

LAS PERSPECTIVAS DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA SOBRE LA DEUDA LATINOAMERICANA

Larry Storr*

El Congreso desempeña un papel fundamental en el diseño de la política exterior de Estados Unidos, y este fue un factor de presión que jugó un papel importante para la adopción del Plan Brady de reducción de la deuda. Empezaré por dar una perspectiva amplia de lo que es la situación internacional de la deuda y las circunstancias que condujeron al Plan Brady.

La llamada crisis internacional de la deuda, dio inicio en 1982, cuando una serie de países, entre ellos principalmente México, no pudieron seguir dando servicio a su deuda por una combinación de factores, como fueron la baja en los precios de materias primas de exportación, los altos intereses internacionales, recesión económica mundial, etcétera.

Dichos países trataron de hacer frente al problema de la deuda a base de estrategias como: disminución de importaciones, aumento de exportaciones, aplicación de medidas de austeridad y reprogramación del pago de la deuda, entre otras.

Los esfuerzos por restringir importaciones y aumentar exportaciones de inmediato tuvieron consecuencias negativas para la balanza comercial de Estados Unidos, la cual, con Latinoamérica, pasó de ser positiva por 6 mil millones de dólares en 1981 a una negativa en 1984 de casi 18 mil millones de dólares.

Para 1985 no se veían indicios de mejoramiento de esa situación, por lo que, el entonces secretario del Tesoro James Baker anunció el Plan Baker, que fue un plan de 3 años para los 15 países deudores más importantes. Ahí se pedía que

Especialista en Política Exterior de los Estados Unidos hacia América Latina. Conferencia dictada en INESER, Universidad de Guadalajara, el día 20 de abril de 1989.

los países emprendieran reformas macroeconómicas a fondo. El punto principal del Plan Baker era que se darían nuevos créditos a los países endeudados. Los bancos comerciales supuestamente aportarían 20 mil millones de dólares en créditos frescos, en tanto que los bancos de desarrollo multilateral aportarían otros 9 mil millones de dólares. Cuando el secretario Baker anunció su plan había dudas de que esta idea fuera a funcionar y cuando fue avanzando el tiempo dicha crítica creció. Conforme los países fueron adoptando medidas de austeridad y de restricciones para importar y para tratar de exportar más, el resultado fue una caída en el nivel de vida de la población a punto de que mucha gente habla de la década de 1980 como la "década perdida para el crecimiento en Latinoamérica"; además, el financiamiento que se consideraba complementario del Plan Baker no se concretó. Los bancos redujeron su otorgamiento de crédito y sólo prestaban lo suficiente para que siguiera vivo el servicio de la deuda por parte de los países deudores. Los pagos de reposición de las instituciones multilaterales de desarrollo eran mayores que los créditos que otorgaban. En resumen, se daba una transferencia neta de capital de deudores hacia acreedores, en vez de lo contrario. O dicho de otra forma, el monto de la deuda se incrementaba y la situación empeoraba.

A partir de 1986 el Congreso empezó a insistir en que se adoptara una nueva estrategia. Cuando hablo acerca del Congreso me refiero a la mayoría del Congreso; es evidente que el Congreso es muy plural, muy diverso, pero hablo de la mayoría.

El Congreso se pronunció en pro de una estrategia que incluyera reducción o alivio a la deuda. La primera proposición en este sentido fue hecha por el senador Bill Bradley. El hablaba de una reducción del 3 por ciento en el principal y otra reducción del 3 por ciento en el pago de intereses a lo largo de 3 años sucesivos. Los representantes Obi, Morrison, Lapall y el senador Sarden, presentaron otras propuestas por el estilo, ello sucedió alrededor de noviembre de 1986.

Dichas propuestas se centraban sobre la idea de lo que se ha pensado como una especie de autoridad internacional para la administración de la deuda. La idea era que esta organización internacional comprara con descuento la deuda de los países endeudados, repercutiendo entonces ese descuento a los países deudores.

Existieron tres motivos fundamentales por los cuales el Congreso se interesaba en la idea de la autoridad internacional de la deuda. El primer motivo era el impacto que esto tendría sobre la balanza comercial de los Estados Unidos. En ese sentido se señalaban toda clase de cifras en cuanto a la afectación negativa de la situación de la deuda sobre el co-

mercio de los Estados Unidos con Latinoamérica; se hablaba desde 75 mil millones de dólares de comercio perdido hasta 300 mil. Asimismo, se estimaba un millón de empleos perdidos debido a esa situación.

Como se señaló, el déficit comercial con Latinoamérica en 1984 era de casi 18 mil millones de dólares. Aunque el déficit disminuyó un poco en 1987 y 1988, ello no representó mucho en el contexto del déficit comercial global de 160 mil millones de dólares en 1987, y de 135 mil millones en 1988, lo cual sigue siendo motivo de mucha preocupación.

Es en el Congreso donde el impacto de la balanza comercial negativa se siente de manera más intensa, porque ahí están representados los intereses industriales y sindicales. Además, otra situación que pesaba en el ánimo del Congreso era la democracia en Latinoamérica. La mayor parte de los países adoptaron regímenes democráticos en años recientes, pero la mayoría de esas democracias se iban a poner a prueba de nuevo en fechas muy próximas por las elecciones.

Un tercer motivo de preocupación fue lo referente al sistema financiero internacional. Había preocupación por los llamados en pro de la moratoria de la deuda en Latinoamérica. Hubo dos eventos que tuvieron impacto fuerte sobre ello: uno fue la moratoria de febrero de 1987 que impuso Brasil sobre el pago de intereses de la deuda. El segundo evento que impactó fuerte, fueron las elecciones de julio del año pasado en México, donde el candidato Cuauhtémoc Cárdenas tuvo enorme éxito atacando las políticas económicas del gobierno de De la Madrid, políticas que parecían ser las mismas del candidato Salinas. El sentido que se pensaba imponer en el Congreso era que había que reducir o aliviar la carga de la deuda para permitir que los países crecieran al punto que pudieran ellos mismos salir de la crisis.

Un resultado fue la Ley Comercial que la Cámara de Representantes aprobó en 1988, la cual contenía estipulaciones relativas al tratamiento que se debía de dar al problema de la deuda. Entre ellas, dar a la presidencia la autoridad para negociar a fin de formar una autoridad internacional para la administración de la deuda.

En el senado, sin embargo, seguían las dudas acerca de la viabilidad de dicha autoridad internacional y el senado enmendó la ley de modo tal que se exigía que el ejecutivo reportara sobre la viabilidad de implantar una autoridad de este tipo. Cuando se buscó la forma de resolver el conflicto entre ambas cámaras la postura del senado fue la que prevaleció. Finalmente sólo se acordó que la administración reportara sobre la viabilidad de una autoridad internacional para el manejo de la deuda, y sobre qué papel podría jugar

el Fondo Monetario Internacional en ese plan; así como el papel que pudieran jugar los países superavitarios en sus balanzas comerciales, muy especialmente Japón. Se puede ver que en las iniciativas salidas del Congreso estaban contenidas muchas de las semillas del Plan Brady.

Al mismo tiempo, los bancos comentaban la creación de mecanismos para permitir la reducción de la deuda. Aquella moratoria de Brasil de febrero de 1987, pareció tener el efecto de acabar de convencer a muchos bancos de que la deuda en realidad no era pagable. Tres meses después de esa moratoria, en mayo de 1987 el banco norteamericano City Corp fue el primero en formar una reserva por 3 mil millones de dólares contra la posibilidad de un problema con su deuda latinoamericana. Y básicamente a partir de ahí, muchos otros bancos siguieron ese ejemplo.

En ese contexto, con los bancos empezando a formar reservas contra la posibilidad de una pérdida en sus deudas latinoamericanas, se desarrolló un activo mercado secundario. México se convirtió en una área en donde se echaron a andar muchos de estas iniciativas para la reducción de la deuda, uno de ellos fueron los *Swaps* o intercambio de inversión por deuda.

Así estaba la situación cuando tomó posesión la administración del presidente Bush en 1989. Se encontraba en marcha un activo mercado secundario, y una serie de mecanismos para reducir la deuda. También había presión para que se emitiera el reporte sobre la viabilidad de una posible autoridad internacional para la administración de la deuda, y presiones de países latinoamericanos en pro de la revisión de la deuda.

Además, algunos candidatos para las elecciones que se avecinaban en Latinoamérica, muy especialmente las de mayo en Argentina y las de noviembre en Brasil, se habían pronunciado en favor de las moratorias. Otro factor a considerar fue la situación de México: el presidente electo Bush se reunió con el presidente electo Salinas y seguramente a Bush le fue dicho que México necesitaría un alivio a la deuda para reanudar su crecimiento. Para terminar de solidificar la tendencia, vinieron los motines callejeros de Venezuela en donde hubo 30 muertos aproximadamente, en un país que tenía una historia de larga democracia y en el cual se acababa de elegir a un presidente muy popular como Carlos Andrés Pérez.

Con estas presiones, el presidente Bush a través del secretario Brady anunció el denominado Plan Brady el 10 de marzo de 1989. La diferencia con el Plan Baker es que el Brady subraya la reducción del débito. Este plan elimina la idea de una autoridad internacional para el manejo de la

deuda como parecía ser la tendencia favorecida en el congreso. En realidad, lo que se ha llamado plan no es en estos momentos más que una especie de listado de ideas que requiere de mucho pulimento, mucho trabajo, para integrarse en un verdadero plan.

Lo más probable es que México resulte ser el caso de prueba que va a decidir cómo convertir este listado de ideas en algo práctico. En Estados Unidos se piensa que es un alivio bastante limitado a la deuda. Se habla de alrededor de un 20 por ciento de la reducción de la deuda. Además, el plan es voluntario; no hay nada que pueda obligar a los bancos a participar, lo que se implanta son mecanismos que estimulan en ellos la conveniencia de participar en los tipos de operaciones que ya existen o sea los mecanismos de reducción de deuda que ya se han aplicado.

Se pretende que la Banca comercial reduzca la deuda y al mismo tiempo otorgue más créditos. También se contempla la idea de que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional refinancien algunos de estos esquemas, tanto de nuevos créditos como de reducción de deuda.

Se incluye también la idea de que muy especialmente Japón inyecte fondos que contribuyan a que esto funcione. Estos nuevos paquetes financieros y diversos mecanismos le otorgan una importancia muy particular a reatraer el capital que se ha fugado. También se pide que los gobiernos de los países acreedores alienten la idea de hacer modificaciones económicas en sus países y que fomenten el cambio de reglamentación a fin de facilitar el que los bancos puedan reducir el monto de la deuda. Otra cosa que conviene señalar dentro de este plan, fue lo que sucedió el 22 de marzo de 1989, cuando se acordó reemplazar los fondos de capital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lo cual influyó en un incremento de capital del BID por 26 500 millones de dólares, hecho al que se había opuesto sistemáticamente la administración del presidente Reagan, debido a que había una serie de disputas relacionadas con las condiciones de los préstamos. Se contempla que parte de estos nuevos fondos del BID se empleen para auxiliar los esquemas de reducción de deuda.

El Plan Brady y el incremento en los fondos del BID son eventos bastante significativos, representan el cambio a una estrategia en que importa más la reducción de la deuda y es también una estrategia que desplaza el riesgo que representan éstos créditos de la banca comercial hacia el sector público; es decir, el sector público actuando a través de instituciones financieras internacionales, las cuales van a desempeñar un papel en la dotación de recursos tanto para la revisiones de deuda como para los nuevos créditos. No se contempla que sea en forma directa la tesorería de Estados

Unidos la que dote de fondos a estos esquemas, sino que esta dotación de fondos va a provenir únicamente del incremento en las aportaciones norteamericanas a las instituciones internacionales. Aunque el Congreso está en pro de los esquemas para reducir la deuda, al mismo tiempo ve con mucha cautela la idea de transferir la carga de esta deuda al erario norteamericano, en donde ya de por sí hay un enorme déficit, con su consecuente impacto sobre las tasas de interés, no solamente las de dentro de Estados Unidos, sino las que afectan al manejo de la deuda internacional.

En resumen, se puede decir que el Congreso sí fue una fuerza importante y bastante decisiva en la creación, redacción y anuncio del Plan Brady; los miembros del Congreso han elogiado el Plan Brady llamándolo como un paso en la dirección acertada; aunque algunos hayan expresado dudas en cuanto a qué tan adecuado pudiera ser el Plan.

Sobre la base de los procedimientos normales del Congreso, lo más probable es que espere un poco para ver como avanza el plan, antes de proponer una alternativa. Sin embargo, la perspectiva del Congreso es favorable a los mecanismos que influyan en el alivio a la deuda, por lo que se ha visto positivamente al Plan Brady, el cual se acerca mucho al pensamiento del Congreso y al pensamiento latinoamericano.

COMENTARIOS POR CESAR AUGUSTO MORONES SERVIN*

1. La crisis de la deuda

La década de los años ochenta marca el nacimiento y desarrollo de la planeación acerca del endeudamiento mundial. Antes de 1982, cuando los países no tenían aún problemas serios para atender el servicio de su deuda, sólo se habían dado renegociaciones particulares y muy leves. Con el estallido de la crisis de 1982 se dio lugar a una reestructuración seria e integral en la programación del servicio del débito.

Hasta 1985 se concibió la primer idea de un plan acabado de renegociación -Plan Baker-, el cual tenía el propósito de solucionar el problema del endeudamiento latinoamericano por medio de aumentar la corriente de créditos a estos países y con ello intentar provocar el crecimiento económico en ellos. Empero, después de 2 años de aplicación nunca se llegó a tener resultados satisfactorios, ya que la deuda aumentaba cada vez más.

* Investigador del INESER, Universidad de Guadalajara

En 1989 se marca un giro en la apreciación del problema de la deuda, pues éste se concibe como un problema que afecta tanto a deudores como a acreedores, por lo que la reducción real en la deuda de los países latinoamericanos se plantea como una necesidad mundial.

2. La negociación actual

El 10 de marzo de 1989 se anuncia el Plan Brady, el cual toma la filosofía de que si no se reduce tanto el monto como el servicio de la deuda de los países pobres, estos no tendrán crecimiento y agotarán su capacidad de pago.

Por esa razón, los países latinoamericanos, pero especialmente México, tienen la posibilidad real de reducir su deuda externa en, por lo menos, 50 por ciento; dado que el mercado financiero mundial hace comprable la deuda en la mitad de su valor contable y tomando en cuenta la favorable actitud de México durante 6 años existe poder de negociación a fin de hacer efectiva la reducción en ese porcentaje.

Sin embargo, un elemento que daría mucha ayuda a México para aumentar su capacidad de negociación y que no se ha considerado, es que sean las instituciones financieras internacionales y los gobiernos acreedores, quienes en primera instancia fijen el porcentaje de reducción de la parte de la deuda correspondiente, para que se induzca a los bancos comerciales a seguir esa postura.

3. Las posibles moratorias

Un factor que preocupa al mundo desarrollado y que es una alternativa de los países endeudados, es la posibilidad de que éstos se declaren incapaces de pagar y suspendan su servicio.

El Plan Brady surgió en un momento en que el riesgo para declaraciones masivas de moratoria era muy alto. Con el plan se pretende que ese riesgo se haya aminorado considerablemente, dada la filosofía que éste tiene de aliviar la carga de la deuda del tercer mundo y provocar que los países crezcan aumentando el nivel de bienestar de la población.

Pero si los países endeudados (en especial México) no logran la negociación que ellos pretenden (reducir la deuda en 50 por ciento) tienen, como factor de presión, recurrir a la declaración de moratoria, ello en realidad no tendría tantas consecuencias negativas para sus economías, puesto que de no contar con ayuda financiera adicional, existirían recursos que no se transferirían al exterior como producto de la moratoria. Ahora bien, la moratoria no necesariamente tiene que ser absoluta ni permanente, sino que se puede seleccionar por acreedor y hacerla rotativa.

4. La vinculación entre la negociación financiera y la apertura comercial

En virtud de que uno de los objetivos del Plan Brady es propiciar el crecimiento de los países endeudados a través de la reducción de sus deudas, es posible que Estados Unidos reactive su comercio negociando medidas accesorias como la liberalización de las tasas de interés de los bancos del país deudor, y la suspensión del trato en el marco del GATT.

No obstante que ni el Plan Brady ni el reciente convenio firmado por México con el FMI, presentan condiciones tajantes para que México tome medidas que afecten severamente su economía, es claro que ciertas medidas (como las que se han descrito) representan puntos que convienen a los países acreedores, en especial a Estados Unidos. □