incrementar la divulgación de la composición de la cartera de los bancos norteamericanos en cada país y crear un sistema de reservas especiales ("Provisión Asignada para Riesgo de Transferencia"); establecer reglas de supervisión para la contabilidad de las comisiones; y reforzar la cooperación internacional entre reguladores bancarios de otros países a través del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En base a lo expresado, se puede afirmar que las medidas tomadas hasta ahora por las autoridades regulatorias norteamericanas en materia de préstamos internacionales, han sido diseñadas con el objeto de incentivar la prudencia en el otorgamiento de préstamos, pretendiendo no establecer obstáculos arbitrarios para la transferencia internacional de capitales ni la suspensión del flujo de crédito a países que, según su punto de vista, lo merecen, especialmente si éstos han llegado a acuerdos con el FMI para ajustar sus economías y mantener la capacidad de pago del servicio de su deuda preservando así la integridad de los activos de los bancos acreedores.

II. Las responsabilidades de las agencias bancarias

La Oficina del Contralor de la Moneda (OCC) forma parte del Departamento del Tesoro, aunque opera en forma independiente, y tiene entre sus atribuciones, otorgar los permisos para la apertura de los bancos con autorización a nivel federal, así como supervisar la operación de los mismos. Estos bancos son considerados nacionales aunque sólo pueden operar en ciertas regiones del país. La OCC puede autorizar el establecimiento de sucursales, la conversión de bancos estatales en nacionales y las fusiones y consolidaciones que efectúe un banco nacional. Los bancos nacionales son automáticamente miembros del Sistema de la Reserva Federal (FED) y de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC), aunque las labores de supervisión las realiza primero el Contralor, mediante un acuerdo de

coordinación entre estas entidades. Además de sus funciones como banco central y sus labores de supervisión secundaria de los bancos nacionales, el Sistema de la Reserva Federal (FED) tiene como responsabilidad principal supervisar los bancos con licencia a nivel estatal que sean por su voluntad miembros del Sistema, aunque también actúen en forma conjunta con la Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC). El FED también supervisa las actividades de las compañías controladoras de bancos, con el fin de evitar conflictos de intereses y que las filiales no incurran en riesgos innecesarios. Esta función la realiza el FED, aunque no le corresponde actuar como supervisor primario a los bancos dependientes de las compañías controladoras.

Asimismo, el FED tiene asignadas varias responsabilidades. De un lado, respecto a las actividades de la banca internacional donde coinciden sus funciones con las de la OCC, y por otro lado, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de protección al consumidor y de la prestación de servicios a la comunidad, entre otras. Como actividad primaria, el FED supervisa más de mil bancos, pero su autoridad sobre las compañías controladoras y sobre las operaciones cambiarias y financieras internacionales de los bancos, le dan un margen de manobra de gran importancia pues puede mantener contacto constantemente con los bancos de mayor dimensión. La FDIC ofrece sus servicios a casi todos los bancos comerciales y a algunos bancos de ahorro del país y, además supervisa en forma primaria a los bancos estatales que no son miembros del FED. Es decir, que realiza todas las funciones de supervisión, así como el otorgamiento de autorizaciones para el establecimiento de sucursales, el cambio de propiedad y control del banco, la realización de operaciones internacionales y otras actividades de los bancos estatales no miembros del FED.

Esa Corporación asegura más del 98 por ciento del total de los bancos, aunque concentra su supervisión principalmente sobre las instituciones que en 1982 constituyeran cerca

del 60 por ciento del número total de bancos, pero menos del 25 por ciento en cuanto a los activos. Además, cuando un banco está en dificultades financieras, la FDIC realiza un seguimiento especial, independientemente de quien sea el supervisor principal respectivo. Cabe agregar, que cada estado federal tiene su propio esquema de supervisión y control, el cual se aplica en principio a las instituciones que recibieron el permiso para operar como bancos de parte de una agencia estatal. Las entidades federativas han sido la más importante fuente de innovaciones y supervisan el mayor número de instituciones financieras, aunque en la gran mayoría de los casos concurren en cuanto a sus atribuciones con la Federación, lo que ha conducido a establecer acuerdos para delimitar las respectivas funciones.

III. Seguimiento y evaluación de los bancos

Las agencias de supervisión bancaria han establecido sistemas de seguimiento y evaluación, basados en informes periódicos sobre el estado general de los bancos o de algunas de sus actividades específicas, así como por medio de visitas a cada banco.

Las visitas de evaluación que hacen los técnicos de las agencias supervisoras están enfocadas principalmente a analizar la condición financiera general del banco, aunque también en algunos casos se concentran en aspectos específicos. La información que envían los bancos y la que se obtiene en las visitas se integra en un mecanismo de evaluación conocido formalmente como Sistema Uniforme de Clasificación de las Instituciones Financieras, en base al cual se obtienen indicadores que permiten identificar en forma oportuna a los bancos con problemas financieros. El monto de capital es considerado de vital importancia como indicador de la condición financiera de un banco; además, los supervisores evalúan la calidad del capital en cuanto a su posible capacidad para absorber pérdidas, así como lo adecuado del nivel general y específico de reservas para

respaldar los diferentes créditos e inversiones. La política de absorción de pérdidas, las variaciones en los montos accionarios, las reducciones de ingresos reales y los pagos de dividendos, son también evaluados cuidadosamente por los supervisores.

Los requerimientos de capital se han ido incrementando desde hace varios años, debido principalmente a los mayores niveles de riesgo global y de pérdidas que implican la actividad bancaria. Por disposiciones dictadas en 1988, el monto mínimo de capital de los bancos debe ser de 8 por ciento de los activos ponderados por tipo de riesgo, de lo cual la mitad debe corresponder a capital accionario y el resto a otros activos seleccionados. Para el cumplimiento de estos requerimientos, se dictaron normas de ponderación de los activos según su riesgo, se determinaron cuáles son los que pueden formar parte del capital y se fijaron metas intermedias para 1990 y un plazo límite para 1992.

Los términos y plazos de la captación de capital deben guardar relación con las condiciones de los préstamos y la liquidez de las demás inversiones, para evitar problemas de falta de correspondencia en cuanto a los plazos. Asimismo, debe existir una base estable de recursos y, en el caso de los servicios y de creación de pasivos contingentes como cartas de crédito y otros, debe evaluarse adecuadamente que los flujos de ingresos no obstaculicen la función crediticia, y que al asumir riesgos o compromisos adicionales no se ponga en peligro la liquidez del banco.

a Evaluación de los activos bancarios

Uno de los puntos más importantes de la supervisión, es el estudio de la calidad de los activos, ya que ello refleja la solidez de un banco. Aunque la evaluación de los créditos se hace por muestreo, la revisión se hace en forma detallada en los créditos que presentan atrasos y los que previamente han sido considerados como problemáticos (*classified assets*). Las inversiones en cartera también se evalúan detenidamente en cuanto a su calidad,

liquidez y precios. En particular, se pretende que los activos sean recuperables y que no expongan los recursos invertidos. Para ello existen normas cuyo cumplimiento se analiza en las visitas de evaluación, buscando evitar una muy elevada exposición del capital y la indebida concentración de los créditos en ciertas actividades económicas y personas.

El análisis de los activos incluye, no sólo la liquidez del banco en cuanto al efectivo, cuentas por cobrar e inversiones, sino también en lo relativo a los préstamos, a las prioridades y al equipo del banco. El examen de la calidad de los préstamos otorgados, se realiza en forma detallada por tipo de operación, de acuerdo con los lineamientos sobre el manejo global de la cartera de préstamos. Con base en esa evaluación, los créditos con problemas son clasificados en diversas categorías y se sugiere el nivel de reservas que es necesario crear para enfrentar posibles pérdidas.

La clasificación de los activos específicos con problemas potenciales contempla cuatro categorías, dependiendo de la posibilidad de repago de los préstamos y de que se pueda cancelar normalmente el servicio de los mismos. En primer término, están los Activos Especialmente Mencionados, sobre los cuales existen indicadores de que el riesgo crediticio pueda crecer si no es corregido a tiempo. Los Activos Subestándar son los que están protegidos en forma inadecuada por la capacidad de pago del deudor o por la garantía otorgada. Los créditos clasificados como Activos Dudosos tienen una muy alta probabilidad de no ser liquidados en su totalidad, mientras que los Activos clasificados como a Pérdida son los que no son cobrables en condiciones normales, por lo que tienen que ser considerados como cartera vencida del banco.

Un mismo crédito puede obtener varias clasificaciones y, si hay una porción que se considere que no sería pagada, debe reducirse el valor al que está registrado el activo (*written-down*) por el monto de esa porción, cargando la pérdida correspondiente a las reservas o a otros gastos

operativos. Por su parte, el monto total de reservas para posibles pérdidas, está sujeto al criterio de los administradores del banco, y los supervisores son los que deciden sobre lo apropiado de las mismas. La evolución de la cartera total y de la clasificada como "con problemas", también es evaluada para detectar el crecimiento acelerado de la misma, reestructuraciones continuas de los créditos, y falta de controles internos sobre la calidad de los activos. Asimismo, se hace una revisión de las condiciones económicas de cada país para determinar el riesgo global al que están expuestos los activos.

b Evaluación de las operaciones internacionales

En materia de créditos internacionales concedidos por un banco, los evaluadores consideran varios aspectos para analizar la solidez de la política de préstamos. En primer lugar, deben existir objetivos por regiones geográficas tomando en consideración los riesgos por país, y crear un mecanismo de seguimiento para que se cumplan tales objetivos. Asimismo, deben existir límites por tipo de créditos, tanto en lo que respecta a la cartera global de un banco como a los diferentes tipos de crédito.

Las agencias supervisoras, sugieren que los créditos internacionales sean otorgados bajo planes de pago realistas, que tomen en cuenta la fuente de los recursos para el pago, el propósito del crédito, la vida útil de la garantía y el riesgo por país. Además, las tasas de interés y otros cargos deben permitir cubrir el costo de los recursos, los gastos de cobranza y las posibles pérdidas; Asimismo, deberá lograrse una tasa razonable de rendimiento y tomarse las precauciones para el caso de riesgos cambiarios, además de una muy completa información financiera del deudor. Por otra parte, cada banco debe definir la política para los créditos que están sujetos a cambios en sus condiciones originales.

Cabe señalar que el riesgo cambiario en que incurre un banco tiene un aspecto específico que se denomina "riesgo de transferencia", que se

refiere a la posibilidad de que el deudor no pueda obtener las divisas que son necesarias para cumplir con el servicio de la deuda, debido a que no pueda convertir en moneda extranjera los recursos que utilizaría para el pago. La existencia de este tipo de riesgo hizo que en 1979 se creara el Comité de Interagencias de Revisión de la Exposición por Países, el cual prepara una lista confidencial de sus criterios de riesgo por país, la que se utiliza como base para clasificar los préstamos al extranjero y la creación de reservas para estos riesgos. Por su parte, la Ley de Supervisión de Préstamos Internacionales de 1983, señala criterios para la clasificación de los créditos por países donde se considera que hay mayor riesgo, existiendo tres categorías de activos: Subestándar, de Valor Deteriorado y a Pérdida. Cabe mencionar, que la clasificación más grave de riesgo crediticio o de "riesgo de transferencia" será la que se aplique a un activo para efectos del establecimiento de reservas. La primera clasificación corresponde a los préstamos a los países que han incurrido en atrasos, reestructuraciones forzadas o refinanciamientos, que no están llevando a cabo un programa económico adecuado, o que no han logrado un acuerdo viable de reestructuración de la deuda con los acreedores. Un préstamo se considera como de Valor Deteriorado cuando en un lapso de 6 meses no se ha pagado la totalidad de los intereses, el país no ha cumplido con los programas convenidos con el FMI o con los términos de las reestructuraciones por más de un año, y no hay perspectivas definidas de que se reanude en forma ordenada el servicio de la deuda. Por su parte, la clasificación de activos a Pérdida, se refiere a los préstamos considerados como incobrables y que no tiene sentido mantenerlos registrados como activos. Este último caso, sería el de países que desconozcan unilateralmente la deuda con los bancos, el FMI u otros acreedores.

IV. El marco normativo

Las disposiciones con mayor relevancia para el problema de la

deuda externa de los países en desarrollo son las normas contables contenidas en las operaciones financieras y las disposiciones relativas a la creación de reservas sobre los préstamos de difícil recuperación.

1. Las normas contables más relevantes para el caso del alivio a la deuda son:

a La Regla de los 90 Días. Las agencias que supervisan a los bancos han dispuesto que cuando los intereses o el principal de un préstamo no se han cubierto por 90 días o más, a partir del momento en que eran exigibles, los bancos tienen la obligación de clasificar el crédito como no devengable (*non-accrued*) y, por lo tanto, los ingresos por el servicio de ese préstamo sólo pueden ser reportados como recibidos cuando efectivamente se hace el pago (*cash basis*).

b La disposición FASB 15 (Financial Accounting Standards Board). Esta norma contable se puede aplicar cuando el acreedor "por razones económicas o legales relativas a las dificultades financieras del deudor, otorga una concesión al deudor que de otra forma no hubiera otorgado". Entre las posibles concesiones están los acuerdos para extender el vencimiento del principal o reducir el monto adeudado, así como las "reducciones de las tasas de interés" acordadas para el resto del plazo original de la deuda y la reducción del interés acumulado. Aunque el FASB 15 fue formulado para el tratamiento contable de las reestructuraciones de deudas con problemas, expertos en la materia señalan que no está definido si sería aplicable en el caso de los países en desarrollo, ya que originalmente se dictó para beneficiar a deudores nacionales. Otros autores no consideran que haya problemas para ello, pues, mencionan que la utilización de la disposición FASB 15 es opcional para los bancos.

Si las autoridades bancarias no se oponen a la aplicación de dicha disposición en lugar de otras normas contables, habría un marco flexible para la obtención de alivio del servicio de la deuda, ya que se contemplaría un tratamiento contable

sobre las reducciones de los intereses y del principal, en el que su impacto en los bancos será menor y más gradual. Sin embargo, los bancos deben hacer explícitos en sus estados financieros los préstamos que se registren bajo la disposición FASB 15.

En cuanto a las normas sobre reservas bancarias, cabe mencionar que, además de las reservas generales que se crean para absorber posibles pérdidas por cualquier concepto, los bancos deben constituir reservas para cubrirse del riesgo relacionado con algunos tipos de préstamos o en casos específicos, si así lo considera prudente la administración del banco y si lo requieren los supervisores.

Por otra parte, en cuanto a los préstamos internacionales con problemas, se ha hablado de crear otro tipo de reservas para cubrir el ya citado "riesgo de transferencia", según lo establece el Decreto sobre Supervisión de Préstamos Internacionales de 1983.

2. Las disposiciones relevantes en cuanto al establecimiento de reservas sobre los préstamos son:

a Las Reservas para Pérdidas. Las clasificaciones que requieren la creación de reservas son aquellas en las que los activos bancarios son considerados por los supervisores como "subestándar", porque existen indicios sobre la posibilidad de alguna pérdida, o como "dudosos" porque hay una alta probabilidad de que los préstamos no sean liquidados en su totalidad. En estos casos, la reserva deberá corresponder al monto que se estima que podría no ser pagado. En el caso de los activos clasificados como "Pérdida" se requiere la creación de reservas por el 100 por ciento del valor de los mismos, considerándose el préstamo como cartera vencida (*write-off*). El hecho de que aún no exista claridad en cuanto a la proporción de reservas que deben mantenerse como parte del capital primario o del total, ha propiciado que los bancos recurran a la formación de reservas en lugar de fortalecer su posición accionaria, y que no les sea atractivo absorber pérdidas porque se reduce su capital de base.

b Las Reservas Asignadas para Riesgo de Transferencia. La evaluación del riesgo por país y del "riesgo de transferencia" es realizada por el Comité Interagencias de Revisión de la Exposición por Países (ICERC), integrado por las tres principales agencias supervisoras. Este Comité se reúne periódicamente para clasificar confidencialmente los países según el riesgo de incumplimiento de su deuda, y para determinar el establecimiento de las Reservas Asignadas para Riesgo de Transferencia (ARTR). Estas reservas no pueden ser contabilizadas como parte del capital de los bancos. En la actualidad existen 8 países cuyos préstamos han sido clasificados como "de valor deteriorado", que son Bolivia, Costa Rica, Liberia, Nicaragua, Perú, Polonia, Sudán y Zaire.

V. Principales alternativas para el alivio de la deuda

1. La Reducción de los Intereses

Según diversos analistas, si se realiza un acuerdo de reestructuración de la deuda con menores tasas de interés, los calendarios y términos del nuevo contrato serán los que deben tomarse en cuenta para cualquier evaluación sobre el cumplimiento del préstamo e incluso para la posible aplicación de la regla de los 90 días.

Por lo tanto, los pagos de intereses tendrían que ser reconocidos en el futuro a la tasa reducida que se establece en el acuerdo de renegociación, por lo que el préstamo debe considerarse como un activo que genera rendimientos (*performing asset*) y, por lo tanto, la regla de los 90 días sólo se aplicaría si hay incumplimiento de las nuevas condiciones acordadas.

Asimismo, se considera que aunque en el nuevo acuerdo resulten tasas por debajo de las del mercado, o incluso inferiores al costo de los fondos de los bancos, en principio no es necesario que el banco tenga que reducir el valor al que están registrados los préstamos (*written-down*), ya que si se aplica la disposición FASB 15 de contabilidad financiera para deuda reestructurada por problemas del deudor, bastaría

con que el nivel de la tasa de interés pagada fuera suficiente para que el valor en libros del préstamo se considere recuperable. Esto es, si en el acuerdo no se contempla una reducción del principal, cualquier tasa de interés mayor que cero permitiría cumplir con el requisito. Por lo que respecta a una reducción unilateral de los pagos de intereses, se considera que esto obligaría a los bancos y a sus supervisores, a evaluar de nuevo la calidad de los créditos, tanto sobre las posibilidades de pago de los intereses como las de recuperación del principal. Esta nueva evaluación podría hacer que se requiriera la creación de reservas, por lo que para los bancos estadounidenses resulta más conveniente negociar una reducción de intereses, que enfrentar una decisión unilateral en este sentido por parte del país deudor.

En otros países acreedores no existen restricciones para llevar a cabo reducciones de intereses, excepto en Japón donde los bancos requieren la autorización del Ministerio de Finanzas.

2. La Capitalización de Intereses

El problema básico para el otorgamiento de esta forma de alivio por parte de los bancos, es que el monto de intereses que es capitalizado en un préstamo no puede ser registrado como ingreso devengado porque se aplicaría la regla de los 90 días, teniéndose que contabilizar en base a los estados financieros de los bancos. Además debe contemplarse la posibilidad de que, eventualmente, el préstamo sea pagado en su totalidad.

En lugar de la capitalización automática de los intereses no pagados, los bancos han preferido la concesión de nuevos créditos, cuyo fin sea fundamentalmente el servicio de la deuda, ya que, de esta manera, los ingresos por intereses en los créditos originales siguen contabilizándose normalmente y los bancos están en posibilidad de presentar mejores resultados financieros trimestralmente.

Adicionalmente, las agencias supervisoras de los Estados Unidos, aunque en principio respetan los términos de los acuerdos entre las

partes, no han definido normas especiales para el tratamiento contable que se aplicaría a los contratos que transfieran una parte sustancial de los intereses al principal.

La posible capitalización de al menos una porción de los intereses, no ha sido propiciada por los bancos estadounidenses porque reduciría los ingresos reportados trimestralmente, y porque los supervisores bancarios no han emitido lineamientos específicos para el tratamiento contable de esta opción de alivio.

En otros países acreedores la regla es similar, los intereses capitalizados no pueden ser contabilizados como ingreso sino hasta el momento en que sean recibidos. Además de lo anterior, los bancos de Suiza y Alemania deben crear reservas para los intereses capitalizados, tal y como lo hacen para nuevos préstamos.

3. La Reducción Directa del Principal

La reestructuración de un préstamo que resulte en un monto menor del principal debido a la reducción directa del monto adeudado, implica que deberá registrarse una pérdida sobre el mismo en forma inmediata. Esta pérdida debe cubrirse con las reservas específicas sobre esos préstamos, con las reservas generales, o con los ingresos del período, después de lo cual deben reponerse tales reservas hasta llegar al nuevo nivel que se considere adecuado. Sin embargo, Williamson¹ señala que si se aplica el lineamiento FASB 15 a la deuda con problemas de los países en desarrollo, los bancos podrían otorgar quitas de principal sin que ese monto fuera cargado a las reservas, siempre y cuando la suma de los intereses esperados sobre el préstamo reestructurado fuera cuando menos igual al monto perdonado. De esta manera, el monto del crédito que se otorgó originalmente no se modifica para estos efectos, y la pérdida para el banco se realizaría gradualmente durante la vigencia del crédito. Por lo que respecta a la posible reducción directa del principal en el caso de Estados Unidos, los bancos registrarían pérdidas inmediatas a

menos que se aplicara el lineamiento FASB 15. Esas pérdidas son sólo parcialmente deducibles de impuesto, excepto si se trata de adeudos clasificados como "de valor deteriorado", en el que las pérdidas podrían ser deducibles en su totalidad. También destaca el hecho de que en virtud de que en Estados Unidos se incluyen las reservas como una parte importante del capital contable de los bancos, se ha desestimulado la quita de principal por el impacto que tienen las pérdidas en la reducción del capital. La regla aplicable a la reducción de capital en otros países es similar a la de Estados Unidos, sin embargo en Japón se debe obtener la autorización del Ministerio de Finanzas.

4. El intercambio de deuda por otros activos

Cuando los bancos aceptan como pago de intereses o de principal de la deuda, activos como bonos, acciones y otros, el criterio general es que estos activos deben ser registrados a su valor "justo" o a su valor de mercado, en lugar de a su valor nominal, contabilizando en forma inmediata la pérdida correspondiente.

Sin embargo, la disminución del valor de los activos intercambiados no necesariamente debe afectar el resto de la cartera de préstamos a ese país. Por ejemplo, en el caso de la propuesta mexicana de intercambio de deuda por bonos, se estableció que sólo la deuda que se ofreciera en canje, se efectuara éste o no, estaba sujeta a una reducción de su valor en libros, o a un incremento en reservas. Así, aunque se afectó la deuda ofrecida que no fue canjeada, no sucedió lo mismo con el resto de la deuda de México en poder de los bancos.

Entre las ventajas de los bonos de salida para los bancos que los acepten, está el hecho de que dejan de estar obligados a seguir otorgando créditos a los países con problemas, que los instrumentos canjeados por deuda pueden tener ciertas garantías que no tenía la deuda, y que habría cierto beneficio para los bancos por las deducciones fiscales. Por otra parte, debe destacarse que en caso de los intercambios de

deuda por acciones, o por otros activos que constituyen una inversión en el extranjero, las agencias han ampliado los límites que normalmente aplicaban. Actualmente se les permite a los bancos estadounidenses cambiar deudas con descuentos por acciones de compañías no financieras de los países deudores que están siendo privatizadas, hasta por un 100 por ciento del valor de las mismas. Igualmente, por medio de este mecanismo se puede adquirir hasta el 40 por ciento de compañías privadas ya existentes, aunque en ambos casos los bancos deben deshacerse de sus inversiones en los siguientes 15 años. La mayoría de los demás países acreedores no imponen restricciones para estos intercambios de deuda por acciones u otros activos, excepto en Japón, donde se requiere la autorización oficial en caso de que en la transacción se acepte un descuento (pérdida).

5. Nuevos préstamos

Aunque los nuevos préstamos no pueden considerarse en realidad como una alternativa viable para resolver los problemas de la deuda de países en vías de desarrollo ya que sólo proporcionan un alivio temporal que a futuro tendrá como resultado un problema mayor, resulta de interés general conocer los requerimientos de reservas aplicables en los más importantes países acreedores.

La regla norteamericana establece que se deben aumentar las reservas sólo cuando el nuevo préstamo es otorgado a un deudor cuya cartera haya sido catalogada como de Valor Deteriorado (*value-impaired*) y cuyas principales características son, como ya se mencionó, el que no haya pagado el total de los intereses durante 6 meses; que no haya cumplido con los programas del FMI; que no haya alcanzado metas de reestructuración, en su caso; y que no muestre un proyecto ordenado y definitivo de reanudación del servicio de su deuda.

En otros países acreedores las reglas a este respecto son: en Canadá y Alemania Federal, los bancos deben crear reservas en el mismo porcentaje que las creadas en

virtud de préstamos anteriores al mismo deudor, a menos que se trate de créditos comerciales; en Suiza, se sigue la misma regla que en los dos países anteriores, con la diferencia que aquí si se incluyen los créditos comerciales; en Japón, los bancos tienen que reservar no más del 10 por ciento del monto del nuevo préstamo; en Inglaterra, los requerimientos de reservas dependen de la situación en que se encuentre la economía del país deudor y de su actitud y antecedentes de pago; por último, en Francia los propios bancos deciden si la creación de nuevas reservas es o no necesaria, sujetándose a la autorización de sus reguladores.

VI. Conclusiones

1. La mayoría de los países industrializados cuentan con normas y prácticas contables que podrían facilitar el otorgamiento de mejores condiciones en el servicio de la deuda de los países en desarrollo. Sin embargo, el liderazgo estadounidense en esta materia y su negativa a considerar propuestas globales, han impedido que se tomen medidas que constituyan un alivio para los deudores y que puedan llevar a una solución del problema de la deuda.
2. En cuanto a las perspectivas de cambio en el marco normativo de la banca, destaca en particular que hacen falta disposiciones que faciliten la absorción gradual de pérdidas como, por ejemplo, la posibilidad de que se generalice la aplicación a la deuda externa de los países en desarrollo del lineamiento FASB 15 u otras normas contables similares. Asimismo, un tratamiento impositivo favorable para el saneamiento de la cartera de los bancos, facilitaría la adopción de medidas que tiendan a la solución de ese problema.
3. Respecto a lo anterior en julio 1988 se reunió el denominado Comité de Basilea (integrado por países del Grupo de los Diez) para tratar sobre la homogenización internacional de la medición del capital y sus criterios, teniendo como objetivos principales reforzar el sistema bancario internacional y lograr la equidad y consistencia en cuanto a la aplicación del nuevo marco a los bancos de diferentes

países con el fin de limitar una posible fuente de desigualdad competitiva.

4. El problema está diseñado para establecer niveles mínimos de capital para los bancos internacionalmente activos e impone ciertos criterios respecto a los componentes del capital (base y complementario), para evaluar su efectividad mediante la obtención de un coeficiente de riesgo ponderado en el cual el capital está relacionado con

diferentes categorías de activos y exposiciones fuera de balance, ponderados de acuerdo con categorías de riesgo relativo. Se acordó establecer un coeficiente estándar mínimo de capital/activos de riesgo ponderados de 8 por ciento que los bancos internacionales alcanzaran a finales del período de transición (1992), permitiendo un ajuste paulatino que no forzara a los bancos cuyo coeficiente es actualmente menor a 8 por ciento a tomar medidas

inmediatas.

5. Se requiere facilitar la introducción de mecanismos que tiendan a la solución del problema de la deuda, a propiciar la generación de nuevos instrumentos, y a estimular la participación activa de los bancos en la adecuación de las alternativas de que se disponga, ya que de otra manera no habrá avances significativos en la normalización de las relaciones financieras internacionales.

Nota

¹
Williamson M. L. "Banking Regulation and Debt: A policy of Flexible Response". Overseas Development Council. Washington, D.C., 1988.

Comportamiento de la banca comercial

Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento "Comportamiento de la banca comercial acreedora durante 1988", elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas"

I. Deuda con la banca comercial

El comportamiento de la banca comercial acreedora fue claramente contractivo. Durante los primeros tres trimestres del año 1988 la cartera total de colocaciones de la banca comercial privada en los países altamente endeudados de América Latina, cayó en casi US\$ 13 mil millones, de US\$ 250.3 mil millones en 1987 a US\$ 237.6 mil millones a fines de septiembre de 1988. Para América Latina y el Caribe en general la contracción fue aún mayor.

A pesar de que a fines de 1987 la banca comercial acreedora representaba el 62 por ciento de la deuda pública de mediano y largo plazo, su participación en los desembolsos netos fue sólo del 47 por ciento en 1988. Desde 1985 hasta la actualidad, la participación del crédito oficial en el monto total de la deuda de los Países Altamente Endeudados (PAE) aumentó de 29 por ciento a 35 por ciento, provocando la preocupación de los gobiernos de los países industrializados por la distribución desigual del peso de este financiamiento parcial del servicio de la deuda (el llamado *burdensharing*). Más preocupante para los países endeudados, sin embargo, ha sido la contracción en el apoyo global al servicio de la deuda, de 23 por ciento del pago de intereses en 1985 a 11 por ciento en 1988.

Conviene otorgar una atención especial al tema de los atrasos financieros en el servicio de la deuda. Tal situación configura una modalidad involuntaria de operación crediticia, a través de la cual el

acreedor otorga "nuevos recursos" al deudor para el pago de los intereses. En el caso de América Latina, durante 1986 y 1987, se registraron atrasos de significación en materia del pago de intereses. En 1987, por ejemplo, la moratoria declarada por Brasil contribuyó a que los atrasos registrados por la región en su conjunto alcanzara a US\$ 5.000 millones. La situación no ha mejorado en el período 1988-89.

Existen tres maneras distintas de medir la contribución de la banca comercial, resumidas en el Cuadro N° 1. El desembolso de fondos frescos refleja los compromisos de dinero nuevo asumidos por la banca, y distribuidos pro rata entre ella, en el marco de sus acuerdos de reestructuración de deuda con los distintos países. En la medida en que se van cumpliendo las condiciones estipuladas para la liberación de los distintos tramos de desembolsos, generalmente ligadas al logro de metas acordadas con un organismo financiero internacional (OFI), los compromisos se traducen en realidad.

Los desembolsos netos recibidos de la banca comercial son informados por los propios países deudores (a diferencia de los desembolsos brutos enfatizados por la banca), y resultan de restar al concepto anterior los repagos de principal programados en el perfil de amortización de la deuda. En el caso de la banca comercial, ya son muy pocos los PAE que realizan algún repago del monto principal en vista de que las operaciones de

reestructuración han significado sustanciales períodos de gracia. En cambio, la gran mayoría de los PAE amortiza regularmente su deuda con los OFIs.

Por último, los cambios en el saldo ajustado de la deuda con la banca comercial acreedora revelan el impacto neto de todas las transacciones registradas con tal deuda (desembolsos y repagos, eliminación o incremento de atrasos financieros, conversiones de deuda, castigos de cartera, operaciones de corto plazo, etc.), ajustándose el monto resultante de manera de eliminar la variación en el saldo atribuible a las fluctuaciones de los tipos de cambio entre las monedas de denominación de la deuda externa.

Si bien el cambio en los saldos ajustados constituye el concepto más representativo de la variación total en los pasivos con la banca comercial atribuible a decisiones operativas de ambas partes, los desembolsos netos representan el concepto que mejor ilustra la disposición de la banca a financiar en parte el servicio anual generado por el monto de su cartera expuesta en los países endeudados.

El Cuadro N° 1 demuestra que en 1988 la banca comercial apenas financió un 9 por ciento de los intereses percibidos de estos países. En contraste, las fuentes oficiales de crédito financiaron una parte aproximada al 24 por ciento del servicio percibido (US\$ 2.300 millones sobre US\$ 9.459 millones). Si bien los saldos ajustados de la

Cuadro 1

Países altamente endeudados
Contribución de la Banca Comercial al financiamiento del servicio de la deuda contraída con ella ¹

(US\$ miles de millones)	1986	1987	1988
Desembolso fondos frescos	3.3	5.7	6.0
Cambio en saldos ajustados	3.5	0.6	2.0
Desembolsos netos	-0.4	2.3	2.1
Pago de intereses (a la banca)	18.7	16.4	24.2
Cociente de refinanciación ²	-2%	14%	9%
Transferencias netas a la banca ³	-19.1	-14.1	-22.1

1 Deuda pública de mediano y largo plazo

2 Desembolsos netos/pago de intereses

3 Desembolsos netos menos pago de intereses

deuda pública con la banca comercial aumentaron US\$ 2 mil millones durante 1988, al agregar las deudas de corto plazo y las del sector privado con esta fuente, los saldos ajustados caen en US\$ 10.700 millones (frente a una caída de US\$ 6.900 millones en 1987). Para los PAE de América Latina únicamente, la contracción fue de US\$ 7.100 millones en 1988 frente a una caída de US\$ 4.800 millones en 1987. Para América Latina y el Caribe en general, la deuda total con la banca comercial acreedora cayó US\$ 6.500 millones en 1988, comparado con una caída de US\$ 4.900 millones en 1987. Estas cifras estarían sugiriendo fuertes contracciones en las líneas de crédito comercial, así como importantes amortizaciones del sector privado.

II. Distribución de la deuda de América Latina por nacionalidad de la banca comercial acreedora

1. Tendencias en la distribución de la deuda por país acreedor

La banca comercial de los distintos países industrializados no ha exhibido un comportamiento uniforme en cuanto a la tendencia general hacia la disminución de sus activos colocados en América Latina. Estas divergencias responden en principio a tres factores relacionados entre sí, pero a la vez diferenciables. En primer lugar, se destaca el hecho de que las normas regulatorias de la actividad bancaria, así como las prácticas contables y la reglamentación fiscal, difieren ampliamente de un país a otro. Aún cuando ya existe un acuerdo orientado a la aplicación de normas bancarias uniformes para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), mediante la promulgación de pautas comunes al amparo del Comité de Basilea sobre la Regulación Bancaria y Prácticas de Supervisión, recién para el año 1992 se habrá logrado implementar totalmente el nuevo sistema. Segundo, y en parte como resultado de las distintas normas bancarias, contables y fiscales en los diversos países, existen marcadas diferencias en los niveles de reservas constituidas por la banca comercial

de los principales países acreedores con el propósito de afrontar posibles pérdidas en la cartera expuesta. Asimismo, la cartera expuesta frente a los países altamente endeudados, como porcentaje de la cartera total o del capital (patrimonio) de las instituciones bancarias, también varía de manera considerable y por lo tanto se presentan distintos grados de vulnerabilidad ante el problema de la deuda externa.

Por último, las consideraciones anteriores contribuyen a la evolución de distintas estrategias competitivas entre la banca comercial, lo cual se traduce en conductas dispares que van desde una marcada preferencia por proveer fondos frescos y tolerar los atrasos financieros, hasta una política de reducción a ultranza de la cartera expuesta al riesgo asociado a América Latina.

En un mercado financiero internacional que muestra una creciente integración y la continua aparición de nuevas oportunidades para la intermediación financiera, existen fuertes incentivos a los comportamientos que logren simultáneamente reducir la vulnerabilidad propia y poner en evidencia la vulnerabilidad percibida de los competidores, ya

sea entre o dentro de los distintos países acreedores. Los aspectos competitivos adquieren especial importancia en relación al segundo componente de la estrategia global de la banca acreedora, que consiste en atraer capital adicional para su fortalecimiento patrimonial, generalmente mediante la suscripción de acciones ordinarias con pago variable de dividendo.

Las cifras presentadas a continuación en el Cuadro N° 2 demuestran que la banca norteamericana ha sido la más agresiva en instrumentar una estrategia de reducción de su cartera expuesta en América Latina, mientras que, por lo contrario, la banca japonesa ha aumentado su exposición en la región tanto en términos relativos como absolutos:

2. Normas bancarias, contables y fiscales en los países acreedores

La disposición de la banca comercial a encarar operaciones de reducción de deuda está condicionada principalmente a su nivel de aprovisionamiento (reservas constituidas contra posibles pérdidas), que a su vez depende

Cuadro 2

América Latina - Distribución de deuda por nacionalidad bancaria (US\$ miles de millones)¹

País	1986		1987		1988 ²	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Estados Unidos	77.0	32	73.4	29	65.4	28
Reino Unido	30.0	13	29.9	12	29.1	12
Japón	33.0	14	33.1	13	34.9	15
Alemania Occidental	19.9	8	22.8	9	21.2	9
Francia	18.8	8	19.4	8	21.1	9
Total G-5	178.7	75	178.6	71	171.8	73
Canadá	16.6	7	n.d.		n.d.	
Suiza	6.5	3	7.0	3	n.d.	
Italia	4.8	2	4.9	2	4.9	2
Total Bancos	239.5		249.4		236.8	

¹ Corresponde al total de pasivos con la banca comercial de los once PAE de América Latina.

² En la mayoría de los casos, fines del tercer trimestre.

Fuente: Banco Mundial IECDI; IBCA *Banking Analysis*; Banco Internacional de Pagos, "Quarterly Release".

del tratamiento fiscal otorgado a la formación de dichas reservas, y a la posibilidad de incluir tales reservas como parte del requisito de capital mínimo.

i Niveles de aprovisionamiento

En varios de los más importantes países acreedores (Japón, Reino Unido, Suiza y Canadá), el nivel de reservas constituidas es impuesto obligatoriamente por las autoridades oficiales, en algunos casos con porcentajes variables para cartera específica que ha exhibido persistentes dificultades en su servicio (por ejemplo, la "matriz" empleada por el Banco de Inglaterra), y en otros casos (Japón, Suiza y Canadá), mediante un coeficiente general para cubrir la cartera expuesta en una "canasta" de países que han tenido que reestructurar su deuda en el pasado reciente. Mientras que en la mayoría de los casos las autoridades imponen un nivel de reservas mínimo, en Japón sólo se permite aprovisionar hasta un máximo de 15 por ciento de las colocaciones a los 38 países en desarrollo que han reestructurado su deuda (10 por ciento durante 1988). En Alemania y Francia los bancos tienen mayor discrecionalidad para la fijación de su nivel de aprovisionamiento, el cual en los casos individuales es juzgado adecuado (o no), por los supervisores del gobierno según el promedio exhibido por la industria, que paradójicamente, resulta superior a la mayoría de los demás países acreedores.

Los Estados Unidos de América poseen un sistema híbrido que impone reservas obligatorias sólo en el caso de cartera declarada de valor disminuido ("value impaired") por la *Inter-Agency Exposure and Review Committee* (ICERC), generalmente en el caso de países que han caído en atrasos financieros superiores a los 180 días y donde no se vislumbran posibilidades de un pronto acuerdo con el Fondo Monetario Internacional ni otro arreglo de su situación. En estos casos (que hoy afectan a Argentina, Bolivia, Costa Rica y Perú, entre los PAE de América Latina), se impone una reserva mínima del 10 por ciento de la cartera expuesta. En los demás

casos de países con dificultades en el servicio de su deuda, el aprovisionamiento queda a juicio del banco individual. Cabe destacar, que aunque los bancos estadounidenses han estado sub-aprovisionados de reservas para préstamos de dudosa recuperación, se muestran escépticos ante un aumento de tales reservas como está previsto, ya que, por un lado, ello constituiría una señal errónea a los países deudores y, por el otro, sólo representaría un cambio de tipo contable sin que traiga consigo alguna implicación impositiva beneficiosa para los bancos.

En general, rigen las mismas disposiciones para el otorgamiento de fondos frescos a los países con problemas en el servicio de su deuda que para la cartera ya colocada en ellas. En Alemania, Suiza y Canadá, los bancos deberán aprovisionarse en igual porcentaje que su cartera actual colocada con el mismo deudor, mientras que en Francia la decisión queda en manos del propio banco pero sujeto a la aprobación de la supervisión oficial. En Alemania y Canadá, estas medidas no alcanzan al crédito comercial de corto plazo. En el Reino Unido el dinero nuevo deberá constituir reservas según la matriz, mientras que en los Estados Unidos sólo habrá que reservar si el deudor está clasificado como de "valor disminuido". Por último, en Japón no se podrá aprovisionar el préstamo nuevo con más del 15 por ciento de su monto principal. A fines de 1988, se estimaba que la banca comercial de los principales países acreedores presentaba los siguientes niveles de reservas constituidas en promedio contra su cartera colocada en los países en desarrollo:

Alemania Occidental	50%
Canadá	35%
Estados Unidos	30%
Francia	45%
Japón	15%
Reino Unido	35%
Suiza	50%

ii Tratamiento fiscal y regulatorio de las reservas para posibles pérdidas

En la mayoría de los países acreedores, la constitución de reservas genera un beneficio impositivo al permitirse su deducción total o parcial del ingreso neto del ejercicio en cuestión. En Alemania, por ejemplo, se permite sustraer del ingreso imponible el total del aprovisionamiento. En Francia se limita este derecho por el nivel promedio de reservas para la banca. En el Reino Unido aún no se ha definido el criterio exacto, pero al igual que en otros países, las autoridades impositivas aceptan deducir del ingreso hasta o cerca del monto de reservas sugeridas u ordenadas por las autoridades monetarias y bancarias.

Resulta obvio que dicho tratamiento reduce el costo de creación de las reservas, y por lo tanto no ha de extrañar que los países cuya banca comercial exhibe el menor nivel promedio de reservas sean justamente aquellos donde existe una menor normativa fiscal acerca de la constitución de reservas (véase el cuadro anterior). En los Estados Unidos, sólo son deducibles las reservas específicas ordenadas por la ICERC en caso de países cuya deuda ha sido declarada de "valor disminuido". En Japón es aún menos tolerante el tratamiento fiscal de las reservas, ya que apenas se permite deducir un punto porcentual del 15 por ciento de aprovisionamiento máximo dispuesto por las autoridades.

Como consecuencia de estas diferencias en el tratamiento fiscal de las reservas constituidas, existen también diferencias en el tratamiento fiscal de las pérdidas reales producidas. En los países europeos el castigo a las reservas no genera beneficio fiscal alguno, ya que éste fue otorgado en el momento de su creación. En los Estados Unidos, por el contrario, sólo resulta deducible a los efectos impositivos la reserva general en el momento de su castigo por incobrabilidad total o parcial de un crédito, siempre y cuando las autoridades fiscales concuerden con dicha valoración. En Japón se requiere permiso expreso del gobierno para dar por perdido un crédito

otorgado a un país en desarrollo. La contrapartida del distinto trato fiscal a las reservas se encuentra en la posibilidad de incluirlas como parte del capital primario a los efectos de conformar los requisitos de capital mínimo en relación al total de activos. En los Estados Unidos y Japón las reservas constituidas cuentan a los efectos del cómputo del capital primario, salvo en los casos cuando fueren deducibles del ingreso neto para generar un beneficio fiscal (reservas obligatorias dispuestas por la ICERC en los Estados Unidos y el 1 por ciento de la cartera expuesta a países con problemas de deuda en el Japón). En los demás países acreedores, las reservas contra pérdidas no cuentan para el cómputo del capital regulatorio. Se exceptúa el caso de Francia, donde la banca se beneficia por partida doble (fiscal y regulatorio) mediante la constitución de reservas. En definitiva, la banca comercial en los Estados Unidos no tiene incentivos fiscales para constituir reservas contra posibles pérdidas más allá del nivel que protege a sus ingresos y a su patrimonio de una eventual y brusca realización. Las fuertes provisiones iniciadas por esta banca en mayo de 1987 han sido por el momento suficientes para amortiguar el impacto de su energética política de reducción de cartera (y las pérdidas implícitas en ella) sobre los ingresos corrientes y el pago de dividendos, y a la vez permitir un gradual incremento del capital social. La banca europea se encuentra mejor provisionada para atender un brusco deterioro de su cartera de préstamos otorgados a América Latina, y ya habiendo recibido el beneficio fiscal de tal comportamiento, no está sujeta a la misma presión en el sentido de darla de baja. Además, opera a su favor una menor exposición relativa hacia los países altamente endeudados. A mediados de 1988, tal cartera representaba más del 100 por ciento del capital de los trece primeros bancos de los Estados Unidos, frente a una cifra equivalente de 70 por ciento para el Reino Unido, 50 por ciento para Alemania y 25 por ciento para Suiza. La vulnerabilidad de la banca japonesa con respecto a su cartera frente al Tercer Mundo, es también

relativamente menor, dada su fuerte base de expansión doméstica. Sin embargo, el hecho de que se inhiben de castigar dichos préstamos sin el permiso expreso de las autoridades, sumado a la imposibilidad de generar un beneficio fiscal significativo frente a las pérdidas y al bajo costo de aprovisionamiento de préstamos adicionales, han creado una estructura de incentivos que ha conducido a un aumento de su exposición, y consecuentemente del costo de la eventual resolución del problema de la deuda externa.

III. Reducción de la cartera bancaria en América Latina

Por lo general la reducción del valor en libros de un crédito bancario implica una transacción mediante la cual el documento en cuestión es vendido o canjeado a pérdida. Ocasionalmente el banco acreedor simplemente da de baja una porción del valor del crédito, castigando sus reservas o su ingreso del período, y mantiene el saldo vigente en el balance. Pero aún en esos casos, que suelen responder a una directiva de las autoridades bancarias, el porcentaje de quita generalmente se determina en relación al mercado secundario para esa deuda. El hecho de que la deuda de América Latina y del Caribe con la banca comercial internacional haya caído en US\$ 16 mil millones en el año 1988, necesariamente implica, entonces, la existencia de un fluido mercado secundario para la compra-venta de la misma. Efectivamente, durante 1988 hubo una explosión de la actividad en el mercado secundario, impulsada por los esquemas de conversión de deuda de los principales países acreedores, que posibilitó esta reducción de cartera de la banca acreedora. Hubo además otras operaciones y mecanismos que contribuyeron a este resultado, y que se describen a continuación.

1. El mercado secundario

Las transacciones del mercado secundario de la deuda externa no siempre reflejan una quita para el deudor ni un castigo para el acreedor. Más de la mitad del valor total

transado representa operaciones de intercambio de préstamos entre bancos, respondiendo principalmente a un reposicionamiento de su cartera con los países endeudados, según consideraciones estratégicas de largo plazo en cuanto a la presencia bancaria de sus mercados internos. Estas operaciones no impactan el valor total de las acreencias ni el de su contraparte, las deudas. Para ello deberá haber una conversión o extinción del instrumento de deuda. Desde un enfoque global, sólo opera una reducción de deuda cuando un acreedor participa en una operación de conversión de deuda que implique una quita en el valor nominal o en el servicio del documento negociado. El porcentaje de quita puede variar sustancialmente según la naturaleza de la operación, ya se trate de inversión en activos físicos, canje por bonos, recompra en efectivo o conversión a moneda local. Para el deudor, en muchos casos, opera además una sustitución parcial de deuda externa por deuda en moneda local, con aumento de la tasa de interés real y un deterioro del perfil de amortización. En vista de lo anterior, el monto total de operaciones de conversión de deuda, sólo ofrece una indicación preliminar del monto efectivo de reducción de deuda para los países endeudados, que puede ubicarse como fracción de 30 por ciento a 40 por ciento del total convertido, sin considerar los compromisos asumidos en materia de deuda interna. En resumen, lo que constituye reducción de cartera para la banca comercial no necesariamente equivale a reducción de deuda por igual valor en el país deudor. Lo ilustra la simple instancia de un banco que vende un título descontado a un agente intermediario, quien, a su vez, no traslada el descuento al país deudor. Hecha esta aclaratoria, el Cuadro N° 3 presenta un resumen de las operaciones del mercado secundario en años recientes para los países altamente endeudados de América Latina. Si bien ya en 1987 se insinuaba un fuerte aumento en las operaciones de conversión de deuda (261 por ciento sobre el nivel de 1986), el año 1988 presenció un crecimiento de

Cuadro 3

Operaciones del mercado secundario para la deuda externa de los países altamente endeudados de América Latina (US\$ millones)¹

País	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Argentina	31	469	-	35	1.330	1.865
Bolivia	-	-	-	1	349	350
Brasil	731	537	176	1.800	8.643	11.887
Chile	11	313	987	1.983	2.905	6.199
Colombia	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	146	17	163
Ecuador	-	-	-	125	258	383
México	-	769	1.023	3.804	6.670	12.266
Perú	-	-	-	-	15	15
Uruguay	-	-	-	-	25	25
Venezuela	-	-	-	-	300	300
Total						
Convertido	773	2.088	2.186	7.894	20.512	33.453
Total						
Operado	2.000	4.000	7.000	12.000	42.784	67.784

1 Valor nominal convertido

2 Estimaciones 1984-87

Fuentes Primarias: Banco Mundial, "Financial Flows to Developing Countries - Current Developments" 3/89, y "World Debt Tables", Vol. 1, 1988-89, pp. xxiii-xxiv.

Fuentes Secundarias: Fondo Monetario Internacional, División Deuda y Finanzas Internacionales; Salomon Brothers; Merrill Lynch; Business Latin America; International Financing Review.

160 por ciento, que llevó el total convertido a superar los US\$ 20 mil millones. En gran medida este comportamiento reflejó el cambio de estrategia de la banca, que al haber constituido en su mayoría niveles de reservas adecuados, se dedicó a reducir su cartera expuesta mediante operaciones que implicasen una pérdida inferior a la cobertura promedio. La banca de los Estados Unidos, especialmente dinámica en este terreno, fue favorecida por una enmienda al "reglamento K" de la Reserva Federal, que liberalizó la tenencia de activos no financieros en el exterior (permitiendo la titularidad de hasta un 40 por ciento del paquete accionario de una empresa privada en los países elegibles). Del total de conversiones de deuda en 1988 hubo una gran concentración (96 por ciento) en los papeles de cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México) que ya habían lanzado programas formales de capitalización de deuda, y cuyo mercado interno resultaba atractivo para la inversión directa. Asimismo, del total convertido más de la mitad correspondió a operaciones de adquisiciones de activos fijos, según la siguiente descomposición:

Tipo de Operación	% del Total
Adquisición de Activos (Programas Formales)	65% (42%)
(Operaciones Informales)	(23%)
Canjes por Bonos	22%
Recompras en Efectivo	3%
Conversión a Moneda Local y Otros	10%

No obstante las mayores transacciones en papeles de deuda externa en el mercado secundario, en general las cotizaciones experimentaron un marcado descenso en el correr del año, exceptuándose únicamente Chile y Uruguay de esta tendencia regional. Aún cuando la mayor predisposición de la banca a desprenderse de estos activos puede haber influido en este comportamiento, se especula que se debió principalmente a una percepción generalizada de la falta de progreso en el problema de la deuda, agravada por la situación individual y las perspectivas de algunos países deudores, así como por el alza mundial en las tasas de interés. La evolución de los precios del mercado secundario se presentan en el Cuadro N° 4.

i Programas de Capitalización de Deuda

Se denominan de esta forma las operaciones de conversión de deuda que permiten al titular o a un inversor que haya adquirido el título de deuda externa, transformar su activo financiero en una participación empresarial en el país deudor, generalmente mediante un descuento del valor nominal al canje. Brasil fue el país que mayor uso hizo de esta modalidad en el transcurso del año 1988, mediante su programa oficial de subastas mensuales de cruzados previstas a estos fines contra títulos de deuda externa, con descuentos que variaron de 27 por ciento a 35 por ciento. El mercado informal para conversiones de deuda también experimentó intensa actividad, con la participación de empresas públicas y bancos locales que así lograron reducir su deuda con el Banco Central. En Brasil la banca acreedora aprovechó el esquema de conversión para lograr una presencia o aumentar su participación en entidades financieras domésticas. México hizo menor uso de su programa de privatización de empresas del sector público como mecanismo para

Cuadro 4

Cotizaciones en el mercado secundario para la deuda externa de los países altamente endeudados de América Latina, 1987-1989 (% del valor nominal)

Trimestre	1/87	2/87	3/87	4/87	1/88	2/88	3/88	4/88	1/89
Argentina	65	47	37	34	28	24	23	21	20
Bolivia	9	9	9	11	11	11	10	10	10
Brasil	66	61	39	47	51	50	46	40	34
Chile	68	69	56	61	57	61	60	57	60
Colombia	86	85	79	65	65	65	66	58	56
Costa Rica	36	36	25	15	13	11	13	12	13
Ecuador	64	49	33	37	32	26	18	13	13
México	57	56	47	50	49	50	47	43	38
Perú	18	11	10	7	5	6	5	5	5
Uruguay	71	74	66	59	60	60	60	60	60
Venezuela	74	70	53	57	53	54	48	41	37

Fuente: Salomon Brothers; Banco Mundial, IECFI.

la conversión de su deuda externa en 1988, pero en cambio presencié un fuerte aumento en la participación del sector privado en tales esquemas. Tanto la recompra de deuda externa del sector privado con quita, como la adquisición de empresas locales por inversionistas extranjeros (entre ellos, la propia banca acreedora), fueron el motor del mercado secundario para la capitalización de deuda mexicana.

Chile prosiguió en 1988 con su ambicioso programa de conversión de deuda, siendo el país que hasta la fecha mayor éxito ha logrado en reducir su deuda externa en términos relativos. Mientras que la deuda total de los PAE de América Latina creció 13 por ciento desde 1985 hasta la fecha, la deuda total chilena ha permanecido estable. La banca acreedora ha participado activamente en nuevos proyectos de inversión en diversas áreas de la economía chilena.

El programa argentino de conversión de deuda se lanzó a comienzos del año 1988, luego de dos años de inactividad, también mediante el sistema de subastas periódicas de recursos en moneda nacional canjeables por deuda externa, con quitas mayores de 50 por ciento. Ello despertó mucho interés entre bancos e inversores, llegando a ser el año de máxima operatividad del mercado secundario en Argentina, pero al

igual que los casos de Brasil y México, debió suspenderse a fin de año por el fuerte impacto monetario que ocasionó.

ii Canjes de deuda por bonos

Otra modalidad de conversión y reducción de deuda que alcanzó difusión en 1988 fue el canje de títulos de deuda externa por bonos emitidos por el propio país deudor. Esta modalidad reconoce sus antecedentes más cercanos en los bonos de salida ("exit bonds") ofrecidos por Argentina en su acuerdo con la banca de agosto de 1987, pero que tuvieron muy poca aceptación debido a su baja rentabilidad (4 por ciento fijo a 25 años). Inicialmente se diseñaron como instrumento apto para reducir el número de bancos participantes (en especial los más pequeños) en los ejercicios de reestructuración y concertación de fondos frescos, que tornaba dificultosa y larga la negociación. Después de las fuertes provisiones bancarias del año 1987, sin embargo, se estimó viable popularizar el instrumento para todo banco acreedor que quisiera eludir la obligación de aportar dinero nuevo y obtener mejores garantías, a cambio de una quita en el monto o en la tasa de interés de sus acreencias. A fines de 1987, México anunció su oferta de canje de bonos de 20 años

con tasa LIBOR más 1.625 y el monto principal garantizado con bonos cupón cero de la Tesorería de los Estados Unidos, por medio de una subasta en la cual los bancos licitantes debían ofertar a cambio títulos de deuda externa con descuento implícito. La licitación fue culminada en marzo de 1988, aceptándose ofertas de 95 entre 139 bancos interesados (sobre un total mayor a 500 bancos acreedores), por un valor de US\$ 3.67 mil millones en títulos de deuda ofrecidos a cambio de US\$ 2.56 mil millones en nuevos bonos a ser emitidos. México aceptó toda oferta de descuento superior a 25 por ciento, logrando una quita promedio de 30 por ciento. Es interesante hacer notar, en el contexto de esta operación, una resolución de la Comisión de Valores de los Estados Unidos (SEC-Securities and Exchange Commission) que obliga a la banca a castigar los títulos ofrecidos en canje por el descuento ofertado, aún cuando la oferta no fuere aceptada.

En el contexto de su acuerdo con la banca de noviembre de 1988, Brasil fue autorizado a emitir hasta US\$ 5 mil millones en bonos de salida canjeables a la par, con tasa de interés fija al 6 por ciento y por un plazo de 25 años con 10 de gracia. Se impuso una suscripción máxima de US\$ 15 millones por banco acreedor a estos bonos, que serían canjeables a la par por obligaciones

públicas indexadas en cruzados y utilizables para operaciones de capitalización de deuda. Fueron suscritos aproximadamente US\$ 1.2 mil millones de estos bonos.

iii Recompensas en Efectivo

En enero de 1988 Bolivia compró el 46 por ciento de su deuda externa con la banca comercial equivalente a un monto de US\$ 308 millones, por la suma de US\$ 34 millones (un descuento próximo al 89 por ciento). La operación se financió con donaciones del exterior, y parte del pago se hizo en bonos de inversión cero cupón, denominados en moneda nacional e indexados al dólar. Participaron 51 de los 110 bancos comerciales acreedores, entre ellos 17 bancos de los Estados Unidos que aportaron un 35 por ciento de la deuda comprada.

En agosto de 1988 Chile enmendó su acuerdo con la banca comercial acreedora, posibilitando entre otros aspectos, la compra de hasta US\$ 500 millones de deuda mediante operaciones de recompra de deuda en efectivo o canje por bonos colateralizados. Una primera licitación de recompra se efectuó en noviembre de 1988, lográndose extinguir deuda por el valor nominal de US\$ 299 millones a un costo de US\$ 168 millones, con una quita promedio del 44 por ciento, superior en 4 puntos a la cotizada en el mercado secundario.

Si bien la venta por efectivo representa la salida más limpia para la banca, la escasez de reservas en los países endeudados limita su instrumentación generalizada, especialmente cuando la cotización de la deuda resulta relativamente alta. Toda operación de esta índole requiera autorización expresa de la banca, quien suele intentar asegurarse que la recompra no se financie mediante el desvío de recursos necesarios para el servicio regular de la deuda externa.

IV. Resumen y conclusiones

Durante el año 1988 se acentuó la tendencia ya evidente en la banca comercial acreedora de contribuir cada vez menos al financiamiento del servicio de la deuda de América Latina y del Caribe, maximizando así la extracción de recursos financieros de la región.

Esta actitud respondió en parte a una percepción generalizada de fatiga en el manejo de la deuda y al virtual convencimiento de que no habría una pronta solución al problema de la deuda. Ante la perspectiva de una muy lenta mejoría en el riesgo de los países endeudados, la banca adoptó una táctica de minimizar las pérdidas, asumiéndolas cuando fuera posible y al menos frenando su aumento cuando por su magnitud resultaba insoportable. En su mayor parte, la banca ha instrumentado exitosamente su estrategia de aumentar el capital, constituir reservas adecuadas contra posibles pérdidas en la región, y gradualmente reducir su cartera expuesta en los países altamente endeudados, a tal punto que hoy se considera superada la posibilidad de un colapso del sistema financiero internacional a raíz del problema de la deuda.

Sin embargo, la situación no es uniforme para todos los países industrializados ni para todos los bancos. Las distintas normas regulatorias y fiscales, y los diferentes niveles de gravedad del problema inicial, en los diversos países acreedores, han llevado a la aparición de comportamientos dispares entre los acreedores.

Asimismo, el surgimiento de presiones competitivas frente a la unificación del mercado europeo y la liberalización financiera en los Estados Unidos, junto a la necesidad de fortalecer las estructuras del capital bancario según las pautas de Basilea, crean nuevas presiones sobre la banca y en algunos casos quitan flexibilidad para el manejo de la cartera cuestionable.

El sistema bancario de los Estados Unidos sigue siendo el más ame-

nazado por el problema de la deuda externa. De ahí la especial atención que ha merecido este asunto a nivel de su gobierno, y la poca preocupación que han demostrado algunos otros países por el tema. Los bancos de Estados Unidos están emergiendo lentamente de la crisis, pero algunos entre ellos, siguen gravemente comprometidos. A pesar de los impactantes resultados financieros, necesarios para atraer capital adicional, existe aún vulnerabilidad en parte del sistema. Los sistemas de conversión y capitalización de deuda han sido de inestimable valor para la banca como mecanismos para facilitar la reducción de su cartera expuesta con un mínimo de pérdida. Pero estos esquemas difícilmente pueden proseguir al intenso ritmo visto en 1988, por lo cual nuevos métodos de reducción de deuda deberán aparecer.

El deterioro regional en el servicio de la deuda está llevando inexorablemente a la aparición de nuevos mecanismos que impongan mayor obligatoriedad a la participación de la banca y que exijan mayor descuento en operaciones de reducción de deuda. Esto podrá crear dificultades para los bancos más comprometidos, pero en última instancia no pueden pretender escapar indemnes de sus errores bancarios. Como contrapartida deberán mejorar las garantías ofrecidas en respaldo a los nuevos instrumentos de deuda.

La diversidad de intereses entre los acreedores y sus distintas estrategias competitivas, contribuirán a comportamientos defensivos que se verán reflejados en acuerdos cada vez más complicados bajo el sistema de "menú de opciones", donde cada participante podrá optar por la alternativa que más le convenga. Estos acuerdos serán difíciles de lograr, y quizás sólo se justifiquen en el caso de los grandes deudores. Pero la alternativa para la banca es una pérdida de disciplina de cuerpo y una atomización de las relaciones con los países deudores.

La transferencia negativa de recursos de la región con los organismos financieros internacionales

Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento "La transferencia negativa de recursos de América Latina con los organismos internacionales de financiamiento: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo", elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas".

I. Introducción y situación global de la transferencia de recursos

Estudios efectuados por la Secretaría Permanente del SELA señalaron que, en el plano cuantitativo, se había producido en los últimos años un fuerte vuelco en la transferencia neta de recursos de América Latina y el Caribe con los organismos financieros internacionales. En efecto, en tanto que —en términos globales— hasta el año 1986 ésta había sido positiva, en el año 1987

esa transferencia neta había pasado a ser negativa por un monto de más de 2.200 millones de dólares. En un solo año —entre 1986 y 1987— el vuelco en esa transferencia neta de recursos había casi alcanzado los 3.300 millones de dólares para quedar con signo negativo. Además, en tanto que hasta 1986 la transferencia negativa había sólo afectado las operaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a partir de 1987 esa característica se generalizaba a los tres organismos (FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo —BID—). De este modo, los organismos multilaterales dejaban de cumplir el papel compensatorio de la transferencia negativa generada por los acreedores privados para pasar a empeorarla.

En 1988 el fenómeno de la transferencia neta de recursos negativa de la región con los organismos multilaterales de financiamiento se agrava. En efecto, del total de 2.200 millones de dólares que se registrara en 1987, se alcanzó cerca de 3.000 millones de dólares. Este deterioro obedeció a una acentuación de la transferencia negativa con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial sólo marginalmente compensada por una leve reducción

de la transferencia negativa con el Banco Interamericano de Desarrollo. La transferencia negativa de recursos con los organismos internacionales de financiamiento no afectó a todos los países por igual. Unos pocos países como Bolivia (US\$ + 148 millones) o Trinidad y Tobago (US\$ + 182 millones) experimentaron una significativa transferencia positiva, pero, en cambio, Brasil (US\$ - 1.309 millones), Colombia (US\$ - 177 millones), Costa Rica (US\$ - 122 millones), Jamaica (US\$ - 223 millones), y México (US\$ - 147 millones), entre otros, registraron una acentuada transferencia negativa (ver cuadro sobre Transferencia Neta de Recursos con los Organismos Internacionales, en anexo; los montos consignados subestiman la transferencia negativa porque no incluyen los cargos financieros cobrados por el FMI).

Ese aporte de recursos externos negativo generado por los organismos internacionales de financiamiento, se inscribe en un cuadro de sensible agravamiento de la transferencia global de recursos hacia el exterior por parte de América Latina y el Caribe. En efecto, el monto de la transferencia negativa de recursos aumentó de 16.600 millones de dólares, en 1987, a

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: Transferencia neta de recursos con el exterior por concepto de la deuda externa de largo plazo¹ (en millones de dólares)

Por acreedor	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Oficiales	8.569	5.752	2.808	1.138	-1.731	...
Multilaterales	7.508	5.200	2.488	1.029	-2.252	-2.935
FMI ²	5.745	2.715	573	-801	-1.668	-2.100
BIRF	813	1.076	722	1.346	-449	-736
BID	950	1.409	1.193	483	-134	-99
Bilaterales 1.061	552	320	110	521
Privados	-18.571	-22.183	-24.951	-23.073	-16.880	...
Total³	-10.002	-16.431	-22.143	-21.935	-18.611	-28.900

(...) Significa información no disponible

1 La deuda de corto plazo a fines de 1986 y de 1987 era, respectivamente, de 32.562 y de 40.338 millones de dólares, lo que debería haber originado un monto por pago de intereses de entre 3.000 y 4.000 millones de dólares. La transferencia neta total correspondiente al año 1987, por lo tanto, debería haber sido no inferior a 20.000 millones de dólares.

2 Hasta 1987 no se incluyen los países del Caribe.

3 Para 1988 se ha tomado la cifra estimada por la Cepal.

Fuente: CEPAL. Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana. 1988 y World Bank, World Debt Tables 1988/1989.

28.900 millones de dólares en 1988, cerca de 4 por ciento del Producto Bruto Interno de la región. Desde el comienzo de la crisis de la deuda, en 1982, América Latina y el Caribe han remitido al resto del mundo recursos netos por 178.700 millones de dólares de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL. Para la década entera de los 80, la transferencia negativa de recursos total alcanzaría a cerca de 200.000 millones de dólares. Bajo hipótesis razonables acerca de la magnitud del coeficiente marginal de capital-producto y de haber dedicado esos recursos a la inversión, las economías de la región podrían haber experimentado un crecimiento de entre un 60 y un 80 por ciento acumulado en estos años cuando en la realidad ese crecimiento fue de apenas un 12 por ciento.

II. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

2.1 La transferencia neta negativa de recursos

Tal como se señaló antes, en 1988 se incrementó la transferencia neta negativa de los países de América Latina y el Caribe con las dos instituciones de Bretton Woods. En el caso del Fondo Monetario Internacional, a fines de 1988, existían nueve países de América Latina y el Caribe con acuerdos vigentes. De éstos, Costa Rica, Dominica y Haití no obtuvieron préstamos —es decir, no efectuaron “compras” de otras monedas en la terminología del Fondo— durante ese año. Por su parte, Argentina y México, sin acuerdos vigentes a fines de año, efectuaron “importantes compras” durante 1988 (Argentina US\$ 545,4 millones y México US\$ 478,8 millones, según cuadro anexo de operaciones con el FMI por país). Sin embargo, el total de recursos puestos a disposición de América Latina y el Caribe fue, de todos modos, inferior al de 1987 (US\$ 2.482,2 millones en 1988 contra US\$ 2.248 millones en 1987). Las devoluciones de préstamos —“recompras” en la terminología del FMI— se mantuvieron, mientras tanto,

en valores similares (US\$ 3.091 millones en 1987 y US\$ 2.957,8 millones en 1988), para toda la región, con motivo de que se acumularon vencimientos correspondientes a acuerdos anteriores. Simultáneamente, en 1988, subieron apreciablemente los cargos financieros por lo que la transferencia neta negativa de recursos de los países tomados en consideración se acentuó con respecto a 1987. De un total de 28 países —y de 21 con actividad— 16 registraron préstamos netos —“compras” menos “recompras”— negativos. De éstos, los montos mayores fueron los correspondientes a Brasil (US\$ -759,3 millones), Jamaica (US\$ -160 millones), México (US\$ -84,3 millones), Uruguay (US\$ -63,2 millones), Costa Rica (US\$ -54,4 millones), y República Dominicana (US\$ -51,2 millones). La evolución de esa transferencia de América Latina y el Caribe con el FMI, en los últimos años, es altamente significativa. En efecto, inmediatamente después de la crisis, el Fondo hizo un aporte importante en términos de recursos (US\$ 5.745 millones en 1983 y US\$ 2.715 millones en 1984). Sin embargo, ya en 1985, ese aporte declinaba fuertemente para hacerse negativo desde 1986 en adelante en montos aceleradamente más importantes. Para muchos esta circunstancia es plenamente normal ya que corresponde al carácter llamado “rotativo” del FMI. Ese carácter “rotativo” ha sido reiteradamente interpretado como una responsabilidad que tiene ese organismo de facilitar recursos por plazos breves, aunque en el

caso de los Acuerdos de Ajuste Estructural —para los que son aceptables sólo un pequeño grupo de países de la región— se haya reconocido la necesidad de un plazo más largo. Bajo esa concepción, el Fondo asiste a los países miembros en el ajuste de “corto plazo” de sus balances de pagos. Problemas que se extiendan al “largo plazo” escapan a su responsabilidad. Esta sería la esfera de acción que correspondería al Banco Mundial. Fue justamente en 1985 cuando, al flaquear el aporte del FMI a los países endeudados, se otorga —en el contexto del “Plan Baker”— un papel especial al Banco Mundial y, más en general, a los Bancos Multilaterales de Desarrollo (en el caso de la región, el más importante es el BID, sobre el que se expone más abajo). Pero el Banco Mundial tampoco ha logrado generar una transferencia positiva de recursos. En efecto, después de un leve aumento de la transferencia de recursos hacia América Latina y el Caribe entre 1985 y 1986, el Banco Mundial pasó, en 1987, a generar una transferencia neta negativa que se agravó en 1988 (US\$ 738 millones en 1988 contra US\$ -449 millones en 1987). El agravamiento, en 1988, de la transferencia neta negativa de recursos del Banco Mundial con la región se produjo pese a un aumento apreciable de los desembolsos brutos que, sin embargo, se mantienen en un nivel inferior a los correspondientes a 1986. Es que tanto los repagos como los intereses han continuado su fuerte trayectoria ascendente.

Cuadro 2

Fondo Monetario Internacional. Compras, recompras, compras netas, cargos financieros y transferencia neta de recursos con los países de América Latina y del Caribe (en millones de dólares)

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Compras	6.195	3.528	1.836	2.088	2.428	2.482
2. Recompras	157	166	352	1.813	3.091	2.958
3. Compras netas	6.038	3.362	1.484	275	663	-476
4. Cargos financieros	293	647	911	1.076	1.006	1.300*
5. Transferencia de recursos	5.745	2.715	573	-801	-1.669	-1.776

(*) Estimado

La transferencia neta de recursos con el Banco Mundial, sin embargo, no afectó a todos los países de América Latina y el Caribe por igual. De un total de 28 países, de los que 27 registran transacciones con el Banco, 9 países tuvieron transferencias positivas. De entre ellos las transferencias de mayor monto fueron las correspondientes a la Argentina (US\$ + 140 millones), Chile (US\$ + 101 millones) y México (US\$ + 100 millones). Entre los países que fueron afectados por una transferencia negativa, en cambio, se destacan por los montos Brasil (US\$ -726 millones), Colombia (US\$ -181 millones), Costa Rica (US\$ -69 millones), Guatemala (US\$ -45 millones), Honduras (US\$ -29 millones) y República Dominicana (US\$ -24 millones).

A la declinación del aporte del Fondo Monetario Internacional, después de los primeros años de la crisis de la deuda —para convertirse en negativo a partir de 1986— no le ha correspondido, por lo tanto, un papel compensatorio del Banco Mundial. Esto ha ocurrido pese al aumento general de capital del Banco, al que Estados Unidos se sumó en el tercer trimestre del año pasado después de prolongados debates en su Congreso en cuanto al papel del Banco en relación con el problema de la deuda externa y las acreencias de la banca comercial. Además, el Banco ha ido aumentando la proporción de préstamos de ajuste —de rápido desembolso— dentro del total. Así fue como, mientras que en 1985 tales préstamos sólo representaron el 13

por ciento del total desembolsado ese año, para 1988 los préstamos de ajuste representaban un 27 por ciento del total de desembolsos. Este porcentaje estuvo constituido, en gran parte, por préstamos sectoriales que representaron, por sí solos, 24 por ciento del total desembolsado por el Banco en el último año. Ante la persistencia de la crisis y pese a la ampliación de esos préstamos, los países de América Latina y el Caribe siguen sin contar con una fuente positiva y satisfactoria de financiamiento de su agudo desequilibrio de balanza de pagos.

2.2 El papel relativo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial

Además de su papel como meros prestamistas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial desempeñan el papel de "sello de aprobación" frente a otros acreedores oficiales y privados. Como es bien sabido, los reescalonamientos y paquetes de dinero fresco de la banca comercial así como los reescalonamientos que otorgan los organismos oficiales que se reúnen en el Club de París, se condicionan a la existencia de un informe favorable, casi siempre, de un acuerdo vigente entre el país y el FMI. Además, los contratos de dinero fresco de la banca comercial, que involucran desembolsos parciales, han previsto condicionar estos desembolsos a los del FMI o, más recientemente, a aprobaciones o desembolsos de préstamos del

Banco Mundial. Tal circunstancia implica que el Fondo y el Banco son importantes no sólo por la provisión propia de recursos —que como se ha visto ha sido negativa en términos netos en estos últimos años— sino por su capacidad para abrir o cerrar —sobre todo esto último— las puertas de otras fuentes de financiamiento. Las anteriores funciones se complementan, en particular, en el caso del FMI, con la estimación que hace este organismo de la brecha financiera para saldar las obligaciones externas del país en cuestión. En efecto, como también es bien sabido, la efectivización de los acuerdos con el Fondo se ha hecho depender, casi siempre, del éxito del país en haber alcanzado un acuerdo satisfactorio en cuanto a montos con la banca comercial. Esa función de sello de garantía tiene como fundamento el propio examen que, en primer lugar, el FMI hace de la situación del país o como parte de las consultas regulares con las autoridades —de conformidad con lo previsto en el artículo IV de su Convenio Constitutivo— o a raíz de acuerdos de préstamos. En este último caso, el Fondo condiciona su asistencia al cumplimiento de condiciones "previas", "sobrentendidos" y "metas" cuyo cumplimiento se pauta para el transcurso del acuerdo de préstamo.

Por su parte, el Banco Mundial establece igualmente condiciones a sus préstamos de ajuste estructural o de ajuste sectorial, al establecer, en particular, condiciones para sus variables macroeconómicas. El sistema resultante de la actuación conjunta del FMI y del Banco Mundial, ha generado un alto grado de "condicionalidad cruzada", la cual es, en parte, formal —cláusulas de desembolsos cruzadas entre banca comercial y FMI/Banco Mundial (BIRF)— pero sobre todo de hecho. Unida esta circunstancia al enfoque de "rienda corta" de la mayor parte de las operaciones del Fondo —con desembolsos generalmente trimestrales— y a su vinculación al cumplimiento de metas —y no de iniciativas específicas por parte de las autoridades— el sistema ha dado lugar a una profunda inestabilidad en los países involucrados. La interrupción de la prácticamente

Cuadro 3

Banco Mundial: Aprobaciones, desembolsos, repagos, desembolsos netos, intereses y transferencia neta de recursos con América Latina y el Caribe
(en millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Aprobaciones	3.747	2.198	4.493	4.983	5.210	4.958
2. Desembolsos	2.484	3.219	3.174	4.558	3.886	4.131
3. Repagos	793	1.077	1.251	1.819	2.285	2.605
4. Desembolsos netos	1.691	2.143	1.293	2.739	1.601	1.526
5. Intereses	874	1.014	1.130	1.694	2.050	2.261
6. Transferencia neta de recursos	817	1.129	793	1.045	-449	-736

totalidad del financiamiento externo está siempre presente como posibilidad a muy corto plazo y al concretarse genera severas dificultades de financiamiento interno y externo. En ese ambiente no es difícil imaginar el desaliento que se introduce en la iniciativa privada y en la programación del sector público. Por otra parte, dado la falta de consenso científico acerca de la validez plena de muchas propuestas específicas de política económica, el contenido de la "condicionalidad" del FMI y del BIRF puede pecar fácilmente de rigidez, cuando se lo usa para la dosificación de recursos de urgente necesidad para el país en cuestión. Esa rigidez ha conducido, en muchos casos, al cierre del acceso de distintos países a los recursos del Fondo o los préstamos de ajuste del Banco. Tal circunstancia constituye una parte importante de la explicación de la transferencia neta negativa de recursos, ya que ésta obedece a la dificultad de concertar nuevas operaciones en situaciones en que el país involucrado debe hacer frente a abultadas obligaciones por acuerdos anteriores. En ese contexto se han venido produciendo controversias crecientes entre el FMI y el BIRF, en cuanto a la oportunidad de un programa de apoyo a un país determinado y en cuanto a su contenido específico. Tradicionalmente, existía una división de tareas algo más clara entre ambas instituciones. El Fondo se centraba en las variables macroeconómicas de corto plazo con el objeto de alcanzar un equilibrio en las cuentas externas e interna. El Banco, en cambio, debía procurar alentar el crecimiento, promoviendo inversiones y reformas estructurales conducentes.

Pero, a partir de los años 70 tal división de tareas se complicó. El Fondo introdujo la Facilidad Ampliada que involucraba períodos más largos y, posteriormente, la Facilidad de Ajuste Estructural, que se refiere a problemas de oferta y no sólo de gestión de demanda. El Banco, por su parte, implantó los Préstamos de Ajuste Estructural y los Préstamos de Ajuste Sectorial que lo han conducido a preocuparse por variables macroeconómicas, de las cuales, algunas como el nivel de los tipos de

cambio, eran tradicionalmente de exclusiva y predominante preocupación del Fondo.

Al superponerse las áreas de responsabilidad es natural que hayan aparecido diferencias de opinión sobre varios temas. Algunos de los temas de discrepancia han sido el nivel de los tipos de cambio, el monto de asistencia financiera externa compatible con el crecimiento, la velocidad del ajuste o la magnitud de la inversión pública. El Banco, aunque excepcionalmente, ha otorgado préstamos de ajuste a países que no habían concertado Acuerdos con el Fondo y en el caso de la Argentina, en la segunda mitad de 1988, dió su respaldo a un programa económico que no había encontrado aprobación por parte del FMI. Después de este caso, ampliamente discutido durante la última Asamblea Anual de ambos organismos en Berlín, se suscitó la iniciativa de arribar a un nuevo concordato acerca de las relaciones entre el FMI y el BIRF.

En los documentos en los que se ha tratado de avanzar hacia un nuevo enfoque sobre las relaciones FMI-Banco Mundial, se ha insistido en que se debe mantener la "independencia" de ambas instituciones y evitar la "condicionalidad cruzada". De esa forma, la primacía que hasta el momento había gozado, de hecho, el Fondo, al parecer, queda diluida, ya que el Banco preserva la atribución de mantener su propio punto de vista acerca de asuntos macroeconómicos. El compromiso incluye, que en el caso de países que no están regidos por un acuerdo con el FMI, el Banco antes de aprobar o desembolsar tramos de un préstamo de ajuste debe tomar en consideración "toda preocupación importante" que el Fondo pueda tener acerca de las políticas macroeconómicas del país en cuestión. Pero el Banco mantiene su independencia de acción, al menos en este plano formal.

III. El Banco Interamericano de Desarrollo

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, el acontecimiento de mayor significación en el último año lo constituye, sin lugar a dudas, la

aprobación de la VII Reposición de Recursos.

3.1 La transferencia negativa de recursos en 1988

En el caso del BID, la tendencia declinante de los desembolsos que prevaleciera en los últimos años experimentó una cierta reversión. El total de desembolsos aumentó, entre 1987 y 1988, de 1.722 a 2.199 millones de dólares. Sin embargo, esta última cifra continúa siendo inferior a las correspondientes al bienio 1984-1985 en las que se alcanzó, en promedio, más de 2.350 millones de dólares. La aprobación de nuevos préstamos, sin embargo, ha disminuido mucho más fuertemente ya que de más de 3.300 millones de dólares correspondientes a 1984, se pasó a 2.215 millones en 1987 y, en 1988, a 1.607 millones de dólares.

El incremento en los desembolsos brutos ocurrido en 1988, se reflejó en un aumento de los desembolsos netos que pasaron de 1.010 millones de dólares a 1.202 millones de dólares, entre 1987 y 1988. Esta cifra es, de todos modos, fuertemente inferior a los desembolsos netos correspondientes a 1984, año en el que ascendieron a 2.006 millones de dólares.

En el año reseñado, se confirmó además, lo ya ocurrido en 1987 en cuanto a la transferencia neta de recursos. En efecto, como ya se adelantó en la parte introductoria de este informe, la transferencia neta de recursos del BID con América Latina y el Caribe fue negativa en el último año como ya lo había sido en 1987. Esto es, en términos globales, el BID ha sustraído recursos a los países de la región en vez de efectuar un aporte positivo.

Si se examina la situación país por país puede observarse, sin embargo, que esa circunstancia no es uniforme. En efecto, de un total de veinticinco países, sólo seis se vieron afectados por una transferencia negativa de recursos con el BID (Argentina, Brasil, El Salvador, Jamaica, México y Panamá).

En el caso de efectuar el análisis, de acuerdo a grupos de países, puede detectarse que la transferencia negativa de recursos afectó al grupo

Cuadro 4

Banco Interamericano de Desarrollo
Aprobaciones, Desembolsos, Repagos, Desembolsos Netos, Intereses,
Comisiones y Transferencia Neta de Recursos con los países de América Latina
y el Caribe —en moneda convertible—
(en millones de dólares por año)

Concepto	1984-85 ¹	1987	1988
1. Aprobaciones	3.101,8	2.215,8	1.607,0
2. Desembolsos	2.359,9	1.722,2	2.199,3
3. Repagos por principal	399,8	712,4	997,4
4. (=3-2) Desembolsos netos	1.960,1	1.009,8	1.201,9
5. Repagos por Intereses	659,2	1.128,2	1.300,9
6. Transferencia neta de recursos	1.300,9	-118,4	-99,0

¹ Promedio simple de los años calendario 1984 y 1985.

A (Argentina, Brasil, México y Venezuela) por un monto total de 265,1 millones de dólares, en tanto que los grupos B, C y D¹ recibieron una transferencia positiva.

En términos de flujo de fondos, por lo tanto podría decirse que Argentina, Brasil y México han estado financiando una transferencia de fondos hacia el resto de América Latina y el Caribe y hacia el Banco, como resultado de las operaciones encabezadas por éste.

3.2 La Séptima Reposición de Recursos y la evolución futura de los desembolsos netos y de la transferencia neta de recursos

El programa de préstamos proyectado para el período de cuatro años 1990-1993, bajo la VII Reposición de Recursos, abarca un total de 22.500 millones de dólares. De este total, 20.674 millones corresponden al capital ordinario y 1.826 millones al Fondo de Operaciones Especiales. Bajo ese programa de préstamos, se proyecta que los desembolsos brutos del Banco con el total de países de la región ascenderán, en 1993, a más de 4.300 millones de dólares, esto es, a algo más del doble respecto a lo desembolsado en 1988. Los desembolsos netos, por su parte, alcanzarían, en ese mismo año, a 2.638 millones de dólares comparados con los 1.201,9 millones de dólares correspondientes a 1988. Asimismo, se proyecta que para 1991 se habría revertido la transferencia neta negativa de

recursos, para alcanzar un monto positivo de 671 millones de dólares en 1993 y un acumulado para el cuatrienio (1990-93) de 1.000 millones de dólares.

Al monto de las transferencias netas de recursos hacia los países de América Latina y el Caribe como consecuencia de las operaciones de préstamos debe deducirse, sin embargo, el aporte en efectivo de esos mismos países al aumento del Capital Ordinario y del Fondo de Operaciones Especiales del Banco, para llegar a una estimación global de la transferencia neta de recursos del BID hacia la región. Ahora bien, se estima que dichos aportes al Capital Ordinario y al FOE por parte de los países prestatarios del Banco serán de 411,25 millones de dólares. Por lo tanto, la transferencia neta global de recursos del BID con la región durante el cuatrienio 1990-1993 sería de 588,75 millones de dólares o sea de cerca de 150 millones de dólares al año. Para encuadrar el esfuerzo del Banco en el contexto macroeconómico del continente, debe recordarse que, de acuerdo a las cifras estimadas por la CEPAL, América Latina ha estado enviando montos de entre 25.000 y 30.000 millones de dólares, en términos netos, al resto del mundo, en estos últimos años con la excepción del año 1987.

Ahora bien, en lo que respecta a las cifras globales anteriores sobre transferencias netas, existen fuertes diferencias entre grupos de países. Hay un acuerdo para que no más del

65 por ciento del total del programa de préstamos se otorgue a los países A y B, incluidos préstamos para proyectos y sectoriales.

Bajo estas hipótesis, la Administración del BID estima, que la transferencia de recursos, originada por las operaciones crediticias con los grupos A y B, tomados en conjunto, será negativa en 295 millones de dólares para el total del cuatrienio 1990-1993 en tanto que será positiva en 1.295 millones para los grupos C y D (ver Cuadro N° 4 en el documento arriba citado).

Si adicionalmente se toman en consideración los aportes en efectivo al capital ordinario y al FOE efectuados por los distintos grupos de países se manifiesta una transferencia global neta de recursos negativa de cerca de 200 millones de dólares anuales para los grupos A y B tomados en conjunto y, por otra parte, una transferencia global neta positiva de más de 300 millones de dólares anuales con los países de los grupos C y D tomados en su conjunto.

Si se extendiera el análisis al período 1990-1997, la situación en cuanto a transferencia negativa de recursos para los países de los grupos A y B, se agrava considerablemente. En efecto, la Administración del BID ha estimado que la transferencia neta de recursos por operaciones crediticias con los países de los grupos A y B, tomados en conjunto, para ese período de ocho años sería negativa por un monto de 2.562 millones de dólares o sea que, en promedio, generaría un drenaje de recursos de unos 320 millones de dólares por año.

Cabe subrayar además, que esa transferencia negativa no se manifestaría sólo en el largo plazo, sino que, así como ocurriera el año anterior, continuaría en 1989 y en los dos siguientes años en los que, adicionalmente, estos países deberían efectuar aportes en efectivo al Capital Ordinario y al FOE por unos 85 millones de dólares anuales.

3.3. Algunas pautas de implementación asociadas con la Séptima Reposición de Recursos

En el documento arriba citado de la Secretaría Permanente del SELA, se

hacia referencia, al respecto del Banco Interamericano de Desarrollo, a algunos aspectos operativos del Banco bajo discusión a raíz de la Séptima Reposición de Recursos. En ese documento se mencionaban los siguientes asuntos: los préstamos sectoriales, el financiamiento concesional, la programación por países y la "matriz". A continuación se examinan los acuerdos alcanzados al respecto de estos cuatro asuntos.

3.3.a Los préstamos sectoriales

El acuerdo alcanzado en cuanto a los préstamos sectoriales involucra la aceptación de un máximo de un 25 por ciento del total del programa de préstamos con destino a este rubro (ver para.3.11., pág.11 del documento AB-1378). Estos préstamos constituirían operaciones de desembolso rápido destinadas al apoyo de cambios institucionales y/o de políticas a escala sectorial o subsectorial con el objeto de mejorar la eficiencia económica. Se prevé dos desembolsos a efectuarse en un lapso no mayor de dos años. El primero se efectuaría a la firma y previo el cumplimiento de las condiciones acordadas. El segundo desembolso lo decidiría la Administración del Banco sin intervención del Directorio Ejecutivo, en la medida en que el país hubiera dado cumplimiento, en lo sustancial, a las condiciones vinculadas al préstamo. Puede mezclarse un préstamo sectorial con uno de proyecto. El componente de desembolso rápido se utilizará para la adquisición de importaciones generales necesarias para el desarrollo subordinadas a una lista de rubros no aceptables. Durante los dos primeros años de la Séptima Reposición, y mientras el BID progresa en su capacidad de gestión de este tipo de préstamos, los préstamos sectoriales deberán efectuarse en co-financiamiento con operaciones similares del Banco Mundial.

3.3.b El financiamiento concesional

Todos los países del grupo D tendrán acceso a préstamos financiados por el Fondo de Operaciones Especiales, aunque un 55 por ciento de sus recursos está asignado, en

principio, a cinco países particularmente afectados por dificultados. Adicionalmente, se continúa con la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) que permite subsidiar intereses en operaciones financieras con capital ordinario del Banco acordadas con países de los grupos C y D. En cuanto a los países del grupo C, se ha previsto que una porción significativa de dichas operaciones se beneficiarán de la utilización de la FFI. Para los países del grupo D se prevé el uso de la FFI en operaciones solventadas con recursos del capital ordinario hasta un monto global de US\$ 100 millones.

3.3.c. La programación por países

El elemento básico de la programación por países es la determinación que hagan las autoridades nacionales de los sectores y campos de inversión para los cuales procurarían obtener financiamiento del BID. Ese organismo ponderaría dichas propuestas a la luz de su propio análisis de la situación económica del país y propondría sectores o subsectores que merezcan un tratamiento más detallado. Con estos dos elementos debería iniciarse un "diálogo" entre autoridades y la administración del BID que conduciría a identificar un programa de préstamos y cooperación técnica de mutuo acuerdo.

3.3.d. La "matriz"

Se ha acordado determinar un nivel único, por grupo de países, para los porcentajes de cada proyecto a ser cubiertos por el préstamo del Banco, en vez de niveles diferentes según el destino del préstamo. La nueva matriz, por otra parte, involucra porcentajes de financiamiento de 5 a 10 puntos superiores a los previstos anteriormente. Los nuevos niveles son:

Grupo de países	%
A	50
B	60
C	70
D	80

Cuando el préstamo beneficie particularmente a grupos de la población de bajos ingresos, la matriz puede ser aumentada en 10 puntos.

3.4 La cuestión del "mecanismo" de funcionamiento del Directorio Ejecutivo

En el informe de la Secretaría Permanente del SELA arriba mencionado se hizo referencia a la cuestión del poder de votación bajo debate con motivo de la Séptima Reposición de Recursos del BID. En la última Asamblea General se ha llegado a un acuerdo al respecto lo que permitió la aprobación de los otros aspectos de esa Reposición. Como se recordará, los países de América Latina y del Caribe se negaron desde el comienzo de las negociaciones de esa Reposición, a resignar el poder de votación mayoritario que le otorga el Acuerdo Constitutivo del Banco. Asimismo, expresaron que no era aceptable una modificación de ese mismo Acuerdo Constitutivo que prescribiera la necesidad de una mayoría de dos tercios para la aprobación de operaciones de préstamos del Banco con los distintos países. Se argumentó que dado que los Estados Unidos tienen un poder de voto algo superior a un tercio, una disposición tal podría cuestionar el carácter multilateral del BID al otorgar, prácticamente, poder de veto a un sólo país.

No obstante, ante la insistencia de los Estados Unidos y de algunos otros países industrializados, las negociaciones se hablan encaminado por la vía de aceptar la postergación temporaria del tratamiento de una operación de préstamo por parte del Directorio Ejecutivo en la medida que un cierto número de Directores o de países así lo solicitara. Dicha postergación debería permitir un reexamen del proyecto a fin de superar observaciones que una minoría del Directorio suficientemente significativa hubiera expresado.

Los elementos esenciales de un procedimiento tal están constituidos por la definición del porcentaje o número de Directores mínimo que pudiera desencadenar la postergación y, por otra parte, el lapso previsto. En cuanto a los porcentajes y número de Directores, debe recordarse que los Estados Unidos cuentan con un Director y con casi el 35 por ciento del poder de votación. Canadá cuenta con otro

Director pero el porcentaje sumado de votos de Estados Unidos y Canadá no alcanza al 40 por ciento. Para alcanzar este porcentaje o un número de al menos tres Directores, es necesario —siempre con referencia a países no prestatarios— contar con el voto de una de las dos "sillas" de los países "extrarregionales".

La solución finalmente acordada involucra un procedimiento en tres etapas. En una primera etapa, uno o más Directores Ejecutivos podrán solicitar una postergación por dos meses adicional a la atribución que ya estaba prevista de una postergación por una semana. Dos o más Directores podrían solicitar una postergación de cinco meses adicional a la primera de dos meses. Además, a solicitud de Directores Ejecutivos que representen no menos del cuarenta por ciento del poder de voto, se podría llegar a una tercera postergación por otros cinco meses. Si en cambio sólo dos o más Directores —que no llegaran a reunir un mínimo de 40 por ciento del poder de votación— insistieran en una tercera postergación, el Presidente del Banco retiene la atribución de presentar el proyecto al Directorio Ejecutivo mientras que este procedimiento no involucre más de cinco préstamos y 500 millones de dólares cada doce meses ni supere un total global de 1.250 millones de dólares. Es de esperar que este requisito no se sume a las dificultades mencionadas acerca de la "condicionalidad" del FMI y del BIRF para dificultar el acceso a esta otra fuente de financiamiento. El resultado podría ser el de un agravamiento aún mayor de la transferencia negativa de recursos y de la recurrencia más generalizada y frecuente que hasta el momento, de situaciones de incumplimiento de obligaciones externas.

IV. Algunas conclusiones

Los problemas de relación entre los países de América Latina y el Caribe con los organismos internacionales de financiamiento, pueden clasificarse bajo dos conceptos. Por un lado, aquellos referidos a la "condicionalidad" y aquellos otros referidos al volumen y disposición de

los recursos de esos organismos y su relación con las necesidades de financiamiento de la región.

En cuanto a la condicionalidad, a su vez, las cuestiones que suscitan la experiencia de esos años podrían clasificarse en cuestiones de fondo, en aquellas que hacen a la velocidad y escalonamiento temporal de los desembolsos y a las referentes a la "condicionalidad cruzada".

En los temas de fondo existe un amplio campo de discrepancias que podrían clasificarse como relativas a la relación entre financiamiento y ajuste y en cuanto al carácter de este último.

Al respecto, es importante recordar la importancia del impacto externo en las dificultades que atraviesan los países latinoamericanos y del Caribe. En 1988, el balance en cuenta corriente de la región, a los precios de exportación e importación vigentes a comienzos de la década y con tasas reales de interés en su nivel histórico, en vez de arrojar un déficit de cerca de 10.000 millones de dólares, registraría un superávit de cerca de 35.000 millones de dólares. Este superávit sería igual a más de 45 por ciento de las importaciones de América Latina en ese mismo año. El impacto de la caída en los términos del intercambio y en la persistencia de altas tasas reales de interés es, por lo tanto, indudable. A estos dos impactos externos se sumó la parálisis de los préstamos externos netos que bajaron de 38.600 millones de dólares, en 1980, a 5.000 millones de dólares en 1988. En tales condiciones, lo que se requiere es una política de financiamiento anticíclico que preserve los niveles de actividad y no obligue a un ajuste bajo circunstancias de claro desequilibrio en la economía internacional, inducido por las demoras en el ajuste macroeconómico y estructural de los países industrializados.

El diagnóstico convencional de la crisis, en cambio, ha puesto el acento en los desequilibrios internos de los países de la región. Por lo tanto, ha conducido a recomendar fuertes recortes en los niveles de gasto y en la reasignación entre inversión neta interna e inversión neta externa bajo la forma de la promoción de abultados saldos

comerciales positivos.

Esta presión ha sido dominante y esteriliza, en la mayor parte de los casos, los esfuerzos en procura del crecimiento.

Los instrumentos conceptuales y algunos operativos estaban ya incorporados en el arsenal de los organismos internacionales de financiamiento para el desempeño de aquel papel compensatorio, anticíclico. Pero los equívocos en el diagnóstico han puesto dificultades insalvables para su movilización. El FMI, como se reseñara en el informe de la Secretaría Permanente del año pasado arriba mencionado, recién en 1988 extendió el concepto de financiamiento compensatorio al impacto de las alzas de tasas de interés. Pero las limitaciones en el acceso a la nueva "facilidad" y en los montos previstos, la hacen claramente insuficiente para hacer frente a la magnitud del impacto de los factores externos sobre las economías de la región.

Al estar marcada la década por un prolongado deterioro de los términos del intercambio, una persistencia de inusitados niveles de las tasas de interés reales y una caída abrupta de los niveles de financiamiento provenientes de la banca comercial, fenómenos que se prolongan en el tiempo, la aplicación de moldes rígidos para la escala temporal del ajuste, también, es claramente inadecuada. El FMI, parcialmente, ha reconocido esto, sobre todo en el caso de los países de menor desarrollo relativo para los que las facilidades de ajuste estructural prevén un lapso mayor para el ajuste. También se ha discutido acordar un mayor plazo para la facilidad ampliada, sin que se hayan dado pasos decisivos al respecto.

En cuanto a la frecuencia del escalonamiento temporal de los desembolsos y su vinculación con el logro de determinadas metas cuantitativas, también existe una práctica inadecuada. Los períodos de revisión son excesivamente breves al no dar tiempo suficiente para el cumplimiento y se centran, en particular en el caso del FMI, en objetivos que muchas veces escapan a las posibilidades que tienen las autoridades para cumplir, aunque se tomen todas las medidas acordadas.

En el caso de los préstamos de ajuste estructural del BIRF, las reformas de gran aliento que se propician involucran drásticos cambios económico-sociales que los países industrializados mismos, con niveles de prosperidad y de protección de grupos sociales afectados mucho más altos que los de los países de la región, han encontrado difícil poner en práctica. Esto puede verificarse, en la presencia de vastos niveles de proteccionismo y de subsidio frente a la competencia de exportaciones de los mismos países de América Latina y el Caribe. Pareciera imprescindible, por lo tanto, ampliar sustancialmente los marcos temporales previstos para el ajuste y reducir la frecuencia de evaluaciones para, además, ligarlas al cumplimiento cualitativo de iniciativas acordadas más que al de metas cuantificadas.

La "condicionalidad cruzada" entre los organismos internacionales de financiamiento y la banca comercial, como lo ha ido reconociendo el FMI en los casos de algunos de los países de la región, debe ser eliminada. El acceso al financiamiento de esos organismos no puede estar condicionado al éxito de negociaciones con la banca comercial que por sus propias razones no parece dispuesta a continuar efectuando un aporte de fondos nuevos, aunque estos sean inferiores a sus cobros por intereses y amortizaciones. En el terreno del volumen de recursos y de su disposición, los problemas pueden referirse a las presiones que se originan desde otros ámbitos, por un lado, y, por el otro, a las que induce la misma actividad crediticia de los organismos internacionales de financiamiento. La abultada transferencia negativa de recursos de los países de América Latina y el Caribe con la banca comercial, constituye la presión exógena fundamental sobre los recursos de la banca comercial. De hecho, se ha venido produciendo una lenta transferencia de deuda externa desde la banca comercial hacia estos organismos lo que comporta riesgos crecientes para su salud como intermediarios financieros y para el cumplimiento de su papel de instituciones para la estabilización y el crecimiento.

Es posible que, en las circunstancias actuales, la magnitud de los recursos que serían necesarios para jugar un adecuado papel compensatorio, involucre metas poco realistas en cuanto al crecimiento de los aportes por parte de los países miembros. Sin embargo, no puede dejar de recordarse al respecto, que aquella transferencia de recursos hacia la banca comercial es devengada, seguramente en una gran proporción, por residentes y contribuyentes de los países industrializados y que, por lo tanto, una expansión de las actividades crediticias de los organismos internacionales de financiamiento para compensar esa transferencia, constituiría un mero reciclaje a título oneroso de recursos recibidos de los países endeudados. De aceptarse las limitaciones para el aumento de recursos y su utilización por parte de los organismos internacionales de financiamiento, será imprescindible asegurar una solución al problema de la deuda con la banca comercial que elimine o, al menos atenúe fuertemente, aquella transferencia negativa de recursos por ella inducida. Es importante subrayar, en este contexto, que el desvío de recursos prestables de los organismos para el apoyo de operaciones de reestructuración de la deuda con la banca comercial, no necesariamente será beneficioso para el país en cuestión. La "adicionalidad" de los recursos que se destinen a tales operaciones puede ser decisiva para asegurar su éxito pleno en zanjar los problemas generados por el endeudamiento externo.

Resta por considerar los fenómenos de provisión y disposición de recursos de los organismos internacionales de financiamiento ligados a su propia actividad crediticia. Se ha reseñado en las primeras secciones de este informe, el hecho que estos organismos están generando una transferencia negativa de recursos por sí mismos. Parte de esta circunstancia, obedece, como ya se ha mencionado, a los problemas que suscita una "condicionalidad" equivocada al dificultar el acceso a los recursos disponibles. Además, en el contexto del aumento de la proporción de la deuda externa de los países de la región con los

organismos multilaterales, los períodos excesivamente breves de gracia y de repago, las altas tasas de interés y el efecto adicional de los sistemas de canastas de monedas en presencia de fuertes devaluaciones del dólar, están generando un problema creciente en las relaciones de los países de la región con estos organismos.

Ante la situación crítica de balanza de pagos de estos países se ha reiterado el planteamiento de una necesaria transferencia positiva de recursos por parte de ellos. Pero en las condiciones de repago y a las tasas reales de interés actuales, esa meta involucra un crecimiento acelerado de aprobaciones y desembolsos de operaciones por parte del FMI, BIRF y BID y de los recursos puestos a su disposición en virtud de su propia actividad.

Una vez más, es fácil avizorar conflictos crecientes en términos de atrasos e incumplimientos de los países miembros de no darse una solución a esta cuestión. Aunque formalmente los organismos están autorizados a conceder reescalonamientos, no lo han hecho hasta el momento ni se ha encontrado disposición a generalizar la implantación de tasas de interés por debajo de las altas tasas de mercado. De no ser posible, en esas condiciones, un crecimiento acelerado de los recursos de los organismos internacionales de financiamiento así como una modificación de políticas que aseguren un rápido desembolso de esos recursos, posiblemente se requiera, con alguna frecuencia, la intervención de operaciones avaladas por gobiernos de países industrializados que permitan reestructurar la deuda de países seriamente afectados con estos organismos.

Nota

1
Los países del grupo B son Colombia, Chile y Perú; los del grupo C son Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay; y los del grupo D son Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

Anexo

América Latina y el Caribe

Transferencia neta de recursos con los organismos internacionales de financiamiento -año 1989-
(en millones de dólares)

Países	Total#	FMI#	Banco Mundial	BID
Total	-1.637	-815	-737	-85
Subtotal	-1.270	-693	-497	-80
Argentina	+87	+27	+140	-80
Bolivia	+148	+12	+65	+71
Brasil	-1.309	-459	-726	-124
Colombia	-177	--	181	+4
Chile	+68	-68	+101	+35
Ecuador	+46	-58	+68	+36
México	-147	-84	+100	-163
Paraguay	-51	--	-56	+5
Perú	+22	--	--	+22
Uruguay	-52	-63	-1	+12
Venezuela	+95	--	-7	+102
Subtotal	-62	+7	-78	+9
Bahamas	-3	--	-3	...
Barbados	-14	-11	-7	+4
Belice	-3	-3	--	--
Dominica	-3	-3	...	--
Grenada	--	--
Guyana	+2	--	...	--
Jamaica	-223	-160	-59	-4
St. Vincent	--	--	...	--
Trinidad y Tobago	+182	+184	-9	+7
Subtotal	-254	-129	-162	+35
Costa Rica	-122	-54	-69	+1
El Salvador	-28	-5	-9	-14
Guatemala	+1	+32	-45	+14
Haití	+1	-19	+17	+3
Honduras	-57	-32	-29	+4
Nicaragua	+11	--	--	+11
Panamá	+10	--	-1	+11
República Dominicana	-70	-51	-24	+5
Subregional	-51	--	-2	-49

(-) Magnitud nula

(*) Magnitud inferior a 1 millón de dólares

(#) Compras netas de otras monedas en el caso del FMI, lo que subestima la transferencia neta de recursos al no considerar los cargos financieros.

Examen de iniciativas recientes en el ámbito internacional para la solución del problema de la deuda externa

Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas".

I. La experiencia de 1988

El año 1988 estuvo caracterizado por la persistencia del problema del endeudamiento externo en los países de América Latina, por la continuación de la aplicación de los esquemas de conversión de deuda y el surgimiento de algunas operaciones de recompra de deuda externa que constituyen una novedad significativa.

1. Algunas operaciones de reducción de deuda externa

El año 1988 presenció varias operaciones voluntarias de reducción de la deuda externa, principalmente bajo las distintas modalidades de conversión de deuda o las fórmulas novedosas de recompras de deuda, ambas basadas en el aprovechamiento de los precios de las deudas en los mercados secundarios, que para ese año alcanzaron su nivel más bajo desde el inicio de la crisis de la deuda.

La mayoría de las transacciones fue realizada mediante canjes de deuda por inversiones, cuyo volumen se estimó en más de 8.800 millones de dólares¹ durante el primer semestre de 1988, lo cual representó un incremento de 88 por ciento respecto a todo el año 1987. Dichas operaciones se concentraron principalmente en Brasil, Chile y México, aunque otros países como Argentina y Venezuela han logrado algunos resultados positivos en sus operaciones de conversión de deuda. De tales países, los mayores logros corresponden a Chile, que cuenta

con el programa de conversión de deuda de mayor dimensión, más flexible y elaborado en América Latina, que le ha permitido reducir el monto de su deuda externa en aproximadamente 5.000 millones de dólares desde 1985 en que se puso en práctica dicho programa (cifras CEPAL).

Además de las operaciones de canje de deuda en inversiones, en el año que se reseña fueron adoptados otros mecanismos de reducción de deuda por algunos países de la región. Citemos por ejemplo, el caso de los bonos de salida (Exit bonds), que habiendo sido originalmente incluidos sin mayor éxito por Argentina en su acuerdo con la banca de 1987, fueron incorporados en la reciente renegociación brasileña (septiembre 1988), como alternativa para aquellos bancos no interesados en comprometerse con aportes futuros de nuevo dinero o en participar en acuerdos de reestructuración. Para hacer mayormente atractivos estos bonos, en el caso brasileño el cupón aplicado es mayor (6 por ciento) que en el de los bonos argentinos (4 por ciento), además de que el instrumento es más negociable, pudiendo ser convertido en obligaciones gubernamentales. Por otro lado, las operaciones de recompra de deuda externa realizadas por los propios países deudores, adquirieron mayor auge en el año 1988, siendo éstas realizadas por Bolivia, Chile y México. Entre noviembre de 1987 y marzo de 1988, Bolivia compró el 50,45 por ciento de su deuda bancaria que ascendía a aproximadamente 660 millones de dólares, gracias al apoyo de los gobiernos acreedores que donaron voluntariamente fondos para hacer posible la operación. La misma consistió en que Bolivia ofreció a los acreedores bancarios comprar su deuda de 11 centavos de dólar, nivel al cual llegó a situarse el precio de esa deuda en el mercado secundario a raíz de las expectativas creadas en los mercados ante la operación que se proponía realizar el gobierno boliviano. Luego de esta operación, la deuda bancaria boliviana se redujo a aproximadamente 327 millones de dólares.

Dicha operación adoptó tres modalidades: a la recompra por

parte de Bolivia de 253 millones de dólares del monto principal, que al precio antes señalado representó un costo de 27 millones de dólares (logrando así captar un descuento de aproximadamente 89 por ciento), b 64,4 millones de dólares fue canjeado con descuento por bonos colateralizados a un plazo de 25 años, y c el resto, 16 millones de dólares, fue eliminado mediante una donación a Bolivia que incluyó entre otros, 600 mil dólares provenientes de un canje de Deuda por Naturaleza, bajo los auspicios de la World Conservation International. Para la realización de la operación, los bancos renunciaron temporalmente a la regulación bancaria que establece que los pagos del deudor deben repartirse equitativamente entre todos los acreedores (*sharing of payments*). Después de marzo de 1988 en que se restableció dicha provisión, seguían todavía ofreciéndose bonos colateralizados (aparentemente la misma no aplica al canje de instrumentos de deuda). En el caso de Chile, éste obtuvo el acuerdo de sus acreedores para utilizar en operaciones de recompra de su deuda externa, 500 millones de dólares con recursos provenientes del incremento del precio de las exportaciones de cobre, sin que ello implicara contrariar los principios de los acuerdos de reestructuración de la deuda, ni impidiera la obtención de nuevo financiamiento. Sin embargo, se acordó que para que Chile pudiera beneficiarse de los precios ventajosos derivados de la recompra, no solicitaría préstamos concertados hasta después del año en curso. Bajo tal acuerdo, en noviembre de 1988, ese país adquirió mediante una subasta, 299 millones de dólares de su deuda bancaria a largo plazo que, comprada con un descuento aproximado de 56 por ciento en promedio, involucró un desembolso de 168,4 millones de dólares². Finalmente, en el caso mexicano, el gobierno y el Morgan Guaranty Trust, propusieron a los bancos acreedores el canje voluntario de deuda bancaria por una nueva emisión de bonos del gobierno mexicano a 20 años, colateralizada, que sería ofrecida en condiciones financieras más favorables que las

de la deuda renegociada. En efecto, se decidió fijar para el pago de intereses de la nueva emisión, un margen sobre LIBOR de 1-5/8 por ciento, superior al de la renegociación de la deuda (13/16 por ciento) y cancelar el valor principal de los bonos mediante un pago único al vencimiento. Uno de los atractivos de la operación consistió, en que el monto principal de la emisión estaría garantizado por bonos cero cupón no negociables del Tesoro de los Estados Unidos, con vencimiento en 20 años, que para tal fin adquiriría el gobierno mexicano. La negociación se completó en febrero de 1988. México aceptó ofertas de los bancos para canjear un monto de 3.700 millones de dólares de deuda, por 2.600 millones de nuevos bonos, logrando así capturar un descuento aproximado de 30 por ciento en promedio, todo lo cual permitió reducir la deuda bancaria en aproximadamente 1.100 millones de dólares. A tal fin, desembolsó 490 millones de dólares en efectivo, con lo que adquirió los bonos cero cupón antes mencionados, además de 100 millones de dólares adicionales que fueron destinados a constituir garantías para los bonos ya emitidos y en circulación (aplicación de las cláusulas negativas). La mayor parte de los bancos que participaron en la transacción (en su mayoría japoneses, estadounidenses y canadienses), aceptaron el esquema más como medio de mejorar la calidad de sus carteras que como instrumento de salida, a pesar de que en este último caso estarían eximidos de participar en futuras reestructuraciones o en paquetes de nuevo financiamiento. A pesar de las fuertes expectativas, el esquema no tuvo el éxito esperado por diferentes motivos que desalentaron la participación de los bancos y que pueden resumirse en: la incertidumbre sobre la existencia de algún mercado secundario activo para los bonos, la ausencia de una garantía externa sobre los pagos de intereses, el bajo nivel de reservas para préstamos incobrables de que disponían los bancos y la complejidad de las regulaciones bancarias y de las implicaciones tributarias y contables que tendría la transacción.

II. Las propuestas de la UNCTAD y del Congreso de los Estados Unidos

1. La magnitud del descuento

Un punto común en los estudios de la UNCTAD y del Congreso de los Estados Unidos es el de la discusión sobre la magnitud de la reducción de la deuda necesaria para superar la situación actual. En este aspecto, aunque por vías diferentes, los dos estudios llegan a una conclusión similar, a saber, que una reducción de la deuda —de magnitudes asimilables por los acreedores privados y por lo tanto relativamente reducida—, podría ser efectiva sólo en la medida en que el país deudor efectúe importantes esfuerzos de ajuste y reformas estructurales.

Para llegar a ese resultado, por su parte, la UNCTAD utiliza un modelo macroeconómico —el modelo SIGMA— en el que compara los resultados que pueden alcanzarse con: i una continuación de la situación actual en cuanto a financiamiento y factores externos (volúmenes de préstamos externos, términos del intercambio y tasas de interés); ii un aumento significativo en los volúmenes de préstamos netos y iii una reducción del 25 por ciento en el servicio de intereses sobre la deuda externa (lo que implicaría una reducción de algo más del 30 por ciento de la deuda con la banca comercial que es aquella en la que la mayoría de las propuestas se concentra).

En estas comparaciones la UNCTAD se basa en un esfuerzo de ajuste y de reformas altamente significativo por parte del país deudor. En efecto, se supone que el coeficiente incremental de capital/producto sería de 3,5 —nivel que caracteriza a algunas de las economías en desarrollo más eficientes y de mayores ritmos de crecimiento reciente— y que se mantendrían las tasas de ahorro de los últimos años. Adicionalmente, en el caso de la reducción de la deuda, se supone que la totalidad del ahorro por reducción en el pago de intereses se destinaría a inversiones en el sector de productos exportables. Bajo esas hipótesis la UNCTAD llega a la conclusión que, a la vuelta de

un período de cinco años, la reducción de la deuda en un 25 por ciento permitiría alcanzar un ritmo de crecimiento del producto por habitante del 3,1 por ciento anual y, sobre todo, una progresiva reducción en el grado de endeudamiento de las economías de los países deudores, medida por las relaciones deuda externa/exportaciones y deuda externa/producto.

En el caso de prolongarse la situación actual, y aún bajo esas mismas hipótesis de esfuerzo de ajuste y transformación estructural, el recuperar los niveles de ingreso por habitante prevalecientes en el año 1980 llevaría varias décadas y la reducción en el grado de endeudamiento sería extremadamente lenta. Por lo tanto, la acumulación actual de deuda externa no permitiría un retorno a la normalidad ni aún bajo esas hipótesis de importantes esfuerzos de ajuste y reforma.

El aumento en el volumen de nuevos préstamos podría generar un ritmo de crecimiento económico más alto (en el caso examinado por la UNCTAD, un aumento de los préstamos netos por un factor de 2,4 genera una tasa de crecimiento de 3,5 por ciento anual del producto por habitante igual a la que surgiría de una reducción en 25 por ciento de la deuda o su servicio), pero los coeficientes de endeudamiento permanecerían en altísimos niveles con lo que el regreso a una normalización de las relaciones financieras internacionales quedaría postergada infinitamente en el tiempo. La UNCTAD, por lo tanto, llega a la conclusión que esta estrategia de ataque al problema del endeudamiento no arroja resultados satisfactorios. Más aún, dado que incorpora una hipótesis de fuerte aumento de préstamos en un contexto de presistencia de altos niveles de endeudamiento, parece constituir una alternativa poco realista.

El informe del Congreso de los Estados Unidos llega, en una primera aproximación, a la conclusión que una reducción de la deuda externa en 30 por ciento es insuficiente para resolver el problema (ver "*The debtors and a debt facility*", pp.30-38 del citado informe). Para esto, recurre al examen del efecto instantáneo de tal reducción sobre

los coeficientes de endeudamiento, lo que da como resultado que los niveles de tales coeficientes posteriores a la reducción, serían similares a los prevalecientes en 1982. De tal comparación se infiere que la reducción sería insuficiente. Ese resultado, aparentemente contradictorio con el alcanzado por la UNCTAD, conduce al autor de esta sección del informe del Congreso de los Estados Unidos a sostener, que la única vía de solución es la de las reformas económicas que lleve a cabo el país deudor. En ese sentido, hubiera sido similar a un experimento con el modelo de la UNCTAD en el que se hubieran incorporado coeficientes de capital/producto del orden de 6,2 a 8,7. Más aún, dando por sentado que tales reformas serían puestas en práctica por los deudores sólo bajo la presión de una fuerte condicionalidad por parte de las instituciones acreedoras o de la nueva AIGD (Autoridad Internacional para la Gestión de la Deuda), la conclusión a la que arriba es que difícilmente esta estrategia sea aceptable para los países deudores. El estudio de la UNCTAD, independientemente del valor numérico de las conclusiones alcanzadas, aparece como más equilibrado en este aspecto, al combinar reducción de la deuda —sacrificio de los acreedores— con ajuste y reformas económicas por parte de los deudores. El esfuerzo de los deudores, por así decirlo, serían premiados con la concesión de reducciones de la deuda. Es importante subrayar, que la propuesta de la UNCTAD implica la continuación de una importante corriente de transferencia negativa de recursos, lo que añadido a los esfuerzos de ajuste y reforma, se trata de una propuesta que, por lo tanto, no permite resolver el problema de los países deudores.

2. La participación de los bancos

En ambos documentos —el de la UNCTAD y el del Congreso de los Estados Unidos— se efectúa un análisis de los incentivos y desincentivos a la participación de la banca comercial en la reducción de la deuda o su servicio. En el estudio de la UNCTAD se discute acerca de las razones que

conducen a la banca comercial a no ponderar suficientemente el impacto positivo que para su propio beneficio, se derivaría del mejoramiento de la evolución económica del país deudor, gracias a una reducción de sus obligaciones externas.

La UNCTAD ofrece cinco razones para ello:

- i el problema del "free-rider", esto es, la posibilidad que los beneficios resultantes de la mejora de credibilidad de los deudores logrados a través de acciones llevadas a cabo por los bancos —mediante operaciones de reducción de deuda—, sean captados por otras instituciones bancarias que no hayan contribuido con acciones similares ni asumido los costos necesarios;
- ii la cuestión de la magnitud y la predictibilidad de la reducción, ya que de otorgarse una reducción pequeña y de manera impredecible, el efecto sobre el país deudor puede ser escaso;
- iii la dificultad por parte de la banca comercial para estimar integralmente los beneficios de una reducción de la deuda ya que se trata de un proceso complejo y de mediano plazo comparado con el acto inmediato e instantáneo de la reducción;
- iv el temor de introducir un precedente de aceptación de incumplimiento masivo de las obligaciones de un deudor; y
- v la actitud de los gobiernos de los países industrializados al apoyar a la banca comercial en su intento de cobrar integralmente los créditos al valor original al que se otorgaran³. Por todas estas razones, la UNCTAD sostiene que las operaciones voluntarias de reducción de deuda pueden tener éxito sólo en la medida en que los países afectados puedan ofrecer activos atractivos en una magnitud importante. En ese sentido, se generaría una paradoja, ya que los países más necesitados de una reducción drástica de sus obligaciones serían justamente aquellos en las peores condiciones para poder ofrecer tales activos a la banca comercial a cambio de sus documentos de deuda. En realidad, la operación de reducción de la deuda o de su servicio —como ha quedado demostrado por simulaciones

efectuadas con los modelos LINK y MULTIMOD de la economía mundial— genera beneficios macroeconómicos de importancia para las economías de los países industrializados y no sólo para las de los países en desarrollo. De estos beneficios macroeconómicos se beneficiarían, entre muchos otros, los bancos comerciales. Su actividad crediticia con los países en desarrollo podría volver a adquirir atractivo, en la medida en que se retorne a un sendero de crecimiento, lo que mejoraría a su vez el conjunto de operaciones. La dificultad estriba en que la pérdida microeconómica es inmediata y recae directamente sobre el banco, mientras que la ganancia macroeconómica es más lenta —aunque ya se notarían efectos positivos en el mismo primer año de la reducción— y es sólo marginalmente captada por el mismo banco. Tanto el estudio de la UNCTAD como el del Congreso de los Estados Unidos, dedican algún espacio a analizar la influencia de la situación patrimonial de la banca comercial, y de las disposiciones que regulan su actividad sobre las operaciones de reducción de la deuda.

En ese sentido, el examen efectuado en el estudio del Congreso de los Estados Unidos coincide con el ofrecido en el documento SP/DCC/IT/ N° 5 de la Secretaría Permanente del SELA (ver punto 1.2.2. "Las disposiciones de superintendencia bancaria, fiscales y contables que afectan la vulnerabilidad de los bancos comerciales"). En efecto, en la medida en que en los Estados Unidos —el país cuyos bancos acumulan el porcentaje más alto de créditos a los países en desarrollo—, se ha hecho hincapié en mantener la ficción de créditos activos que continuaban recibiendo a tiempo su servicio, se ha descuidado el efectuar reservas más considerables para préstamos incobrables. Estas reservas deberían reflejar adecuadamente la pérdida de valor de esos créditos que se deriva del deterioro de la situación económica de los países endeudados. Algo similar ha ocurrido en Gran Bretaña y, en menor medida, en Japón. Ello significa que en estos otros dos países el nivel de reservas es insuficiente para respaldar una

reducción importante de la deuda externa de los países en desarrollo. Otros países europeos, en cambio, como Francia, la República Federal de Alemania y Suiza han acumulado en los últimos años, niveles de reservas mucho más significativos, con fines preventivos.

Adicionalmente, en el estudio del Congreso de los Estados Unidos, se analiza la precaria situación de capitalización de algunos de los bancos más importantes de los Estados Unidos y las dificultades que estarían atravesando para cumplir con las metas de 8 por ciento de relación entre capital y activos acordada en el seno del Comité "Cooke" sobre Supervisión Bancaria Internacional.

La combinación de ambas circunstancias, implica que existe un fuerte desincentivo para que los bancos de los Estados Unidos—sobre todo los de mayor tamaño—participen en operaciones de reducción de la deuda. Esto obedece a que sus reservas no alcanzarían para respaldar la magnitud del descuento que sería deseable alcanzar, por lo que los bancos se verían sujetos a pérdidas y disminución de su capital regulatorio.

El único elemento compensatorio, aunque parcial, lo constituiría el aspecto tributario ya que sólo en el momento de tomar la pérdida, las autoridades fiscales permiten—en los Estados Unidos y en Japón—, efectuar la correspondiente deducción impositiva. Esta práctica es contraria a la seguida en Alemania y en Gran Bretaña, consistente en aceptar deducciones impositivas por las reservas constituidas para prevenir créditos incobrables. El estudio del Congreso de los Estados Unidos, plantea, como manera de alentar a los bancos a aceptar reducciones en sus créditos a los países en desarrollo, que las autoridades encargadas de la supervisión bancaria deberían considerar la posibilidad de permitir amortizar las pérdidas consiguientes a lo largo de un período prolongado, como lo han hecho los bancos de menor magnitud en relación con los créditos otorgados a los agricultores. Por otra parte, al exigir a los bancos efectuar reservas acordes con la cotización en el mercado secundario

de los documentos de la deuda externa de los países en desarrollo, se estaría castigando a aquellos que no quisieran participar en operaciones de reducción de la deuda.

Existen, por lo tanto, modificaciones imaginables en el denominado "entorno regulatorio" que permitirían facilitar la reducción de la deuda proveyendo estímulos y castigos a la banca comercial.

El estudio del Congreso de los Estados Unidos menciona un aspecto positivo para los bancos que podría emerger de una iniciativa de reducción de sus créditos, a saber, el efecto que tal operación pudiera tener sobre la cotización de sus acciones en los mercados de valores. En ese sentido, coincide con diversos análisis efectuados por especialistas norteamericanos, que sostienen que los mercados de valores ya han descontado, de su evaluación del capital de los bancos, el menor valor de los créditos a los países en desarrollo. Más aún, que liberar las carteras de crédito de un banco de documentos de la deuda de los países en desarrollo podría mejorar la cotización de sus acciones y, por lo tanto, el costo y posibilidad de recurrir al mercado accionario para ampliar su capital.

En el estudio de la UNCTAD se menciona otro aspecto que ha sido subrayado en algunas ocasiones por voceros y gobernantes de algunos países en desarrollo. Se trata del hecho que la banca comercial ha cargado por varios años márgenes y comisiones excepcionales sobre los reescalos y los montos de dinero fresco, por concepto de primas de riesgo. Ese estudio consigna que una estimación efectuada para los países latinoamericanos, revela que el valor actual de los sobremárgenes y comisiones pagados es ya del orden de 40.000 millones de dólares, alrededor del 17 por ciento de la deuda de estos países con la banca comercial. Sería razonable, por lo tanto, suponer que este fondo pudiera ser utilizado, ahora, para solventar una reducción de esa misma deuda.

3. La organización de una Autoridad Internacional para la Gestión de la Deuda y su relación con los organismos financieros internacionales

El estudio del Congreso de los Estados Unidos contiene un examen detallado de la relación entre una posible Autoridad Internacional para la Gestión de la Deuda y los actuales organismos internacionales de financiamiento.

Al respecto, se discuten las posibles relaciones con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial.

En los casos de las dos instituciones se llega a la conclusión que la constitución de esa Autoridad como parte integrante de alguna de ellas podría afectar seriamente su status en los mercados financieros—en el caso del Banco Mundial que emite obligaciones para financiar gran parte de sus operaciones— y/o ser violatorio de su Acuerdo Constitutivo. Por otra parte, las operaciones de la Autoridad podrían implicar un aumento excepcional del riesgo para los gobiernos de los países industrializados, implícito en sus aportes de capital suscrito.

En consecuencia, se argumenta que la Autoridad debería ser meramente afiliada a una o, conjuntamente, a las dos organizaciones pero como ente independiente y de responsabilidad limitada para los gobiernos miembros, en particular para los de los países industrializados. Otra posibilidad, la de establecer la Autoridad como un super Club de París—un organismo directamente dependiente de los gobiernos de los países industrializados— es rechazada como una fórmula no aceptable para los países en desarrollo. La razón aducida para tal rechazo sería la ausencia en tal organismo de los países en desarrollo, cosa que, aunque en posición minoritaria de voto, sí tienen en los organismos financieros internacionales.

La limitación de responsabilidades por posible incumplimiento de las obligaciones de los países en desarrollo con respecto a la Autoridad, deja en pie el problema de los recursos necesarios para solventar sus operaciones. En este terreno se menciona la posibilidad de aumentar

el "apalancamiento" del Banco Mundial, la venta parcial de las tenencias de oro del Fondo Monetario Internacional o, finalmente, un aumento *ad-hoc* de las cuotas de los Estados Miembros en esos organismos. La discusión, por cierto, se efectúa en el contexto de una hipótesis de la necesidad de un descuento significativo para permitir solucionar el problema del endeudamiento de los países en desarrollo. El estudio del Congreso de los Estados Unidos, finalmente, discute con algún cuidado la cuestión de la transformación de valores mobiliarios ("securitization") de la deuda externa de los países en desarrollo. Tal transformación acarrearía, en principio, la ventaja de disminuir los costos de intermediación y de abrir las puertas a un mercado de recursos financieros mucho más amplio que el de los préstamos bancarios. Sin embargo, esa transformación no puede, de por sí, eliminar el problema del necesario descuento y, por lo tanto, el de la distribución de los costos que el mismo origina.

En relación con el planteamiento acerca de la creación de una Autoridad Internacional para la Gestión de la Deuda, algunos aspectos que merecen una detallada consideración, que no han sido tratados, son los siguientes: el amplio lapso que pudiera implicar su creación; el hecho de que el capital y las garantías provendrían de los países desarrollados por lo que los países deudores en desarrollo tendrían poca influencia en el manejo de la agencia; la alta condicionalidad que se impondría a los países deudores; los gobiernos de países acreedores y las instituciones multilaterales desvincularían su responsabilidad, al ser la agencia el intermediario entre los bancos y los deudores; al crearse la agencia los precios de los documentos de deuda en el mercado secundario se incrementarían en forma acelerada; y al provenir el capital del Norte, las decisiones sobre su manejo serían adoptadas por los países industrializados. Finalmente, los países deudores que acudan a la agencia, difícilmente tendrán acceso a nuevo financiamiento comercial.

4. La cuestión de la condicionalidad

En el terreno de la condicionalidad, ambos estudios insisten en la necesidad de asegurar que los recursos liberados por la reducción de la deuda sean destinados a un proceso eficiente de inversión para promover el crecimiento económico de los países endeudados. En el caso de la UNCTAD, se concluye que éste podría constituir un fuerte incentivo para el país interviniente si fuera acompañado por una reducción importante de sus obligaciones externas. El estudio del Congreso de los Estados Unidos es algo escéptico—dado su estimación de la necesidad de un altísimo descuento— sobre la aceptabilidad de esa condicionalidad para los países deudores dado que sólo obtendrían un alivio muy parcial de la carga de endeudamiento externo.

III. Las propuestas del gobierno del Japón, del presidente Mitterrand, de Raúl Alfonsín y del Grupo de los Ocho

1. La constitución de un fondo de garantías

En el caso de las propuestas presentadas por el gobierno del Japón ante la Cumbre Económica del G-7 en Toronto, en 1988, y por el Presidente Mitterrand ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de ese mismo año, se trata de trocar los documentos actuales de la deuda externa de los países altamente endeudados por nuevas obligaciones de largo plazo.

Si bien los detalles de ambas propuestas no quedan totalmente claros, ni, por cierto, constituía su objetivo detenerse en su examen detallado, se trataría de una solución que se aplicaría, caso por caso, a cada país deudor, en la medida en que se cumpliera con la "condicionalidades" habituales. Al mismo tiempo, las soluciones previstas serían integrales, al considerar tanto la proporción de la deuda involucrada como al universo de bancos acreedores que participarían de la operación.

Las nuevas obligaciones a ser emitidas a cambio de los actuales

documentos de la deuda externa, gozarían del respaldo de un *fondo de garantías*.

En el caso de la propuesta del Japón, este fondo de garantías estaría alimentado, por recursos aportados por los mismos países deudores y por contribuciones de los países industrializados a una facilidad operada por el Fondo Monetario Internacional.

La propuesta del Presidente Mitterrand, al igual de la que emergiera del encuentro efectuado en Caracas en mayo de 1988 y auspiciado por el Aspen Institute de Italia y la Secretaría Permanente del SELA, incluye como una importante novedad, la constitución de ese fondo de garantía. En efecto, en esta propuesta, en vez de emplear recursos fiscales, el aporte respectivo podría ser efectuado por medio de la utilización con este propósito de una nueva asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG). La ventaja de la propuesta estriba en la ausencia de costo fiscal para los gobiernos de los países industrializados que, hasta el presente, ha constituido un fuerte obstáculo a la aceptación de otras iniciativas.

La asignación de DEGs, por otra parte, podría ser puramente contingente y materializarse sólo si ocurriera un evento de incumplimiento en el servicio de las nuevas obligaciones. En una circunstancia tal, las autoridades de distintos países industrializados se verían forzadas a generar una expansión monetaria. Tal expansión—análoga a la que implicaría la asignación de DEGs— sería la consecuencia de operaciones de rescate de algunas de sus más importantes instituciones bancarias de las consecuencias, para su liquidez y solvencia, de un incumplimiento masivo de las obligaciones externas de los países en desarrollo.

Las propuestas del gobierno del Japón y del Presidente Mitterrand, sin embargo, podrían redundar en un ahorro muy reducido para los países deudores, de no utilizarse las nuevas obligaciones para una captura del descuento del mercado secundario. En efecto si, como se argumenta en la propuesta del Japón, las obligaciones se intercambiarán en la relación 1:1 con los actuales documentos, de

modo de no generar conflictos con la banca acreedora, el ahorro para el país deudor consistiría exclusivamente en el pequeño diferencial de intereses que se pudiera obtener con una obligación respaldada por un fondo de garantía.

En ambas propuestas, debe subrayarse, se le otorga un papel clave al Fondo Monetario Internacional y no al Banco Mundial.

2. La reducción de intereses con miras a una estabilización

En la propuesta formulada por el ex-Presidente de la República Argentina, Raúl Alfonsín, no se trata de efectuar un intercambio generalizado de los actuales documentos de la deuda por nuevos títulos. Lo esencial de la propuesta lo constituye una reducción de los intereses sobre la deuda existente y su estabilización, parcial, en niveles fijos.

En los tres primeros años, regiría una tasa fija del 4 por ciento anual, nivel considerado acorde con la experiencia histórica. En el cuarto año, la tasa fija de 4 por ciento anual se aplicaría sólo al 90 por ciento de la deuda mientras que el otro 10 por ciento se regiría por la tasa de mercado. Y, en los años subsiguientes, la tasa fija del 4 por ciento anual se aplicaría a proporciones decrecientes de 80, 70, 60 y 50 por ciento de la deuda reestructurada mientras que el resto quedaría regido por las tasas de mercado. A partir del octavo año, esas proporciones quedarían fijadas en cincuenta por ciento a tasa fija y cincuenta por ciento a tasas de mercado.

A diferencia de la mayoría de las propuestas de reducción de la deuda externa de los países en desarrollo, la propuesta Alfonsín incorpora no sólo los créditos de la banca comercial sino que propone igual tratamiento para los créditos oficiales bilaterales. De este modo, responde a las preocupaciones sobre distribución equitativa de las cargas que más de una vez han sido expresadas por representantes de la banca comercial. La propuesta Alfonsín, además, sugiere el otorgamiento de garantías por parte del Banco Mundial. De esta forma, se procura ofrecer un aliciente a la banca comercial a cambio de su aceptación

de la reducción de intereses en los préstamos reestructurados. En cuanto a los organismos financieros multilaterales, la propuesta sostiene la necesidad de asegurar una transferencia positiva de recursos hacia los países endeudados. Para ello, se sugiere ampliar la extensión de los plazos y el aumento del volumen de financiamiento. Además, en el terreno de las condicionalidades, insiste en proponer una nueva condicionalidad vinculada a objetivos más realistas. En contrapartida, los países deudores encararían un programa de reformas estructurales de mediano plazo compatibles con los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. Por último, esta propuesta incorpora la promesa de una importante ampliación de los volúmenes de capitalización de la deuda externa. En este sentido, constituye una respuesta positiva frente a los planteamientos de ampliación de los esquemas de capitalización de la deuda formuladas con creciente insistencia por la banca comercial. En la propuesta del ex-Presidente Alfonsín, sin embargo, el cupo ampliado de capitalización se destinaría, exclusivamente, al financiamiento de nuevas inversiones en sectores que ampliaran la capacidad exportadora del país.

3. La captura del descuento por los deudores

Los Ministros de Finanzas de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Venezuela y Uruguay, se reunieron en Río de Janeiro, Brasil, el 12 de diciembre de 1988, a la luz del mandato de sus Presidentes en Punta del Este, Uruguay, que los instaba, entre otros aspectos, a: "a Evaluar el estado actual de la negociación de la deuda externa de los países del Mecanismo, sus resultados y sus limitaciones; definir objetivos en materia de reducción de la misma, así como plantear modalidades para su instrumentación; promover el diseño de mecanismos multilaterales que respondan a estos objetivos y proponer la revisión de aquellas normas bancarias que obstaculizan operaciones de reducción de la deuda por parte de la banca acreedora.

b En función de las necesidades de desarrollo de nuestros países y los objetivos del Compromiso de Acapulco, intercambiar experiencias en torno al proceso de ajuste que han realizado los países del Mecanismo sobre la base de este análisis, hacer recomendaciones sobre el papel de los organismos financieros multilaterales".

En dicha cita ministerial se acordó un documento denominado "Hacia un nuevo enfoque para una solución al problema de la deuda externa en América Latina", el cual mereció posteriormente la sanción de los Jefes de Estado de dichos países y fue dado a conocer a la opinión pública, el 12 de marzo de 1989, en ocasión de la reunión de Cancilleres del citado Grupo.

Debe, según el Grupo de los Ocho, establecerse un nuevo enfoque en el tratamiento de la deuda externa, que haga viable el proceso de recuperación económica y social en América Latina: "Es indispensable que todos los protagonistas gobiernos deudores y acreedores, banca comercial y organismos multilaterales colaboren en la tarea conjunta de diseñar una política tendiente a resolver el problema de fondo repartiéndose los costos de modo más equitativo".

Conforme al documento de Río de Janeiro, las negociaciones deben orientarse según dos objetivos básicos y complementarios: a reducir el servicio de la deuda, y b asegurar la continuidad del financiamiento. El anterior documento se caracteriza principalmente por ofrecer, además de los conceptos ya vertidos, un marco general para la reducción de la deuda o de su servicio dentro de un ámbito institucional que reúna a todos los participantes, sea en el ámbito de los organismos financieros multilaterales existentes, o a través de una institución que se cree al efecto.

Los elementos más relevantes de la iniciativa son los siguientes:

a Capitalización

El aporte deberá provenir de los países industrializados, con participación minoritaria de los países deudores.

b Mecanismo operativo

Puede constituir en el intercambio de pagarés por bonos, con descuento respecto a su valor nominal y tasa de mercado, o por igual valor nominal con cupón reducido, o por una combinación de ambos.

c Magnitud del descuento

Para cada país que decida participar, la reducción de deuda deberá tener como referencia el valor de la misma en el mercado secundario, así como su capacidad de servirla sin desmedro de sus legítimas necesidades de inversión.

La condicionalidad para acceder a estos programas de redención de la deuda y de su servicio, debería consistir en programas con metas realistas dentro de plazos razonables y mecanismos de contingencia. Es también esencial en el nuevo enfoque que postula el Grupo de los Ocho en el documento de Río de Janeiro, el concepto de seguridad de financiamiento dado que para solucionar el problema de la incertidumbre que genera la estrategia actual de negociación, tanto por la falta de continuidad en el flujo de financiamiento externo, como por el impacto de factores exógenos, se requiere, entre otros, establecer mecanismos de financiamiento para períodos multianuales con perfiles de amortización y pago de intereses a largo plazo; mecanismos contingentes frente a factores exógenos; permitir transferencias positivas de recursos a los organismos multilaterales hacia la región, y asegurar aportes adicionales de las fuentes oficiales de financiamiento. Finalmente, el documento de referencia señala la necesidad de que los gobiernos de los países acreedores promuevan una revisión de las disposiciones fiscales, los tratamientos contables y las regulaciones, para hacer viables e incentivar las diferentes modalidades de reducción de deuda y de nuevos financiamientos propuestos. Posteriormente a la presentación del documento de Río de Janeiro, se dieron a conocer iniciativas presentadas por los gobiernos de Japón, Francia y los Estados Unidos, descritas en el presente informe, las cuales apuntan en la misma direc-

ción al reconocer el imperativo de reducir la deuda.

A la luz de la dinámica que contiene el tema de la deuda externa, el Grupo de los Ocho decidió con posterioridad a las reuniones de abril del Comité Interino y del Comité para el Desarrollo, celebrar una nueva sesión de trabajo, con el objeto de incorporar en las tesis centrales del grupo mayores detalles y elementos para la acción. Así en dicha reunión celebrada el 29 de abril pasado en Brasilia, Brasil, se discutieron las formas y modalidades para poner en marcha programas que conduzcan a una reducción de las transferencias netas de recursos al exterior. Dentro del tema de seguridad de financiamiento dice el documento de Brasilia (Condiciones y Modalidades de Instrumentación de Programas de Reducción de la Deuda), se debe distinguir "entre nuevos créditos para el desarrollo y los recursos concedidos para el refinanciamiento de intereses y capital que seguirán con el tratamiento de la deuda vieja. Esta distinción es fundamental para encontrar una solución adecuada al problema de los *free riders*, así como a la no participación en operaciones de reducción de la deuda y de su servicio". Por ello, se hace necesario que tanto los sistemas regulatorios como las prácticas contables y las normas tributarias en los países acreedores asimilen de manera positiva la diferenciación propuesta. Respecto del tema de la fuga de capitales, el documento de Brasilia puntualiza que su solución tendrá un efecto reducido si no está asociada a resolver permanentemente el problema de la deuda que posibilitará la reversión de las perspectivas de crecimiento en las economías de los países deudores y, sobre todo, un clima de inversiones y remoción de incertidumbres.

a Magnitud de la reducción (puesta en marcha del programa de la reducción de la deuda)

Se señala, que una reducción insuficiente de la deuda no revertiría las expectativas de no pago que hoy prevalecen en los mercados y por lo tanto no se creará el ambiente requerido para restaurar el financiamiento privado voluntario asociado a la inversión reproductiva.

b Mecanismos

Existen tres categorías para la reducción de la deuda: la recompra, el canje de deuda con descuento en el valor de la deuda y de los intereses, y la absorción de la deuda externa en la economía del deudor. El documento hace varios comentarios en relación con las limitaciones que tiene la tercera categoría, la cual en un número importante de casos es inconsistente con los esfuerzos de estabilización de la economía. Elemento que destaca en el planteamiento del Grupo de los Ocho, es el relativo a que para alcanzar una participación efectiva de los bancos acreedores es necesario asegurar ventajas a la tenencia de nuevos títulos, mediante una combinación de garantías y preferencia de pago. Los acreedores que no se asocien al esfuerzo común continuarán sujetos a ejercicios de reestructuración, al suministro de recursos nuevos concertados y a la incertidumbre en el servicio de la deuda. El Grupo de los Ocho reitera que la participación de los organismos multilaterales en los ejercicios de reducción de deuda requiere de mayor disponibilidad de recursos, así como flexibilidad en los criterios de elegibilidad de los eventuales prestatarios y de condicionalidad. Si no se otorga a las nuevas iniciativas el debido apoyo oficial, los programas de reducción de deuda serán meramente conceptuales, por lo que se hace indispensable según el Grupo de los Ocho, establecer con recursos adicionales operaciones sustanciales y de efectos inmediatos que eliminen incertidumbre y restablezcan la confianza. En resumen, los programas de reducción de deuda deben, según el Grupo de los Ocho, contener las siguientes características básicas:

- contar con recursos adicionales a fin de permitir operaciones sustanciales y de efectos inmediatos (*front loaded*).
- participación creciente en los mismos de los organismos multilaterales revirtiendo a corto plazo las transferencias de recursos de los países deudores hacia dichos organismos.
- flexibilidad en la puesta en marcha de los programas, tanto en el acceso a las nuevas iniciativas como

en la negociación de la condicionalidad que les acompañe. Asimismo, las negociaciones con la banca comercial no pueden limitarse a reglas prefijadas en relación a los procedimientos de negociación, al diseño de los mecanismos de reducción, así como a los métodos utilizados para movilizar la participación de un número significativo de bancos en los nuevos programas. Finalmente, el documento de Brasilia reitera la necesidad de poner en marcha el compromiso del Comité Interino de estimular a los gobiernos acreedores a revisar sus sistemas contables, regulatorios y fiscales que

obstaculizan la participación de bancos comerciales en operaciones de reducción de deuda y su servicio. Los Ministros de Hacienda y Economía del Grupo de los Ocho, se reunieron en Caracas, Venezuela, el 17 de junio de 1989 con objeto de revisar las posiciones del propio Grupo con anterioridad a la cumbre de los países industrializados prevista para el mes de julio en París. Entre los elementos centrales de dicha reunión se destacó que el escalonamiento en el tiempo de las operaciones de reducción de deuda podría diluir su impacto y por lo tanto, instan a una concentración de

los recursos disponibles en la fase inicial de los programas a acordar con los organismos financieros internacionales. Se subrayó que resulta notoriamente insuficiente la actitud tomada por la banca hasta ese entonces, con el riesgo de un marcado deterioro en las relaciones acreedor-deudor en la región. Los Ministros sugirieron la conveniencia de que sus planteamientos fueran comunicados a los países desarrollados integrantes del Grupo de los 7 en ocasión de su cumbre de la Bastilla.

Notas

1 The World Bank: "World Debt Tables. External Debt of Development Countries. Volume I Analysis and Summary Tables", 1988-89 Edition. Washington, pp. XXI.

2 CEPAL: "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana", 1988. J.P. Morgan: *World Financial Markets*. 30/12/88.

3 Debe hacerse notar que la iniciativa Brady y otros planteamientos de los gobiernos de los países desarrollados, enunciados con posterioridad a la propuesta de la UNCTAD evolucionaron, en sentido favorable, hacia la obtención de un nivel de reducción del valor nominal de la deuda de aquellos países en desarrollo que se hubieran comprometido a efectuar un proceso efectivo de reforma económica.

Experiencias de acciones unilaterales en materia de deuda externa

Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se transcribe corresponde a una versión resumida del documento de igual nombre, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, dentro de la serie "Estudios sobre Relaciones Económicas".

I. Panorama global

1. Antecedentes históricos

Las relaciones de los países con los mercados financieros internacionales están tan plagadas de problemas que se ha llegado a afirmar que la historia de estas relaciones es la historia de sus moratorias.

En el siglo XIX, luego de alcanzada su independencia, los países latinoamericanos entran a los mercados financieros internacionales y comienzan su larga experiencia con las moratorias. En conclusión, se puede afirmar, que la casi totalidad de países latinoamericanos ha estado en situación de moratoria, y la mayoría de ellos en más de una oportunidad.

La revisión de los casos de suspensión de pagos de la deuda externa que se han producido con posterioridad a 1820, demuestra que los países incurren en este tipo de medida generalmente contra su voluntad, y en la mayoría de los casos cuando han agotado (o están en proceso de agotar) su capacidad de pago internacional. La experiencia refleja que la moratoria significa la suspensión parcial o total del servicio de la deuda externa, pero sin dejar de reconocer la deuda misma. En las pocas ocasiones en los que un país ha llegado al repudio de la deuda, ha sido como consecuencia de cambios radicales de régimen político, como es el caso de Rusia, China y Cuba luego de sus respectivas revoluciones, o por la imposición de términos y condiciones de pago claramente abusivas, como ocurrió en México, luego de la caída del Emperador Maximiliano. En los

otros casos, la suspensión de pagos se ha entendido como una accidente temporal, que generalmente ha estado rodeado de explicaciones y negociaciones dirigidas a concluir acuerdos aceptables para ambas partes.

Entre las causas por las cuales un país llega a verse forzado a suspender el pago del servicio de la deuda externa, se puede citar, entre las más importantes, las prácticas bancarias inapropiadas en el manejo de la relación con los deudores que en muchos casos han llegado a ser imprudentes. Esto se puede verificar, desde dos ángulos diferentes; el primero, relacionado con las etapas de auge o exceso de oferta de los mercados internacionales, durante los cuales la práctica de los bancos ha sido colocar el mayor monto de crédito posible, sin dar mucha consideración al uso de los recursos o la capacidad de pago del deudor. Este ejemplo se dio con mucha claridad durante la primera mitad del siglo pasado, cuando las nuevas naciones americanas encontraron un amplio mercado para obtener recursos que en muchos casos estaban destinados a financiar guerras o la represión de rebeliones. Tuvo la particularidad que los verdaderos proveedores de los fondos eran inversionistas privados ya que los bancos, por lo general, actuaban como simples intermediarios que colocaban los bonos emitidos por los países a tasas de descuento generalmente altas y por las cuales obtenían enormes ganancias.

Otro caso más reciente que ilustra esta conducta, es la expansión del crédito de la América Latina en la década pasada. Muchos estudios han puesto en evidencia que la razón principal de la facilidad con que los países podían obtener crédito de los mercados internacionales, tuvo su origen en la necesidad de la banca internacional de recibir los excedentes del petróleo que acumularon los países árabes, lo que los llevó en determinado momento a buscar agresivamente, nuevos clientes a quienes prestar. Como resultado de ello, se relajó la disciplina fiscal de muchos países y se emprendieron proyectos públicos de dudosa o nula rentabilidad. A diferencia del caso anterior, en la

mayoría de estos préstamos, los bancos asumieron el riesgo, ya que la modalidad de crédito empleada más comúnmente fue el préstamo directo, individual o en sindicación con otros bancos. No obstante el mayor riesgo, se puede comprobar que la conducta básica no cambió. En todos estos casos, el comportamiento de los bancos parece haber sido regido por el objetivo de maximizar el monto prestado y la ganancia de corto plazo, sacrificando la calidad del crédito y de la visión de largo plazo.

El segundo ángulo para analizar la conducta de los bancos, se presenta cuando éstos comienzan a percibir los problemas de pago de los deudores. En estos casos, la actitud de la banca ha sido la de disminuir los créditos y en muchos ocasiones cortarlos abruptamente, con lo que contribuyen a profundizar las crisis financieras y a precipitar a los países a la moratoria. Este comportamiento pendular de los mercados financieros, consistente en prestar precipitadamente cuando tienen exceso de fondos y recortar los créditos de manera drástica cuando se vislumbran dificultades, debe ser considerado, a la luz de lo ocurrido en estos casi dos siglos, como una de las causas principales por la cual los países han entrado en moratoria. Una segunda causa común de moratoria, está relacionada con las fluctuaciones de precios de productos que constituyen una parte importante de las exportaciones de un país. Este es el caso del café, el trigo, el cobre, más recientemente, el petróleo y en el pasado el guano. En el caso del café, que es un producto de exportación clave para el Brasil, Colombia y los países centroamericanos, la drástica fluctuación de su precio en los mercados internacionales, ha sido la causa de severas crisis financieras que en muchas oportunidades desembocaron en moratorias. Este ha sido el caso de la caída de los precios del café en 1988 (cuando se registró un descenso del 64 por ciento en la cotización), que llevó al Brasil a su segunda moratoria, y a Guatemala a su quinta cesación de pagos. Del mismo modo, entre 1912 y 1914, el precio del café volvió a caer, estimándose esta vez en un 38 por ciento, lo que nueva-

mente precipitó a Brasil a incurrir en una moratoria.

Lo mismo volvió a suceder en 1929, cuando a pesar de haber establecido Brasil un mecanismo para regular la oferta, la combinación de excedentes de producción y la restricción de la demanda produjeron un nuevo colapso que llevó a estos países a nuevas situaciones de moratoria. De manera más generalizada, se podría decir que la fluctuación de los términos de intercambio ha tenido mucho que ver con las crisis financieras que han experimentado los países deudores, en especial los de Latinoamérica.

Finalmente, se debe mencionar como un fenómeno particular pero de amplio efecto entre los países deudores, la crisis de 1930. Durante este período, todos los países latinoamericanos, con excepción de Argentina, entraron en moratoria. Las características que para los países deudores tuvo esta crisis fueron dramáticas, ya que tuvieron tres componentes que se complementaron con un efecto devastador: en primer lugar, se cortó de manera radical todo nuevo crédito hacia los deudores; en segundo lugar, los países acreedores pusieron en práctica rígidas políticas proteccionistas, como consecuencia de las cuales se redujeron, en algunos casos muy severamente, los volúmenes de exportación de los países deudores; y, finalmente, se produjo un deterioro de los términos de intercambio que redujo aún más los ingresos netos de las exportaciones. Como consecuencia de estos tres elementos, la mayoría de países deudores y especialmente los latinoamericanos, no tuvieron otra salida que recurrir a la suspensión de pagos.

2. Fórmulas de arreglo

Se puede decir que no hay fórmula que se esté analizando actualmente con el propósito de solucionar los problemas de la deuda externa, que no haya sido aplicada con anterioridad. Entre las más utilizadas se tienen:

a El cambio de deuda nueva por deuda vieja a la par

Este ha sido el mecanismo que con mayor frecuencia se ha utilizado para solucionar problemas parciales o totales de moratoria. El hecho de que la deuda vieja fuera rescatada a la par, significaba sin embargo, una ventaja para el inversionista ya que generalmente la deuda había sido adquirida por debajo de la par. Adicionalmente, las características de la deuda nueva eran objeto de negociación, especialmente la tasa de interés, la tasa de descuento a que sería colocada en reemplazo de la anterior y, finalmente, las garantías que respaldaban la nueva emisión. Hay que recordar que, sobre todo en el siglo pasado, la emisión de bonos era respaldada por garantías específicas, por lo que la aceptación de una nueva emisión requería una mejora en relación con la anterior. Para dar un ejemplo, en 1825 México emitió bonos garantizados por los ingresos generales del fisco y una asignación equivalente a la tercera parte de los ingresos de aduana. En 1830, estos bonos fueron reemplazados por otros garantizados con un sexto de los ingresos de las aduanas de Tampico y Veracruz. En 1896 fueron nuevamente reemplazados por bonos garantizados por un quinto de los ingresos de esas aduanas más los ingresos del monopolio del tabaco y los derechos de aduana por la exportación de plata.

Si bien en algunos casos este mecanismo permitió solucionar los problemas de moratoria, se puede decir que no fue un instrumento adecuado para solucionar problemas cíclicos mayores, en cuyo caso sólo permitió ganar tiempo a acreedores y deudores. En las relaciones financieras internacionales contemporáneas, este procedimiento se conoce como Reestructuración (*rescheduling*).

b Cambio de deuda nueva por deuda vieja a descuento

Cuando las crisis de los deudores han sido mayores, las soluciones han requerido una rebaja de la deuda total. Un mecanismo para lograrlo ha sido el cambio de deuda nueva por deuda vieja pero con un fuerte descuento. Un ejemplo de esta modalidad, la tiene México que en 1942 negoció la conversión de una

deuda estimada en US\$ 510 millones, en otra de menos de US\$ 50 millones. Hay que destacar que este arreglo se produce luego de un largo período de conflictos y en el marco de un conjunto de factores geopolíticos que mejoraron la posición negociadora de México, como fueron su rol de proveedor de materias primas vinculado a actividades productivas bélicas, y su condición cada vez más importante de mercado para la producción de los Estados Unidos.

c Compra de deuda con descuento

Esta modalidad consiste en aprovechar el precio de mercado a que se cotiza la deuda de un país, la que generalmente cae vertiginosamente cuando se producen moratorias más o menos largas. El requisito fundamental para hacer uso de este mecanismo es, sin embargo, contar con liquidez internacional con qué realizar las compras. Chile hizo uso de estos mecanismos entre 1935 y 1945, estimándose que recompró en el mercado secundario la tercera parte de sus bonos, a un 15 por ciento de su valor nominal. Hay que señalar que Chile llevó a cabo esta recompra contra la voluntad de sus acreedores que se oponían a ella. Brasil, en el mismo período, recompró alrededor de US\$ 200 millones a valor nominal; no se dispone de información sobre el precio efectivo de compra.

d Cambio de deuda por productos

La experiencia del Perú con el contrato Dreyfus es ilustrativa a este respecto. En 1865 el gobierno peruano otorgó el monopolio de la explotación del guano a los hermanos Dreyfus a cambio de una renta fija por cada tonelada de guano exportada y del pago del servicio de la deuda pendiente.

e Cambio de deuda por inversión

El caso peruano con el contrato Grace es el ejemplo más notable que se ha podido identificar, aunque no se cuenta con una evaluación clara de su resultado. Mediante este contrato se estableció la completa liberación de responsabilidad perua-

na, contraída en las emisiones de bonos de 1869, 1870 y 1872, a cambio de la concesión de la administración de las vías férreas por 66 años, la concesión para la operación de naves en el lago Titicaca y el otorgamiento de la licencia de explotación y colonización de dos millones de hectáreas de tierras.

3 La evolución del marco político institucional

a La posición de los países deudores

La sucesión de conflictos entre deudores y acreedores dio lugar a algunos avances en términos de doctrina, desarrollo de instituciones y la adopción de posiciones políticas por parte de los gobiernos de algunos países, las que sin embargo variaron de crisis en crisis. Los aspectos más notables a destacar en relación con estos puntos y en referencia a los países latinoamericanos son las siguientes:

i La Doctrina Drago

Debe señalarse que a comienzos del siglo pasado los cobros de deudas no atendidas por algún Estado, podían hacerse mediante el uso de la fuerza del estado acreedor. Ha sido ejemplo notable de ello la invasión de México, por fuerzas conjuntas de Inglaterra, España y Francia, que culminó con el establecimiento de una monarquía hereditaria encabezada por el Emperador Maximiliano, y el bloqueo e invasión a Venezuela, por fuerzas combinadas de Alemania e Inglaterra.

Fue como resultado de esta última agresión, que se produjo una oposición de los países latinoamericanos, en especial de Argentina, cuyo canciller Luis María Drago, sostuvo, dentro de una elaboración conceptual muy coherente, que no era aceptable el uso de la fuerza como medio para efectuar cobro de préstamos a un país soberano (ver resumen en la sección sobre Venezuela). La totalidad de países latinoamericanos adoptaron esta doctrina, sin embargo Estados Unidos, que mostró discreta oposición a la intervención armada de

potencias europeas en territorio americano, sugirió que la disputa fuera elevada a tribunales internacionales. La Corte Internacional de la Haya falló en favor del uso de la fuerza por parte de Alemania e Inglaterra. No obstante esta decisión, hoy la Doctrina Drago tiene aceptación casi universal.

ii La relación entre el servicio de la deuda y el comercio.

Esta relación, tan debatida a lo largo de los años, tiene un ejemplo notable en la posición adoptada por Chile en 1931, cuando sus ingresos por exportación de cobre sufrieron una drástica reducción, como consecuencia de la aplicación por Estados Unidos de un arancel de cuatro centavos de dólar por cada libra, que equivalía a un arancel nominal del 70 por ciento. Luego de suspender el pago de la deuda en 1931, Chile presentó a sus acreedores en 1935 una propuesta por la cual limitaba el pago de su deuda a una porción de los impuestos obtenidos por la exportación de cobre y nitratos. Del total de este ingreso, se destinó el 50 por ciento al pago del servicio de la deuda y la parte restante, a la recompra de la deuda en el mercado secundario. De este modo, el servicio que alcanzaba un nivel anual de US\$ 41 millones, quedó reducido a US\$ 4 millones.

iii La posición conjunta latinoamericana

Si bien ésta ha sido una aspiración permanente, no se encuentran en el período considerado, casos concretos donde se haya podido llegar a una posición conjunta. Por el contrario, la constante ha sido el esfuerzo aislado de cada país por conjugar sus problemas y difundir sus intereses, prescindiendo de los demás. Se ha encontrado como excepción, una iniciativa oficial por parte de México. En 1933 en la reunión de la Unión Panamericana, el representante mexicano propuso una moratoria conjunta de la deuda latinoamericana y solicitó un esquema de repagos vinculado a la capacidad de pago de cada país. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo acogida.

b La posición de los acreedores

La necesidad de agotar todos los medios posibles a fin de recuperar sus inversiones, llevó a los acreedores del siglo pasado a la creación de instituciones que les permitieran ejercer presiones sobre los deudores contando, algunas veces, con el apoyo militar de sus gobiernos (es ilustrativo el caso venezolano de 1902).

La primera de estas instituciones fue creada en Inglaterra en 1868 bajo el nombre de *British Corporation of Foreign Bondholders*, como un primer intento de organización de los inversionistas ingleses. Ella fue reconstituida en 1898, bajo el nombre de *Council of the Corporation of Foreign Bondholders*. El mismo año fue creada una entidad similar en Francia bajo el nombre de *Association Nationale des Porteurs Francais de Valeurs Mobilières*, que fue reconocida como entidad pública en 1924. Posteriormente, en 1927, se creó en Alemania una institución privada destinada a proteger los intereses de los ciudadanos germanos tenedores de bonos cuya presencia vino a sumarse a entidades existentes con fines comunes.

II. Principales experiencias por países

1. México

Luego de haber conseguido su Independencia, México ingresó a una etapa de reorganización del aparato administrativo que había heredado. Como parte de dicho proceso, en 1822 se anularon las obligaciones que tenía con España y otras posesiones españolas, debido a la disolución de los vínculos políticos a que había dado lugar la guerra de la independencia. El considerable gasto de recursos que significó la guerra, el desorden de las cuentas fiscales derivado de la misma y la reducción del dinamismo de la economía, generaron fuertes restricciones para afrontar exitosamente el pago de los gastos del erario público, urgido de un adecuado equipamiento militar en previsión de intentos españoles de reconquista¹. A los pocos años de

alcanzar su condición de nación independiente, las autoridades mexicanas intentaron infructuosamente lograr acceso al mercado internacional de capitales, representado, entonces, por el mercado de Londres. Sus esfuerzos tuvieron respuesta recién a partir de 1824, en que México emitió bonos por 3.200.000 libras al 5 por ciento de interés, negociados al 50 por ciento de su valor nominal con los banqueros Goldschmidt y colocados en el mercado a 58 por ciento; lo que arrojó un producto neto de 1.139.660 libras para el gobierno mexicano, una vez deducidas las comisiones y gastos administrativos de la emisión que incluían, al igual que en caso siguiente, una retención por el servicio de intereses de los primeros dos años. El mismo fue seguido en 1825 por una emisión de bonos por 3.200.000 libras. Ambas colocaciones fueron respaldadas con la disponibilidad de los ingresos generales y una asignación especial equivalente a la tercera parte de los ingresos de aduana².

A los pocos años de realizadas estas operaciones México enfrentó sus primeras dificultades para cumplir con sus compromisos de pago, ya que una vez agotadas las retenciones realizadas por los banqueros para atender el servicio de la deuda de los primeros años, en octubre de 1827 se declaró la primera moratoria mexicana. Esta se atribuyó a la escasez de recursos fiscales impuesta por la necesidad de sofocar guerras civiles, agudizada por los gastos que se debieron realizar para combatir el desembarco español en Tampico. El primer intento de solucionar la moratoria y acceder nuevamente al mercado de capitales fue realizado en 1830, año en que se acordó la capitalización de los intereses atrasados, los que serían reemplazados por una nueva emisión de bonos que empezaría a vencer en 1831. El pago de los mismos provendría de la aplicación de un monto equivalente a un sexto de los ingresos de las aduanas de Tampico y Veracruz, lo cual fue cumplido únicamente un año.

La Revolución de 1832 impidió el cumplimiento del acuerdo alcanzado con los acreedores dos años antes, ya que los recursos previstos para el

pago de la deuda externa fueron destinados a gastos internos, realizándose pagos al exterior de manera intermitente, hasta que en 1835 éstos fueron suspendidos totalmente. Este ciclo de endeudamiento y moratoria se solucionó en 1837 mediante la conversión de los bonos anteriores por bonos nuevos en un monto equivalente a 9.247.373 libras, siendo la mitad de los mismos definidos como "activos" (que empezarían a devengar y percibir intereses inmediatamente) y el resto como "diferidos" (que empezarían a generar pago de intereses recién después de diez años), estableciéndose como garantía de ambos la sexta parte de los ingresos de las aduanas de Veracruz y Tampico. Pese a la conversión efectuada en 1837, el gobierno mexicano no pudo servir adecuadamente los bonos "activos", lo que determinó en 1842 la capitalización de los intereses atrasados de común acuerdo con los acreedores, los que exigieron que su participación en los ingresos de las aduanas se incrementara a una quinta parte. Bajo este esquema continuó efectuándose el servicio de los bonos, hasta 1844, año en que México cesó nuevamente el pago de su deuda.

En 1846, el gobierno mexicano logró un nuevo acuerdo con sus acreedores consistente en una nueva conversión de sus títulos de deuda, lo que redujo la misma de 11.204.318 libras a 8.106.332 libras. Los bonos "activos" (incluyendo sus atrasos) fueron reemplazados por bonos nuevos con un 10 por ciento de descuento, mientras los diferidos fueron convertidos en otros con un descuento de 40 por ciento.

El acuerdo alcanzado permitió a México colocar ese mismo año, en el mercado de Londres, una nueva emisión de bonos por 2.135.318 libras destinada básicamente a cubrir gastos internos. Estos bonos, junto con los emitidos para la conversión, fueron garantizados por la continuación de la hipoteca sobre la quinta parte de los ingresos de aduanas, añadiéndose el ingreso del monopolio del tabaco y los derechos de aduana por las exportaciones de plata, como compensación por la reducción del valor nominal de los adeudos.

Entre 1846 y 1848, México entró en guerra con Estados Unidos por la anexión de Texas. Estados Unidos pagó a México US\$ 15 millones como compensación, y asumió parte de las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos al gobierno mexicano por un monto no mayor a US\$ 3.250.000. Como consecuencia del ingreso de nuevos recursos, los tenedores de bonos realizaron una continua campaña de presión sobre el gobierno mexicano, exigiendo prioridad en el pago. En 1851 se realizó una conversión adicional a nuevos bonos por un monto de 10.241.650 libras, al 3 por ciento de interés, garantizados por el 25 por ciento de los aranceles de importación y el 75 por ciento y el 5 por ciento de los derechos de exportación en los puertos del Pacífico y el Golfo de México, respectivamente, incluyendo el derecho de los acreedores de mantener agentes para el cobro directamente en las aduanas. A partir de entonces, México se vio presionado frecuentemente por los gobiernos de Gran Bretaña, España y Francia, en representación de sus ciudadanos, que aducían haber sido perjudicados en su persona o propiedad, como consecuencia de los actos derivados de la guerra de independencia. Entre 1851 y 1853 México firmó con los tres países las llamadas "Convenciones" que eran reconocimientos de los adeudos a sus ciudadanos, que fueron pagados con intermitencias y muy esporádicamente.

La guerra civil desatada en 1858 entre Benito Juárez y el General Zuloaga (sucedido luego por Miramón) puso una vez más en aprietos las ya precarias finanzas públicas del país, hasta que en mayo de 1861 Juárez declaró la suspensión, por un año, de los pagos de la deuda externa, prorrogada por dos más en julio del mismo año. Se justificó esta medida con el hecho que su cumplimiento hubiera demandado el 75 por ciento de los ingresos de aduana (que constituían la parte principal de los ingresos fiscales), impidiendo afrontar los gastos de pacificación y reconstrucción del país.

La actitud mexicana fue respondida con continuas presiones británicas que desembocaron en la invasión militar, conjuntamente con Francia y

España, en enero de 1862. En 1863, la fuerza militar francesa (que se había constituido en la principal fuerza de invasión) tomó la capital, deponiendo a Juárez y estableciendo en 1864 una monarquía hereditaria encabezada por el Príncipe Maximiliano.

Maximiliano solucionó en 1864 la moratoria de los bonos emitidos en 1851. El ejército francés se retiró de México en 1866, dejando a Maximiliano en el poder. Al año siguiente las fuerzas mexicanas al mando de Benito Juárez derrotaron al Imperio, reestableciendo la República.

Como era previsible, Juárez repudió las obligaciones financieras contraídas por Maximiliano mientras estuvo en el poder y desconoció los acuerdos que él mismo había suscrito años antes con Francia, España e Inglaterra (las ya mencionadas Convenciones), como respuesta al reconocimiento que dichos países habían realizado de un gobierno "usurpador".

En el período comprendido entre 1870 y 1866 se realizó un conjunto de negociaciones infructuosas entre el gobierno mexicano y sus acreedores, donde existieron fuertes discrepancias. La situación de moratoria de las finanzas mexicanas fue solucionada en 1886, recurriéndose nuevamente al ya familiar proceso de conversión de bonos antiguos por nuevos. En 1888 se solucionó finalmente el ciclo de endeudamiento iniciado con los préstamos de la segunda década del siglo XIX. Respondiendo al surgimiento del mercado norteamericano como una importante fuente alternativa de capitales, en 1904 se emitieron bonos por un monto equivalente a US\$ 40 millones en Estados Unidos y Europa, que fueron cotizados en el mercado en porcentajes superiores al 90 por ciento de su valor nominal, dada la mejora de la calidad crediticia de México como consecuencia del descubrimiento de petróleo en 1901. Este préstamo fue destinado, en parte, a redimir obligaciones anteriores, tanto internas como externas, pero principalmente, a la construcción de obras públicas, actividad muy fomentada durante el gobierno de Porfirio Díaz.

En 1910, México colocó una nueva emisión de bonos en el mercado

internacional de capitales. La colocación del resto de bonos fue abruptamente suspendida por el advenimiento de la Revolución Mexicana en 1910.

Luego de depuesto Porfirio Díaz, Francisco Madero asumió el poder en medio de un proceso de rebeliones regionales, cuyo combate demandaba un importante gasto fiscal. En esta circunstancia el gobierno negoció diversos préstamos. Sin embargo, los intentos de sofocar las rebeliones no tuvieron éxito, siendo derrotado Francisco Madero. En 1913 asumió el poder el General Victoriano Huerta obteniendo el reconocimiento político de la mayoría de los gobiernos europeos, pero no el de los Estados Unidos. Huerta enfrentó las mismas dificultades financieras que en su momento tuvo el asesinado Madero, solucionándolas, parcialmente, mediante la emisión de bonos del Tesoro por 16.000.000 libras en varias series, a través de un grupo internacional de bancos y garantizada, una vez más, con los ingresos derivados de las operaciones de comercio exterior. Como era de esperarse, las obligaciones financieras derivadas de esta nueva emisión no pudieron ser cubiertas al año siguiente, decretándose en enero de 1914 la suspensión del servicio, tanto de la deuda interna como de la externa. La convulsión política prosiguió hasta 1920 en que el General Alvaro Obregón depuso a Carranza, iniciando un proceso de mayor paz pública. Como parte del mismo, en 1922 México suscribió un acuerdo de reconocimiento de deuda con sus acreedores. Si bien el esquema de refinanciación aplicado en ese entonces es bastante complejo no tuvo vigencia más que por 18 meses, pues en junio de 1924 el gobierno mexicano suspendió una vez más el servicio de la deuda por los gastos que demandaron la supresión de rebeliones regionales. Al año siguiente el gobierno mexicano negoció un nuevo acuerdo de refinanciación, pero esta vez excluyendo las deudas originales de la Compañía Nacional de Ferrocarriles responsabilizándose, únicamente, por la deuda gubernamental. En 1929 se suspendieron nuevamente los pagos.

Con el advenimiento de la crisis

mundial de los años 30, México continuó en situación de moratoria. Al decir de Marilyn Skiles³, en los años 30 México adoptó una postura beligerante con sus acreedores, que se inició en realidad en enero de 1929, cuando el gobierno publicó una declaración vinculando el pago de la deuda externa con la capacidad de pago de México, así como con la necesidad de satisfacer sus obligaciones internas.

La continuación de dicha política fue evidente en la reunión de la Unión Panamericana en 1933, en la cual los representantes mexicanos propusieron una moratoria conjunta de la deuda de la región, criticaron el proceso de endeudamiento latinoamericano, solicitaron esquemas de repago vinculados a la ya señalada capacidad de pago y demostraron la capitalización de los atrasos⁴.

En 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se decretó la expropiación de las concesiones y propiedades de las compañías petroleras, cuyas reclamaciones se añadieron a las pendientes vinculadas a los adeudos de la Reforma Agraria, reclamos de ciudadanos norteamericanos por daños en su propiedad durante la Revolución, así como reclamos de otras acreencias externas.

Las mismas fueron solucionadas mediante el acuerdo suscrito en 1942 entre México y el Comité Internacional de Banqueros, propiciado por factores políticos vinculados a la Segunda Guerra Mundial, y a la importancia económica que México adquirió entonces para Estados Unidos, tanto como mercado para sus productos, cuanto como productor de insumos a ser empleados en actividades productivas vinculadas a la guerra.

De esta manera, la deuda mexicana estimada para 1942 en US\$ 510 millones (compuesta de US\$ 231 millones de principal y el resto de intereses) fue convertida en algo menos de US\$ 50 millones, solucionándose así la situación de moratoria vigente desde 1914. En 1963, luego de casi 50 años de alejamiento, México retornó a los mercados financieros internacionales emitiendo en el mercado norteamericano cuatro series de bonos por US\$ 40.000.000 a través de un sindicato liderado por

Kuhn Loeb y First Boston Corporation. Habrían de transcurrir otros 20 años para asistir, nuevamente, a un proceso de moratoria de la deuda externa mexicana, con el anuncio oficial, el 20 de agosto de 1982, de la suspensión del repago del principal de su abultada deuda externa, hecho que dio inicio a la crisis actual de la deuda externa latinoamericana.

2. Brasil

Como producto de la invasión de España y Portugal durante las guerras napoleónicas de los primeros años del siglo XVIII, la casa real de este último país se trasladó a Río de Janeiro, contando con el apoyo de Inglaterra.

En 1822 Don Pedro, cuya condición de Regente había sido mantenida cuando la corte retornó a Portugal, proclamó la independencia de Brasil, convirtiéndolo en Imperio, y proclamándose emperador del mismo bajo el nombre de Pedro I. Dos años después inició las negociaciones para emitir por vez primera, bonos en el mercado británico.

Sin embargo, la acumulación de déficits comerciales por varios años, producidos en gran medida por la caída en los términos de intercambio, determinó que en 1827 Brasil no pudiera pagar los intereses de los bonos emitidos en 1824, cayendo en la misma situación de moratoria en que estuvieron la mayoría de los países latinoamericanos entre 1825 y 1830. No obstante, su situación se solucionó rápidamente en 1829 (siendo el primer país latinoamericano en superar la moratoria en ese entonces) mediante la emisión de bonos por 400.000 libras al 5 por ciento de interés, a fin de cubrir el pago de los intereses atrasados. La solución de sus dificultades financieras le permitió al Brasil, volver a captar capitales en el mercado británico. Luego de cumplir puntualmente con sus pagos por más de diez años, Brasil regresó al mercado británico a concertar nuevos préstamos y a realizar operaciones de conversión de bonos antiguos próximos a vencerse. Entre 1858 y 1889, el país realizó un conjunto de 11 emisiones en Gran Bretaña, por un monto global de 58.2 millones de libras.

El segundo conflicto entre Brasil y el mercado internacional de capitales ocurrió en 1898, cuando el total de las emisiones brasileñas alcanzaba cerca de 37 millones de libras. En ese año Brasil experimentó un drástico deterioro en sus términos de intercambio, debido al descenso de 64 por ciento en la cotización de sus exportaciones de café, lo que causó una agudización de la crisis cambiaria y fiscal que se venía observando desde comienzos de la década, y trajo como consecuencia, la segunda moratoria en la historia brasileña. El conflicto con los acreedores fue solucionado ese mismo año mediante la adopción de un esquema similar al aplicado por Argentina en 1891. Se emitió una nueva serie de bonos al 5 por ciento por 10 millones de libras, que arrojaron un efectivo alrededor de 8 millones de libras una vez deducidas las comisiones y los gastos de los intermediarios, lo que se utilizó para suspender el pago de intereses por tres años y los de amortización por diez años. Esta emisión fue garantizada con los ingresos de la aduana de Río de Janeiro, estableciéndose, además, la necesidad de adoptar un programa de austeridad, centrado en el retiro de la circulación de importantes montos de moneda brasileña. Con estas medidas se soluciona la segunda crisis de la deuda externa brasileña.

En los primeros años del siglo XX, algunos estados brasileños contrajeron préstamos, tanto para la ejecución de obras públicas y ferrocarriles en sus circunscripciones, como para financiar un mecanismo de sostenimiento del precio internacional del café que se creó.

El advenimiento de la Primera Guerra Mundial y la consecuente reorientación de la economía mundial hacia actividades vinculadas a la industria bélica, originó una drástica reducción en la demanda internacional de café y la consecuente disminución de su cotización. Igualmente, en ese mismo año Brasil no pudo colocar emisiones adicionales de bonos, viéndose reducido drásticamente el ingreso de nuevos capitales, cuyo efecto reforzó la tendencia depresiva inicial.

Como consecuencia de ambos factores, la economía brasileña entró

en dificultades, decreciendo su producción interna y sus exportaciones, lo que desembocó en una nueva situación de moratoria. En 1914 se diseñó un segundo esquema de restructuración de la deuda brasileña, suspendiéndose nuevamente el pago de los intereses por los siguientes tres años y procediendo a su consolidación en una nueva serie de bonos por 14.502.396 libras, al mismo tiempo que se postergaron los pagos de amortización por un período de trece años. Entre 1925 y 1929, Brasil fue un activo participante en el mercado norteamericano de capitales. La política de sostén del precio internacional del café entró en crisis en 1929, como resultado de dos factores: alteraciones en la demanda mundial y apreciables excedentes de café brasileño provenientes de cosechas sumamente favorables a fines de los años veinte. De esta manera, el precio de ese producto cayó rápidamente hacia 1930, originando un apreciable deterioro en los términos de intercambio, que para 1931 habían descendido en cerca de 45 por ciento⁵. Ese mismo año, Brasil dispuso la suspensión de los pagos de su deuda externa, emitiendo entre 1931 y 1933 bonos al 5 por ciento de interés, a cuenta de los pagos a efectuarse en dicho período por los bonos de deuda pública. En 1934 Brasil anunció un esquema de repago de su deuda, que le permitiría solucionar la moratoria. Dicho plan establecía un cronograma de ajuste por tres años, a lo largo de los cuales se fijaban prioridades de pago a los diferentes títulos de deuda externa. La prioridad la tendrían los bonos de deuda gubernamental (mantenidos principalmente por inversionistas británicos) que serían servidos en su totalidad, hasta llegar a los bonos emitidos por algunos estados y municipalidades (concentrados en tenedores de bonos norteamericanos) que permanecerían impagos. El acuerdo incluía también la posibilidad de recompra de los bonos en el mercado secundario, realizándose solamente algunas operaciones debido a la escasez de divisas. El mecanismo de repago diseñado en 1934 fue mantenido hasta 1937,

año en que Brasil suspendió unilateralmente el servicio de su deuda externa, la cual fue solucionada recién en 1944 a través de una reducción del monto del principal adeudado, con dos opciones para los tenedores de bonos. En la primera opción, los bonos mantendrían su valor nominal, pero la tasa de interés sería reducida y el período de amortización cubriría un período de 35 años desde la fecha del acuerdo. Bajo la segunda alternativa, que fue preferida por la mayoría de acreedores, se redujo el valor nominal de los bonos gubernamentales al 80 por ciento de su valor nominal, aplicándose un descuento de 50 por ciento al resto de bonos de deuda, reduciéndose la tasa de interés de ambos tipos de bonos a 3.4 por ciento mientras el plazo de amortización cubriría 35 años. Adicionalmente, esta opción presentaba como atractivo el otorgamiento en efectivo de US\$ 75 a US\$ 175 por cada US\$ 1.000 en bonos, así como el hecho que el gobierno central asumía las obligaciones de los gobiernos locales y regionales. Así, según Eduardo Zalduendo, la deuda brasileña se redujo de un estimado de US\$ 1.300 millones en 1931 a alrededor de US\$ 600 en 1946. Posteriormente, la deuda externa brasileña enfrentó tres procesos de renegociación: en 1962, 1964 y 1982.

Recientemente, como consecuencia de la considerable expansión del consumo y de las importaciones, así como un proceso paralelo de reducción de las exportaciones gracias a las consecuencias iniciales del Plan Cruzado aplicado a partir de 1986, en los primeros meses de 1987 Brasil vio reducida significativamente su disponibilidad de recursos externos. Ello originó la adopción de una moratoria unilateral en los pagos de la deuda externa en febrero de 1987, situación que fue solucionada, al menos coyunturalmente, en los últimos meses de dicho año mediante la adopción de un nuevo préstamo de la banca acreedora por US\$ 3.000 millones, que sería destinado a pagar intereses atrasados.

3. Argentina

Las experiencias en materia de deuda externa de la República

Argentina se inician en el año 1816 con un intento por conseguir US\$ 2 millones del mercado norteamericano, que se frustró por el deseo del gobierno de ese país de mantener su neutralidad en las guerras de independencia americanas. Los resultados fueron mejores en 1824, cuando la provincia de Buenos Aires emitió bonos por 1.000.000 de libras, al 6 por ciento de interés, en el mercado británico, utilizando los servicios de la casa Baring, con el fin de obtener recursos para realizar obras de infraestructura. La emisión estaba garantizada de manera general por los bienes, rentas y tierras de esa provincia, y los recursos fueron utilizados en colocaciones internas de corto plazo, hasta que en 1826 se emplearon para formar el capital del Banco Nacional y afrontar los gastos derivados de la guerra con el Brasil. Sin embargo, las dificultades derivadas de esta guerra impidieron disponer de los recursos suficientes para atender su servicio y, en 1827, no pudo ser cubierto el tercer pago, iniciándose el ciclo de moratorias de la República Argentina.

Entre 1830 y 1843 se efectuaron un conjunto de negociaciones sobre esquemas alternativos de repago de los adeudos, pero con resultados infructuosos, hasta que en 1844 se acordó realizar pagos mensuales de 1.000 libras a la casa Baring como muestra de buena voluntad, los cuales fueron suspendidos al año siguiente debido al bloqueo establecido por Francia e Inglaterra, siendo reasumidos posteriormente en 1848, luego del retiro de la flota extranjera. Este problema se solucionó en 1857, mediante el proceso de conversión de los bonos viejos por una nueva emisión de bonos diferidos.

Entre 1865 y finales de los 80, Argentina registró diversas emisiones de bonos. Sin embargo, a partir de 1889 las emisiones de títulos argentinos fueron recibidas más fríamente en el mercado internacional de capitales, lo que se reflejó en un sustancial descenso en el precio de los bonos. En 1890 se registró un drástico descenso en la cotización internacional de cereales que ocasionó una brusca contracción de los ingresos fiscales argentinos, imposi-

ibilitando el servicio adecuado de la deuda externa. Ello motivó, a su vez, la crisis financiera de la casa Baring, fundada en 1772, que poseía una preciable cantidad de valores argentinos con dificultades de pago (sobre-exposición, según Fishlow⁶), lo que limitó la capacidad de esta casa financiera de cumplir sus obligaciones con terceros. La imposibilidad argentina de redimir de inmediato los bonos poseídos por Baring a fin de evitar su quiebra, fue solucionada mediante la intervención del Banco de Inglaterra en noviembre de 1890, que garantizó las obligaciones de Baring a fin de prevenir un colapso financiero mayor. Dicha imposibilidad se aprecia claramente en las estimaciones de Fishlow⁷ para la economía argentina en 1891. De acuerdo a las mismas, los pagos del servicio de la deuda pública absorbían el 100 por ciento de los ingresos fiscales y el 59 por ciento de las exportaciones, poniendo en evidencia la incapacidad de afrontar las obligaciones.

Una vez resuelto el problema de la casa Baring quedaba por solucionar la situación de la moratoria argentina, para lo cual fue formado un comité internacional de banqueros encabezado por Lord Rothschild. Dicho comité consideró tres alternativas⁸: la necesidad de aplicar reformas inmediatas en la economía argentina, un programa de ajuste aunado al moderado financiamiento para mantener los pagos al día, o, una nueva emisión de bonos para convertir las deudas anteriores. En los primeros meses de 1891 se optó por la última alternativa, emitiéndose nuevos bonos por 15.000.000 libras a fin de canjearlos, a la par, por los antiguos. El mencionado acuerdo incluía, además, la continuación del repago del principal, la consolidación de los intereses adeudados y la suspensión del pago de los mismos hasta 1893, período en el cual Argentina evitaría realizar nuevas operaciones crediticias. Sin embargo, dicho plan no fue exitoso debido a la continua oposición política que generó en Argentina, así como por la "inadecuada transferencia de recursos" implícita en el acuerdo, según Fishlow. Su diagnóstico se sustenta en que el alivio temporal fue concedido a costa de un mayor endeuda-

miento, lo cual no aseguraba una continua afluencia de nuevos capitales que como en 1894 según Zaldueño (julio de 1893 según Fishlow), se firmó el llamado "Arreglo Romero" con contemplaba la reducción del pago de intereses en un promedio de 30 por ciento y la suspensión del pago de los mismos hasta 1898, mientras las amortizaciones comenzarían a ser pagadas a partir de 1901.

El surgimiento de Estados Unidos como fuente importante de financiamiento externo a partir de los primeros años del siglo XX, fue aprovechada por Argentina, que realizó operaciones financieras especialmente de corto plazo, con bancos norteamericanos.

En 1928 Argentina se enfrentó nuevamente con una reducción del precio de sus exportaciones de trigo, que se estima alcanzó al 30 por ciento. Simultáneamente, sufrió la reducción masiva del flujo de capitales externos, al igual que el resto de países latinoamericanos. Sin embargo, ello no impidió que Argentina cumpliera puntualmente con la totalidad del servicio de su deuda gubernamental con acreedores norteamericanos.

En el caso de la deuda externa contraída con Inglaterra, las dificultades fueron solucionadas mediante la adopción de un conjunto de acuerdos entre los países (Tratado Roca-Runciman de 1933), que estipulaban que el superávit comercial que obtenía Argentina en sus transacciones con Inglaterra, sería retenido en este último país, para afrontar los pagos de los bonos argentinos mantenidos por súbditos británicos. Los mencionados convenios estipulaban que si Argentina no cumplía el principio de bilateralidad implícita en los mismos, se vería enfrentada a drásticas represalias comerciales británicas⁹.

La experiencia singular de Argentina en el contexto de los años treinta, destaca en relación al comportamiento del conjunto de países latinoamericanos en el mismo período.

Según Díaz Alejandro¹⁰, la peculiaridad del comportamiento argentino estuvo relacionada, por un lado, con su abundante disponibilidad de oro, considerada como una

de las más altas del mundo en ese entonces, fortalecidas con el incremento en el precio internacional del oro durante los años 30, por otro lado, el hecho que porciones significativas de los bonos de la deuda externa eran mantenidos por ciudadanos argentinos.

En 1936 se inició un proceso de recompra de los bonos de la deuda externa, que se repitió en 1944 y 1946, para aprovechar la caída de las tasas de interés. Simultáneamente, parte de la deuda externa entonces vigente, fue convertida en obligaciones internas. De este modo, Argentina prosiguió sin dificultades significativas sus relaciones con los mercados financieros internacionales hasta fines de esta década. A comienzos de los cincuenta, sin embargo, Argentina comenzó a acumular atrasos en sus deudas comerciales con bancos y proveedores norteamericanos. Las reservas, que se habían incrementado durante la guerra se utilizaron para pagar la deuda externa, cancelar la compra del sistema ferroviario a los inversionistas ingleses y para cubrir el déficit de la balanza de pagos. Con el fin de pagar los atrasos a los acreedores norteamericanos, en 1950 el Eximbank de los Estados Unidos otorgó un crédito de US\$ 125 millones a un consorcio de bancos argentinos. En 1956, las tenencias de divisas hacían sumamente difícil atender los pagos de servicio de la deuda, especialmente de los años 1956 y 1957, lo que creó la necesidad de plantear un proceso de reestructuración de la deuda externa. Para llevar a cabo la negociación de esta reestructuración se dio origen al llamado "Club de París", donde participaron los principales acreedores con la excepción de los Estados Unidos que no participó en esta primera reunión, en gran medida porque el crédito de 1950 del Eximbank había refinanciado los créditos norteamericanos.

En 1959 Argentina realizó su primer acuerdo de *Stand-by* con el Fondo Monetario Internacional por un monto de US\$ 100 millones, que estuvo acompañada por otras operaciones crediticias destinadas en conjunto a apoyar al intento de estabilización económica que realizaba el gobierno. Dichas operaciones incluyeron: la

extensión por parte del Tesoro de los Estados Unidos del plazo de repago de un crédito por US\$ 50 millones, un crédito por US\$ 75 millones por parte de un consorcio de 9 bancos norteamericanos y un crédito de igual monto proporcionado por un consorcio de 54 bancos europeos. El desembolso del crédito europeo estaba específicamente condicionado al *Stand-by* con el FMI.

A partir de 1961, Argentina regresó al mercado internacional de bonos públicos, prosiguiendo con emisiones adicionales hasta llegar al rápido crecimiento de su deuda externa a partir de los años 70. Una nueva situación de moratoria fue la observada como consecuencia de la guerra con Gran Bretaña por la posesión de las Islas Malvinas. Como parte de dicho conflicto, Inglaterra inmovilizó los depósitos propiedad de argentinos, medida que tuvo como represalia la suspensión de los pagos de deuda a los acreedores británicos. Dicho proceso no hizo más que iniciar el conjunto de dificultades que enfrenta Argentina en el mercado internacional de capitales como consecuencia de la nueva crisis de deuda de los años 80.

4. Venezuela

Venezuela fue el primero de los tres países de la Gran Colombia que solucionó sus dificultades con el mercado financiero internacional, pero fue el segundo en relación a los países latinoamericanos después de Brasil¹¹. En 1841, logró un acuerdo con sus acreedores consolidando el principal con los intereses atrasados en una nueva emisión de bonos por 3.776.793 libras.

A los pocos años de alcanzada esta solución, nuevamente Venezuela enfrentó dificultades con el mercado internacional de capitales. En 1847, asumió el poder José Tadeo Monagas quien inició el período que se dio en llamar de la "Oligarquía Liberal". Como parte de su política declaró la moratoria de la deuda externa en dicho año, la que esta vez duró cerca de 15 años, a lo largo de los cuales los acreedores británicos realizaron un conjunto de presiones a fin de lograr un acuerdo. Esta moratoria concluyó en 1862

mediante el reconocimiento venezolano de los montos adeudados, la hipoteca del 55 por ciento de los ingresos de aduana y la emisión de una nueva serie de bonos al 6 por ciento de interés por 1 millón de libras, colocada en el mercado al 63 por ciento de su valor par. Al año siguiente se hizo patente el descontento de los acreedores británicos en relación al acuerdo, que alegaban que debido al significativo volumen del contrabando, la recaudación de aduanas era exigua y, consecuentemente, la recuperación del capital invertido era muy lenta. Años después, surgieron dificultades con un distinto tipo de acreedores británicos, que exigían ser indemnizados como consecuencia de los daños sufridos por sus propiedades durante las guerras civiles. Según Zaldueño, en 1865 Venezuela firmó un acuerdo con los representantes británicos reconociendo una deuda de 70.000 libras. Cuatro años después, se firmó un segundo acuerdo, esta vez por 50.000 libras. Sin embargo, el servicio de ambas deudas era frecuentemente suspendido, con la desventaja adicional para los acreedores, que el gobierno venezolano no reconocía los intereses atrasados. Simultáneamente, Venezuela concertó acuerdos similares con Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña, entre otros. El incumplimiento venezolano de dichas obligaciones originó en 1886, la ruptura de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. Posteriormente, a fines del siglo XIX, el recrudecimiento de los conflictos políticos nacionales obligó a la cesación de los pagos tanto de la deuda externa contraída en el mercado británico como de obligaciones con comerciantes alemanes. De esta manera, Alemania e Inglaterra (a las que después se les unió Italia), realizaron presiones conjuntas, y previa la presentación de un ultimatum al gobierno, actuaron militarmente contra Venezuela, bloqueando y bombardeando sus principales puertos. Según Feis¹², las reclamaciones británicas involucraban el repago de bonos de deuda en moratoria, contratos incumplidos, reparaciones por propiedades dañadas durante la guerra civil, así como el asalto a

barcos ingleses. Alemania incluía motivos similares poniendo especial énfasis en la moratoria sobre los bonos de una deuda emitida en el siglo XIX en dicho mercado para financiar la construcción de ferrocarriles.

Frente a esta agresión, surgió la oposición de las repúblicas sudamericanas, en especial de Argentina, que a través de su canciller Luis María Drago, señaló lo siguiente (que en adelante sería conocida como la "Doctrina Drago"): "El capitalista que proporciona dinero a un Estado extranjero siempre tiene en cuenta los recursos de ese país y la mayor o menor posibilidad de que las obligaciones se cumplan sin problemas... También el acreedor sabe que hace un contrato con una entidad soberana y es una calidad inherente a toda soberanía que contra ella no se realizará un procedimiento ejecutivo ya que tal forma de recaudación comprometería su verdadera existencia invalidando la independencia y la acción del respectivo gobierno. El cobro impetuoso e inmediato de una deuda a través del uso de la fuerza es un elemento que solamente puede traer la ruina de las naciones débiles y la absorción de sus gobiernos por los poderosos de la tierra... la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea"¹³. Estados Unidos mostró su discreta oposición a la intervención armada de las potencias europeas en territorios americanos, sugiriendo que la disputa sea llevada a tribunales internacionales. Así el Tribunal de la Haya falló en favor del uso de la fuerza por parte de Inglaterra y Alemania, pero al mismo tiempo redujo las acreencias de US\$ 40 millones a US\$ 8 millones. Posteriormente a la fijación de los términos del acuerdo, Venezuela rompió relaciones con Estados Unidos, lo cual la alejó de su mercado de capitales y de la considerable expansión del crédito norteamericano de los años 20. Para ese entonces (específicamente 1913), Venezuela registraba obligaciones por 4.228.720 libras con el mercado británico.

5. Estados Unidos

A los pocos años de adquirir su independencia de Gran Bretaña en 1776, las trece ex-colonias norteamericanas pagaron alrededor de 15 millones de libras a la Corona Británica, a manera de cancelación de sus deudas anteriores¹⁴. Posteriormente, el colapso observado en el mercado británico de capitales entre 1825 y 1830 como consecuencia de la masiva cesación de pagos de los países latinoamericanos, originó la reorientación de los inversionistas británicos hacia los Estados Unidos, cuyo dinamismo en la actividad algodonera generaba crecientes y buenas expectativas. El advenimiento de la crisis financiera de 1836 en Estados Unidos e Inglaterra, originó la abrupta reducción del flujo de capitales británicos hacia Norteamérica, sentando las bases de la moratoria declarada años después por algunos estados norteamericanos que habían colocado bonos en el mercado británico y francés. En 1839, Mississippi cesó parcialmente en el pago de sus obligaciones alegando violaciones constitucionales, lo que fue seguido prontamente por Louisiana. Este proceso continuó y entre 1841 y 1842 nueve estados se encontraban en moratoria de su deuda externa. Michigan repudió completamente su deuda, y Florida señaló que su carácter de territorio federal no le concedía capacidad legal para contraer deuda externa. En cambio, Indiana, Illinois, Arkansas, Pennsylvania y Maryland, suspendieron el servicio de sus deudas respectivas, pero sin incurrir en el desconocimiento de sus obligaciones. Posteriormente, la cesación de pagos fue solucionada mediante el respaldo del Gobierno Federal, con la excepción de Michigan, Louisiana y Florida que la repudiaron. El inicio de la guerra civil encontró a algunos estados sureños en una situación de descrédito en los mercados internacionales debido al anterior repudio de sus obligaciones, lo que dificultó las gestiones para obtener recursos con que atender las necesidades financieras impuestas por la guerra civil. No obstante, la Confederación de Estados del Sur realizó una emisión de bonos por 3

millones de libras, principalmente en el mercado de París, debido a las dificultades de obtener recursos mediante la exportación de algodón por el bloqueo naval de los puertos sureños. Dichas dificultades se agudizaron ante el avance del ejército nortero y en marzo de 1865 (un mes antes de la finalización de la guerra), la Confederación suspendió el pago de su deuda externa. Según Zaldueño, en los 20 años posteriores a la Guerra Civil, la calidad crediticia de Estados Unidos se mantuvo deteriorada debido, entre otras razones, a los públicos consejos que en 1869 dio el Presidente Andrew Johnson sobre la necesidad de repudiar la deuda externa. De acuerdo con la misma fuente, en 1883 existían un total de diez estados sureños que mantenían la moratoria en sus acreencias externas.

Desde fines del siglo XIX e inicios del XX, Estados Unidos desplazó a Gran Bretaña como proveedor de capitales y acreedor internacional. El deterioro del Imperio y las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, obligaron a Inglaterra a abandonar el rol preeminente que ocupó en la economía mundial durante la mayor parte del siglo XIX. En su reemplazo, emergió los Estados Unidos que luego de la Primera Guerra Mundial asumió el rol de actor principal, tanto a nivel de acreencias gubernamentales con los aliados europeos como en relación al

flujo de capitales privados dirigidos en especial hacia emisiones de bonos gubernamentales latinoamericanos e inversión extranjera directa.

El colapso de la economía norteamericana a partir de 1929, la propagación de su efecto al resto de la economía mundial a través de la reducción del nivel general de precios y la disminución del volumen mundial de comercio, acrecentaron el peso del repago de la deuda de los países aliados derivada de la Primera Guerra Mundial.

Con el fin de evitar un mayor descalabro del sistema financiero internacional, el 19 de junio de dicho año, el Presidente de Estados Unidos, Herbert Hoover propuso la suspensión por un año del pago de las reparaciones de guerra y de la deuda interaliada. El repago de esta última fue reanudado por Gran Bretaña a fines de 1932, que abonó un pago adicional a mediados de 1933, suspendiendo los mismos a partir de entonces. Simultáneamente, el Primer Ministro francés Edouard Herriot fue obligado a renunciar, cuando cedió a las presiones del presidente Hoover para reanudar los pagos. Únicamente Finlandia reanudó y mantuvo sus pagos a Estados Unidos luego del plazo establecido por la moratoria de 1931. Sin embargo, en Alemania el Partido Nacional Socialista llegó al poder en 1933, y en junio de ese año centralizó el uso de la moneda extranjera para el

pago de deuda privada, gubernamental y de gobiernos locales. A partir de entonces, Alemania pagó las reparaciones de guerra en una combinación de efectivo y certificados, hasta que a mediados de 1934 suspendió unilateralmente el pago de intereses. Durante la Segunda Guerra Mundial, las dificultades existentes 30 años atrás debido a las deudas interaliadas, fueron superadas mediante los acuerdos "Lend-Lease" de marzo 1941. Bajo este principio, Estados Unidos se comprometía con el suministro de material bélico a sus aliados, lo cual sería cancelado en términos blandos luego de la guerra, a cambio de que dichos países colaboraran con Estados Unidos en la difusión y construcción de un sistema de comercio mundial, diferente al bilateralismo que surgió como consecuencia de la crisis de 1930.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos continuó incrementando su importancia en el mundo como fuente de capitales y motor de la economía mundial, canalizando su ayuda financiera a los países subdesarrollados, al igual que el resto de potencias occidentales, a través de las agencias oficiales. Sin embargo, poco a poco fue cediendo posiciones frente al empuje de los capitales japoneses y europeos, hasta llegar a convertirse nuevamente en deudor neto, a partir de mediados de la década de los 80.

Notas

- | | | | |
|---|---|--|---|
| <p>1
Bazant, Jan "Historia de la deuda exterior de México" (1823-1948).</p> <p>2
Bazant, J. op. cit.</p> <p>3
Skiles, Marilyn "Latin American International Loan Defaults in the 1930s: Lessons for the 1980s".</p> <p>4
Skiles, Marilyn op. cit.</p> | <p>5
de Paiva Abreu, Marcelo "Argentina and Brazil during the 1930s".</p> <p>6
Fishlow, Albert. "Lessons from the Past: Capital Market during the 19th Century and the Inter-War Period".</p> <p>7
Ibidem.</p> <p>8
Ibidem.</p> | <p>9
Skiles op. cit. y de Paiva Abreu op. cit.</p> <p>10
Díaz Alejandro, Carlos R. "Latin America in the 1930s".</p> <p>11
Rippy, J. Fred "British Investments in Latin America, 1822-1949", lamentablemente no proporciona las características de las diferentes emisiones brasileñas, desconociéndose las garantías específicas así como la utilización de los recursos.</p> | <p>12
Feis, Herbert. "Europe: The World's Banker, 1870-1914".</p> <p>13
Reproducido en Zaldueño, Eduardo "La Deuda Externa".</p> <p>14
Hoeflich, M.E. "Through a Glass Darkly: Reflections upon the History of the International Law of Public Debt in Connection with State Succession".</p> |
|---|---|--|---|

Decisiones aprobadas por el XV Consejo Latinoamericano del SELA

Los textos que se transcriben a continuación constituyen una selección de las trece Decisiones acordadas en la etapa ministerial de la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, del 31 de julio al 2 de agosto de 1989.

Decisión No 287 Sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)

El Consejo Latinoamericano,

Vistos:

El Plan de Acción de Buenos Aires; Las Decisiones en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo adoptadas por el Consejo Latinoamericano en sus reuniones ordinarias;

El Informe de Relatoría de la Reunión del Mecanismo de Coordinación de Organismos e Instancias Regionales que apoyan actividades de CTPD, efectuada en Cartagena de Indias, Colombia, el 21 de julio de 1989;

El Informe Final de la IV Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional, efectuada en Cartagena de Indias, Colombia, del 22 al 24 de julio de 1989;

El Temario Comentado para la Reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc sobre CTPD en el marco de la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, documento SP/CL/XV.O/DT N° 13;

Los documentos: Evaluación de las acciones realizadas por los Estados Miembros del SELA para cumplir los objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires (SP/CL/XV.O/Di N° 8); Análisis de los Proyectos Regionales contenidos en el IV Programa Regional para América Latina y el Caribe (PRALC) del PNUD (ED/5); Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Cooperación Internacional y de la CTPD -Propuesta de Proyecto Regional- (SP/CL/XV.O/Di N° 7).

Considerando:

La vigencia de la CTPD como parte fundamental de las estrategias de desarrollo nacional y regional para América Latina y el Caribe se inscribe dentro de las medidas inmediatas que deben adoptar los Estados Miembros para hacer frente a la grave crisis económica por la que atraviesa la región;

La necesidad en este sentido de formular recomendaciones y medidas a nivel nacional e internacional, dirigidas a promover, reforzar y desarrollar la CTPD en América Latina y el Caribe;

El rol del SELA como instancia de concertación de acciones de cooperación técnica entre países en desarrollo y Secretaría Técnica del Mecanismo de Coordinación de Organismos e Instancias Regionales que apoyan actividades de CTPD,

Decide:

Artículo 1

Reconocer la labor realizada por la Secretaría Permanente en cumplimiento de la Decisión N° 276 del Consejo Latinoamericano, lo que ha contribuido a reforzar de esta manera la ejecución de proyectos y actividades de CTPD en el marco del SELA en favor del desarrollo económico y social de la región.

Artículo 2

Hacer suyas las recomendaciones y conclusiones de la IV Reunión Regional de Directores de Cooperación Técnica Internacional, efectuada en Cartagena de Indias, Colombia, durante los días 22 al 24 del mes de julio. Reconocer el decidido apoyo técnico y financiero que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido otorgando a la celebración de estas reuniones. Asimismo, reafirmar la importancia que tiene para los países de América Latina y el Caribe, la consulta, coordinación y concertación de sus políticas y acciones de Cooperación Técnica Internacional ante los diversos foros que existen en el escenario internacional, y por ende continuar con el encuentro anual de Directores de Cooperación Técnica en fecha previa a la Reunión del Grupo Ad-hoc del CTPD del Consejo Latinoamericano.

Artículo 3

Instruir a la Secretaría Permanente para que a nombre de los Estados Miembros del SELA, realice las gestiones necesarias ante las autoridades del PNUD, a fin de que se asegure, con carácter permanente, el financiamiento necesario para la realización anual de la Reunión de Directores Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe, fundamentando esta petición en el interés regional de institucionalizar y consolidar definitivamente este foro.

Artículo 4

Reconocer la importancia de las acciones realizadas por los Estados Miembros para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de Buenos Aires y aprobar las recomendaciones acordadas en la IV Reunión de Directores a la luz de la discusión del documento SP/CL/XV.O/Di N° 8 "Evaluación de las acciones realizadas por los Estados Miembros del SELA para dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires". Estas recomendaciones se presentarán en la Reunión del Grupo de los 77, en el marco del VI Comité de Alto Nivel, a efectuarse en septiembre próximo, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, con la finalidad de continuar fortaleciendo la CTPD como mecanismo de cooperación internacional para el desarrollo.

Artículo 5

Destacar los resultados de la IV Reunión del Mecanismo de Coordinación de Organismos e Instancias Regionales, que apoyan la realización de las actividades de CTPD, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, el día 21 del mes de julio. Ratificar la trascendencia de este mecanismo como foro institucionalizado para intercambiar experiencias y apoyar acciones y proyectos de CTPD identificados por los gobiernos, con el objeto de optimizar los recursos disponibles en la región, tanto técnicos como financieros.

Artículo 6

Reconocer la utilidad del documento "Análisis de los proyectos regionales contenidos en el IV Programa Regional para América Latina y el

Caribe (PRALC) del PNUD", N° ED/ 5, elaborado por la Secretaría Permanente para ayudar en la evaluación del IV PRALC y la identificación de algunos criterios útiles para la definición del V Programa Regional del PNUD.

Artículo 7

Solicitar a la Secretaría Permanente del SELA que convoque durante el próximo mes de diciembre de 1989, a una Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional, con el propósito fundamental de evaluar el IV PRALC y definir los criterios y lineamientos que la región deberá asumir en el proceso de preparación del V PRALC, así como las áreas o prioridades en que deberían concentrarse los proyectos regionales a ser considerados dentro de dicho programa.

Con este mismo propósito, los gobiernos realizarán una evaluación acerca de su participación en los proyectos regionales del PNUD durante el IV PRALC, y prepararán un documento que será enviado a la Secretaría Permanente del SELA, en el cual se señalen además, las áreas prioritarias que deberían ser consideradas para definir la orientación y criterios de los proyectos regionales para el V Ciclo de Programación del PNUD. Este documento será enviado por los países antes de la segunda semana de octubre.

Instruir a la Secretaría Permanente del SELA a que, con base en las evaluaciones nacionales presentadas por los Estados Miembros, elabore un documento síntesis que recoja la evaluación global del IV PRALC y lo presente en la reunión de diciembre.

Asimismo, se aprovechará la ocasión durante esta reunión para que los Directores de Cooperación Técnica Internacional concerten su posición, en relación con las Cifras Indicativas de Planificación (CIP) Nacionales y Regionales para América Latina y el Caribe respecto al V Ciclo de Programación y al "Papel futuro del PNUD".

Artículo 8

Considerar positivamente la invitación hecha por el Representante del PNUD para celebrar en el primer trimestre de 1990, en Caracas, una reunión de los Directores de

Cooperación Técnica Internacional con la Administración del PNUD, con el fin de intercambiar ideas y definir la forma en que los proyectos regionales respondan a las prioridades nacionales de desarrollo asignadas por los distintos países.

Artículo 9

Encomendar a la Secretaría Permanente que reformule el Proyecto presentado sobre "Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Cooperación Internacional y de la CTPD", y concentrar su contenido en acciones encaminadas al fortalecimiento de los Puntos Focales Nacionales para la CTPD, e instruirla para que circule dicha propuesta a los Estados Miembros y, tras un lapso de 60 días, recabe las respuestas y prepare un nuevo documento de proyecto, para su aprobación en la Reunión de Directores en el mes de diciembre y su posterior presentación al PNUD.

Artículo 10

Señalar que en América Latina y el Caribe se ha incrementado el índice de pobreza crítica con las consecuencias sociales que esto conlleva, en contraste con la disminución progresiva de recursos de Cooperación Internacional. En consecuencia, los gobiernos deberán solicitar al PNUD, que los indicadores de pobreza crítica se constituyan en elementos importantes para revertir esta tendencia de manera que la región pueda mantener no sólo los niveles actuales (piso vigente) sino aumentarlos, tanto en lo referente a las Cifras Indicativas de Planificación (CIP) Nacionales y Regionales de América Latina y el Caribe.

Artículo 11

Reconocer los positivos resultados alcanzados en la I Reunión de Programación de CTPD en Acuicultura para América Latina y el Caribe, realizada en México del 26 al 30 de junio de 1989, organizada por la Secretaría Permanente del SELA y la Unidad Especial de CTPD del PNUD, con el apoyo del Gobierno de México, OLDEPESCA, BID, FAO, Proyecto Regional de Aquila FAO, donde se identificaron importantes alternativas de proyectos conjuntos, cursos de capacitación e intercambios de

expertos y especies. Cabe destacar, que fue ésta la primera oportunidad en que se invitó a participar en eventos de esta naturaleza a países desarrollados así como a países en desarrollo de otras regiones del mundo, para lograr su aporte financiero y/o técnico, en las actividades y proyectos identificados, con resultados altamente positivos.

Instruir a la Secretaría Permanente para que coordine en su calidad de Secretaría Técnica con los organismos pertinentes la elaboración del Programa de CTPD en Acuicultura para América Latina y el Caribe. Al efecto, deberá identificar las fuentes financieras necesarias para la realización de dicho programa, tratando de garantizar financiamiento a todos los países participantes en el mencionado ejercicio, dado que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), está en disposición de financiar algunas de las actividades y proyectos identificados.

Artículo 12

Encomendar a la Secretaría Permanente que a partir de la conciliación de las consideraciones y propuestas recibidas de los Estados Miembros interesados en el mecanismo de financiamiento para proyectos y acciones de CTPD y/o en el Mecanismo para el Aprovechamiento de las Potencialidades de las Líneas Aéreas en la Movilización de Expertos y Becarios Nacionales para Actividades de CTPD, convoque a una reunión de expertos de los países interesados, con el objeto de acordar el diseño definitivo de estos mecanismos y las acciones necesarias para su puesta en marcha.

Artículo 13

Con relación a la selección de nuevos Sectores para promover la celebración de reuniones de programación de CTPD, los Directores de Cooperación Técnica Internacional acordaron elegir al Sector Salud por su incidencia social, señalándose que dentro de éste se deberían concentrar los esfuerzos en lo que se refiere a la Atención Primaria en Salud, entendiendo por ésta, prevención y atención en áreas rurales y marginadas. Con respecto al segundo sector, quedaron seleccionadas cuatro áreas: Comercio Exterior,

Agroindustria, Deuda Externa y Educación. Se acordó que la Secretaría Permanente recibirá de los Estados Miembros una priorización de cada uno de las áreas enunciadas, con el fin de efectuar un nuevo cruzamiento de ofertas y demandas para observar el mayor número de coincidencias y determinar así el segundo sector prioritario.

Instruir a la Secretaría Permanente para que coordine las acciones a que haya lugar con la Unidad Especial de CTPD del PNUD y las instituciones correspondientes en cada caso, para la realización de los mencionados ejercicios de programación.

Artículo 14

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en coordinación con la UNESCO y la Unidad Especial de CTPD del PNUD, brinde al Gobierno del Ecuador el apoyo técnico necesario para la preparación y celebración del ejercicio de negociación en los campos de educación, ciencia y cultura, programado para el último trimestre de 1989.

Decisión No 294

Programa de trabajo

El Consejo Latinoamericano,

Considerando:

Que en el marco de los mandatos y orientaciones del Consejo Latinoamericano y de los lineamientos del Programa de Trabajo correspondiente al período 1989-91 (SP/CL/XIV.O/DT N° 6), es necesario complementar la definición de las actividades prioritarias a realizar por la Secretaría Permanente durante 1990;

Que las labores a desarrollar por la Secretaría Permanente deben dirigirse a la consolidación y fortalecimiento del Sistema Económico Latinoamericano, con el propósito de colaborar con los Estados Miembros en la adopción de acciones coordinadas, que permitan hacer frente a los desafíos internos y externos del desarrollo.

Decide:

Situación de América Latina y el Caribe

Artículo 1

Expresar su aprobación al XIII Informe de la Secretaría Permanente al Consejo Latinoamericano.

Artículo 2

Destacar la importancia que tiene para los países de la región la celebración del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se realizará en el mes de abril de 1990, dedicado a la cooperación económica internacional y, en particular, a la reactivación del crecimiento y el desarrollo económico de los países en desarrollo. En consecuencia, encargar a la Secretaría Permanente que realice el seguimiento de las actividades preparatorias de dicho Período Extraordinario de Sesiones. Asimismo, deberá elaborar la documentación necesaria que contribuya a que los Estados Miembros coordinen una posición conjunta respecto a estos temas. La Secretaría Permanente consultará a los Estados Miembros sobre los mecanismos apropiados para concretar este propósito, incluyendo la posibilidad de convocar a una reunión de coordinación.

Artículo 3

Expresar su preocupación en cuanto a la falta de cumplimiento de las metas y medidas de políticas acordadas en la Segunda Estrategia Internacional para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y resaltar la urgencia de que los países de América Latina y el Caribe, con base en las posiciones ya expresadas en las reuniones del 16° Período de Sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel de la CEPAL, intensifiquen su participación en las actividades del Comité Preparatorio de la Tercera Estrategia Internacional para el Cuarto Decenio.

Artículo 4

Expresar su acuerdo con la orientación de los trabajos de la Secretaría Permanente sobre el estado de la cooperación regional.

Asimismo, reafirmar la importancia que tiene el hecho de que los organismos subregionales, regionales e internacionales continúen brindando su colaboración a dichos trabajos, y resaltar que es necesaria la plena incorporación a los mismos de los organismos del sistema de Naciones Unidas que desarrollan actividades vinculadas a la temática del SELA, a los efectos de completar una visión de conjunto de la cooperación regional que éstos están promoviendo. También se encomienda a la Secretaría Permanente que considere en sus trabajos, con base en los avances que ya se están logrando, iniciativas concretas para la promoción y desarrollo de la cooperación económica.

Artículo 5

Encomendar a la Secretaría Permanente que continúe sus esfuerzos en la consolidación del SELA como punto focal para la promoción y coordinación de las actividades sobre prospectiva económica-social, que ya se vienen realizando bajo la noción de sistema. Encargar en consecuencia que, junto con otros organismos interesados en este tema, ponga en práctica un programa de trabajo coordinado y colaborativo en este campo, que permita conformar una estrategia que contribuya a orientar las tareas de coordinación y cooperación regional.

Artículo 6

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en el marco del Acuerdo vigente entre el SELA y la UNESCO, profundice los lazos de cooperación existentes para instrumentar un conjunto de acciones en ámbitos prioritarios de competencia de ambos organismos.

Artículo 7

Recomendar a la Secretaría Permanente que, en colaboración con los organismos internacionales y regionales pertinentes, promueva acciones encaminadas a lograr mayor homogeneidad y frecuencia de los indicadores sociales de la región, de manera que se facilite el conocimiento integrado de las diferentes situaciones en esta materia.

Reestructuración y transformación del aparato productivo

Artículo 8

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en el marco de las actividades preparatorias de la Conferencia Regional sobre Nuevas Políticas de Industrialización acordada por el Consejo Latinoamericano en el Artículo 6 de la Decisión 272, convoque a una reunión de expertos gubernamentales de alto nivel y que, en la programación de las actividades sobre el tema, se tome en cuenta la conveniencia de que todos los Estados Miembros puedan participar eficazmente en las mismas.

Artículo 9

Encargar a la Secretaría Permanente para que en consulta con los Estados Miembros convoque a la Reunión de Coordinación Regional previa a la III Conferencia General de la ONUDI.

Artículo 10

Respaldar el interés de los países de América Latina y el Caribe por que se designe un candidato oriundo de la región para ocupar el cargo de Director General de la ONUDI en el período 1993-1997.

Artículo 11

Encargar a la Secretaría Permanente que transmita a la ONUDI la solicitud de incorporar al Programa de Consultas del período 1992-1993, una consulta regional en América Latina sobre bienes de capital. Además, la Secretaría Permanente deberá realizar las actividades preparatorias correspondientes, buscando el apoyo de CEPAL y ALADI, entre otros organismos regionales y subregionales.

Artículo 12

Encargar a la Secretaría Permanente que realice las coordinaciones de apoyo pertinentes al Programa de Revitalización Industrial para América Latina y el Caribe, aprobado en la V Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI.

Artículo 13

Aprobar los lineamientos de la concertación industrial y tecnológica impulsada por la Secretaría

Permanente y encomendarle que evalúe experiencias de concertación industrial en países determinados.

Artículo 14

Recomendar a la Secretaría Permanente que profundice su análisis y acción en el campo del desarrollo tecnológico en estrecha interconexión con las tareas que se llevan a cabo en materia de industrialización e integración.

Asimismo, encargar a la Secretaría Permanente que en colaboración con la COLCYT y con el apoyo de UNESCO, ONUDI y la CEPAL, proponga la actualización de la estrategia científicotecnológica para América Latina y el Caribe y prepare un programa de cooperación que amplíe y complemente las acciones que ya se han encaminado en esta materia incorporando en el mismo proyectos tecnológico-industriales de integración.

Artículo 15

En relación a la concertación regional en materia de productos farmacéuticos:

a Encomendar a la Secretaría Permanente que complete el estudio sobre el Programa de Cooperación Regional en materia de farmacéuticos y farmoquímicos esenciales, y convoque, para su consideración, a una reunión de autoridades gubernamentales para el segundo semestre del presente año. A tales efectos, la Secretaría Permanente deberá gestionar con los organismos internacionales el apoyo técnico y financiero a las acciones del Programa. Deberán realizarse gestiones especiales con el Convenio Hipólito Unanue, JUNAC, OPS/OMS, ONUDI, PLACIEX, ALIFAR y otros que se estimen pertinentes.

b Encargar a la Secretaría Permanente que prosiga las consultas con los gobiernos y empresarios interesados en crear una empresa multinacional de producción de penicilina y realizar las gestiones pertinentes para coadyuvar en la búsqueda de financiamiento para este proyecto.

La deuda externa y el financiamiento del desarrollo

Artículo 16

Celebrar la Conferencia Regional sobre Deuda Externa, convocada por la Decisión N° 285 del Consejo Latinoamericano del SELA, entre fines de marzo y principios de abril de 1990 y, a tales efectos, encomendar a la Secretaría Permanente efectuar las consultas pertinentes con los Estados Miembros. Dicha conferencia incluirá una fase técnica.

Artículo 17

Realizar la Segunda Reunión Preparatoria de Alto Nivel de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa, en el mes de noviembre de 1989, con el propósito de examinar la revisión del "Proyecto de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa", a elaborar por la Secretaría Permanente. Este nuevo documento deberá ser distribuido a los Estados Miembros con suficiente anticipación a la realización de dicha Reunión Preparatoria.

Artículo 18

Encargar a la Secretaría Permanente que continúe el trabajo relativo a la preparación de las bases técnicas, conceptuales y operativas, en consulta con los Estados Miembros y los organismos regionales pertinentes para la celebración de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa.

Artículo 19

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en coordinación con los organismos regionales pertinentes, elabore un estudio sobre los posibles impactos que en el corto y mediano plazo podrían tener sobre la economía regional, la evolución presente de la deuda externa y algunas de las propuestas sugeridas en la negociación, como la reducción del principal y su servicio.

Artículo 20

Recomendar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que asigne alta prioridad a la solicitud de la Secretaría Permanente del SELA, para disponer de un aporte financiero adicional y sustancial para la ejecución del

Programa Latinoamericano de Asistencia Técnica e Intercambio de Información en Materia de Deuda Externa.

Artículo 21

Promover y apoyar por parte de los Estados Miembros la participación de la Secretaría Permanente, bajo el carácter de observador, en las reuniones del Comité Interino del Fondo Monetario Internacional y en el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El comercio internacional

Artículo 22

En relación con la Ronda Uruguay:

a Aprobar el Informe Final de la Reunión de Consulta y Coordinación Latinoamericana celebrada el 4 de noviembre de 1988, en Ginebra, para considerar la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

b Aprobar el Informe Final de la IV Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, celebrada en Caracas del 15 al 17 de mayo de 1989.

c Encomendar a la Secretaría Permanente que, en consulta con los Estados Miembros, convoque a:

- . Una reunión de Consulta sobre Agricultura, a realizarse durante el segundo semestre de 1989;
- . Una reunión de Consulta y Coordinación sobre Comercio de Servicios, en el primer trimestre de 1990;
- . La V Reunión de Consulta sobre la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, a realizarse durante el primer cuatrimestre de 1990; y

Otras reuniones de consulta o de consulta y coordinación que resulten necesarias para coordinar la posición y participación de los países de la región en la Ronda Uruguay.

Artículo 23

Encomendar a la Secretaría Permanente la continuación de los trabajos relativos al ejercicio del poder de compra regional y agradecer a la UNCTAD y la CEPAL la colaboración brindada en la realiza-

ción de los estudios sobre este particular.

Las relaciones externas

Artículo 24

Encomendar a la Secretaría Permanente, en consulta con los Estados Miembros, la convocatoria de reuniones de consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América y el Japón.

Artículo 25

La Secretaría Permanente deberá considerar los elementos contenidos en el documento SP/CL/XV.O/DT N° 11, así como las contribuciones efectuadas por los Estados Miembros, para elaborar los estudios sobre las relaciones de la región con terceros países y las propuestas de agendas de diálogo y eventual negociación con países y agrupaciones de países señalados por el Consejo Latinoamericano, en las cuales estarán identificadas las prioridades y posibles estrategias comunes.

Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)

Artículo 26

Reconocer los importantes avances logrados en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), en el marco del SELA, constituido como foro de concertación para el desarrollo de actividades y proyectos de CTPD en apoyo a los Programas Nacionales de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe.

Artículo 27

Solicitar a la Secretaría Permanente que, en oportunidad de la Reunión de los Directores de Cooperación Técnica Internacional, convocada para celebrarse en Caracas en diciembre de 1989, de conformidad con el Artículo 7 de la Decisión N° 287 sobre CTPD, realice los preparativos necesarios para que también pueda examinarse el tema del papel futuro del PNUD y discutirse el contenido sustantivo y financiero del V Ciclo de Programación del

PNUD, 1992-1996. El tratamiento de estos temas debería, en consecuencia, permitir a dicha reunión elaborar una posición de América Latina y el Caribe, sólidamente concertada respecto de estas materias.

Fortalecimiento del Sistema Latinoamericano

Artículo 28

Solicitar a la Secretaría Permanente que, en la medida de sus posibilidades, refuerce su apoyo a los Comités de Acción, Comisiones Latinoamericanas y Organismos Permanentes y brinde la asistencia necesaria a estos mecanismos, a fin de facilitar y dinamizar los proyectos y actividades que se encuentran desarrollando en función de los objetivos que los Estados Miembros les han asignado.

En este sentido reiterar la vigencia de las recomendaciones, tanto de carácter general como específico, contenidas en la Decisión N° 273, y que tienen por finalidad facilitar el cumplimiento de los objetivos de los mecanismos de cooperación derivados de la acción del SELA.

Artículo 29

Encargar a la Secretaría Permanente que, con base en los avances logrados en sus trabajos relativos al fortalecimiento del proceso de integración de América Latina y el Caribe y de los aportes que sobre este tema han hecho los Estados Miembros durante el presente Consejo Latinoamericano, continúe las actividades tendientes a definir iniciativas concretas de integración y cooperación en los ámbitos de la producción y los servicios.

Decisión No 295

Propiedad Intelectual

El Consejo Latinoamericano,

Vistos:

La Decisión N° 239 de la XIII Reunión Ordinaria;

La Decisión N° 272 de la XIV Reunión Ordinaria;

El Informe Final de la Reunión SELA/OMPI de Alto Nivel de Autoridades

Gubernamentales Responsables del Sector de Propiedad Industrial de los Estados Miembros del SELA; y

El documento SP/CL/XV.O/DT N° 12 Propiedad Intelectual: Cumplimiento de los mandatos contenidos en las Decisiones N°s 239 y 272.

Considerando:

Que el tema de la Propiedad Intelectual ha venido cobrando una relevancia sin precedentes en el contexto de las relaciones internacionales y que en consecuencia, es indispensable que la región disponga de un marco adecuado para tratar la problemática alrededor de esta materia y concertar posiciones para hacer frente a los desafíos que la Propiedad Intelectual plantea a los Gobiernos de América Latina y del Caribe,

Decide:

Artículo 1

Establecer, en el ámbito del SELA, el "Foro Latinoamericano y del Caribe en materia de Políticas de Propiedad Intelectual", con la finalidad de promover iniciativas regionales de consulta, coordinación y cooperación en lo relativo a la temática de la Propiedad Intelectual.

Artículo 2

Destacar que el Foro tendrá, entre otras, las siguientes características, de conformidad con las recomendaciones de los expertos:

a Institucionalidad: reunión de Estados Miembros interesados del SELA.

b Objetivos: promover iniciativas de consulta, coordinación, concertación y cooperación regional en materia de Propiedad Intelectual.

c Calendario de Reuniones: celebrar una Reunión Ordinaria al año, convocada por la Secretaría Permanente del SELA y Reuniones Extraordinarias cuantas veces sea necesario a solicitud de un mínimo de tres (3) Estados Miembros.

d Costos: el Foro no tendrá presupuesto propio; la Secretaría Permanente, con el apoyo de los Estados Miembros, gestionará los recursos de diversas fuentes para la realización de sus actividades y para la

celebración de sus reuniones.

e Secretaría del Foro: Secretaría Permanente del SELA.

f Temas específicos de las reuniones del Foro: los de interés para los Estados Miembros. Para la elaboración de las agendas, la Secretaría Permanente realizará, con la debida antelación, las consultas correspondientes al caso.

g Participación en las Reuniones del Foro: representantes de los Estados Miembros del SELA. Los organismos regionales e internacionales podrán ser invitados como observadores; reconociendo el papel de la OMPI como organismo especializado de las Naciones Unidas en materia de Propiedad Intelectual, el referido Organismo será invitado por la Secretaría Permanente a prestar, a través de su Oficina Internacional, la cooperación técnica que el Foro considere pertinente.

h Vinculación del Foro con el Consejo Latinoamericano: las recomendaciones del Foro serán puestas en conocimiento del Consejo Latinoamericano.

Artículo 3

El Foro deberá realizar, entre otras, las siguientes tareas principales:

a Procurar desarrollar la armonización de políticas y el establecimiento de orientaciones generales frente a los grandes temas de la Propiedad Intelectual. Este ejercicio no significaría sustituir los esfuerzos subregionales de armonización en curso, sino que se buscaría su complementación y convergencia.

b Propiciar la concertación de posiciones a ser adoptadas por los países de la región en foros de negociación internacional sobre los temas de Propiedad Intelectual.

c Promover la realización de las actividades específicas de cooperación regional que se consideren pertinentes.

Artículo 4

Recomendar a la Secretaría Permanente la realización de gestiones para la obtención de recursos financieros y técnicos ante las diversas fuentes de cooperación, con el fin de garantizar los financiamientos necesarios para el funcionamiento de actividades del Foro.

Artículo 5

Solicitar a los Organismos Internacionales, en particular a la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual, OMPI, como Agencia especializada de las Naciones Unidas, y a su Oficina Internacional, que brinden el respaldo y apoyo técnico y financiero necesario a los trabajos del Foro.

Artículo 6

Recomendar al Foro, en relación con el establecimiento de un Sistema Latinoamericano de Patentes, la promoción de las acciones necesarias destinadas a su establecimiento gradual, considerando que se trata de un objetivo de la mayor importancia y de largo plazo.

Decisión No 296

Sobre la Ronda Uruguay

El Consejo Latinoamericano,

Considerando:

Que luego del examen de mitad de período iniciado en la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay (Montreal, diciembre de 1988) y finalizado en la reunión de dicho Comité la primera semana de abril de 1989 en Ginebra, se adoptaron decisiones que imprimen un nuevo impulso y orientación a las negociaciones;

Que en las Reuniones de Consulta y Coordinación Latinoamericana previa a la Reunión Ministerial de Montreal (Ginebra, 4 de noviembre de 1989) y la IV Consulta Latinoamericana sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay (Caracas, 15-17 de mayo de 1989), los países de la región enfatizaron la necesidad de aumentar los esfuerzos de concertación y coordinación latinoamericana en las fases finales de la Ronda Uruguay;

Que en las reuniones aludidas hubo pronunciamientos sustantivos sobre las diferentes materias relativas a la Ronda Uruguay, reflejando una amplia coincidencia y consenso de la región sobre cuestiones que son esenciales para los intereses de la región en la Ronda Uruguay;

Que la evolución de las negociacio-

nes revela una profunda asimetría que no atiende a los intereses de los países de la región, haciéndose necesario reforzar la posición regional,

Decide:

Reiterar la importancia que los países de la región atribuyen a las Negociaciones Comerciales Multilaterales para aportar una mayor liberalización y expansión del comercio en provecho de todos los países, especialmente los países en desarrollo, impedir la discriminación y las acciones unilaterales, fortalecer el sistema multilateral de comercio de manera que responda a las necesidades del desarrollo económico, en el plazo previsto en la Declaración de Punta del Este, y

Adoptar las orientaciones para nuestras posiciones en las negociaciones de la Ronda Uruguay contenidas en los artículos siguientes:

Artículo 1

Expresar su profunda preocupación por el reiterado incumplimiento del compromiso de *STATU QUO*, y declarar la necesidad de un total e incondicional cumplimiento del compromiso de *DESMANTELAMIENTO*. En especial, se expresa la preocupación por el incumplimiento de tales compromisos por parte de los países desarrollados que perpetuaría un profundo desequilibrio de derechos y obligaciones. Esta situación resta credibilidad a las Negociaciones Comerciales Multilaterales y crea un ambiente que podría imposibilitar la concreción de los objetivos y el logro de resultados efectivos en la Ronda Uruguay.

Realizar esfuerzos individuales y colectivos adicionales a fin de promover la concreción del desmantelamiento mediante, entre otras cosas, la aprobación de un calendario y procedimientos adecuados así como la notificación de las medidas que deben someterse al cumplimiento de dicho compromiso.

Artículo 2

Concretar en el más breve plazo la Decisión N° 274 del XIV Consejo Latinoamericano que adoptó una iniciativa regional en la Ronda Uruguay sobre el VINCULO DEUDA-

COMERCIO, con miras a asumir compromisos jurídicos o políticos de todas las partes contratantes a fin de i evitar que medidas aplicadas por los países desarrollados en las esferas monetarias y financieras anulen o menoscaben los beneficios comerciales, actuales o futuros, derivados del cumplimiento del GATT y de los resultados de la Ronda Uruguay; ii y que se considere la situación de la deuda en las contribuciones de los países de la región en la Ronda Uruguay, en el mejoramiento de las condiciones de acceso para sus exportaciones y en la adopción de sus políticas comerciales.

El seguimiento de dichos compromisos se realizará en la instancia del GATT que sea apropiada para considerar las repercusiones de los acontecimientos y medidas aplicadas en las esferas financieras y monetaria sobre el comercio de los países en desarrollo.

Las necesidades de desarrollo de la región, la estabilidad de sus políticas comerciales y las repercusiones sobre su comercio del impacto de las políticas monetarias y financieras de los países desarrollados, deben ser tomados en cuenta en el fortalecimiento de la relación del GATT con otros organismos internacionales competentes en los ámbitos financieros y monetarios.

Artículo 3

Promover la concertación de los países de la región a fin de concretar un enfoque que permita obtener créditos por las medidas de liberalización autónomas que países de la región han aplicado o apliquen.

Artículo 4

Manifiestar que es fundamental asegurar la más plena transparencia en las negociaciones, a fin de garantizar y permitir una participación efectiva y constructiva de las partes contratantes en desarrollo en el proceso de toma de decisiones.

Artículo 5

Rechazar los continuados intentos de los países desarrollados que tienden a limitar o suprimir las disposiciones y disciplinas del GATT, como las concernientes a problemas de balanza de pagos y la reciprocidad relativa, e ignorar el compromiso

de aplicar un trato especial y más favorable para los países en desarrollo.

Artículo 6

Concertar la posición de los países de la región en materia de ARANCELLES, sobre la base de la aplicación de una fórmula por parte de los países desarrollados que elimine o reduzca el escalonamiento arancelario y las crestas arancelarias; que cubra a todos los productos y sectores sin excepción; y que se aplique de inmediato luego de finalizada la Ronda para los países en desarrollo. Esta modalidad podrá ser complementada por negociaciones sobre la base de peticiones/ofertas cuando ello sea necesario para profundizar la liberalización resultante de la fórmula.

La contribución de los países de la región se efectuará sobre la base del principio de la reciprocidad relativa.

Artículo 7

Reiterar que deben negociarse las modalidades para el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la plena y gradual integración del sector de los TEXTILES Y VESTIDO a las disciplinas del GATT. Dicho proceso de integración debe iniciarse inmediatamente de finalizada la Ronda, y en condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados que sean mejores que las actuales.

Las modalidades conforme a las cuales se desarrolle el proceso de integración deben formar parte del sistema del GATT, de tal manera que quede sometido al control y vigilancia de las PARTES CONTRATANTES, y a cuyas disposiciones les sean aplicables los mecanismos de solución de diferencias.

Los países de la región coordinarán sus esfuerzos a fin de promover posiciones conjuntas o concertadas.

Artículo 8

Promover una propuesta tendiente a integrar en la estructura jurídica del GATT a los ACUERDOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (CODIGOS), cuya actual situación atenta contra la unidad e integridad del sistema.

Señalar, asimismo, que ningún

resultado de la Ronda Uruguay relativo al comercio de bienes, debe consagrarse en un nuevo Código u otro tipo de instrumento que no esté plenamente integrado al sistema del GATT y subordinado a la autoridad de las PARTES CONTRATANTES.

Artículo 9

Expresar que es esencial mejorar las disciplinas sobre la aplicación de los DERECHOS COMPENSATORIOS Y DERECHOS ANTIDUMPING a fin de evitar el hostigamiento comercial y su empleo como medidas de proteccionismo discriminatorio. En ese sentido, los países de la región coordinarán sus posiciones en los respectivos grupos de negociación.

Artículo 10

Reiterar firmemente que no se aceptará un acuerdo global en materia de SALVAGUARDIAS, que pueda tener el efecto de legitimar la aplicación de salvaguardias selectivas y/o discriminatorias, que han sido profusamente empleadas por países desarrollados al margen y en contravención al GATT. En tal sentido los países de la región realizarán esfuerzos de concertación de sus posiciones.

Artículo 11

Promover la adopción y aplicación definitiva del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y su incorporación como tratado internacional en el ordenamiento jurídico interno de todas las partes contratantes.

Artículo 12

Concertar a la brevedad, en el marco de una reunión de Consulta Latinoamericana, una posición regional que refleje adecuadamente los intereses tanto de los países importadores como exportadores de PRODUCTOS AGRICOLAS, incorporando las necesidades y requerimientos del desarrollo económico y social de los países de la región, que son esencialmente diferentes de las cuestiones y problemas planteados por ciertos países desarrollados tales como, entre otros, los subsidios a la producción y/o exportación, las políticas proteccionistas y la seguridad alimentaria.

Artículo 13

Manifestar, que a pesar de las

concesiones otorgadas en PRODUCTOS TROPICALES por países desarrollados, ellas son insuficientes por el escaso valor que representan para los países de la región, por lo que las negociaciones deben proseguir sobre una base prioritaria para lograr la total liberalización de su comercio en los países desarrollados, sin reciprocidad y eliminando las medidas internas que aplican dichos países cuyo efecto sea el de desincentivar la importación de tales productos.

Artículo 14

Reiterar que las negociaciones sobre las MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO deben atenerse al mandato de Punta del Este y tomar en consideración las necesidades y requerimientos de las políticas de desarrollo de los países de la región.

Artículo 15

Rechazar firmemente la posibilidad de incorporar en el sistema del GATT normas y estándares sustantivos sobre la protección de los DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL, y los medios para hacerlos respetar, por cuanto ello rebasa el marco de la Declaración de Punta del Este.

Reafirmar que tales normas y estándares sustantivos son de la competencia de las legislaciones nacionales y deben ser tratados en el contexto de otros acuerdos internacionales.

Manifestar, por lo tanto, que cualquier resultado o entendimiento sobre dichas materias deberá ser aplicado fuera del sistema del GATT.

Expresar, asimismo, que las negociaciones deberán tener en cuenta las necesidades del desarrollo económico, entre las cuales se cuentan el interés público, y el acceso y la transferencia de tecnología, como asimismo las prácticas comerciales restrictivas entre otras.

Artículo 16

Concertar la posición de los países de la región en las negociaciones sobre el COMERCIO DE SERVICIOS, mediante una estrecha coordinación regional sobre la base de los siguientes puntos:

i El marco multilateral y todos los acuerdos conexos sobre comercio de servicios deben quedar constitucional y legalmente separados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

ii La participación de los países en desarrollo en las negociaciones se basará en el concepto de reciprocidad relativa.

iii El crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo son los objetivos primordiales del acuerdo multilateral sobre comercio de servicios y de los acuerdos sectoriales; la liberalización del comercio no es un fin en sí mismo.

iv La legitimidad de los objetivos de políticas nacionales no debe cuestionarse en las negociaciones sobre servicios.

v El mandato de negociación sobre servicios no otorga facultades para negociar hacia la estandarización internacional de los sistemas internos de regulación.

vi Deben permitirse desviaciones de la norma nación más favorecida, no discriminación para los acuerdos regionales y en aquellos casos en que las consideraciones relativas al desarrollo requieran de medidas o disposiciones especiales. No debe aplicarse trato condicional de nación más favorecida en circunstancia alguna. Los beneficios de todos los acuerdos deben extenderse a todos los signatarios del marco multilateral sobre comercio de servicios.

vii No debe haber nada en el marco o en los compromisos sectoriales que impida a los países elaborar sistema de regulación, de conformidad con sus intereses de desarrollo, cuando surgen nuevos sectores de servicios en la economía nacional.

viii Al escoger los sectores para la negociación, se otorgará atención prioritaria a los intereses de los países en desarrollo.

ix Los compromisos referentes a transparencia deben contener disposiciones equivalentes a aquellas establecidas en el Artículo X del Acuerdo General.

x El marco comprenderá compromisos vinculantes respecto de las prácticas comerciales restrictivas y la transferencia de tecnología.

Comunicado sobre la política comercial de los Estados Unidos, con referencia específica a las Secciones 301 y 1911 de su Ley Omnibus sobre Comercio y Competitividad

1 Los representantes de los países de América Latina y el Caribe reunidos a nivel Ministerial en el XV Consejo Latinoamericano, en Cartagena de Indias, Colombia, examinaron los recientes acontecimientos en la política comercial de los Estados Unidos de América.

2 El 25 de mayo de 1989 el Gobierno de los Estados Unidos de América publicó una lista de tres países —Brasil, India y Japón— que a juicio de los Estados Unidos de América adoptan medidas que obstaculizan sus exportaciones o inversiones conforme a las disposiciones de la denominada Sección "Super" 301 de la Ley Omnibus sobre Comercio y Competitividad.

Asimismo, bajo las disposiciones de la Sección 301 "Especial" de la misma Ley, que se refiere a la falta de una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual, Estados Unidos de América estableció una lista de

países sujetos a "observación" y "observación prioritaria", entre los cuales figuran los siguientes países de la región: Argentina, Chile, Colombia, Venezuela (lista de observación), Brasil y México (observación prioritaria).

De acuerdo con los procedimientos de las disposiciones referidas, Estados Unidos de América considera que se deberán realizar consultas y negociaciones bilaterales para modificar los regímenes de protección a los derechos de propiedad intelectual, las políticas comerciales o las relativas a la inversión extranjera. De no producirse resultados positivos dentro de ciertos plazos, el Gobierno de los Estados Unidos de América podrá aplicar unilateralmente sanciones comerciales a los países involucrados.

3 La Ley de Comercio y Competitividad de 1988 afecta también a Cuba por cuanto su Sección 1911 requiere del Representante Comercial de los Estados Unidos que solicite a los organismos gubernamentales pertinentes, las recomendaciones adecuadas para perfeccionar la aplicación del bloqueo económico y que proponga las medidas que considere necesarias y apropiadas a

ese fin.

4 Las acciones emprendidas unilateralmente por Estados Unidos de América debilitan aún más las bases del sistema multilateral del comercio, despreciando los principios y normas del GATT.

5 Además, ello contraviene el compromiso de no introducir nuevas restricciones al comercio que mejoren su posición negociadora o que contravengan las disposiciones del GATT, contenido en la Declaración de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, y pone en tela de juicio la posibilidad de lograr una mayor liberalización y expansión del comercio en provecho de todos los países, especialmente los países en desarrollo, y el reforzamiento del sistema del GATT.

6 En consecuencia, los Ministros de América Latina y el Caribe rechazan enérgicamente y censuramos estas acciones que, al igual que otras sanciones comerciales que Estados Unidos de América sigue aplicando a países de la región, causan un serio perjuicio a nuestras economías y crean un entorno de incertidumbre en el ámbito comercial.

Cooperación regional: un enfoque integral

Augusto Bermúdez

Ingeniero comercial chileno. Ex director de Cooperación Regional del SELA. Consultor internacional.

Antecedentes

Prácticamente ha concluido una década. Para la mayoría, la década perdida de la región. Los pasivos están claros. El endeudamiento externo —y también el interno— ha creado un círculo vicioso que asfixia el proceso de ahorro-inversión. No se han podido superar graves contradicciones en el plano económico y un deterioro persistente en las condiciones sociales de las grandes mayorías. Quizás uno de los problemas de especial relevancia es que la región se ha transformado en exportadora neta de divisas, en vez de captarlas del mundo desarrollado. Esto ha generado el deterioro persistente de los ritmos de crecimiento y ha llevado a adoptar modelos concentradores en la distribución de ingresos.

CEPAL en el Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1989, señala que "la transferencia de recursos financieros al exterior, en 1989, ascendió alrededor de 25 mil millones de dólares". A partir de 1982 los flujos negativos son persistentes y acumulan un egreso total de más de 200 mil millones de dólares. Por otra parte el informe precisa que "concluye la década con un producto medio por habitante más de 8 por ciento inferior al de 1980 y un ingente costo social".

Pero hay activos, tangibles e intangibles, no sólo de esta última década, sino de la larga experiencia regional. La reafirmación democrática, el nuevo diálogo presidencial, la conciencia de que sólo una región unida tiene perspectivas en un mundo cambiante con fuertes tendencias a la constitución o consolidación de grandes bloques internacionales, representan algunos de esos activos. En síntesis, se está frente a una nueva conciencia

producto de un mundo con profundas mutaciones que debe proyectar el quehacer regional hacia metas que constituyen desafíos, hasta ayer inalcanzables. Entonces, se trata de definir cómo potenciar tales activos. Cómo construir un proceso de integración y cooperación de tal envergadura que se traduzca en un factor impulsador del crecimiento.

En este desafiante contexto, la asimetría entre la voluntad política de los gobiernos y la práctica de la integración y la cooperación adquiere especial trascendencia. El nivel político global asume el desafío en un marco retórico que aún no trasciende a los estamentos operativos de los países. La institucionalidad regional se debilita aceleradamente afectada, además por la grave crisis financiera. No obstante lo anterior, ella ha recorrido un largo camino, lo que posibilita acumular una vasta experiencia. Se han sentado las bases para que el proceso de cooperación pueda transformarse en un factor positivo en el desarrollo de los países.

El Proyecto Estado de Situación de la Cooperación Regional que desde hace un año impulsa la Secretaría Permanente del SELA con el apoyo del PNUD, busca precisar tales bases. Pretende interrelacionar al máximo los distintos proyectos que se impulsan en el área, para procurar incrementar su eficiencia y utilizar plenamente el acervo disponible. Su objetivo final es contribuir a la concreción de la noción de sistema latinoamericano y a partir de avances en esa dirección, constituirse en un elemento que facilite la toma de decisiones de los gobiernos y el accionar de las diversas instituciones que operan en la región.

El mandato

La Decisión N° 272 aprobada en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano —1988—, en su artículo 3°, "encarga a la Secretaría Permanente que elabore y presente en la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano un documento que contenga el Estado de Situación de la Cooperación Regional en América Latina y el Caribe, solicitando a los organismos

de integración y cooperación que brinden las facilidades del caso para relevamiento de la información necesaria para el cumplimiento de esta tarea".

En virtud de este mandato, la Secretaría Permanente incluyó el tema dentro de las prioridades que se establecen en el Convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En dicho Convenio se señala que este Proyecto constituye "una de las preocupaciones fundamentales dentro de las nuevas orientaciones del SELA" y que busca "redimensionar y dar un nuevo estilo a la cooperación regional. Con este propósito se ha pensado en desarrollar diversas acciones que permitan identificar con la mayor precisión posible las áreas en donde se considera más urgente trabajar, en coordinación con el conjunto de organismos regionales y subregionales de América Latina y el Caribe".

"En la actualidad la región carece de información sistemáticamente compilada y organizada que refleje, periódicamente, cuál es el estado de situación de la cooperación en América Latina y el Caribe. Ello determina que no se tenga un conocimiento cabal de las áreas en las cuales pudieran registrarse progresos o retrocesos; de las prioridades en las que se encuentran trabajando los diversos organismos; los criterios para la asignación de los escasos recursos para la cooperación y, adicionalmente, donde pudieran existir duplicaciones u omisiones en los trabajos y esfuerzos de los organismos".

Con respecto al Informe que el Consejo Latinoamericano encargó a la Secretaría Permanente, el Convenio con el PNUD señala que éste es "de carácter inédito" y que, para estos efectos, "se establecerá un mecanismo permanente de recolección, sistematización, procesamiento y análisis de información sobre la marcha del proceso de cooperación regional que permita su seguimiento sistemático y periódico. Esto facilitará una evaluación analítica y posibilitará i ofrecer una visión de conjunto sobre el proceso de cooperación regional, ii lograr una mayor racionalización de los trabajos y utilización de los recursos asignados, y iii permitir el diseño y línea-

mientos para la acción futura en materia de cooperación".

"Se trata, por lo tanto, de un objetivo de la mayor importancia para la tarea de institucionalizar la noción del sistema latinoamericano que ha venido trabajándose y estructurándose con la aceptación y el respaldo de diversos organismos de integración y de cooperación".

Más adelante, el Convenio con el PNUD establece las características del mecanismo de información y tres fases para su ejecución. La primera, que se refiere a las tareas a desarrollarse en 1989, señala que deberá concentrarse en los "proyectos y actividades de cooperación que llevan a cabo los organismos subregionales y regionales de cooperación e integración económica de América Latina y el Caribe". Con posterioridad se incluirán otros organismos, sean regionales o de carácter internacional y algunas asociaciones empresariales, gubernamentales y no gubernamentales para cubrir, finalmente, las acciones que desarrollan los gobiernos en materia de cooperación.

Aspectos metodológicos

Una tarea como la descrita requiere apoyo de sistemas computacionales que permitan un manejo racional de la información. Desde el punto de vista de los procesos de cooperación regional resulta imprescindible disponer de una base de datos no numérica. Esta debe cumplir varios requisitos esenciales, dentro de los cuales destacan su capacidad para reflejar la realidad —incluyendo análisis comparativos derivados del interrelacionamiento de las principales variables—, y sus potencialidades de ajuste en el tiempo ante el ingreso de nuevos antecedentes, es decir, sus posibilidades de mantener un seguimiento histórico. Luego de un pormenorizado análisis de varias opciones computacionales, se decidió utilizar el Programa Micro-Isis elaborado por UNESCO para la creación de un Sistema de Información sobre programas o iniciativas de Cooperación Regional¹. El sistema computacional utilizado se fundamenta en un conjunto de variables o campos seleccionados por constituir los principales

elementos que caracterizan los programas o proyectos de cooperación. Como es bien sabido, estos son extraordinariamente heterogéneos, no sólo en su estructura sino fundamentalmente en su forma conceptual y operativa. Los campos seleccionados permiten homogeneizar el tratamiento de los diversos proyectos o iniciativas, de manera de lograr un mínimo de comparabilidad para detectar, a su vez, los interrelacionamientos básicos que se producen o que potencialmente deberían lograrse en el futuro. Esto se ha realizado cuidando de no alterar, ni modificar, la acción programática que cada organismo ha seleccionado como la más adecuada para sus necesidades.

De esta manera, se busca alcanzar una especie de sintética representación de cada programa o proyecto. El conjunto, debiera permitir una visión integrada del estado de situación del proceso de cooperación regional en América Latina y el Caribe. Además, el método de trabajo permite vincular perfiles de cooperación de diversas instituciones y articular áreas temáticas previamente seleccionadas por su importancia. Esta visión integral de proceso de cooperación facilita detectar sus orientaciones centrales y aquellas áreas en donde los esfuerzos se están duplicando o donde la preocupación regional aún es claramente insuficiente. Para estos fines, se utilizan los llamados "descriptores" —elementos técnicos del Programa—, que permiten "marcar" aquellos aspectos temáticos que por su naturaleza interesa preservar, sea para eventuales comparaciones o para diversos tipos de análisis. Un adecuado manejo de los descriptores define los productos que finalmente pueden extraerse. En un extremo, si no se utilizan estos elementos técnicos, la Base se transformaría en un simple listado de iniciativas o proyectos de cooperación, ordenados de acuerdo a ciertos criterios uniformes. Y, en la práctica generaría muy pocos resultados adicionales.

Los descriptores se asocian con las "búsquedas". Mediante éstas, se extrae la información cruzada que se estime pertinente para efectuar análisis de contenido programático

de los perfiles de cooperación, por lo que las potencialidades, en este caso, son extraordinariamente amplias. Dependen directamente del número de descriptores utilizados, de las variables a que ellos están afectando y del tipo de análisis que se desea realizar.

La Base contiene información sobre variables —campos— que se estimaron tipificarían adecuadamente un programa o un proyecto de cooperación. Desde un punto de vista económico, interesa destacar algunas consideraciones generales en torno a las variables seleccionadas.

En primer lugar, existe un conjunto de campos que podrían calificarse como formales, en el sentido que ayudan a definir datos básicos de una determinada iniciativa. La identificación del organismo responsable, título del programa, proyecto o subproyecto, país sede, etc., corresponden a esta agrupación.

Un segundo grupo de variables tienen un carácter eminentemente financiero. Se incluyen datos sobre el monto de los recursos comprometidos y su origen, distinguiendo si ellos son regionales o provienen de terceros países e indicando la respectiva fuente. Una tercera categoría se refiere a la estructura misma de cualquier iniciativa de cooperación. Aquí se han considerado los objetivos generales y específicos, así como los programas de actividades, como datos primarios de un programa. Y como datos dinámicos o activos la situación actual, las vinculaciones entre perfiles y notas especiales que caractericen particularmente una iniciativa. En esta categoría es donde la falta de homogeneidad en los programas de trabajo de los organismos crea mayores problemas. Esta dificultad se ha superado con un enfoque esencialmente pragmático con la única restricción que no se altere la esencia y, en lo posible, el texto del documento original.

En general, se ha procurado que las variables tengan respaldos objetivos. Sin embargo, se han introducido dos campos que son susceptibles de calificarse como esencialmente subjetivos. El primero se refiere a la vinculación institucional potencial de

un determinado proyecto. La idea es que dado los antecedentes existentes, se precise con que otras organizaciones o programas debería promoverse una nueva y estrecha coordinación. Detrás de esta alternativa se encuentra la necesidad de apoyar un mayor interrelacionamiento programático, de impulsar un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, así como de las experiencias acumuladas. Finalmente, en esta concepción prevalece la idea de promover diversas formas de cooperación entre organismos a nivel de iniciativas específicas, como una modalidad operativa de avanzar en la concreción de la noción de sistema.

El segundo campo de esta naturaleza, se relaciona con la heterogeneidad de los términos utilizados por los diversos organismos —programas, proyectos, subproyectos, etc.—. Ello obligó a clasificar estas actividades en tres niveles que dieran origen a un mínimo de estandarización. Con el fin de respetar la terminología utilizada en cada institución, se procedió a establecer un primer nivel de orden global y de carácter preferentemente macro-económico. En el otro extremo se planteó un área —nivel tres— de proyectos muy específicos, vinculados a producto-emprendas y de carácter micro-económico. Como referente intermedio se estableció el nivel-dos que representa una especie de tránsito entre ambos extremos.

Por último, parece necesario reiterar el carácter selectivo que guía al Proyecto. Existen numerosas iniciativas que si bien aún no están asociadas a una actividad de cooperación, en la práctica podrían estarlo en un plazo relativamente breve. Pero evidentemente, en muchos casos, si bien ciertos estudios se encuentran relativamente avanzados, desde el punto de vista de la cooperación regional aún no transitan a la fase de formulación de un perfil. Los estudios que en general se efectúan en la región, no siempre desembocan en tareas de cooperación propiamente tales. Se debe tener siempre presente que se trata de un relevamiento de las "actividades de cooperación" en diseño o ejecución. Y no de uno correspondiente a simples estudios.

Primer año de funcionamiento

A continuación se presenta una síntesis de la evolución del Proyecto a lo largo de su primer año de funcionamiento y que, a la vez, refleja su situación actual²:

a El diseño metodológico del Proyecto y en especial de un Sistema de Información sobre programas o iniciativas de Cooperación Regional, se implementó en función de una muestra representativa de perfiles. A fines de febrero de 1989, el sistema se encontraba diseñado y se había ingresado una muestra exploratoria de 38 programas o iniciativas, que demostraron la viabilidad del esquema de trabajo.

b Entre marzo y mayo se comenzó la estructuración geográfica del Proyecto al iniciarse los trabajos en Centroamérica y el Caribe. Se realizaron contactos y visitas a los organismos. También se avanzó en la fase de recopilación y de procesamiento de la información. La Base contaba en Mayo con 309 perfiles de cooperación regional, pertenecientes a 30 instituciones u organismos de integración o cooperación, de conformidad a las pautas establecidas en el Convenio PNUD/SELA. Con base en estos antecedentes la Secretaría Permanente presentó al XV Consejo Latinoamericano el documento "Informe del Estado de Situación de la Cooperación Regional en América Latina y el Caribe" (SP/CL/XV.O/DT N° 4).

c En los meses siguientes se continuó con el proceso de perfeccionamiento de la Base y con los contactos con los organismos. A fines de septiembre se disponía de 450 perfiles de proyectos de cooperación. El sistema se complementó con una Base de carácter institucional y una especial para tratados o convenios internacionales.

d A fines de noviembre la base principal contaba con 590 iniciativas o programas de cooperación, la base de tratados dispone de 10 convenios internacionales y la de carácter institucional de 512 registros. El sistema en operación ha alcanzado tal dimensión que enfrenta nuevos desafíos. Prácticamente se ha completado la fase de ingreso básico de información, para entrar en una etapa de análisis y

vinculación, en extremo compleja, que se refiere fundamentalmente a las interrelaciones entre programas o iniciativas de un mismo organismo y actividades relativamente similares que desarrollan diferentes instituciones. Lo anterior implica un detallado análisis conceptual de cada programa y el establecimiento de pautas que permitan su seguimiento evolutivo. La metodología empleada, así como los atributos del programa en uso, permiten reflejar este conjunto de interrelacionamientos de modo tal que se transforme en un instrumento de utilidad para los usuarios del sistema, razón por la cual debe profundizarse la divulgación selectiva del material disponible.

Conclusiones

Se ha cumplido cabalmente una primera fase de estructuración de un proyecto de envergadura. Corresponde ingresar ahora a una etapa de plena consolidación del mismo. Esto implica en primer lugar profundizar el trabajo con los organismos y convertirlos a estos en usuarios intensivos del Proyecto. En segundo término implica abordar un intenso proceso de divulgación selectiva que viabilice tal consolidación y permita avanzar hacia la gradual concreción de la noción de sistema.

En esta primera fase y como un método de aproximación sucesiva se ha trabajado preferentemente con los programas de actividades de las instituciones; es decir en la mayoría de los casos se ha operado de manera indirecta. Es necesario, en las próximas etapas, establecer contactos directos con los operadores de los proyectos o programas para superar así la brecha existente entre la concepción de una iniciativa y su desarrollo a lo largo del tiempo. El Proyecto Estado de Situación de la Cooperación Regional es eminentemente una iniciativa que debe involucrar a la totalidad de la institucionalidad de América Latina y el Caribe. Si bien se trata de un instrumento diseñado e impulsado bajo el amparo de la Secretaría Permanente del SELA, se le debe observar como un mecanismo compartido cuyos beneficios tienen carácter regional e incluyen por tanto a todas y cada una de las instituciones.

Esta iniciativa adquirirá su real importancia cuando se le observe no sólo como un instrumento estático, concentrado en formular estados de situación anuales de cooperación regional; sino fundamentalmente como un elemento coadyuvante para la formulación de una política de cooperación regional y de antecedentes debidamente fundados, que permitan anticipar determinados acontecimientos que pueden requerir una coordinación especial o vectores nuevos de cooperación que emanan de la información disponible. Las características del Proyecto, permiten avanzar hacia la concreción de la noción de sistema, fortalecen la promoción de la coordinación entre los organismos de cooperación regional en la medida que sus instrumentos de análisis y su accionar generen productos específicos de interés para los diversos agentes de cooperación. Tales productos pueden ser obtenidos a partir precisamente de una vinculación con los especialistas que impulsan iniciativas específicas de cooperación. Para ello resulta sustantivo proceder a un análisis sectorial selectivo de los proyectos de cooperación regional existente, con el propósito de examinar la consistencia de la información obtenida, identificar carencias y sugerir diversas alternativas de cooperación. En este contexto surgen dos opciones básicas, mediante las cuales se puede impulsar el proceso de cooperación regional.

La vía sectorial

Del análisis de los programas de trabajo de las instituciones de cooperación e integración y de los proyectos o iniciativas que ellos promueven, van surgiendo diferentes alternativas de cooperación que pueden dar origen a acciones sectoriales y de nivel específico. Es

el caso de la biotecnología donde claramente surge la posibilidad de delinear alternativas de cooperación que básicamente podrían tener el carácter de un proyecto piloto, involucrando el quehacer de diversas instituciones o programas pertenecientes a diferentes áreas geográficas.

Ella constituye sólo un ejemplo de lo que puede hacerse. Es muy probable que un análisis detallado de la información disponible permita detectar otras iniciativas relativamente análogas. De esta manera, sería factible estructurar un conjunto de proposiciones en sectores específicos, emanados de un exámen de la situación de la cooperación y de la necesidad de que ella se articule interinstitucionalmente, para estructurar nuevas figuras de cooperación regional.

A través de esta modalidad pueden generarse alternativas de vinculación entre programas o perfiles de cooperación de diferentes subregiones y generar nuevos nexos institucionales.

Normalmente las preocupaciones prioritarias del CARICOM, del Mercado Común Centroamericano o el Grupo Andino están referidas a su propio desarrollo, por lo que vinculaciones de este tipo ampliarían las posibilidades de incrementar la cooperación regional y de beneficiarse de la experiencia acumulada.

La vía de la coordinación

Un primer tipo de coordinación procura la armonización de perfiles de cooperación antes que se consoliden determinadas iniciativas. Tiene en mucho carácter preventivo. Por ejemplo, en materia de información de comercio exterior se constata actividades o iniciativas de distintas instituciones. Resulta esencial lograr una adecuada articulación orientada a evitar duplicaciones y minimizar los esfuerzos que individualmente

debiera hacer cada organismo en caso de no existir tal coordinación. En este caso, dado el estado de avance de las iniciativas —la mayoría se encuentra en diseño o están en la fase de implementación—, se podría decir que este tipo de coordinación se efectúa con anterioridad que se produzcan determinados acontecimientos.

Un segundo tipo de coordinación busca maximizar esfuerzos que se vienen realizando desde mucho tiempo. El caso del transporte es un buen ejemplo. Por la propia naturaleza de la región la problemática en el cono sur difiere de la del norte o de la centroamericana. No obstante ello, la existencia de algún sistema de coordinación podría constituir un elemento positivo. Probablemente se pueda señalar que ésta es una de las funciones de la Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLTRAM). En este caso lo que se propone es un apoyo a las funciones de la Comisión, mediante la movilización de diferentes expertos sectoriales que profundicen temas de interés general y donde existe una infraestructura de conocimientos y de prácticas de cooperación. Finalmente, un tercer tipo de coordinación podría centrarse en temas no suficientemente tratados, en los cuales sea necesario hacer investigaciones preliminares para ir esbozando lo que podría ser una modalidad de cooperación. En esa línea podrían estar, por ejemplo, algunos aspectos vinculados al medio ambiente. A partir de la experiencia del Proyecto de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es posible que se detecten una serie de problemas comunes que por el momento son sólo tratados nacionalmente, pero que tienen en su solución final diversos aspectos en los cuales es posible la acción conjunta de varios países.

Notas

¹ El diseño metodológico y la administración de la base en su primer año de funcionamiento estuvo a cargo del consultor Juan Rojo de la Rosa.

² Durante el primer año de funcionamiento el Proyecto contó con diversos apoyos por parte de CEPAL, inscritos en el marco del Convenio vigente con el SELA.

Panorama sobre integración

SIDALC

En cumplimiento de los Estatutos del Sistema de Información y Divulgación de los Organismos de Integración y Cooperación de América Latina y el Caribe (SIDALC), y en su calidad de Secretaría Ejecutiva de dicho Sistema, el SELA convocó a sus integrantes a una reunión que tuvo lugar en Caracas, los días 23 y 24 de noviembre.

A la cita, que constituyó la IV Reunión de Responsables de Oficinas de Información de Organismos de Cooperación e Integración de América Latina y el Caribe, asistieron representantes de ALADI, ALIDE, CAF, CEPAL, IICA y OLADE, además del SELA. El objetivo de esta reunión fue analizar y evaluar la marcha de este sistema de comunicación con el ánimo de mejorar sus mecanismos para alcanzar, de manera más eficiente, los objetivos propuestos en favor de la divulgación de los hechos concernientes a la integración regional.

En el análisis de la situación actual del SIDALC se contó con la opinión de dos periodistas quienes desde su óptica de directora de una revista especializada en asuntos económicos y de Director de correspondencia de una agencia internacional de noticias internacional, manifestaron sus criterios y sugerencias para mejorar el servicio.

Como conclusión de este encuentro, los asistentes suscribieron ocho acuerdos entre los cuales destacan los relativos al contenido, distribución e impacto del boletín informativo semanal, el financiamiento y la elaboración de un folleto conjunto de los organismos miembros del Sistema.

En este sentido, se decidió reafirmar la doble función del SIDALC que apunta a difundir los objetivos y acciones de los procesos de integración regional a través de los medios de comunicación social y servir de vehículo informativo entre los organismos miembros.

Para ello, se estableció una serie de pautas que permitirán mejorar el contenido de las informaciones, garantizar la distribución del boletín semanal y lograr un mayor impacto en los medios de información social.

En cuanto al financiamiento, se acordó mantener para el año 1990 la cuota correspondiente a cada organismo miembro en la suma de un mil dólares anuales y recomendar a la Secretaría Ejecutiva que continúe sus gestiones para obtener financiamiento de fuentes externas.

Con relación a la publicación de un folleto conjunto de los organismos del SIDALC, los asistentes a la reunión decidieron que en su contenido se incluyan los datos de otros organismos de integración y cooperación, que tengan relevancia en la región. La Secretaría Ejecutiva deberá gestionar recursos externos para el financiamiento de este proyecto.

Asimismo, se encomendó a la Secretaría establecer contactos con entidades internacionales que contribuyan activamente al proceso integracionista y al desarrollo de América

Latina y el Caribe, con miras a solicitar su participación y colaboración en las actividades del SIDALC.

Los otros acuerdos están relacionados con temas como la ejecución de un listado consolidado de usuarios, el fortalecimiento del SIDALC a través del apoyo de las autoridades de sus organismos integrantes, la contratación del *carrier* y el reconocimiento a la Junta del Acuerdo de Cartagena por la elaboración del "Catálogo de Publicaciones de Organismos de Integración y Desarrollo de América Latina y el Caribe", editado en 1988.

Para la realización de la próxima reunión que tendrá lugar en noviembre de 1990, se acordó solicitar al IICA que estudie la posibilidad de ser sede, tomando en cuenta su ubicación en Costa Rica y la necesidad de fomentar la participación más activa de los organismos de integración de Centroamérica en el funcionamiento del Sistema.

El acto de inauguración de esta reunión estuvo a cargo del Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo quien afirmó que "el SIDALC es la concreción en la práctica de un esfuerzo conjunto emprendido por las Oficinas de Prensa de las instituciones de la región con un doble propósito que se puede sintetizar como la "difusión de la integración" e "integración de la difusión".

El SIDALC está conformado por los siguientes organismos: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Corporación Andina de Fomento (CAF), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Secretaría del Convenio Andrés Bello (SECAB), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), y la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB).

INTAL: Deuda intralatinamericana afecta al comercio regional

Buenos Aires, 21 de julio (SIDALC) El caso de la deuda externa intralatinamericana (que al 31 de diciembre de 1987 ascendía a algo más de 16.700 millones de dólares) es un problema adicional que enfrenta la región porque afecta de manera creciente las posibilidades de incrementar el comercio y fortalecer la integración.

Los países más endeudados con acreedores públicos y privados de América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú, que con 14.800 millones de dólares representan casi

el 90 por ciento de la deuda intrarregional.

Así lo señala el último número de la revista "Integración Latinoamericana", dedicada a presentar distintos enfoques sobre el problema.

La publicación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), del Banco Interamericano de Desarrollo, revela que la deuda intrarregional representa menos de 5 por ciento de la deuda externa total de los países del área. Pero —aclarase porcentaje encubre relaciones muy disímiles que van desde virtualmente cero hasta 25-35 por ciento. Argentina y Brasil son deudores casi exclusivos de Bahamas y/o Panamá, países ambos con banca *off-shore*, y representan casi el 60 por ciento del total intrarregional. El resto, salvo el caso de Perú, está constituido por países de menor desarrollo y mercado insuficiente, en los cuales la relación deuda/producto tiende a ser alta, especialmente en Bolivia y Nicaragua. Es precisamente en estos casos que la magnitud de la deuda intrarregional es realmente significativa.

Visto desde la perspectiva de los acreedores, el panorama de la deuda indica que —aparte de Bahamas y Panamá, países a los cuales se debe casi el 60 por ciento del total— los acreedores principales son, en ese orden, Brasil, Venezuela, México y Argentina. Estos cuatro países son acreedores por más de 4.850 millones de dólares, lo que representa casi el 30 por ciento del total.

Según el informe de "Integración Latinoamericana", los organismos y mecanismos financieros subregionales son acreedores por casi 1.040 millones de dólares, algo más de 6 por ciento del total.

La revista del INTAL recuerda que las últimas reuniones del Grupo de los 8 coincidieron en los objetivos a perseguir en la materia: reducción del monto de la deuda y mejora de las condiciones financieras, a través de negociaciones optativas y voluntarias, seguridad de la continuidad del financiamiento, concesionalidad a los países deudores de menor desarrollo y mejoramiento de la información disponible sobre el tema.

SELA: Avanza consenso regional sobre principales problemas económicos

Cartagena de Indias, 28 de julio (SIDALC) Delegados de 26 países de América Latina y el Caribe han avanzado en la búsqueda de consenso para resolver los principales problemas económicos que afronta la región, según se desprende de las deliberaciones del XV Consejo Latinoamericano del SELA que concluyó hoy su fase técnica. Durante la reunión, inaugurada el martes 25 de julio, se analizaron el problema de la deuda externa, la situación del comercio internacional, la integración, la cooperación regional, y las relaciones económicas externas, entre otros puntos de interés para los países.

La fase técnica prepara los proyectos de decisión que serán sometidos a la consideración de la etapa ministerial del Consejo Latinoamericano del SELA que inaugurará el lunes 31 el Presidente de Colombia, Virgilio Barco, y el Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo.

Las sesiones se realizarán los días 1 y 2 de agosto, con la asistencia de los cancilleres y ministros del área económica de los 26 países del SELA.

Entre los consensos alcanzados en la fase técnica, destaca el acuerdo de los países en celebrar una II Reunión Preparatoria de Alto Nivel de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa en noviembre de este año.

En esa oportunidad, la Secretaría Permanente del SELA presentará la revisión del Proyecto de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa que se discutió en la I Reunión Preparatoria, efectuada a mediados de junio en Caracas.

El Proyecto de Propuesta contempla una significativa reducción del capital y de los intereses de la deuda regional, la emisión de bonos de larga duración y la constitución de un fondo, garantizado con aportes de los propios países.

Se recomendaba también la necesidad de modificar las regulaciones bancarias para facilitar la absorción de las pérdidas por reducción de la deuda, así como una mayor

flexibilidad en las condicionalidades de los organismos financieros multilaterales.

La fase técnica acordó también que la Conferencia Regional sobre Deuda Externa se efectúe a finales de marzo o principios de abril, tomando en cuenta que existen negociaciones en curso y varios países tendrán elecciones en los próximos meses.

En las deliberaciones del Consejo se analizó en profundidad la situación del comercio internacional, particularmente a la luz de la evolución de la Ronda Uruguay. Los acuerdos sobre este punto quedarán plasmados en una decisión específica que recogerá la preocupación de la región por los incumplimientos de países industrializados, así como las acciones que deberán emprenderse en defensa de los propios intereses.

En materia de relaciones económicas externas, la Secretaría Permanente del SELA presentó los lineamientos de una nueva estrategia que apunta a mejorar cualitativamente la participación de la región en la economía mundial, sobre la base de eventuales agendas de diálogo y negociación con los países o grupos de países industrializados.

La Secretaría Permanente presentó también una novedosa base de datos sobre las actividades de cooperación regional que efectúan 30 organismos de la región, con el propósito de aunar esfuerzos, evitar la duplicación de actividades y racionalizar recursos.

A lo largo de las deliberaciones se ratificó la necesidad de que los países del SELA asuman la integración regional como proyecto político, capaz de crear interdependencias reales y permanentes entre los gobiernos y los agentes económicos, políticos y sociales de los países.

Los delegados examinaron también las recomendaciones de la Secretaría Permanente del SELA para modernizar y transformar el aparato productivo de la región, proyecto que necesariamente se vincula con la integración y con la capacidad de absorción tecnológica.

Por otra parte, el lunes 31 de julio se realizará el II Diálogo Informal de Cancilleres de América Latina y el Caribe que, si bien no forma parte de la estructura del SELA, está

estrechamente ligado al organismo. Fueron invitados a participar en el diálogo los cancilleres de los 26 países del SELA y de los otros siete países que no forman parte de la organización: Antigua-Barbuda, Belice, St. Vincent-Grenadines, St. Kitts-Nevis, Bahamas, Dominica, Santa Lucía.

UPEB: Positiva respuesta de la Comunidad Económica Europea

Panamá, 10 de noviembre (SIDALC) Las gestiones de la UPEB ante la Comunidad Económica Europea empezaron a rendir frutos con la promesa formal de que no se desconocerán los intereses bananeros de América Latina, cuando entre en funcionamiento el mercado único después de 1992.

Ese reconocimiento expreso se desprende de los términos de una nota enviada al Directo Ejecutivo de la UPEB, Haroldo Rodas Melgar, por el Presidente del Consejo de Ministros de la CEE y Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, señor Roland Dumas, según la cual los intereses de los países latinoamericanos exportadores de banano (Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Guatemala, Panamá, Honduras y Ecuador), cuyo desarrollo económico depende en gran medida de la producción bananera, serán tomados en consideración cuando se adopten las disposiciones comerciales relacionadas con este producto.

Esta posición de las altas autoridades comunitarias europeas, es la primera respuesta a las gestiones que viene realizando la Dirección Ejecutiva de la UPEB para que las exportaciones bananeras de la región, que suman cerca de 900 millones de dólares anuales, no se vean afectadas por restricciones comerciales en el marco del mercado único que entrará en funcionamiento a partir de 1992.

El texto de la carta es el siguiente: "Señor Director: La nota que Ud. me ha dirigido ha llamado toda mi atención. Le agradezco las informaciones que la misma contiene y puedo asegurarle que ésta será digna de atención por parte de las instancias de la Comunidad en el marco de los trabajos concernientes a las futuras disposiciones

comerciales relacionadas con el banano.

La complejidad y sensibilidad de este asunto son bien conocidos por aquellos que se ocupan de estos aspectos.

En efecto, una parte muy importante del abastecimiento de banano de la Comunidad está garantizado por importaciones procedentes de América Latina. Por consiguiente, es completamente normal que en el esquema de nuestros trabajos, los intereses de esos países, cuyo desarrollo económico depende en gran medida de la producción de banano, sean tomados plenamente en consideración.

Pero, al mismo tiempo, nosotros debemos igualmente tener plenamente en cuenta los intereses de los productores comunitarios y de los Estados ACP ligados a la Comunidad por la Convención de Lomé. Resulta evidente que no podemos desconocer los compromisos contraídos con esos productores y poner en peligro la frágil economía de esas regiones que son muy dependientes de esta producción.

En cuanto a las perspectivas a que usted hace referencia sobre el Mercado Unico en 1992, evidentemente es muy prematuro para pronunciarse sobre las modalidades que serán adoptadas, en razón de las numerosas particularidades de la comercialización del banano dentro de la Comunidad, a lo cual me he referido. Sin embargo, puedo asegurarle que la Comunidad se esforzará en manejar cuidadosamente el equilibrio entre los diferentes intereses presentes. Le ruego aceptar, señor Director, las seguridades de mi alta consideración. Roland Dumas",

ALADI: Designado nuevo Secretario

Montevideo, 17 de Noviembre (SIDALC) Jorge Luis Ordóñez, actual Sub-Secretario de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, fue designado para ocupar el cargo de Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para el próximo trienio, por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El máximo foro político de la ALADI tomó esta decisión al celebrar su IV Reunión en la ciudad de Washington, D.C. (Estados Unidos). La sesión ministerial tuvo lugar en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA), en forma paralela a la XIX Asamblea General de dicho organismo.

Jorge Luis Ordóñez sustituirá al actual Secretario General, Embajador Norberto Bertaina, quien cesa en sus funciones en marzo de 1990. El nuevo responsable de conducir los trabajos de la Secretaría General ejercerá sus funciones por un período de tres años, desde el 20 de marzo de 1990 al 20 de marzo de 1993.

Abogado de profesión, el Doctor Ordóñez ha estado largamente vinculado a actividades de comercio exterior, desempeñando altos cargos oficiales en su país. Fue subdirector de Política Comercial del Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX) de Colombia, Director de las Oficinas Comerciales en Lima y Quito del Fondo de Promoción de Exportadores (PROEXPO), así como Director del Departamento de Integración Económica de PROEXPO con sede en Bogotá.

Su actuación ha abarcado la actividad privada y la docencia en las universidades Católica, Javeriana y Jorge Tadeo Lozano de Colombia. Desde la entrada en funcionamiento de la ALADI en marzo de 1981, han ocupado el cargo de Secretario General el Embajador Julio César Schupp (Paraguay) desde 1981 a 1984, el Embajador Juan José Real (Uruguay) desde 1984 a 1987 y el Embajador Norberto Bertaina (Argentina) desde 1987 a 1990. Los Secretarios Generales Adjuntos son actualmente el economista Jaime Quijandría (Perú) y el Doctor René Jordán Pando (Bolivia). Estos dos cargos, que en el futuro serán designados "Subsecretarios", deberán ser elegidos para el próximo trienio por el Comité de Representantes.

IICA: Presentan Plan de Acción Conjunta Agropecuaria en asamblea anual de la OEA

San José, 17 de noviembre (SIDALC) El Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para

la Agricultura, Martín E. Piñero, presentó el 13 a la Asamblea Anual de la Organización de Estados Americanos, el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC) y propuso la convocatoria conjunta OEA-IICA de la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA). La Asamblea sesionó en Washington entre el 13 y el 18 con la asistencia de los cancilleres de los 32 Estados Miembros del máximo organismo interamericano, al incorporarse el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Joe Clark, país que fue aceptado como miembro pleno de la OEA.

Piñero manifestó que el PLANALC —una propuesta orientada a fortalecer el sector equitativo y sostenible— representa el cumplimiento por parte del IICA del mandato hecho por los Ministros de Agricultura del hemisferio durante la IX CIMA, que se realizó en Ottawa, Canadá, en 1987. En esa conferencia, convocada conjuntamente por el Instituto y la OEA, los ministros lograron un amplio consenso sobre la problemática de la agricultura y reafirmaron el papel del sector agropecuario en la reactivación económica así como la importancia de la integración regional como instrumento de una nueva estrategia de desarrollo, según plasmaron en un documento de 10 puntos conocido como la "Declaración de Ottawa".

"Partiendo del mandato de Ottawa, la elaboración del PLANALC no ha consistido en preparar un documento, sino en poner en marcha el proceso de generación de ideas y propuestas para la reactivación agropecuaria y su contribución al desarrollo económico iniciado y dirigido por los países de América Latina y el Caribe, y con el apoyo de un amplio grupo de organismos internacionales, podemos decir que este proceso ya está instalado en la región", comentó Piñero.

El PLANALC fue aprobado por los Ministros de Agricultura, o sus representantes, de los 31 Estados Miembros del IICA durante la V Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), foro hemisférico del sector y órgano superior del Instituto, que sesionó en

San José entre el 9 y 12 de octubre. Incluye estrategias hemisféricas y específicas para las diferentes subregiones, programas y proyectos de acción conjunta, además de mecanismos financieros e institucionales.

Precisamente, la Junta solicitó al Secretario General de la OEA Joao Clemente Baena Soares, incluir en la agenda de la Asamblea Anual la presentación de un informe sobre la elaboración y aprobación del Plan de Acción Conjunta, y encomendó a Piñeiro abogar para que se apoye al IICA en el proceso de búsqueda de recursos para su ejecución.

Al reclamar el aporte de la Secretaría General de la OEA para la búsqueda de financiamiento externo, Piñeiro indicó que a través de éste se ha puesto en funcionamiento un mecanismo de diálogo y concertación política que permitirá desarrollar acciones conjuntas por parte de los países miembros.

Acompañado por el Director de Relaciones Externas del Instituto, Jorge Werthein, Piñeiro expresó a los cancilleres americanos que en las postrimerías del siglo XX, en plena revolución tecnológica y con una economía internacional estructurada en bloques interdependientes, la región difícilmente tendrá viabilidad si no aprovecha sus ventajas comparativas y no consolida su propia integración.

"En el nuevo contexto macroeconómico, caracterizado por un incremento en los tipos reales de cambio y una gradual eliminación de las distorsiones, el sector agropecuario y agroindustrial, están en posición de efectuar una contribución trascendente al desarrollo económico en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe", precisó el Director General.

En uno de los apartados más importantes de su intervención, Piñeiro pidió a la Asamblea Anual la convocatoria conjunta OEA-IICA de la X CIMA, que se realizaría simultáneamente con la VI JIA en Madrid, España, en 1991, en respuesta a un generoso ofrecimiento del gobierno de ese país.

El Director General destacó la trascendencia de ambos encuentros y explicó que constituirán un mecanismo institucional muy valioso para

el seguimiento del PLANAC y la definición de nuevas iniciativas en el área del desarrollo agropecuario. Piñeiro informó a la Asamblea que el seguimiento global de la ejecución del PLANALC y de los programas hemisféricos estará a cargo de la CIMA, la JIA, y el Comité Ejecutivo del IICA, en tanto que a nivel subregional la responsabilidad será de los organismos existentes de acuerdo con su mandato.

Ellos son el Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA), el Comité de Ministros de Agricultura de la Comunidad Económica y Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Consejo Agropecuario y la reunión de Ministros de Agricultura de los países del Acuerdo de Cartagena, y de un mecanismo de consulta de los ministros y/o secretarías de agricultura de los países del área Sur.

El Director General del IICA subrayó que América Latina y el Caribe deben aprovechar las posibilidades de cooperación con países industrializados, principalmente Estados Unidos y Canadá, que son signatarios de la "Declaración de Ottawa", para coordinar la remoción de obstáculos externos de financiamiento y comercio que dificultan el logro de un nuevo papel para la agricultura en el desarrollo.

"En general, el apoyo de los países desarrollados y de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera se ha canalizado en apoyo a acciones a nivel nacional, y sólo en menor medida en actividades conjuntas entre países". "La contribución del PLANALC, en ese aspecto, es ofrecer un portafolio de proyectos conjuntos ya concertados con los países y una serie de mecanismos técnicos y financieros que permitirán continuar la generación de propuestas concertadas para su presentación a la cooperación externa", declaró Piñeiro.

Partidario del fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional, el Director General del IICA manifestó que en un mundo donde los bloques económicos cobran fuerza, como forma de lograr el desarrollo de espacios ampliados de mercado y aprovechar las venta-

jas comparativas, en América Latina y el Caribe es trascendental apoyar estas iniciativas.

ALIDE: Exhortan a mejorar posición en comercio exterior

Lima, 24 de noviembre (SIDALC) América Latina necesita diversificar la oferta exportable y los mercados objetivos de las exportaciones para recuperar el espacio perdido en el dinámico comercio internacional, donde su participación se ha reducido en un período de cuatro años (1983-1987) de 4.3 por ciento a 3.4 por ciento.

Esta y otras importantes recomendaciones surgieron del seminario sobre "Promoción de Proyectos Orientados a la Exportación" que organizaron del 18 al 20 de octubre en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), con la colaboración y auspicio del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el Banco de Crédito Industrial, ambos de España.

El Seminario que contó con la participación de representantes de instituciones financieras de desarrollo, empresas y entidades de promoción y comercialización de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, España y Perú, así como de 11 organizaciones internacionales de financiamiento y cooperación tuvo como objetivo general examinar las posibilidades de acrecentar la cooperación financiera, tecnológica y empresarial latinoamericana con España y Europa.

Esta cooperación se refiere a la promoción e implementación de proyectos de inversión cuyas producciones se destinen a la exportación, contando con la activa participación de los bancos de desarrollo y empresarios de España y América Latina.

Se mencionó que entre los factores limitantes de la exportación, se cuentan políticas fiscales y cambiarias que afectan la competitividad internacional de los productos, así como la falta de información de los agentes económicos respecto a oportunidades que brinda el mercado internacional y regional, tanto para

productos finales e intermedios, como aquellos de complementación productiva y tecnológica. También se dijo que en materia de comercio interregional se observan serias limitaciones debido a la ausencia de integración física en los países.

El Seminario consideró igualmente que la Banca de Fomento, acorde a su rol de promotora del desarrollo, debe involucrarse en los proyectos de inversión más allá de financiamientos de mediano y largo plazo, partiendo desde la identificación de proyectos y empresarios, hasta su participación con capital de riesgo en la implantación de los mismos. Recomendó asimismo a ALIDE, ONUDI y otros organismos que cuenten con programas de cooperación financiera internacional conjuguen esfuerzos a fin de identificar y promover activamente esquemas y mecanismos de cooperación técnica internacional accesibles a los exportadores e inversionistas de los países de América Latina y el Caribe. Indicó que para ello, son de particular importancia las coordinaciones inter-institucionales que se efectúen con entidades financieras y empresariales de España, así como de los países de la Comunidad Económica Europea. Se informó asimismo en el seminario que la Banca de Fomento Española y en particular el Instituto de Crédito Oficial, así como el Banco de Crédito Industrial han adoptado políticas de apoyo financiero a la modernización de la capacidad productiva de la región, mediante la concesión del financiamiento de mediano y largo plazo a empresarios españoles y latinoamericanos para la inversión de bienes de capital.

CEPAL: Balance preliminar de la economía regional en 1989

Santiago, Diciembre 22 (SIDALC) Según cifras de la CEPAL, en 1989 el producto medio por habitante de la región cayó en 1 por ciento retrocediendo así al nivel que tenía en 1978, mientras la inflación media alcanzó su máximo histórico de casi 1.000 por ciento.

Estas cifras fueron reveladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su Balance Preliminar sobre la

Evolución de las Economías de la Región durante 1989.

Según ese balance, el deterioro de las condiciones económicas tuvo lugar mientras que la región mantuvo su considerable superávit comercial.

A pesar de ello, aumentó el número de países con atrasos en el servicio de su deuda externa ya que sólo cinco cumplieron plena y oportunamente con sus pagos.

En definitiva, según el informe, la crisis económica de los ochenta persistió durante éste último año del decenio.

A continuación se presenta un resumen del Balance de CEPAL según el cual el producto interno bruto de la región aumentó sólo un 1.1 por ciento.

Esta tasa, aunque algo superior a la muy baja registrada en 1988, fue inferior al aumento de la población. Lo que significa que el producto por habitante disminuyó por segundo año consecutivo, esta vez en 1 por ciento.

CEPAL indica que se trata de un fenómeno generalizado puesto que el producto cayó en siete países, mientras que en otros trece la expansión fue tan escasa que el producto por habitante se estancó o disminuyó.

Sólo hubo expansión significativa en Barbados, Costa Rica, Paraguay y, especialmente, Chile.

La leve mejoría en el promedio regional con respecto a 1988 se debe principalmente a que Brasil y México aumentaron su producto en 3 por ciento durante 1989, ritmo modesto pero superior al virtual estancamiento que registraron el año anterior.

Inflación

Con respecto a la inflación, CEPAL señala que la tasa media de aumento de los precios al consumidor ponderada por la población se elevó fuertemente por tercer año consecutivo alcanzando una marca sin precedentes cercana a 1.000 por ciento.

Según el informe, se registraron desbordes inflacionarios en Argentina (casi 4.000 por ciento anual), Perú (casi 3.000 por ciento) y Brasil (cerca de 1.500 por ciento).

Nicaragua que padeció de hiperinflación en 1988, logró bajar su ritmo a un nivel todavía excepcionalmente elevado (3.500 por ciento), gracias a un drástico programa de estabilización.

Otros tres países (Uruguay, Ecuador y Venezuela) soportaron una inflación de entre 50 por ciento y 100 por ciento anual, aunque los dos últimos han logrado reducirla a menos de 3 por ciento mensual. Por otro lado, la inflación se ubica entre 10 por ciento y algo más de 40 por ciento anual en 12 países. Entre estos últimos, se produjeron disminuciones significativas del ritmo inflacionario anual en República Dominicana, Costa Rica, Bolivia y, sobre todo, en México (de 52 por ciento en 1988 a menos de 20 por ciento en 1989).

Exportaciones

Por otra parte, en la región se registró un importante superávit comercial ya que el valor de las exportaciones creció 9 por ciento, ascendiendo a la cifra sin precedente de casi US\$ 110.000 millones. Sin embargo, parte de ese aumento —que en todo caso representa un ritmo de expansión menor que el registrado en los dos años precedentes— fue contrarrestado por el incremento de casi US\$ 4.000 millones en el pago de intereses sobre la deuda externa. Este último fenómeno tuvo repercusiones diferentes en los países exportadores y en los no exportadores de petróleo, según indica la CEPAL.

En los primeros, la expansión de las exportaciones (US\$ 5.400 millones) bastó para cubrir los mayores pagos en intereses por la deuda externa (US\$ 1.700 millones) y dejar un remanente importante para aumentar las importaciones o las reservas. En cambio, en los segundos, el aumento de los intereses de la deuda (US\$ 2.500 millones anuló el grueso del moderado aumento de sus exportaciones, por lo que su capacidad para incrementar las importaciones sin acudir a las reservas resultó más limitada. Por otra parte, las importaciones de la región crecieron a un ritmo (8 por ciento) algo menor que el de las

exportaciones, y el superávit comercial se amplió a US\$ 28.000 millones. Según CEPAL, este mayor superávit continúa representando 73 por ciento de los pagos netos devengados de intereses y utilidades. Por ello, el déficit en cuenta corriente se mantuvo en torno a US\$ 1.000 millones por tercer año consecutivo.

Transferencia neta de recursos al exterior

Según el informe de CEPAL, en 1989, América Latina y el Caribe registran, en su conjunto, un ingreso neto de capitales de US\$ 13.700 millones. La cifra es superior a la del año anterior que fue de 5.300 millones. Sin embargo, cabe destacar que la mitad de esta afluencia de capitales corresponde a México, que concluyó un acuerdo de reducción de deuda con la banca acreedora, aunque buena parte del resto corresponde a préstamos no voluntarios, originados en los atrasos en el pago de intereses.

Como el ingreso neto de capitales se incrementó aún más que los pagos de intereses y utilidades, la transferencia neta de recursos al exterior se redujo.

Con todo, esta transferencia ascendió a cerca de US\$ 25 mil millones, cifra equivalente a casi 18 por ciento del valor de las exportaciones de bienes y servicios de la región y aproximadamente 3 por ciento de su producto interno bruto.

Si se excluye a México, la transferencia neta de recursos al exterior de los demás países de la región aumentó de menos de US\$ 18 mil millones a casi 23 mil millones. De esta manera, la región continúa siendo exportadora neta de recursos financieros por octavo año consecutivo, período durante el cual la transferencia total sobrepasa los US\$ 200.000 millones.

Deuda externa

De acuerdo a CEPAL la deuda externa de la región continúa siendo una restricción importante para su desarrollo.

Al finalizar 1989, la deuda externa total de los países de América Latina y el Caribe alcanzó alrededor de US\$ 416 mil millones, con lo que

registra un modesto aumento con relación al año anterior. Ese aumento se debió fundamentalmente a la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa. Tales atrasos, a su vez, reflejan el efecto perverso del servicio de la deuda no sólo sobre las balanzas de pagos, sino sobre las finanzas del sector público.

Durante el año, sólo cinco países sirvieron plena y oportunamente su deuda extena, mientras que los demás, incluyendo por primera vez en forma simultánea tres de los cuatro principales deudores, acumularon atrasos durante 1989, algunos incluso con los organismos financieros multilaterales.

Resumen

La CEPAL resume su informe considerando que la región presentó un escenario de estancamiento con elevada inflación y que la desfavorable evolución de la mayoría de las economías de la región continuó durante 1989, bajo la fuerte influencia de los problemas derivados de la inflación.

Según CEPAL, la aceleración de dicha inflación, o los intentos por combatirla, influyeron más en este resultado que la escasez de divisas para importar.

También considera que la expansión de las exportaciones y la obtención de elevados superávit comerciales no se tradujeron en una reanudación del crecimiento.

Señala que esos superávit no alcanzaron a cubrir la ingente carga representada por los intereses devengados y, por otra parte, la acumulación de presiones inflacionarias obligó a otorgar preferencia a combatirlas, aún a costa del crecimiento.

Estas presiones, según CEPAL, en gran medida, provienen de la incapacidad de los aparatos fiscales para cumplir sus funciones esenciales y a la vez realizar los pagos de su deuda externa.

Por otra parte, en 1989 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe parece estar acercándose al límite de sus posibilidades de ajuste externo, dadas sus actuales estructuras productivas.

Así lo sugiere la desaceleración del

crecimiento del volumen de sus exportaciones, en especial las no tradicionales. Sin embargo, los compromisos financieros de la deuda externa persisten, limitando la capacidad de invertir que se requiere precisamente para ampliar la capacidad productiva.

La información de CEPAL concluye destacando que a su vez, las repercusiones de la transferencia de recursos sobre los aparatos fiscales y el sistema financiero interno desarticulan el funcionamiento de las economías sumiéndolas en la inflación o en la recesión. Y éstas, por su parte, socavan las posibilidades de crecimiento y desalientan la inversión.

JUNAC: Diseño Estratégico del Grupo Andino

Lima, 29 de diciembre (SIDALC) Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela adoptaron en su segunda cumbre de 1989, celebrada en el Archipiélago de Los Galápagos el 17 y 18 de diciembre, un "Diseño Estratégico" para el Grupo Andino, que adelanta los plazos del proceso de integración y fija como meta de su mercado ampliado el año 1995.

Al término de la Cumbre de Galápagos, los Mandatarios emitieron el siguiente comunicado de prensa:

"Diseño Estratégico del Grupo Andino aceleración de compromisos comerciales"

Para responder a la decisión de los Presidentes Andinos de asumir la orientación del proceso de integración económica y social de nuestros países y atendiendo los mandatos consignados en el "Manifiesto de Cartagena de Indias" para elaborar un diseño estratégico con una concepción tanto de corto como de mediano plazo, el Consejo Andino y la Comisión, con la colaboración y apoyo técnico de la Junta, han elaborado tal diseño, el cual fundamentalmente profundiza los compromisos para alcanzar más rápidamente la consolidación de un "espacio económico andino", mejorando simultáneamente la articulación de éste con el nuevo contexto internacional. Esta consolidación del espacio

económico andino se orienta a perfeccionar un mercado ampliado subregional para 1995, paralelamente con el mejoramiento de la infraestructura física y la del aparato productivo subregional, de manera de contribuir simultáneamente a la industrialización de los países miembros y a su mejor inserción en la economía mundial.

El logro de este objetivo se concibe en el diseño estratégico, acelerando la aplicación y el cumplimiento del Programa de Liberación para 1995. Hasta ahora, el Protocolo de Quito negociado dentro de un contexto restrictivo en 1987, sólo permitía la liberación plena del intercambio comercial entre los países andinos hacia fines de la próxima década. En cambio, la negociación del diseño estratégico, ha permitido llegar a establecer compromisos que involucran a todos los países miembros y al universo arancelario, para lograr que en 1995 el intercambio esté totalmente exento de restricciones y del cobro de gravámenes. Por otra parte, la profundización del Programa de Liberación, contempla además la aceleración del desmonte de algunos mecanismos restrictivos específicos, como es el caso de las nóminas de comercio administrado, las que durarán hasta 1997. En tal sentido se ha logrado el importante compromiso de proceder a su desmonte, mediante la reducción, en el próximo año de por lo menos el 60 por ciento de los productos sujetos a este régimen y la culminación de su reducción en 1991, con lo que se habrá producido su eliminación seis años antes de lo previsto.

Adicionalmente, se ha decidido reducir en 1990 un 80 por ciento del número de productos ubicados en la nómina de la reserva, (más de ochocientos) lo que impedía contar

con un programa de liberación. Se acelerará para 1995 el plazo límite para ubicar los productos residuales (alrededor de cien) en las modalidades de integración industrial o en caso contrario, pasarán directamente a la desgravación en ese mismo año. Finalmente, con respaldo del programa de liberación del intercambio comercial, se anticipa el desmonte de aquellos productos que desde el inicio del Pacto Andino, en 1969, habían sido ubicados en listas de exoneraciones lo que las sustraja de la obligatoriedad de la liberación. En este caso, se adelantan en dos años los plazos vigentes para su desmonte, contribuyendo así a que se incremente el intercambio comercial entre nuestros países. Otro elemento importante derivado del Diseño Estratégico, es la definición en los próximos tres años del arancel externo común lo que mediante una adopción gradual asegure un margen de preferencia a la producción subregional compitiendo razonablemente con productores de terceros países.

Como etapa previa, en 1990 se acordará una reducción sustancial y la simplificación de los niveles del actual arancel externo mínimo común, ajustándolo a las realidades de nuevas políticas arancelarias en los países miembros, las cuales racionalizan los esquemas altamente proteccionistas del pasado, propiciando una mayor apertura de nuestras economías y una adecuada inserción en la economía mundial. De esta forma, se perfecciona la conformación de una unión aduanera, elemento conceptual que caracteriza y diferencia a la integración andina de otros esquemas regionales menos avanzados.

Complementariamente, el año entrante se adoptarán medidas destinadas a aproximar y armonizar

gradualmente aquellas políticas económicas que pueden distorsionar las condiciones de competencia dentro del mercado andino, como es el caso de las distorsiones generadas por el excesivo otorgamiento de franquicias aduaneras. Estas franquicias, al exceptuar del pago de gravámenes a importaciones destinadas a la subregión, anulan los márgenes de preferencia otorgados mediante el arancel externo mínimo común.

Se establecerán, también en 1990, topes máximos a los incentivos existentes para las exportaciones intrasubregionales y se producirá gradualmente su armonización, así como la consideración de unos primeros lineamientos en materia de aproximación de las políticas cambiarias y monetarias y el reforzamiento de los mecanismos de financiación y de pagos del comercio.

Por todas estas razones, el diseño estratégico y las medidas aprobadas por los Presidentes aseguran la concreción del proceso que se inició en Cartagena hace 20 años y que sufrió dilaciones y pasó por períodos críticos que amenazaron paralizarlo. Su aprobación confirma que los actuales mandatarios andinos, conscientes del rápido desarrollo de los acontecimientos mundiales, han contribuido con su personal participación al logro del objetivo de unidad de nuestros países en un solo espacio económico, asegurando el despegue del proceso subregional de integración, con metas concretas a partir de 1990 y con un rápido avance hacia su perfeccionamiento en los próximos cinco años. La Reunión de Galápagos constituye por tanto un hito histórico en el proceso de integración, quizás el más trascendente desde la firma del Acuerdo de Cartagena.

Calendario de Actividades

1989

Julio

4

El Secretario Permanente del SELA, Carlos Pérez del Castillo, recibió la visita del Presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú, doctor Rodolfo Beltrán. Durante la entrevista dialogaron sobre la situación del comercio exterior del Perú y de la región, así como sobre las posibilidades de cooperación entre las dos instituciones.

10

El Presidente de México, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, realizó una visita oficial a la Secretaría Permanente. En esta oportunidad fue recibido por Pérez del Castillo y seguidamente en sesión especial, por los embajadores de los países miembros del SELA acreditados en Venezuela, en un acto que se realizó en la Sala de Conferencias de la Secretaría. Durante dicho acto el Presidente mexicano y el Secretario Permanente pronunciaron sendos discursos.

12 al 14

El Secretario Permanente asistió como invitado especial al Tercer Período Extraordinario de Sesiones del Parlamento Andino que se realizó en Lima, Perú. Durante su intervención, pronunció un discurso sobre el papel de los Parlamentos en la economía de América Latina, la situación económica de la región y la crisis de la deuda externa.

14

El Secretario Permanente Adjunto, Henry Gill, viajó a Kingston, Jamaica, invitado por la Fundación Frederick Ebert, para bautizar el libro titulado "*Development in Suspense*", que recoge los estudios presentados en la 1ª Conferencia de Economistas del Caribe, que se celebró en 1987. En esa oportunidad, se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores de Jamaica, Honorable David Coore, y mantuvo conversaciones con los representantes de la mencionada Fundación y con el Director del Consortium Graduate School de la

Universidad de las Indias Occidentales.

Julio 25 al 2 de agosto

En Cartagena de Indias, Colombia, tuvo lugar la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA. La etapa técnica de la reunión se efectuó entre los días 25 y 28 de julio. Posteriormente, del 1 al 2 de agosto se realizó la etapa ministerial. Igualmente, los Ministerios de Relaciones Exteriores que asistieron a la reunión del Consejo, concurren el 31 de julio al Diálogo de Cancilleres.

Agosto

6 al 10

La Dirección de Desarrollo brindó asesoramiento al Centro de Investigación de Estudios Internacionales (CIEI), para elaborar un estudio sobre la industrialización en Cuba.

7 al 8

El Secretario Permanente asistió, en calidad de invitado especial, al Congreso Bananero Internacional de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), que se realizó en Cartagena de Indias, Colombia. En dicho Congreso participó como orador sobre la situación actual de los productos básicos, su comercialización y el papel que en ellos juega el banano.

10

El entonces candidato a la presidencia de Colombia, doctor Luis Carlos Galán, visitó la sede del SELA. Durante su entrevista con el Secretario Permanente conversó sobre la situación económica de América Latina y el Caribe y, en especial, sobre su país.

16 al 18

La Dirección de Desarrollo participó en la Tercera Reunión Ordinaria de la Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, (COLCYT), que tuvo lugar en Lima, Perú, en la cual se examinó el nivel de cumplimiento de las actividades que se vienen llevando a cabo; se examinaron las orientaciones para definir el programa de trabajo y se eligieron las nuevas autoridades que van a presidir la Comisión, cuya sede ha sido trasladada a Venezuela, país que ejercerá en consecuencia, la

Secretaría Pro-tempore de la misma. Asimismo, se han celebrado dos reuniones de trabajo con los funcionarios del CONICIT encargados de coordinar los preparativos para la próxima reunión extraordinaria de la Comisión, a celebrarse en el primer trimestre de 1990.

17

Los funcionarios de la Junta del Acuerdo de Cartagena, señores Fernando Sanz Manrique, Jaime Salazar Montoya e Iván Gabaldón, realizaron una visita oficial a la Secretaría Permanente para analizar la situación económica de América Latina y el Caribe y las relaciones entre las dos organizaciones.

22 al 25

La Secretaría Permanente participó en la XXI Reunión de la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de la Empresa Multinacional Comercializadora de Fertilizantes, (MULTIFERT), que se realizó en Lima, Perú. Durante la reunión se presentaron los informes del Gerente General sobre las operaciones de la Empresa, los estados financieros y presupuestarios y los progresos realizados en cuanto a la incorporación a MULTIFERT de otros países, así como sobre las operaciones llevadas a cabo también por países no accionistas. Otro punto relevante y de la mayor importancia fue la definición de los volúmenes esperados de tonelaje que serán adquiridos para los países a través de la empresa. Igualmente, se tomó nota de la intención de Venezuela de concretar cuanto antes su participación activa en MULTIFERT.

30

El Secretario Permanente visitó la Embajada de Guatemala en Caracas para despedir a la embajadora de ese país, señora Miriam Cabrera Passarelli, quien terminaba sus funciones en Caracas ante el SELA.

Setiembre

2 al 5

El Secretario Permanente asistió a la reunión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en San José, Costa Rica.

10 al 22

En relación con el tema de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), la Evaluación del Plan de Acción de Buenos Aires por parte de los Estados Miembros del SELA, fue presentada por la Secretaría Permanente en el mes de septiembre en Nueva York, en el marco de la Reunión de Coordinación Latinoamericana convocada por el SELA. Ello a través de un conjunto de resoluciones con las recomendaciones de los Directores de Cooperación Técnica Internacional en la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, las cuales fueron acogidas por las demás regiones, hechas suyas por el Grupo de los 77 y presentadas al VI Comité de Alto Nivel del PNUD, lo cual permitió continuar fortaleciendo la CTPD como mecanismo de cooperación internacional para el desarrollo. Para la realización del Ejercicio de Programación de CTPD en los campos de la educación, ciencia y cultura, la Secretaría Permanente brindó asesoría técnica al Gobierno de Ecuador para la preparación del Documento de Oferta y Demanda de CTPD de dicho país, y se encargará, en coordinación con la UNESCO y la Unidad Especial de CTPD del PNUD, de la preparación y celebración de dicho Ejercicio.

Para dar cumplimiento al Proyecto de Cooperación Técnica sobre Inseminación Artificial y Transplante de Embriones (señalado en la Decisión N° 276, Artículo 8), aprobado por el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero, se procedió a la suscripción del mismo el 20 de septiembre de 1989 entre el PNUD y el SELA. En este lapso, la Secretaría Permanente presentó a consideración del Consejo Directivo del Fondo Fiduciario Pérez Guerrero un nuevo Proyecto Regional titulado "Programa Regional de Cooperación y Concertación en materia de Germoplasma Vegetal", siendo aprobado un financiamiento para la realización del estudio de factibilidad correspondiente.

18

El Secretario Permanente fue invitado por la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD), para representar a los países de

América Latina y el Caribe en el XXV aniversario de la organización, que se realizó en Ginebra. En esa oportunidad pronunció un discurso sobre la situación del comercio y el desarrollo en la región así como el papel de la UNCTAD durante sus 25 años de vida.

19

El Secretario Permanente concurrió a la apertura de la XLIV Asamblea General de la ONU en Nueva York. Durante su permanencia en la Asamblea General, el Secretario Permanente mantuvo diversas entrevistas con Cancilleres de los países miembros del SELA así como con el Secretario General de las Naciones Unidas, Dr. Javier Pérez de Cuéllar y otros funcionarios de la Organización.

21 al 22

La Secretaría Permanente participó en la reunión para instrumentar el Plan Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural (PRODAR) en América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo en Cali, Colombia.

22 al 23

El Secretario Permanente se trasladó a Washington para asistir a la 4ta. Reunión de Ministros del Grupo de los 24. Por primera vez la Secretaría Permanente participó en estas reuniones, a la cual fue invitada en calidad de observador. Desde Washington el Secretario Permanente regresó a Nueva York para seguir participando en la XLIV Asamblea General de la ONU.

1 al 4

El Secretario Permanente realizó una visita a los Estados Unidos de América. Durante su permanencia en Washington, se entrevistó con autoridades del gobierno y sostuvo reuniones con sectores académicos y periodísticos.

11 al 13

El Secretario Permanente Adjunto, atendiendo una invitación del Comité Soviético de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, participó en el Encuentro Internacional sobre "La formación del nuevo pensamiento político: ejemplo de las relaciones soviéticas-latinoamericanas",

celebrado en Moscú, URSS.

16

El Coordinador Regional para América Latina del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, señor José Domínguez, visitó la sede del SELA. Durante su entrevista con el Secretario Permanente se trató la posibilidad de establecer lazos de cooperación entre las dos instituciones. Asimismo, el señor Domínguez se interesó por algunas publicaciones de la Secretaría.

20 al 24

La Dirección de Desarrollo participó en la V Sesión del Consejo Directivo de la Conferencia de Ministros de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), que se realizó en Guatemala. En esta reunión se pasó revista anual al programa de actividades que lleva a cabo la Organización, comprobándose el nivel altamente satisfactorio de las acciones de cooperación. Se destacó la formación de la Organización Atunera del Pacífico Oriental, tras varios años de negociación, y la buena marcha del proyecto sobre desarrollo pesquero en los países de América Central y Panamá que se adelanta en la zona con el apoyo de la Comunidad Económica Europea. En esta oportunidad los Ministros evaluaron la situación del sector en el actual contexto económico internacional.

23 al 25

El Secretario Permanente asistió a la XXV Sesión Ordinaria de la Conferencia General de la UNESCO. En dicha ocasión el Secretario Permanente pronunció un discurso en el plenario de la Conferencia, sobre la colaboración entre las dos instituciones. En el mismo período el Secretario Permanente fue recibido por el Director General de la Organización, Dr. Federico Mayor, con quien mantuvo una entrevista de la que surgieron nuevas áreas de cooperación entre el SELA y la UNESCO fortaleciendo las relaciones entre las organizaciones.

26 al 27

La Secretaría Permanente participó en la XX Reunión de Ministros de Energía de la Organización Latinoa-

mericana de Energía (OLADE), que se celebró en Lima, Perú.

27 al 28

El Secretario Permanente participó en la Reunión de Mandatarios de América Latina y el Caribe que se realizó en San José de Costa Rica, por invitación del Presidente de Costa Rica, Dr. Oscar Arias Sánchez.

Noviembre

3 al 4

El Secretario Permanente asistió en calidad de invitado especial, al IV Consejo de Economía Venezolana, Seminario de Integración y Cooperación Económica en América Latina y el Caribe, que se realizó en Ciudad Bolívar, Venezuela.

3 al 4

El Secretario Permanente Adjunto participó en el Encuentro SELA-CAME de Empresarios de América Latina y de los países miembros del CAME, auspiciado por la Cámara de Comercio de Cuba, el cual tuvo lugar en La Habana.

5 al 7

La Dirección de Desarrollo asistió al Seminario de Cooperación Regional sobre la Agroindustria de la Caña de Azúcar, organizado por el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), el cual tuvo lugar en México.

6

El Secretario Permanente fue principal invitado del Almuerzo del Cuerpo Consular de Venezuela. En esa ocasión, realizó una exposición sobre el SELA y su papel como organización latinoamericana y caribeña que reúne a 26 Estados de la región.

6 al 8

El Secretario Permanente Adjunto participó en el Simposio Taller sobre "Percepciones y Relaciones entre América Latina y el Caribe de Habla Inglesa", organizado por el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), el cual tuvo lugar en Caracas.

7

El Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Social (ILPES), doctor Alfredo Costa Filho, visitó la sede del SELA. Durante su entrevista con el Secretario Permanente, analizaron las relaciones entre las dos instituciones y los programas conjuntos en marcha.

12 al 14

El Secretario Permanente viajó a Japón, invitado por el BID-Banco de Importación del Japón, para participar como comentarista en el IV Simposio sobre Cooperación Empresarial y Financiera en Comercio entre América Latina y Japón, que se realizó en la ciudad de Nagoya.

13

El Secretario Permanente Adjunto participó en el Seminario Nacional sobre el Sector Servicios, organizado por el PNUD, que se realizó en República Dominicana.

16 al 18

La Secretaría Permanente convocó a una Reunión de Coordinación Latinoamericana, previa a la III Conferencia de la ONUDI, la cual se realizó en Viena. En esta ocasión, la Secretaría preparó varios documentos de apoyo que sirvieron de ayuda para apoyar posiciones conjuntas frente a puntos específicos del temario de la Conferencia, así como para que se elaborase una declaración que posteriormente fue circulada como documento oficial de la Conferencia. El Secretario Permanente del SELA presidió la reunión.

21

El Secretario Permanente sostuvo una entrevista en Viena con el Director Genral de la ONUDI, doctor Domingo Siazón. Durante el encuentro, analizaron los actuales y futuros programas de cooperación entre las dos instituciones. Asimismo, el Secretario Permanente participó en el III Período Ordinario de Sesiones de la Conferencia de la ONUDI.

22

El Secretario Permanente recibió la visita del Vice-Presidente de la Agencia de Cooperación Española y Director Ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Cooperación (ICI), doctor Carmelo Angulo, para tratar sobre las posibilidades de cooperación entre el SELA y el ICI.

24

Se realizó en la sede de la Secretaría Permanente la Primera Reunión del Comité Asesor del PNUD. Asistieron a este encuentro, el Director General del Programa para América Latina, doctor Augusto Ramírez Ocampo y los miembros del Comité Asesor, Embajador Allan Wagner de Perú y el Director de Hacienda y Crédito Público de México, economista Salvador Arriola. El Secretario Permanente presidió la reunión.

30

El Representante Regional de la UNESCO en Venezuela, doctor Gustavo López, realizó una visita de cortesía al Secretario Permanente. En esa oportunidad ambos funcionarios conversaron sobre el desarrollo de la cooperación entre el SELA y la UNESCO. En esa misma fecha se realizó en la Secretaría la IX Reunión Informal de Jefes de Misión acreditados en Venezuela para informarles sobre los trabajos del SELA desde la XV Reunión Ordinaria del Consejo hasta esa fecha, así como sobre los trabajos que se planificaban para 1990. El Secretario Permanente, quien presidió la reunión, se refirió, asimismo, a la situación financiera de la institución y los pasos dados por el SELA luego de recibir el mandato de la Decisión N° 293 del XV Consejo Latinoamericano.

Diciembre

4 al 5

El Secretario Permanente asistió en representación del SELA, invitado por los cancilleres del Grupo de los Ocho, a la Reunión Ministerial sobre Integración del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política, realizada en Buenos Aires, Argentina. En esa oportunidad presentó un documento preparado por la Secretaría en contribución a la reunión.

11 al 13

La Dirección de Desarrollo participó en la Reunión del Grupo Consultivo sobre Desarrollo de la Informática y la Tecnología, que se realizó en Buenos Aires, Argentina.

20

El Embajador del Ecuador en Venezuela, señor Francisco Huerta Montalvo y el nuevo Secretario Ejecutivo del Convenio Hipólito Unanue sobre Cooperación en Salud de los países del Area Andina, doctor Nazario Román, efectuaron una visita al SELA donde sostuvieron una entrevista con el Secretario Permanente Adjunto.

29

El Secretario Permanente Adjunto recibió la visita del Subsecretario General de las Naciones Unidas (Dirección General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional), señor Enrique Ter Horst. Durante la entrevista, sostuvieron un intercambio de ideas sobre la misión del señor Bettino Craxi en América Latina en su calidad de Asistente Personal del Secretario General de la ONU para el problema de la deuda externa, y sobre el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Cooperación Económica Internacional y Desarrollo, previsto para 1990.

Durante el período comprendido entre julio y diciembre de 1989, la Dirección de Desarrollo realizó, además, las siguientes actividades:

La Dirección de Desarrollo continuó con las coordinaciones del caso con OLDEPESCA, en relación con el Programa Regional sobre CTPD, en materia de Acuicultura.

Se adelantaron gestiones con el Gobierno de Perú para apoyarlo en los preparativos de la próxima Reunión del Comité de Acción y Concertación Latinoamericana en Informática y Electrónica (CACIEL) y se realizaron consultas informales para examinar el interés de otros gobiernos para ofrecer la sede. Se llevaron a cabo gestiones formales con el IICA y con ALADI para conseguir su apoyo para la continuidad de diversas acciones que venía desarrollando el Comité de

Acción sobre Seguridad Alimentaria (CASAR), en materia de asistencia a los gobiernos en la formulación, ejecución de sus políticas nacionales de alimentos y la promoción de reuniones de negocios entre empresas comercializadoras de alimentos. De conformidad con la Decisión N° 272, que en su Artículo 29 encarga a la Secretaría Permanente elaborar estudios y propuestas sobre integración fronteriza, se inició junto con el INTAL el desarrollo de un proyecto de gran escala para realizar un inventario de acciones de integración fronteriza en toda la región. Para ello se distinguen cinco agrupaciones de países: México y América Central; Caribe; Grupo Andino; Brasil; y Cono Sur. En este momento se está analizando la información recogida y en los próximos meses el SELA identificará acciones de política tendientes a promover estas actividades, cuyo contenido deberá examinar la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. También ha sido posible durante este lapso realizar consultas con una serie de organismos de cooperación e integración sobre iniciativas en los ámbitos de la producción y los servicios, con el objeto de extraer conocimientos tanto de las iniciativas desarrolladas, como de los elementos teóricos y prácticos que influyeron en su éxito o fracaso. También se continuaron las gestiones con los Estados Miembros que han manifestado su intención de suscribirse al Convenio Constitutivo del Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías (PLACART), concretamente con Venezuela, Cuba y Ecuador, para lograr la pronta entrada en vigor del mecanismo.

En cuanto al tema Estado de Situación de la Cooperación Regional, adicionalmente a la Base principal de proyectos e iniciativas de la cooperación, se han introducido dos Bases complementarias relativas a aspectos institucionales y a tratados y convenios internacionales en el área de cooperación regional. Durante este período se continuaron también los contactos con los organismos y se incorporaron nuevos proyectos o actividades de cooperación. Se ha elaborado una serie de documentos de apoyo y de carácter

informativo, donde cabe hacer especial referencia al documento "Programas o iniciativas de la Cooperación en América Latina y el Caribe", que incluye la nómina de los programas, su distribución sectorial y una serie de cuadros estadísticos que reflejan mes a mes los avances del proyecto y algunas de sus situaciones más características. A la fecha se han elaborado tres documentos de este tipo, referidos a los meses de agosto, septiembre y noviembre. La reunión de organismos regionales y subregionales de integración y cooperación designó a la Secretaría Permanente como punto focal para la promoción y coordinación de actividades de prospectiva económica y social. En tal sentido, se han realizado algunas actividades tendientes a cumplir con ese encargo; sin embargo, para cumplir a cabalidad las tareas que implica el desempeño de las funciones de punto focal, o sea, la búsqueda de actividades de cooperación entre los organismos que desarrollan acciones en este campo; la coordinación de los programas de trabajo; la eliminación de duplicaciones y el ahorro de recursos; y, la búsqueda de soluciones para suplir los requerimientos de los participantes en temas que no sean atendidos por ninguno de los organismos, era necesario dedicar más tiempo y recursos a esta tarea. Ello ha sido posible con la cooperación de OLADE y la UNESCO a partir del mes de octubre, se ha podido formular un programa de trabajo que está siendo consultado con todos los participantes e iniciado un proceso de consultas directas con las distintas instituciones que elaboran trabajos de prospectiva. En oportunidad de la participación del Secretario Permanente en la XXV Sesión de la Conferencia General de la UNESCO, se celebró una importante reunión de trabajo con el Director General de esa institución, para examinar la cooperación entre las dos entidades y las actividades futuras. Las actividades que se emprenderán son básicamente las siguientes:

- Apoyo a las acciones y proyectos de cooperación científico-tecnológica, que se llevan a cabo en la Secretaría Permanente y en el marco de la

Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT).

- Identificación, preparación y realización de un Ejercicio Regional de Negociación de Actividades y Proyectos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en materia de Educación Técnica;

- Realización de estudios que respalden la acción del Foro Latinoamericano y del Caribe en materia de Políticas de Propiedad Intelectual;

- Formulación de estudios en materia de Prospectiva Regional como contribución a los trabajos que desarrollan diversas organizaciones regionales, en el marco del Grupo de Coordinación de Organismos Internacionales que llevan a cabo actividades en materia de Prospectiva y del cual la Secretaría Permanente funge como Secretaría Técnica y Punto Focal;

- Seguimiento al tema de las Industrias Culturales en América Latina y el Caribe;

- Análisis de los acontecimientos vinculados con la deuda externa y su impacto económico y social, particularmente en los países más pequeños de la región (Decisión 2, Artículo 9).

En relación con el tema de la Propiedad Intelectual y la puesta en marcha del Foro Latinoamericano y del Caribe en materia de Políticas de Propiedad Intelectual, establecido por el Consejo Latinoamericano mediante la Decisión N° 295, la Secretaría Permanente inició en el mes de septiembre un proceso de consultas con los Estados Miembros y con otros organismos que desarrollan actividades en ese campo para definir, en una primera aproximación, la realización de posibles estudios y el inicio de los trabajos del Foro, en particular los principales temas de interés para los países, de manera de ir definiendo prioridades y conformar una agenda de trabajo para el Foro. En atención a esa consulta, hasta la fecha se han recibido algunas respuestas de Estados Miembros que están siendo procesadas por la Secretaría. Asimismo, está prevista una reunión de la Secretaría Permanente y representantes de la OMPI, para concertar opiniones sobre el programa de trabajo. Se estima que la próxima reunión del Foro podría realizarse en el primer

cuatrimestre de 1990.

Dentro del marco del Programa de Trabajo con la ONUDI y teniendo en cuenta la celebración de la III Conferencia General de dicha Organización, la Secretaría Permanente participó en la Consulta Mundial sobre la Industria Electrónica, considerando que se trata de un sector importante que pretende desarrollar la región dentro de sus esfuerzos de acortar la brecha tecnológica con los países desarrollados. En esa oportunidad pudo comprobarse la necesidad de que estas consideraciones realizadas por la ONUDI sirvan en efecto para propiciar la negociación entre los diversos grupos de países en lugar de constituir solamente foros donde se exponen los adelantos en este sector por parte de empresas que representen los intereses de los grandes países. Cabe destacar que la región tuvo una mínima representación en esta Consulta Mundial lo que advierte la necesidad de una mayor presencia de este tipo de foros.

Durante el período comprendido entre julio y diciembre de 1989 la Dirección de Relaciones Económicas realizó las siguientes actividades:

Se inició la preparación del informe para contribuir a la definición de la posición regional en la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre Cooperación y Desarrollo (abril 1990).

Se culminó la revisión del Proyecto de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre la Deuda Externa y se inició la etapa de organización de la Segunda Reunión Preparatoria de Alto Nivel de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa (febrero 1990). Está en su etapa final la elaboración del estudio acerca del escenario sobre el impacto en la economía regional de la evolución de la deuda y se han enviado a los Estados Miembros estudios sobre los siguientes temas i deuda y finanzas públicas, ii capacidad de pago, iii Plan Brady, iv iniciativas recientes sobre el tema de la deuda, v transferencias de recursos al FMI, BM y BID, vi estructura comparada de la deuda regional, vii experiencias de

acciones unilaterales, viii marco regulatorio de la banca en los Estados Unidos, y ix comportamiento de la banca comercial en 1988.

Se sostuvieron negociaciones con altas autoridades del PNUD para obtener los recursos financieros necesarios para ejecutar el proyecto de información y asistencia técnica sobre deuda externa.

Para la realización de la Reunión de Consulta y Coordinación sobre Servicios y Propiedad Intelectual están en etapa de finalización los siguientes estudios: i construcción e ingeniería, ii audiovisual y turismo, iii transporte aéreo, iv telecomunicaciones, v servicios financieros, vi marco multilateral, vii propiedad intelectual en la Ronda Uruguay. En tanto, se encuentra en etapa de preparación la mencionada reunión de consulta y coordinación (febrero 1990).

Se han iniciado los estudios sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos, la Comunidad Europea y Canadá.

Asimismo, se prepara un proyecto integral sobre las relaciones con el Japón y están culminando los términos de referencia para el estudio sobre las relaciones con el CAME, así como el informe referido a las relaciones comerciales con Noruega.

Se está enviando a los Estados Miembros un estudio analítico sobre el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas entre los países altamente desarrollados.

Se ha iniciado la preparación de la reunión de consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos (abril 1990).

Se culminó un estudio sobre las relaciones comerciales de América Latina con los Estados Unidos y se ha enviado a los Estados Miembros otro estudio sobre la legislación comercial de los Estados Unidos y las normas del GATT.

Se han producido cuatro ediciones del Boletín de Información Comercial, cuya periodicidad es ahora mensual.

Se han enviado a los Estados Miembros informes técnicos sobre la Ronda Uruguay, correspondientes a los siguientes temas. i excepciones agrícolas, ii textiles y vestimenta, y iii derechos compensatorios y antidumping y salvaguardas.