

INTRODUCCIÓN

Ninguna nación, salvo por la presión de su opinión pública y su propia necesidad de crédito, puede ser obligada a pagar una deuda a otro país. La insistencia en el cumplimiento de un convenio que supere la capacidad de pago de una nación, le serviría de justificación para negarse a cualquier arreglo. Nadie puede hacer lo imposible. Para que el deudor pueda tener la posibilidad de pagar y el acreedor pueda recibir algo, es indispensable un arreglo que sea justo para los dos países. Quienes insisten en cláusulas imposibles están propiciando, en última instancia, el repudio completo de la deuda. La única otra alternativa que tendrían en tal evento sería la de instar a los Estados Unidos a que iniciara una guerra para cobrarla.

Andrew Mellon, Secretario del Tesoro de Estados Unidos de América.¹

“América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y profunda crisis económica y social de este siglo; de características únicas y sin precedentes”. Así lo reconoció la Cumbre Económica de América Latina en su Declaración de Quito, aprobada el 13 de enero de 1984, y tal situación, indudablemente, persiste hoy en día.

El arzobispo de São Paulo, Brasil, ha descrito la forma como esa crisis ha impactado a la población de su país en términos que bien pueden aplicarse a cualquier lugar de Latinoamérica y del Tercer Mundo:

He sentido de cerca el empobrecimiento gradual y constante de su población y he acompañado en modo particular el sufrimiento del sector más pobre de esa población, víctima indefensa del deterioro económico que atañe a todo el así denominado Tercer Mundo y que puede ser tocado con las manos, en las inmensas favelas, en el número cada vez mayor de desocupa-

1 Declaración del 14 de enero de 1926 ante la Cámara. Comité “Ways and Means”. *Informes de la Comisión de Deudas de Guerra*, apéndice 107, p. 289. cit en Biggs, Gonzalo, *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*, Buenos Aires, GEL, 1987, p. 127.

dos, en la cantidad aterradora de mendigos, de niños de la calle, etc. Ante este cuadro tan desolador, me he preguntado más de una vez sobre el carácter amoral y perverso del sistema económico vigente hoy en el mundo. Me he interrogado acerca de este modelo de desarrollo impuesto sin más a pueblos y países que tratan de salir del círculo de la miseria en que viven sus habitantes. Y más de una vez me he asombrado frente al asunto de la así llamada deuda externa, esa verdadera "trampa" en la que se encuentran presas, de manera inexorable, economías como la de mi país. Lo que tengo ante mi vista como pastor, más que los índices estadísticos alarmantes del endeudamiento progresivo son los rostros desesperados de un inmenso contingente de personas humanas de carne y hueso, víctimas causadas por una deuda que no contrajeron y que, sin embargo, están pagando²

Esta crisis, donde la deuda externa ocupa un lugar preponderante, surgió a comienzos de la década de los ochenta, y para la mayoría de los estados latinoamericanos ha acarreado inmensos costos políticos, sociales y económicos, con lo que se evidencia la gravedad que entraña.

En efecto, diez años después del surgimiento del problema de la deuda, sus consecuencias para las naciones tercermundistas se han transformado en el obstáculo más formidable para su desarrollo económico. Como lo advirtió Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, Latinoamérica, durante el curso de estos años, ha hecho esfuerzos extraordinarios para resolver la crisis dentro de los parámetros del sistema financiero internacional. No obstante, el problema no sólo continúa, sino que ha sufrido un peligroso empeoramiento, razón por la cual los líderes de este continente han hecho llamados para iniciar un diálogo político y encontrar, mediante un consenso, soluciones fundamentales, ante la indiferencia de las naciones industrializadas.³

En condiciones de pobreza vive en el mundo un 40% de la población, es decir unos dos mil millones de personas; 40 millones de los habitantes del África subsahariana enfrentan la posibilidad de ser afectados actualmente por una nueva hambruna; 4.5 millones de habitantes de Somalia —casi la mitad de su población—, se encuentran al borde de esa misma amenaza —que dio origen a la controvertida intervención de la ONU—, y nuestro continente no escapa a esta trágica situación: alrededor de 61 millones de hispa-

2 Arns, Card. Paulo Evaristo, "Prólogo", en Valle, Carlos del, *La deuda externa de América Latina. Relaciones norte-sur. Perspectiva ética*, Navarra, EVD, 1992, p. 19.

3 Pérez, Carlos Andrés, "La deuda externa: hacia una nueva estrategia internacional", *Política internacional*, Caracas, núm. 12, octubre-diciembre de 1988, p. 1.

noamericanos viven en la pobreza absoluta, como se constató en el seminario sobre “Pobreza y Medio Ambiente en el Caribe”, celebrado en Santiago de Chile, en octubre de 1991.

En tanto esto acontece, el comercio de armas convencionales en el mundo fue, en 1991, de aproximadamente 22 mil 114 millones de dólares, según estimaciones del Instituto Internacional para las Investigaciones por la Paz, de Estocolmo. No obstante la suma exorbitante, ella ha ascendido por tercer año consecutivo.⁴

Con acierto, Juan Pablo II escogió como tema para la Jornada de la Paz, celebrada el 1 de enero de 1993, “Si quieres la paz, ve al encuentro de los pobres”, pues el contraste aberrante entre países pobres y ricos, entre necesitados y opulentos, son fuentes de conflictos y representan una amenaza permanente a la paz.⁵

La crisis de la deuda externa, como se observó, ha tenido un efecto negativo sobre el desarrollo de los países afectados y su monto actual, en Latinoamérica, no disminuye realmente: “A finales de 1991 —se lee en el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)—, la deuda externa de la región (sin considerar el Caribe angloparlante, sobre el que se carece de datos oficiales) prácticamente no cambió, manteniéndose en 426.000 millones de dólares. En los siete países donde disminuyó, fue resultado, principalmente, de su condonación: el gobierno de los Estados Unidos de América acordó condonar más del 90% de la deuda bilateral de Guyana, Honduras y Nicaragua; alrededor de 70% de la de Haití y Bolivia; 25% de las obligaciones de Jamaica y 4% de la de Chile”. Y se agrega:

La deuda sigue siendo estructuralmente onerosa para muchos países latinoamericanos, como se advierte en sus coeficientes deuda/exportaciones. La deuda de la región, expresada como porcentaje de las exportaciones, ha permanecido muy elevada, y en los tres últimos años se ha mantenido fijo en torno al 300%: a fines de 1991 se registraba un coeficiente de 287% comparado con uno de 289% del año pasado.⁶

La deuda se ha vuelto un desafío internacional, comenta Michel H. Bouchet, pues lo que está en juego para los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)

4 *El Financiero*, México, D.F., 19 de junio de 1992, p. 59.

5 *El Universal*, México, D. F., 20 de junio de 1992, p. 15.

6 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991*, LC/C.1696, 18 de diciembre de 1991, p. 21.

es un deterioro en los mercados de exportación y altos costos de oportunidad en términos de producción, inversión y empleo. Por ejemplo, el *Overseas Development Council* considera que la reducción en exportaciones, debida a la crisis de la deuda, implica una pérdida de casi dos millones de empleos en los Estados Unidos. El modelo MULTIMOD del FMI produce una norma sencilla: por cada incremento de 10 mil millones de dólares en los flujos de financiamiento hacia los países en desarrollo, se puede aumentar la tasa de producción en los países de la OCDE en 0.2 por ciento.⁷

De acuerdo con la CEPAL, la economía de la región, en la década de los ochenta, se resintió a consecuencia de la transferencia neta de recursos al exterior que ascendió a 181 mil millones de dólares, cifra que equivale al 43.5 % de la deuda externa regional acumulada hasta 1989, que era de 415.900 millones de dólares; al 16.3 % de las exportaciones de los 10 últimos años y cerca del 2.5% del PIB generado por la región. De esta forma, el subcontinente se convirtió en una de las zonas más importantes para financiar a los grandes deudores en detrimento del desarrollo de la propia región.⁸

Un ejemplo ilustra dramáticamente esta situación: las pérdidas materiales sufridas en Chile por el terremoto de 1985 ascendieron a 500 millones de dólares, lo cual equivalió a la cuarta parte de lo que ese país paga anualmente por los intereses de su deuda externa, sin amortización del capital.⁹

El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, declaró que por la deuda externa y la inflación, las naciones latinoamericanas tuvieron, en los ochenta, una década perdida, que las ha llevado a la triste realidad de registrar menor expansión en 1989, incluso por abajo de la de naciones africanas con niveles similares de industrialización.¹⁰

No obstante estos hechos, los acreedores no han mostrado un interés verdadero en buscar fórmulas que permitan a los países latinoamericanos emerger de ella. Los bancos privados dijeron, en 1989, que no estaban dispuestos a aliviar la carga de los países endeudados, aparte de México y Filipinas; y el director administrativo del Instituto Internacional de Finanzas (IIF), Horst Schulmann, cri-

7 Bouchet, Michel Henri, *La deuda de las naciones y la pregunta de los 1,300,000 millones de dólares*, Bogotá, Federación Latinoamericana de Bancos, 1989, p. 284.

8 *El Financiero*, jueves 4 de enero de 1990, p. 16.

9 Knauer, Peter, "¿Quién paga la ventaja de comodín?", *La deuda externa desde la teología*, Cuadernos de reflexión teológica, México, Universidad Iberoamericana, 1989, p. 2.

10 *El Financiero*, miércoles 20 de septiembre de 1989, p. 9.

ticó al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial por su decisión de prestar dinero a varios países atrasados en sus pagos con los bancos comerciales.¹¹ A esta situación obedeció que la UNCTAD hubiera instado a los gobiernos occidentales a presionar a los bancos comerciales para revertir esas tendencias e incrementar los préstamos a los países deudores.¹²

Es cierto, como se indica en el informe de la CEPAL de 1991, que la fuente más importante de alivio ha sido la tolerancia reciente de los acreedores con respecto a la acumulación de intereses atrasados, pero, como se reconoce en su estudio: "...los atrasos son un mecanismo de alivio muy incierto e ineficiente y es evidente que no sustituyen a las soluciones definitivas del problema del endeudamiento excesivo. Por ende, hay que fortalecer y acelerar el proceso de reducción de la deuda con la banca y de las obligaciones con el Club de París, así como hallar formas más integrales y oportunas para aliviar la seria carga de la deuda multilateral".¹³

En tanto, los estados latinoamericanos siguen aplicando los programas de ajuste, ideados e impuestos por los acreedores, que les han ocasionado delicados problemas políticos y sociales: "...se está acabando la paciencia de nuestros ciudadanos, advirtió Carlos Andrés Pérez, a medida que son presionados por un estancamiento económico cada vez mayor y por tensiones sociales...",¹⁴ que en Venezuela, Argentina y Brasil han dejado un lamentable número de muertos y heridos, junto a pérdidas millonarias por saqueos y destrucción de bienes, a partir de 1989.

Gort Rosenthal, secretario ejecutivo de la CEPAL, previó que la aplicación en Latinoamérica de dichos programas de ajuste traería un costo social increíble e intolerable y llevarían, a finales de 1989, el ingreso real por habitante de la región a un 10% de lo que fue en 1980. Y agregó: "El retroceso en los niveles de vida de la población es muy grave y ha llegado a sus límites, por lo que no está lejos el momento en que se desborden las presiones sociales que frenarían la tendencia democrática prevaeciente en algunos pueblos de la zona".¹⁵

11 *Ibid.*, martes 19 de septiembre de 1989, p. 19.

12 Mundo Financiero, *El Universal*, miércoles 6 de septiembre de 1989, p. 1.

13 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991*, Santiago de Chile, 1991, p. 21.

14 Pérez, Carlos Andrés, "La deuda externa: hacia una nueva estrategia internacional", *Política internacional*, ob. cit., p. 1.

15 *El Financiero*, México, D. F., miércoles 20 de septiembre de 1989, p. 8.

Por ello no es de extrañar que en la X Cumbre de los Países No Alineados, donde se reunieron 87 delegaciones de distintos gobiernos, se aprobara, el 6 de septiembre de 1992, una declaración donde los participantes advierten —luego de manifestar su decisión de unirse en una estructura intergubernamental para obtener la anulación de la deuda para los países más pobres y una importante reducción para los demás— contra los peligros de una explosión social y política como consecuencia de la deuda externa.¹⁶

El secretario general de la ONU, luego de reconocer, en igual forma, que tales programas “...han producido graves dificultades sociales y agitación política”, recomendó que ellos se elaboren “...teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas del país interesado”.¹⁷ Y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU resolvió estudiar esta problemática bajo el título de “La deuda externa, las políticas de ajuste económico y sus consecuencias en el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo”.¹⁸

Juan Pablo II, en su encíclica *Centesimus Annus*, indicó, con acierto y objetividad indudables, la orientación que deben inspirar los programas de ajuste:

Es ciertamente justo el principio de que las deudas deben ser pagadas. No es lícito, en cambio, exigir o pretender su pago, cuando éste vendría a imponer de hecho opciones políticas tales que llevaran al hambre y a la desesperación a poblaciones enteras. No se puede pretender que las deudas contraídas sean pagadas con sacrificios insoportables. En estos casos es necesario —como, por lo demás, está ocurriendo en parte—, encontrar modalidades de reducción, dilación o extinción de la deuda, compatibles con el derecho fundamental de los pueblos a la subsistencia y al progreso.¹⁹

Sería muy conveniente, además, que la población de los países interviniera en la aprobación de los programas de ajuste, directamente —a través de plebiscito—, o indirectamente —mediante el congreso—, tal como lo ha pedido el Parlamento Latinoamericano, al invitar a los parlamentos de la región a que ejerzan plenamente

16 *El Día*, México, D. F., 5 de septiembre de 1992, p. 17

17 Naciones Unidas, DOC. A/44/628, 16 de diciembre de 1989, p. 28.

18 *Ibid.*, Res. 1989/15.

19 Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, Carta encíclica en el centenario de la *Rerum Novarum*, Santiago de Chile, Ediciones Paulinas, 1991, p. 71. Sobre este mismo tema pueden consultarse, la encíclica de este mismo Pontífice, *Sollicitudo rei socialis*, México, D. F., Librería Parroquial de Clavería, 1988, p. 31 y la de Pablo VI, “El desarrollo de los pueblos”, en Álvarez Bolado *et al.*, *Teología y sociología del desarrollo*, Madrid, Editorial Razón y Fe, S. A., 1968, p. XLIII.

su responsabilidad en el problema de la deuda externa e incrementen su competencia en la aprobación de la política de renegociación y en la contratación de nuevos endeudamientos, mediante la creación de comisiones especiales o las ya existentes.²⁰

“Hay que hacer —dice Julio Sau Aguayo— que las arenas en que son apropiados los procedimientos democráticos se extiendan a todos los ámbitos en los que hoy, con la excusa de la complejidad, se adoptan burocráticamente decisiones que afectan gravemente la vida de los pueblos latinoamericanos”. En efecto, como dicho investigador explica, a pesar de que el peso principal de la política económica adoptada para hacer frente a los requerimientos de una deuda gigantesca recae, principalmente, sobre la clase obrera y las capas medias y, secundariamente, sobre los pequeños y medianos empresarios, éstos no han tenido, normalmente, intervención de ningún tipo en las decisiones que afectan tan seriamente su nivel de vida, su rol social y político e incluso su futuro.²¹

Debe considerarse, también, no sólo el costo social de los “programas de ajuste”, sino también el costo que para Latinoamérica representa el precio cada vez más barato de sus materias primas, que en la última década descendió impresionantemente; por ejemplo, azúcar, 64%; café, 30%; algodón, 72%; trigo, 17%; estaño, 57% y petróleo crudo, 57%.

Por ello, el Consejo de Interacción, reunido en Querétaro, México, en junio de 1992, destacó como fundamental el combatir drásticamente la pobreza, lo cual no podrá ganarse sin un ambiente macroeconómico estable: se requiere una política nacional que controle la inflación, reduzca el déficit presupuestal y eleve el gasto social en educación, salud, vivienda y nutrición. Todo esto se destaca en el documento final: “no será posible “...sin una solución a la crisis de la deuda externa que constituye todavía una de los problemas más serios de muchos países del área”.²²

La Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Madrid, aprobó, el 24 de julio de 1992, un Documento de Conclusiones, donde reconoce cierta evolución favorable de la situación económica de los países iberoamericanos, no obstante lo cual advierte que la deuda externa constituye uno de los factores que continúan frenando el incipiente proceso de reactivación económica, por considerar que aquella “...exige el pago

²⁰ *El Financiero*, 28 de enero de 1992, p. 15.

²¹ Sau Aguayo, Julio, “Deuda externa y democracia”, Cuadernos de Investigación, núm. 9, UNAM, México, D. F., 1989, pp. 36 y 25.

²² *La Jornada*, México, D. F., 1 de junio de 1992, p. 16.

de elevadas sumas de dinero que disminuyen las posibilidades de inversión y obligan a efectuar recortes en el gasto público”, los cuales inciden en los “...programas sociales con los costos consiguientes, lo que puede afectar a la paz social y a la estabilidad de los sistemas democráticos”.

La situación de intranquilidad social y política que ha tenido origen en la aplicación de los programas de ajuste, con grave riesgo para los gobiernos democráticos de la región, ha dado a los Estados Unidos de América un pretexto para proponer la creación de una fuerza militar de intervención para la defensa de la democracia que, hasta ahora, afortunadamente, no ha contado con el apoyo de la mayoría de los estados latinoamericanos, sino, por el contrario, con su más total rechazo.²³

La deuda externa, cabe advertir, es una de las manifestaciones más visibles de la profunda crisis que desde hace un buen tiempo afecta a los países latinoamericanos y que, en su etapa actual, representa el fin de una larga fase en el desarrollo de esta parte del mundo. Una crisis que, como se ha dicho, exige la redefinición fundamental de sus relaciones económicas externas, de su patrón de desarrollo interno y, en general, de las relaciones sociales y de los valores que en ella imperan. Por ello se ha considerado, con razón, que su análisis profundo requiere el aporte de juristas, economistas, financieros, diplomáticos, historiadores económicos, filósofos y teólogos, entre otros. Si bien la participación de estos últimos puede sorprender, es un hecho que la deuda externa debe ser analizada también como problema ético:

La crisis que vivimos parece anunciarnos el comienzo de una nueva época histórica, porque nos encontramos ante un callejón sin salida. Por una parte, se ha demostrado palmariamente que no hay orden económico, político, social o cultural posible que subsista sin la columna vertebral de toda sociedad posible: el orden ético. Ahora se critica abiertamente la deshumanización que ha traído la razón instrumental, es decir la instrumentalidad de la razón técnica que conduce a la alienación humana. Pero, por otra parte, nuestro mundo actual vive de hecho fuera de las exigencias auténticas de la ética.

Por tanto, el problema de la deuda ha de plantearse en un horizonte cabalmente humano y no exclusivamente técnico. Cabalmente humano: que

²³ Fazio, Carlos, “Un panamericanismo de nuevo tipo”, *El Financiero*, México, D.F., 27 de marzo de 1992, p. 37.

abarque sociedad y persona, trabajo y capital, comunidad internacional y naciones, nación y grupos sociales en sus auténticas relaciones éticas.²⁴

El problema de la deuda cuenta con factores externos e internos. Entre los primeros se hallan, por ejemplo, la gravedad de la recesión que tuvo lugar en los países industrializados entre 1980 y 1982, y la combinación de políticas aplicadas por esos gobiernos para controlar la inflación.

Dentro de los segundos se han mencionado, entre otros, el uso que los gobiernos latinoamericanos dieron a los grandes aumentos de la deuda externa, especialmente en la década de los setenta, ya que existen pruebas de que una parte muy importante de ella se destinó a la fuga de capitales o a grandes importaciones de bienes de consumo no esenciales. Un ejemplo extremo es el caso de Argentina, donde varios analistas —J. Schvarzer, R. Dornbusche y C. Díaz Alejandro— han llegado a la conclusión de que durante el período de 1974-82, prácticamente todo el aumento de la deuda externa estaba siendo usado, no para financiar los déficits de intercambio, sino para sacar capitales privados, financiar la compra de activos extranjeros o para pagos netos destinados a servir deudas acumuladas con anterioridad.²⁵

A mediados de la década de los setenta, los patrones de producción, de industrialización, y, en general, de desarrollo, condujeron a muchos de los países latinoamericanos a elevar considerablemente sus importaciones de toda clase de bienes, como observa Jacobo Schatan, cuando las potencias económicas del mundo occidental estaban atravesando por un período de recesión severa, y el mundo nadando en los petrodólares que resultaron de la Guerra de Yom Kippur, en octubre de 1973. Tales importaciones fueron sólo parcialmente financiadas con los ingresos de las exportaciones; el resto provino de empréstitos externos, tanto para el sector público como para el privado.

De esa manera, se proyectaba dar el gran salto para salir del “subdesarrollo”, con la incumplida esperanza de siempre: pagar esas deudas con el producto de las exportaciones que resultarían de las nuevas inversiones. Se iniciaba la era de los milagros latinoamericanos: el milagro brasileño, el milagro chileno, y varios más. Pero tales milagros fueron efímeros. El endeudamiento exterior,

²⁴ Vergara, Jesús, “Juicio moral sobre la deuda”, *La deuda externa desde la teología, Cuadernos de reflexión teológica*, México, Universidad Iberoamericana, 1989, p. 21.

²⁵ Griffith-Jones, Stephany y Sunkel, Osvaldo, *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina. El fin de una ilusión*, Buenos Aires, RIAL, 1987, p. 146.

que constituía uno de los pilares de esos prodigios económicos, creció más allá de toda previsión. El dinero fácil —que estimuló el derroche, la corrupción y la fuga de capitales—, se conjugó con la elevación de su costo en los mercados internacionales²⁶ para llevar el nivel de la deuda externa latinoamericana a 454.000 millones en 1989 y a 455.000 millones en 1990, como indican los informes de la OCDE.²⁷

En ese orden de ideas, el endeudamiento internacional se consideró un mecanismo altamente ventajoso por todas las partes: los países con excedentes de capitales, los bancos y países deficitarios y los países en vías de desarrollo. No obstante, al comienzo de la década de los ochenta, éstos últimos, como se ha reconocido, se vieron abocados a enfrentar crisis financieras, que, junto con estrangular su crecimiento, llevaron al sistema bancario internacional al borde de la catástrofe.

La explicación de esto último es muy sencilla: solamente la deuda de los tres mayores deudores de Latinoamérica sobrepasó la totalidad de los capitales propios de los principales establecimientos bancarios. “La relación entre el capital de los nueve bancos principales (*Citibank, Bank of America, Chase Manhattan, Manufacturers Hannover, Chemical, Crocker National, Bankers Trust, Morgan Guaranty, First Chicago*) y el monto de la deuda del conjunto de los países en desarrollo, excluyendo la OPEP, alcanzó el 221%”.²⁸

La proporción de exposición de los bancos estadounidenses, en relación con la deuda de los principales deudores latinoamericanos, era: Argentina, 77 %; Brasil, 76 %; Chile, 71 %; Perú, 65 %; Venezuela, 70 % y México, 65 %. Esta situación ha ido cambiando rápidamente: por ejemplo, el banco *Manufacturers Hannover*, anunció que, en el último trimestre de 1989, había decidido aumentar en 950 millones de dólares sus reservas ante posibles pérdidas por préstamos incobrables a países en desarrollo. Con dicho incremento, sus reservas sumarían 2.400 millones de dólares y cubrirían 36 % de sus préstamos a mediano y largo plazo.²⁹

Los hechos han demostrado que tenía razón el expresidente del *Citibank*, Walter Wriston, cuando afirmó que los países no quie-

²⁶ Schatan, Jacobo, *América Latina. Deuda externa y desarrollo: un enfoque heterodoxo*, México, 1985, p. 11 y *El Financiero*, lunes 18 de diciembre de 1989, p. 8.

²⁷ *El Universal*, 7 de septiembre de 1991, p. 2. Es oportuno observar que las estadísticas del FMI, CEPAL y la OCDE sobre el monto de la deuda pueden no ser rigurosamente idénticas, pero sus diferencias no son sustanciales.

²⁸ Ominami, Carlos, *El tercer mundo en la crisis*, Buenos Aires, CEL, 1986, p. 128.

²⁹ *El Financiero*, martes 19 de septiembre de 1989, p. 19.

bran. Es cierto que hasta 1992 los bancos estadounidenses han perdido 26.000 millones de dólares de la deuda latinoamericana, pero la catástrofe anunciada no ocurrió porque, como se indica en un estudio publicado en julio de 1992, los bancos, en primer lugar, habían hecho reservas superiores a esta suma para protegerse contra las posibles pérdidas y, en segundo lugar, habían cobrado altos intereses antes de la suspensión de pagos. Y lo más importante: los países latinoamericanos "...no ignoraron sus obligaciones y pusieron en marcha reformas económicas estructurales". Por ello, los analistas consideran que los bancos recobrarán dos tercios de los préstamos originales a los deudores latinoamericanos.³⁰

Interesa recordar, según refiere M. H. Bouchet, que inmediatamente después de la declaración de moratoria de México, en agosto de 1982, el presidente de uno de los más importantes bancos internacionales solicitó a su división de riesgo/país que le precisara el grado de exposición del banco en relación con México. En ese momento, semejante pregunta representaba una revolución. El banco, al igual que muchos otros, no había desarrollado todavía un sistema centralizado para determinar el riesgo/país que le permitiera establecer con precisión el grado de peligro con que se enfrentaba. No se hallaban desglosadas las cifras por país deudor, vencimiento, sector, ni por moneda de préstamo. Después de unos días y de un frustrante trabajo de compilación de cifras a nivel mundial, se determinó que el grado de exposición de ese banco, en relación con México, era de aproximadamente 1.300 millones de dólares. Más tarde, fue necesario corregir esta cifra alrededor de unos 100 millones. La confianza miope de los banqueros en la perennidad de sus deudores soberanos les había convencido de la futilidad de un inventario de sus activos internacionales.³¹

El problema de la deuda externa y la crisis financiera que conlleva ha dejado de ser un problema eminentemente económico para convertirse también en político: "... hoy en día, el problema financiero afecta a un sinnúmero de actores y, sin duda, de manera fundamental a los estados-nación. Esto ha implicado que la nueva dirección del sistema financiero incida de manera importante en los proyectos nacionales de la mayor parte de los estados, en su inserción en el ámbito internacional y en su potencial ubicación dentro de los nuevos escenarios del siglo XXI. En estas circunstancias, la actual problemática y su evolución adquieren cada vez mayores

³⁰ *El Universal*, 17 de julio de 1992, sección financiera, p. 8.

³¹ Bouchet, Michel Henri, ob. cit., nota 7, p. 57.

implicaciones de carácter estratégico para la mayor parte de los estados. Vulnerabilidad financiera se convierte en vulnerabilidad nacional; así como solidez y presencia financiera se convierten en variable fundamental en la orientación de los proyectos nacionales, especialmente de los países deudores.³²

Por tanto, la deuda —sugiere Aldo Ferrer— debe considerarse un problema importante dentro de la estrategia de desarrollo, distribución del ingreso y ajuste externo. Estas son “...decisiones indeclinables de cada país, en la medida que pretenda el ejercicio efectivo de su soberanía nacional”.

De igual forma, dicho problema se vincula con la autodeterminación, porque no se trata, como en las décadas de 1950 y 1960, de aplicar programas transitorios de ajuste que, a corto plazo, restablecerán el equilibrio de los pagos internacionales: “El tema de la deuda seguirá pendiente largo tiempo y estamos comprometiendo toda la política económica por plazos indefinidos, es decir, está en juego el destino nacional de nuestros países”.

El problema de la deuda también se ha relacionado con el problema demográfico. Esto se infiere de las noticias provenientes de Washington, con motivo de la renegociación de la deuda mexicana. Dolia Estévez, corresponsal de *El Financiero*, afirma: “Las fuentes consultadas sostuvieron que la “feliz conclusión” del paquete de refinanciamiento entre México y la banca acreedora lleva la atadura implícita de una reducción del crecimiento poblacional mexicano al uno por ciento para el año 2000. Las condiciones estipuladas por el Fondo Monetario Internacional rara vez se refieren explícitamente a la política demográfica, que no obstante está contenida en los “sobrentendidos” derivados del proceso de negociaciones con los organismos multinacionales”.³³

Ahora bien, como ninguno de los deudores, en términos generales, ha planteado el desconocimiento o repudio de la deuda, sino su rescalonamiento en términos compatibles con la capacidad de pagos externos, se pensó, con cierta lógica, que era improbable que los acreedores conviertan en juicios y embargos, créditos que, en definitiva y de algún modo, serán refinanciados.

No obstante este pronóstico, si se quiere optimista, el Comité de Bancos acreedores, que encabeza el *Citibank*, de Nueva York, presentó una demanda judicial en 1990 contra Perú y 21 empresas

³² Bendesky, León, “Los bancos de Estados Unidos y la deuda de América Latina: elementos de estrategia”, *Estudios del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos*, México, 1989, p. 5.

³³ *El Financiero*, jueves 15 de febrero de 1990, p. 22.

públicas de ese país,³⁴ toda vez que, si bien el ex-presidente Alan García limitó el pago del principal y los intereses de la deuda a un 10% de las divisas obtenidas por concepto de las exportaciones, no lo cumplió.

El bosquejo que acabamos de hacer de las principales cuestiones que suscita el tema de la deuda externa evidencia su extrema complejidad, por lo cual no es de extrañar que las soluciones propuestas para resolver la crisis que ella ha causado, hayan sido numerosas. Tenemos las propuestas de solución norteamericanas, japonesas, europeas y, por supuesto, latinoamericanas.³⁵

Entre la diversas alternativas relacionadas con el pago de la deuda externa del estado, se encuentra la moratoria, a la que dedicamos este estudio, principalmente desde el aspecto jurídico.

La moratoria es una alternativa a la que han acudido algunos países latinoamericanos, y estamos seguros que continuarán haciéndolo, no obstante haber renegociado la deuda —o estar haciéndolo— y afirmarse que ha terminado la crisis que ella ocasionó, porque si bien puede haber dejado de ser por ahora el principal problema de preocupación para algunos estados, ello no quiere decir que ha desaparecido, todo lo contrario: está ahí. Recordemos lo dicho por la CEPAL: a finales de 1991 la deuda externa de la región prácticamente no cambió, manteniéndose en 426.000 millones de dólares.

Además, numerosos países de Latinoamérica han enfrentado recientemente graves dificultades para atender su servicio: Perú tenía, en 1991, una deuda vencida con el FMI y el BM de 1.800 millones y suspendió su pago hasta finales de 1992; Brasil se abstuvo de cancelar 1.600 millones de dólares, que vencían en septiembre de 1989 y Venezuela, con intereses atrasados por más de 800 millones, hizo lo propio, lo mismo que Paraguay, que tiene actualmente una deuda externa total de 1.510 millones de dólares. Ecuador ha fijado su capacidad de pago en el 30% de su deuda comercial, sin olvidar que sólo a fines de 1988 reanudó el pago de los intereses de ella, pues el gobierno de Febres Cordero había dispuesto la moratoria. Y en Europa, por ejemplo, Polonia decidió, el 23 de enero del 1990, suspender los pagos del servicio de su deuda comercial a

³⁴ *Ibid.*, lunes 12 de marzo de 1990, p. 36.

³⁵ Roddick, Jacqueline, *El negocio de la deuda externa. América Latina y los bancos internacionales*, trad. Magdalena Holguín, Bogotá, El Ancora Editores, 1990, p. 73 y ss; también puede consultarse el libro de Guajardo Cantú, Gerardo et al., *Impacto de la negociación de la deuda externa en la estructura financiera de los bancos. El punto de vista de los acreedores*, México, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, 1989, p. 31 y ss.

mediano y largo plazo, aunque continuaría cubriendo los de corto plazo. La mayoría de estas decisiones han sido unilaterales, aunque como en el caso de los países de la Unión de Estados Independientes —ex URSS— hubo un acuerdo previo con los acreedores para suspender los pagos de capital.

Para el estudio de la moratoria, primero se esbozan algunas ideas acerca de qué es la deuda externa, sus causas y las propuestas de solución, recordando situaciones en las cuales se la ha repudiado, junto con la prohibición que existe para cualquier estado de intentar cobrarla coercitivamente; después se expondrá el concepto de responsabilidad internacional del estado, para continuar con el estudio del concepto del estado de necesidad, su reconocimiento y aplicación, fundamentalmente, en los casos de deuda pública externa. Por último, se sustentará la viabilidad de la tesis que afirma la posibilidad de una moratoria o suspensión de pago de la deuda estatal, con base en el estado de necesidad, que excluiría la ilicitud de dicha conducta, evitando toda responsabilidad internacional del estado para el gobierno que la adopte.