

PANORAMA DE LAS RELACIONES POLITICAS Y LA SEGURIDAD
DEL AREA DEL ATLANTICO, COMO CONSECUENCIA DEL
TRANSTORNO ECONOMICO*

INTRODUCCION

Durante la reunión anual, efectuada en septiembre de 1984, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en Washington D.C., estaba de moda comentar que el sistema financiero internacional había sobrevivido a la crisis mundial de la deuda. Los banqueros comerciales privados, las instituciones internacionales y algunos líderes de los países de la OCDE, hacían cálculos optimistas en cuanto a la recuperación de los países industrializados y al importante rol que tendría la economía de Estados Unidos como guía en el camino de vuelta al crecimiento. Al compararla con las reuniones de 1982 y 1983, que se efectuaron en una atmósfera de casi-funeral, la asamblea de 1984 hacía pensar en una reunión del clan industrial mundial para celebrar haber hecho un buen trabajo. Los países del Tercer Mundo y de América Latina especialmente, habían bebido el trago amargo del ajuste y la austeridad y lo habían encontrado vigorosamente positivo. El enfoque país-por-país, favorecido inicialmente por el Norte había funcionado, sin necesidad de aplicar esquemas globales o crear nuevas instituciones.

El brillo del éxito en Washington D.C., no tuvo paralelo en otras partes. Reunidos en Cartagena, Colombia, en 1984, los ministros de economía y finanzas de América Latina pidieron que se efectuaran sustanciales reformas al FMI y al sistema financiero internacional. En Mar del Plata, Argentina, antes de la reunión en Washington, D.C., el grupo sucesor del de Cartagena pidió que

*Preparado para la Conferencia Atlántica de 1984 en el Consejo de Chicago para las Relaciones Exteriores efectuado en Iguazú, Argentina. 8 al 11 de noviembre de 1984.

**Estoy en deuda con el Sr. Gunnar Wiegand por su ayuda en la preparación de este ensayo.

se realizaran negociaciones de gobierno a gobierno para buscar formas de resolver la crisis. El presidente argentino, Raúl Alfonsín, declaró al inaugurar la reunión que el no-pago de la deuda en la región se había conseguido solamente a costa del empobrecimiento de sus habitantes.

Este trabajo está basado en la premisa de que la crisis de la deuda no ha sido superada, sino que está apenas entrando en una fase más difícil y, quizás, más peligrosa. La comunidad del Atlántico debe entender que se necesita ahora de su acción más decisiva para redefinir la carga de la deuda de Sudamérica en términos *políticos*, no financieros, ni técnicos. Hacer esto permitirá redirigir nuestro enfoque de las necesidades inmediatas de los bancos privados comerciales y el asunto de si los programas de austeridad del FMI son "justos o injustos", a los aspectos de seguridad del dilema de la deuda. Estoy utilizando el término "seguridad" en su acepción más amplia para incluir el más variado espectro de relaciones políticas, militares y económicas de los estados que conforman la comunidad del Atlántico. Aunque los aspectos militares y geopolíticos de la relación meritan atención, es la dimensión económico-política la que preocupa más, dado el dilema de la deuda que afecta a Sudamérica. La actitud de Estados Unidos ha sido clave al categorizar el asunto de la deuda como un caso de negociaciones entre países deudores y bancos comerciales privados. Ahora es el momento que los aliados de Estados Unidos tomen la iniciativa y adopten el raciocinio político en el sentido que es poco realista y peligroso permitir que los bancos comerciales privados determinen la política de la comunidad del Atlántico con respecto al futuro de Sudamérica. No hay ninguna otra prioridad ante Estados Unidos, Europa Occidental y Sudamérica que sea más importante que la redefinición del asunto de la deuda en términos políticos y de seguridad. Debemos actuar con decisión para buscar políticas apropiadas y remedios que permitan manejar las repercusiones que tendrá a mediano y largo plazo la crisis financiera que explotó en 1982.

Hacer esto no significa entrar en la "moralidad" o la "justicia" de la enfermedad social y económica de la que Sudamérica es actualmente presa. Por cierto, es un asunto que puede y debe ser analizado por aquellos calificados para hacerlo. Nuestro interés reside en el campo de la formulación de políticas públicas. Lo que resulta persuasivo en este contexto, y hace abogar por una poderosa iniciativa gubernamental, es el peligro político y económico que puede sobrevenir, y que es sin duda probable, en

el caso que no se tome un curso de acción. Las decisiones de política preventiva no garantizarán que las implicancias de la deuda no tengan un impacto negativo en la comunidad en el futuro; pero no hacerlo ahora prácticamente asegura un futuro lleno de tensiones entre los estados de la comunidad del Atlántico.

Existe una serie de razones de por qué se debe dar ahora un enfoque de seguridad al dilema de la deuda. La más importante, desde el punto de vista de los intereses de seguridad de la comunidad del Atlántico, es la necesidad de asegurar la supervivencia de los sistemas políticos democráticos en América del Sur y apresurar la restauración de la democracia en aquellas sociedades gobernadas por regímenes militares¹. Para dar apoyo estructural a la restauración del gobierno democrático en América del Sur, es necesario proveer "espacio para crecer" económicamente —para permitir a los nuevos gobiernos responder a exigencias sociales legítimas de sus ciudadanos. No cabe duda que se necesitan ahora ajustes austeros en las economías de Sudamérica y que éstos se deben llevar a cabo. Pero es suicida efectuar ajustes sin crecimiento en este momento en la historia.

Es importante destacar que a todos los actores de la región del Atlántico les conviene asegurarse que los costos del ajuste, cuando se lleve a cabo, se extiendan a todas las sociedades de Sudamérica. Aunque este puede ser, quizás, un concepto político optimista, una mayor privación y marginalización en los países sudamericanos serían una potencial amenaza a la seguridad a mediano y largo plazo. La justicia natural llamaría entonces a asegurar la propia inversión en la salud al alcance de las sociedades de Sudamérica.

El renovado crecimiento hará necesario que se establezca una serie de nuevos acuerdos internacionales que sólo Estados Unidos y Europa Occidental pueden crear. Hacerlo no sólo proporciona apoyo al crecimiento y desarrollo de Sudamérica, sino que ayudaría a lidiar en gran medida con el creciente proteccionismo del norte industrializado, que amenaza con perjudicar cualquier recuperación que se logre en el Sur. Aún más, la pérdida que esto significaría para las economías internas de los países industrializados, debido a la imposibilidad del Sur de importar², debe ser analizada en forma realista.

Por último, la comunidad de intereses que une a Estados Unidos, Europa Occidental y Sudamérica se verá reforzada en el contexto mundial actual sólo si los gobiernos del sur son lo

suficientemente fuertes como para resistir los extremos políticos, ya sean de derecha o de izquierda. Para esto, los regímenes democráticos deben poder confiar en un flujo estable de recursos económicos provenientes de Estados Unidos y de Europa Occidental, que permitan la recuperación así como el desarrollo.

El Retorno a la Democracia y la Crisis Actual

Es imperativo comprender que la perspectiva sudamericana con respecto a la actual crisis de la deuda difiere fundamentalmente de la posición percibida por Estados Unidos y Europa Occidental. Los estados sudamericanos consideran la crisis como un asunto que plantea una amenaza fundamental a la continuación o a la instalación de regímenes democráticos. En Sudamérica se siente que los países industrializados han relegado el asunto de la deuda a un plano financiero y que su resolución ha quedado en las manos de los bancos comerciales privados. Los países del hemisferio deben ser abandonados para que descubran por sus propios medios la forma de lograr un "acuerdo" con los banqueros internacionales y comerciales. Es de conocimiento público que los banqueros no se interesan o no se preocupan por las diversas variedades de sistemas políticos. Un gobierno es tan bueno como cualquier otro —si cumple con los pagos de los intereses convenidos y no pone en peligro las carteras de los bancos privados³.

A los países sudamericanos les resulta especialmente desesperante ver que a los países industrializados parece habérseles olvidado cómo se incurrió en la deuda originalmente — y quién. Para los sudamericanos, es como si los bancos y sus gobiernos del Norte no supieran nada de la historia reciente de Sudamérica. Los recuerdos son demasiado intensos para algunos países de la región.

¿Necesitamos hacer recordar que es preferible apoyar de todo corazón el proceso de redemocratización en Sudamérica y no correr el riesgo de ver retornar una ola de regímenes militares autoritarios — o algo peor? La experiencia con los sistemas democráticos en Sudamérica no ha sido del todo feliz. Los regímenes populistas durante las décadas de los años 50 y 60 gastaron y prometieron en demasía. Recursos que eran limitados a menudo se utilizaron en forma ineficiente. Una ola de regímenes militares reemplazó a los gobiernos democráticos en el continente —Brasil en 1964, Argentina en 1966 y 1976, Perú en 1968, Ecuador en 1972, Chile y Uruguay en 1973. Los de Perú y Ecuador

se pueden calificar de gobiernos populista militares; los demás, autoritarios de derecha. La trayectoria está clara. Los gobiernos autoritarios ultrajaron y violaron la comunidad de valores y normas que presumiblemente sustenta el propósito y la función de esta serie de reuniones.

Las instituciones políticas representativas fueron, ya sea cerradas, o emascaradas. Los partidos políticos fueron prohibidos o se les dejó poca libertad de acción. A los adversarios políticos se les exilió, con suerte; se les encarceló, torturó y a menudo asesinó —o fueron hechos “desaparecer”. A los sistemas judiciales se les truncó. Los medios de comunicación fueron objeto de la censura y la intimidación. Las justificaciones para estas violaciones deliberadas de las tradiciones de la cultura occidental fueron proclamados por los nuevos regímenes —eficiencia, rápido crecimiento económico y control de la subversión y del desorden social.

Hacia fines de los años 70 ya era evidente que los regímenes militares no sólo habían pasado a llevar los más mínimos estándares de la decencia, sino que no habían logrado alcanzar un crecimiento económico sostenido, perdurable. Las protestas y las demostraciones sociales que acompañaron el tambaleo de los modelos económicos respaldados por el régimen los condujeron a su caída —o parece estarlos conduciendo en aquellos países que aún permanecen bajo gobierno militar.

Las excepciones en casi todos los aspectos de este proceso fueron Ecuador y Perú. En Perú, un régimen, por lo general no represivo, llevó a cabo atrevidos experimentos sociales y económicos. Al desarraigar las tradiciones, el régimen no logró crear sustitutos institucionales permanentes adecuados. La transición de vuelta a la política competitiva ha sido estropeada por el legado del período revolucionario y parece amenazar la supervivencia de las instituciones democráticas en Perú más que en ningún otro país del continente. Los militares ecuatorianos eran más flexibles y estaban más dispuestos a llegar a un acuerdo. El gobierno militar, aunque ineficiente, fue de mano suave y duró relativamente poco.

El legado de los regímenes militares no es saludable. Las instituciones políticas deben ser revividas, las distorsiones económicas, corregidas, y los asuntos sociales, resueltos. Es evidentemente el propósito de la democracia encarar estos asuntos en forma responsable y no violenta. Tratar de solucionar directamente el dilema económico de Sudamérica resulta crucial para

ese proceso.

Aunque no quisiera espaciarme en el punto, la comunidad del Atlántico debe recordar que las disputas fronterizas y territoriales en Sudamérica por lo general explotan por el acicateo militar. El continente estuvo al borde de la guerra en la década pasada debido a los ruidos de sables de los militares de Chile y Argentina. El enfrentamiento chileno-argentino por las islas del Canal Beagle se acerca a una resolución únicamente porque el régimen democrático del Presidente Alfonsín está dispuesto a negociar y llegar a un acuerdo. La guerra argentino-británica por las islas Malvinas en 1982 dio lugar a una dolorosa reevaluación por parte de Europa Occidental, así como de Estados Unidos y de América Latina, en cuanto a su futuro en común. Aunque la relación triangular todavía existe, el legado de desconfianza y de traición, expresado con intensidad en 1982 por los estados sudamericanos, permanece.

Un argumento contundente y persuasivo existe en el sentido que los regímenes democráticos por lo general tratan de lograr acuerdos negociados para las disputas pendientes. Los regímenes democráticos se esfuerzan por reducir, no siempre con éxito, los gastos en armamentos y por profesionalizar e institucionalizar las organizaciones militares renegadas. Esta acción permite evitar, tanto la tentación de usar la violencia para resolver disputas, como el acudir a proveedores extraños en busca de armas —como lo hicieron los peruanos con la Unión Soviética. Aunque los proveedores de armas han proliferado durante la última década —y Brasil, por ejemplo, ha hecho su entrada al mercado como un posible proveedor de armas a gran escala—, no se puede dejar de tener en cuenta la preocupación en cuanto a la seguridad implícita en una presencia soviética o del bloque oriental en Sudamérica.

Los Antecedentes Económicos

Los países de Sudamérica alcanzaron un alto nivel de endeudamiento durante la década de los años 70, después de la crisis del petróleo. Mientras que una gran porción del mundo entró en recesión, las economías sudamericanas continuaron creciendo. Gran parte del crecimiento se financió con capital prestado de los bancos comerciales privados de Estados Unidos y Europa Occidental que estaban ansiosos por reciclar los petrodólares. Por parte de muchos —no todos— los estados sudamericanos, los

préstamos fueron contraídos por regímenes militares. Las condiciones del préstamo revestían importancia, ya fuera para los regímenes militares o sus banqueros. A fines de la década, con el shock del petróleo, la recesión azotó a Sudamérica. Las ganancias del comercio extranjero bajaron a medida que los mercados para las exportaciones se contraían en forma aguda. Los pagos de los préstamos empezaron a “amontonarse”. Se pidió más dinero prestado para pagar deudas antiguas. El “juego se terminó” en el verano de 1982, con la crisis mexicana.

Es imprescindible tener en cuenta que los regímenes militares que pidieron prestado, sin comprender muy bien las obligaciones en las que estaban incurriendo, ahora ya no están —o se están yendo. El gobierno democrático sucesor se queda con los errores y las deudas del pasado. Los nuevos gobiernos deben manejar simultáneamente la recesión económica mundial —que puede o no estar llegando a su fin— y las exigencias reprimidas de sus ciudadanos que creen que parte del proceso democrático es la satisfacción de necesidades tanto políticas como socio-económicas. Al no responder corren el riesgo, ya sea de perder poder en el corto plazo, lo que no parece constituir un gran riesgo, o de debilitar gravemente la trama del gobierno democrático a mediano y largo plazo, lo que constituye el mayor riesgo. Las instituciones democráticas débiles que se vean enfrentadas a una serie de crecientes tensiones internas y sean incapaces de responder, poco podrán hacer para institucionalizar la democracia. Además, corren el riesgo de reforzar cualquiera de los extremos que apelarán al apoyo popular, o de caer en un estado de inmovilidad en espera de que las fuerzas armadas actúen.

¿Qué impacto ha tenido la recesión mundial en América Latina? ¿Por qué tendrían que temer los regímenes democráticos latinoamericanos una mayor y prolongada austeridad? La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, declara lo siguiente en un estudio del asunto de la deuda:

“durante los tres últimos años, América Latina ha experimentado la crisis económica más grave, prolongada y que ha afectado a la mayor cantidad de gente, desde la Gran Depresión de la década de los años 30”

“. . . este pronunciado estancamiento vino mano a mano con una aguda alza del desempleo evidente —que en algunos cen-

tros urbanos alcanzó a más del 15% y a un 20% de la fuerza laboral— y con un aumento de los diversos tipos de desempleo. Aun más, los efectos sociales negativos, consecuencias del deterioro de la situación del desempleo, se vieron agravadas además en muchos países por una simultánea baja de los ingresos reales”.

“ . . . el producto per cápita de América Latina descendió en cada uno de los tres últimos años, y en 1983 fue casi 10% más bajo que en 1980”.

“ . . . la tasa del alza de precios continuó aumentando en la mayoría de las economías de América Latina, y en la región completa alcanzó niveles sin precedentes en 1982, lo que se repitió en 1983. De hecho, el simple promedio de la tasa de alza de precios al consumidor aumentó de 29% en 1981 a 47% en 1982 y se acercó a 70% en 1983 mientras que la tasa promedio pesada con relación a la población aumentó aún más, por ejemplo, de 61% en 1981 a cerca de 86% en 1982 y sobre el 130% en 1983”⁴

La situación económica de América Latina se vio agravada aún más por: (1) el deterioro en las condiciones de comercio, un resultado directo de la recesión internacional; (2) el alto costo del crédito externo, debido a las decisiones monetarias acordadas en Estados Unidos y en Europa Occidental, así como el controvertido déficit de Estados Unidos; (3) una baja en la afluencia de capital, junto con una dramática alza en el traspaso de capital de Sudamérica hacia los países industrializados. Las causas fueron “oficiales” —repago de intereses— y “no oficiales” —fuga de capitales⁵, después del inicio de la crisis; (4) la aparición de fuertes presiones proteccionistas; y (5) una aguda reducción de precios de la mayoría de los productos⁶

Los países no-exportadores de petróleo de la región se vieron especialmente afectados:

“entre 1977 y 1983, las condiciones de comercio para los países no-exportadores de petróleo descendieron casi un 38%, de manera que su promedio para el período 1981-1983 fue considerablemente más bajo de lo que había sido durante 1931-1933, el período más crítico de la Gran Depresión”⁷.

Las altas tasas de interés en Estados Unidos dañaron a Sudamérica doblemente. Primero, las tasas altas hicieron que la recuperación en los países industrializados fuera un proceso largo y arrastrado, que tendió a reducir la demanda por exportaciones de Sudamérica. Segundo, al aumentar el costo del servicio de la deuda para América del Sur, las tasas aumentaron considerablemente el déficit en la cuenta corriente y esto contribuyó a que hubiera una transferencia de recursos de considerables proporciones de Sudamérica hacia el exterior.

¿Hay algún indicio que las tasas de interés bajarán o que no volverán a subir? En una evaluación excepcionalmente optimista del panorama económico mundial, durante el discurso pronunciado en las reuniones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, el Presidente Ronald Reagan reconoció que había “quejas por las altas tasas de interés”, pero les dio poca importancia. El tema central de su discurso fue que las importaciones de Estados Unidos provenientes del Tercer Mundo más que compensan los efectos negativos de las tasas de interés. Esa postura política parece descartar cualquier esfuerzo significativo para reducir el déficit de Estados Unidos en 1985 —la razón principal por la cual las tasas de interés se mantienen altas, en la opinión de la mayoría de los comentaristas presentes en las reuniones en Washington.

Las cifras de la CEPAL indican que la afluencia de capital neto a América Latina alcanzó un récord de US\$ 38 mil millones en 1981 y cayó a menos de US\$ 17 mil millones en 1982 hasta llegar a un monto estimado de solamente US\$ 5.5 mil millones en 1983. La afluencia de capital disminuyó en forma dramática justo cuando los pagos por intereses y ganancias aumentaban abruptamente. De repente Sudamérica se convirtió en un exportador neto de capital al exterior.

El proteccionismo se ha transformado en un asunto clave para evaluar la probabilidad de recuperación que existe para América Latina y otros países en desarrollo. En las reuniones que se efectuaron en septiembre, el Presidente del Banco Mundial, A.W. Clausen, y el Director General del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larosiere advirtieron que el continuo y creciente proteccionismo por parte de los países industrializados ponía en peligro el crecimiento futuro. De Larosiere declaró que las decisiones llamadas proteccionistas tienden a:

“a arraigarse y expandirse. No sólo emponzoñan el ambiente

comercial de algunas industrias, sino que debilitan la trama de cooperación internacional política y económica completa”⁸.

La posición de Clausen demostró ser similar a la del Director General al decir que la recuperación del Tercer Mundo se verá transformada en un “sueño” si las naciones más prósperas continúan poniendo en práctica medidas proteccionistas en lugar de liberalizar el comercio:

“resulta ahora de crucial importancia que los gobiernos sencillamente dejen de hacer declaraciones de interés general y empiecen a tomar medidas concretas para liberalizar el comercio”⁹.

Desafortunadamente, la tendencia se da claramente en la dirección opuesta. En los últimos tres años, Estados Unidos, por citar un ejemplo solamente, ha colocado restricciones al acero inoxidable, textiles y productos alimenticios, todos de gran importancia para Sudamérica. Puede suceder que la reciente decisión de negociar cuotas de acero “voluntarias” resulte tan dolorosa para muchos países en desarrollo como lo sería la fijación de cuotas formales. Aunque Estados Unidos ocupa un lugar importante en la creciente tendencia al proteccionismo, las comunidades europeas han mantenido estrictas políticas proteccionistas durante años y continuarán haciéndolo dada la inmovilidad estructural interna especialmente si el carácter lento de la recuperación en Europa se mantiene durante 1985.

Una vez más, los países de América del Sur se ven enfrentados a un dilema. Si quieren obtener la moneda extranjera necesaria para financiar la deuda, ellos deben comerciar. Pero las tendencias proteccionistas de los países industrializados obstaculizan el comercio. Los bancos comerciales privados no están dispuestos a poner más dinero a disposición de los países de la región que ya están altamente endeudados. ¿A quién recurrirán los países sudamericanos en busca de alternativas viables?

La desconsoladora situación económica limita severamente las opciones de los gobiernos sudamericanos para responder a las exigencias sociales acumuladas dentro de su sociedad. Al cabo de tres, y a veces cuatro, años de austeridad, las consideraciones de índole política serán prioritarias en muchos —si no todos— los países endeudados de Sudamérica.

La situación actual de Sudamérica tiene una cierta calidad de

“catch-22” Los países de Sudamérica han tenido el respaldo de Estados Unidos y Europa Occidental para que retornen a la democracia. Incluso, se ha celebrado ampliamente a los que lo han logrado. Los problemas más grandes que enfrentan son las repercusiones de la crisis económica mundial, en general, y de la deuda externa en particular. Con el sonido de los aplausos de Estados Unidos y Europa Occidental aún resonando en sus oídos, los líderes democráticos de Sudamérica han recurrido a los bancos privados y a las instituciones financieras internacionales para diseñar los programas de austeridad apropiados. Nadie dice que no se necesite hacer ajustes. El asunto es en qué medida y a qué plazo.

Las políticas de ajuste variarán según las diversas sociedades. Lo que sí es evidente es el compromiso de las sociedades democráticas sudamericanas para hacer reformas. Asuntos tales como la política de tasas de cambio, el déficit del gasto público, gasto de las corporaciones estatales, la reglamentación de la inversión extranjera directa, y otras materias similares, están en la agenda para ser discutidas y modificadas. La innovación es lenta en todas las sociedades. Lo que es crítico en este momento es ofrecer incentivos a los nuevos gobiernos, o a los gobiernos impactados severamente por la crisis de la deuda, que les permitan cambiar los procedimientos actuales y explorar nuevas opciones de políticas alternativas. El espacio para crecer económicamente les permitirá a los gobiernos afligidos tener la oportunidad para efectuar modificaciones, en cuanto a la dirección de la política que antes del advenimiento de la crisis de la deuda eran altamente improbables.

Respuestas Políticas a un Problema Político: Recomendaciones en cuanto a un plan de acción

Para prevenir el inicio de un período de recriminación y polarización entre Sudamérica y Estados Unidos y Europa Occidental, debemos comprender en forma realista las opciones que existen a corto y mediano plazo para aliviar y apoyar a Sudamérica. Los planes grandilocuentes en favor de nuevas estructuraciones globales no parecen resultar prácticos ni necesariamente útiles en el momento histórico actual. Determinar “culpabilidad” puede resultar psíquicamente útil tanto para el deudor como para el acreedor, pero no ofrece ninguna recomendación en cuanto a una política de acción. A grandes rasgos parece que existen cinco

posibles opciones para las naciones de la comunidad del Atlántico. Ninguna de ellas por sí sola "resolverá" la crisis de la deuda. La combinación de algunas de ellas dará un mayor margen de tiempo y aliviará las presiones sociales inmediatas aparentes en muchas de las sociedades de Sudamérica. Lo que es inaceptable es que se continúe diciendo que la crisis de la deuda ya está resuelta o que es un asunto exclusivo de la banca comercial privada, con lo que se absuelve de responsabilidad a los gobiernos de la comunidad o a sus líderes políticos elegidos. Es el máximo de la irresponsabilidad permitir que sean las "tendencias del mercado" las que determinen el futuro político y social de América del Sur.

La *inversión extranjera directa* es citada como una de las fuentes alternativas de capital propio para América del Sur. Teóricamente, la inversión multinacional constituye siempre una opción. Pero dado el estado actual de las economías de Sudamérica, es dudoso que se produzca suficiente inversión de capital en los próximos 18 meses como para contribuir a solucionar en forma significativa, la necesidad que tiene el continente de obtener "new money".

A mediano plazo, la inversión extranjera directa debería desempeñar un rol de mayor importancia del que tiene actualmente. Esto requiere que se lleven a cabo cambios sustanciales tanto de actitud como de política en Sudamérica. Los gobiernos del continente deben comprender cabalmente las realidades de las transferencias de capital internacional y el rol positivo que la inversión puede tener en el desarrollo de sus economías a largo plazo. Para atraer la inversión extranjera es necesario que se efectúen una serie de modificaciones de la política interna, que hace tiempo hacen falta. Asuntos tales como remesas de utilidades, negocios conjuntos, áreas de inversión que quedan excluidas para las corporaciones extranjeras son, entre otras, las materias que deben ser reevaluadas y aclaradas. Una importante tarea que le corresponde a los países de la comunidad del Atlántico es empezar inmediatamente ese proceso, en el entendimiento que las discusiones se tornarán a menudo difíciles y no tendrán un impacto evidente en el corto plazo.

La necesidad de aumentar la inversión privada directa en Sudamérica es conveniente. El Presidente del Banco Mundial no escatimó palabras al declarar, en las reuniones efectuadas en Washington, que las perspectivas de que las tasas de los préstamos comerciales se reduzcan, requiere que se dé mayor énfasis a los

préstamos oficiales y a la inversión privada directa.

La pregunta es ¿cómo?, ¿cuáles son los incentivos que se requieren? ¿qué combinación de políticas en Sudamérica y Estados Unidos y Europa Occidental es la apropiada? Este es un asunto de altísima prioridad y que requiere de la mayor delicadeza por parte de la comunidad del Atlántico en los años venideros.

¿Proporcionarán los bancos comerciales privados "new money" a Sudamérica? En el corto y mediano plazo esto parece muy improbable. En Estados Unidos, los bancos regionales están sumamente reacios a proporcionar "new money". La creciente atención suscitada por revelaciones que implican en Sudamérica a los bancos estadounidenses más importantes, ha dado lugar a una serie de decisiones por parte de los reguladores federales de Estados Unidos y de otros cuerpos, que dejan un margen limitado para efectuar nuevos préstamos en el futuro. Los bancos de Europa Occidental parecen estar igualmente cautos y reacios. El grado de exposición se mantendrá, habrá pequeñas cantidades de capital nuevo del que se dispondrá en situaciones que se verán caso-por-caso, pero es difícil proponer que los bancos comerciales privados de Europa Occidental sean los que promuevan el crecimiento de capital como lo fueron en la década de los años 70. En cuanto a "new money" proveniente de la banca comercial privada, el Presidente del Banco Mundial, Clausen, declaró que:

"los préstamos de crecimiento por parte de los bancos comerciales estarán sustancialmente por debajo del promedio anual que alcanzó tasas de 10 por ciento durante el período 1973-1980. En el mejor de los casos podemos esperar que los préstamos privados se mantengan estables, en términos reales, entre ahora y 1995. *En el peor de los casos, puede disminuir tanto como 40 y 50 por ciento (énfasis agregado)*"¹⁰.

Se dice que una baja sustancial de las tasas de interés sería lo mejor para los estados deudores de Sudamérica. En las reuniones de septiembre del Banco Mundial y del Fondo Monetario, el Presidente del Banco Mundial, Sr. Clausen, declaró que los países industrializados aún no han captado cabalmente "la difícil situación de los países altamente endeudados" dado que las tasas de interés aún no han bajado. El Director General del FMI, de Larosiere, declaró que, en Estados Unidos,

“la acción continuada y determinada para reducir el déficit del gasto es fundamental. Esto ayudaría también a reducir la dependencia del ahorro externo a niveles más sostenibles y aliviar las presiones que afectan a las tasas de interés”.

El Director General censuró a los países industrializados al señalar que:

“la forma de conseguir tasas de interés más bajas no es a través de políticas monetarias acomodativas —esto sólo reavivaría temores inflacionarios— sino por medio de políticas fiscales que reduzcan el porcentaje de ahorro absorbido por el sector público. Esto involucra acción tanto para reducir los déficits fiscales como para frenar el crecimiento de los gastos públicos”¹¹.

Como se mencionó antes en este trabajo, un líder del Norte industrial, Ronald Reagan, ha rechazado la afirmación en el sentido que el gasto deficitario se relaciona con las dificultades económicas mundiales —o, al menos, es compensado en su totalidad por el déficit comercial de Estados Unidos. Otros países industrializados no han demostrado gran valor desafiando esta aseveración o volcándose hacia su interior para manejar su deuda pública, que ha aumentado rápidamente en los últimos años¹². La esperanza que las tasas de interés se desplomen en el corto o mediano plazo parece improbable. Algunos pronostican tasas aún más altas para 1985. Si eso sucede, se puede esperar un resurgimiento de la solidaridad sudamericana para lograr una solución inmediata y política de la intolerable carga de la deuda externa.

Libre comercio y política estable contra el proteccionismo son dos mecanismos a menudo citados para resolver el dilema de la deuda. Los estados sudamericanos deben exportar para adquirir la moneda extranjera necesaria para el servicio de la deuda; es lógico que el Norte industrial continúe con una política de mercado abierto y libre comercio. Desafortunadamente, ese no es el caso. El proteccionismo aumenta, no disminuye. Las presiones internas en Estados Unidos y en Europa Occidental hacen que la defensa del libre comercio sea difícil, en vista que el desempleo en Europa se mantiene alto. Los fabricantes domésticos tanto en Europa Occidental como en Estados Unidos sienten la presión cuando se expanden las exportaciones sudamericanas. Dejando

de lado la retórica, el Norte industrial ha caído en el fácil esquema del proteccionismo que será difícil de romper mientras la economía mundial no haya recuperado la salud. Resulta obvio e irónico, que la recuperación de economía mundial se ve frenada cuando se adoptan esquemas proteccionistas de cuotas, aranceles, acuerdos voluntarios y otros similares. El Presidente Clausen del Banco Mundial, en su discurso durante la reunión del Banco Mundial y del Fondo Monetario, declaró severamente que:

“el grupo de países ahora altamente endeudados continuará luchando en condiciones extremadamente adversas en el futuro cercano. Aún la combinación de comercio mundial en expansión, una significativa reducción de tasas reales de interés y un continuo afán por establecer sanas políticas financieras y económicas en estos países —*aún esta combinación no permitirá que el consumo per cápita en algunos de estos países alcance nuevamente, por varios años, los niveles de los que gozaban en la década de los años 70*” (énfasis agregado)¹³.

Nosotros sostenemos que es poco probable que las tasas de interés descendan sustancialmente o que el libre comercio se transforme en el grito de batalla del Norte industrial. En los países de Sudamérica deben ser implementadas políticas económicas sanas y muchos han demostrado la voluntad de hacerlo en los últimos tres años. Se necesita más si se recibe aliento de Estados Unidos y Europa Occidental. ¿A quién se dirige entonces Sudamérica (y el Tercer Mundo)? Clausen, en forma un poco pesimista, señaló el camino en su discurso en Washington, D.C., en septiembre:

“hacia mediados de la década de los años 1990, la perspectiva de que haya aumento de financiamiento concesional oficial es sombría. Pero esta perspectiva *puede y debe* ser modificada. Flujos de financiamiento concesional, a través de canales tanto multi como bilaterales deben expandirse y ser más eficientes si se van a atacar en forma realista los problemas que enfrentan las naciones más pobres”¹⁴.

Aunque pocos de los países sudamericanos son los “más pobres” del Tercer Mundo, la necesidad de obtener ayuda concesional cuando no existen otras alternativas realistas a corto plazo, es imperativa. La sección final de este trabajo sugiere áreas de

política directa y sustantiva que merecen el inmediato respaldo político de los países de la Comunidad del Atlántico. Dada la alta probabilidad de que el Presidente Reagan sea reelegido, la responsabilidad de procurar su aprobación e implementación recaerá en los países de Europa Occidental. Con el "retorno" de Europa a América Latina¹⁵, el rol resulta apropiado para los países de Europa Occidental.

La quinta recomendación política en realidad consiste en una serie de actitudes por parte de Estados Unidos y Europa Occidental con respecto a la enfermedad económica de América del Sur. Las sugerencias van de simbólicas a sustantivas. Todas parecen tener relevancia en el contexto del actual debate.

Primero, Estados Unidos y Europa Occidental deberían responder a los insistentes pedidos efectuados por Sudamérica para que haya una exposición de la crisis de la deuda a nivel de gobierno-a-gobierno. En la reunión de Mar del Plata, en septiembre de 1984, los países del Grupo Cartagena hicieron un llamado para que hubiera "conversaciones políticas directas". La declaración de la reunión en Argentina, que incluyó diez puntos, podría constituirse en la agenda básica para la reunión cumbre.

Segundo, los países de Europa Occidental deben tomar la ofensa al debatir su posición con respecto a la política global. Los ministros de finanzas de la CEE, en una reunión en Irlanda, anterior a las del Banco/Fondo, señalaron áreas significativas en las que su política difiere de la de Estados Unidos. Estas deben ser detalladas y defendidas en forma colectiva. En las reuniones de Washington, D.C., el Mercado Común las defendió. En las citadas reuniones, la posición del Mercado Común pareció quedar establecida por el Canciller del Exchequer británico que declaró que:

"las tasas de interés continúan siendo una permanente preocupación para la mayoría de nosotros, y debo relacionar esto con la situación en Estados Unidos. . . Las tasas de interés son mantenidas a niveles sin precedentes en términos reales y las necesidades de la economía de Estados Unidos se apropian de un gran porcentaje de los ahorros del resto del mundo"¹⁶.

El Mercado Común Europeo sufre las consecuencias del continuo déficit en Estados Unidos. Dado que el proceso de recuperación económica de Europa Occidental es incierto y errático, se requiere que haya una franca discusión con respecto a la política

de Estados Unidos entre los miembros de la alianza. Una vez más, en la reunión de Irlanda, se dijo que:

“los ministros de finanzas. . . criticaron al Gobierno de Reagan en sus esfuerzos por atraer más capital europeo hacia Estados Unidos para financiar el déficit del presupuesto federal mediante la abolición del impuesto retenido sobre el interés que pagan compradores extranjeros de documentos emitidos por la Tesorería de Estados Unidos y por medio de la colocación de nuevas emisiones especiales de bonos del gobierno en mercados extranjeros”.

“Los ministros del Mercado Común dicen que tales movidas están drenando los fondos de inversión de Europa, quitándoselos a su propia industria y frenando la recuperación económica de Europa”¹⁷.

Estas y otras diferencias en políticas con Estados Unidos deben defenderse y discutirse pública y privadamente.

Los europeos tienen una gran responsabilidad hacia América del Sur, ya que se necesita un grado considerable de recuperación económica en Europa para que se sume sustancialmente a los efectos del reciente crecimiento económico de Estados Unidos al fomentar las exportaciones de Sudamérica. Esto constituye un aumento en las cifras de exportación que era urgente para impulsar mejoras en las balanzas de pagos de los países deudores. Sin industrias no se pueden efectuar mayores disminuciones en importaciones. De este modo, al luchar contra el déficit del presupuesto y las altas tasas de interés en Estados Unidos, Europa Occidental y América del Sur comparten intereses comunes.

Tercero, los países de Europa Occidental deben abogar intensamente con Estados Unidos para lograr un aumento de capital disponible para el Banco Mundial —quizás hasta \$40 mil millones.

El Ministro de Finanzas de Alemania Occidental, Gerhard Stoltenberg, representó la posición de la CEE al apoyar un aumento general de capital para el Banco Mundial cuando dijo que:

“espero que habrá amplio apoyo con respecto a este aumento por parte de todos los miembros del Banco”¹⁸

Dado que no existen otras alternativas inmediatas, —mayor

grado de libertad de comercio, tasas más bajas de interés, inversión privada directa, y préstamos de bancos privados— las instituciones multilaterales están destinadas a desempeñar un rol cada vez más importante en el manejo del dilema de la deuda de Sudamérica y requieren de los medios necesarios para llevar a cabo este rol.

Cuarto, Estados Unidos y Europa Occidental deben tener en cuidadosa consideración las implicancias psicológicas que tendrán para Sudamérica las decisiones, aunque sean simbólicas, que se relacionen con la recuperación económica. En las recientes reuniones de Washington, los paneles dedicados a la determinación de la política del Fondo Monetario y del Banco Mundial, votaron por seguir reduciendo un programa expandido de préstamos para los países en desarrollo, que estuvo originalmente diseñado para ayudarlos a financiar las cuentas de importación de petróleo. Las reducciones limitarán levemente el máximo al que los países en desarrollo pueden optar, y que, según de Larosiere, responden más que nada a procedimientos y no se espera que tengan mayor impacto. Si es así, ¿por qué tomar esa decisión en este momento? Sin duda que Estados Unidos y los países del Mercado Común son sensibles a la importancia simbólica de tales decisiones.

Quinto, debe darse seria consideración a una propuesta pendiente del Banco Mundial en el sentido de crear un nuevo afiliado al Banco. A menudo llamado el banco del banco, la nueva entidad pediría prestado en mercados comerciales y represtaría el dinero en proporción 10 a 1 de préstamo-a-capital, en lugar de la proporción 1 a 1 que gobierna el banco mismo.

Sexto, reconsiderar las decisiones negativas tomadas en septiembre de no hacer una nueva emisión de DEG —Derechos Especiales de Giro. Aunque algunos piensan que la situación económica actual no requiere de nuevo financiamiento, queda claro a partir de una revisión de las obligaciones pendientes de los países de Sudamérica, (y del Tercer Mundo) que los \$21 mil millones de derechos especiales de giro ya existentes, deben incrementarse.

Hay varias otras propuestas circulando que son tanto prácticas como respondientes. Pero no existen los mecanismos políticos disponibles que permitan revisar y sugerir la adopción de estas medidas. Los líderes políticos de Estados Unidos y Europa Occidental necesitan crear tal proceso de revisión de modo formal o informal —y avanzar rápidamente a la fase de implementación.

CONCLUSION

Decir que las instituciones multilaterales tienen el deber de responder al dilema de la deuda a corto y mediano plazo de Sudamérica, no significa menospreciar la importancia que tiene el continuar luchando por bajar las tasas de interés o limitar drásticamente el proteccionismo, entre otros. Es una posición realista, desafortunadamente. Las tendencias del mercado probablemente continuarán actuando en el futuro próximo. El camino de "menos resistencia" para Europa Occidental y para Estados Unidos puede ser la creación de una institución multilateral.

Hablando en las reuniones del Fondo/Banco en Washington, el nuevo Ministro de Finanzas de Francia, Pierre Berogovoy, capturó la cruda realidad de la actual situación económica:

"La deuda mundial es de \$ 800 mil millones. El interés sobre esa deuda es de \$ 51 mil millones, y el principal con el interés suman \$ 80 mil millones. La ayuda a los países en desarrollo es de \$ 34 mil millones. Estos países se están estrangulando a muerte"¹⁹.

Un sentir similar fue expresado en la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Presidente Raúl Alfonsín, de Argentina, cuando dijo que el orden económico mundial se estaba "convirtiendo gradualmente en un orden financiero exclusivamente"²⁰.

El Presidente llamó a esto una distorsión, ya que:

"un mundo en el que la política es reemplazada por arsenales y la economía por finanzas es sencillamente un mundo en peligro"²¹.

Ambos comentarios vienen al caso. La Comunidad del Atlántico necesita un liderazgo fuerte e inmediato para identificar los problemas reales y buscar soluciones que sean sustanciales. Decir que la crisis se ha superado significa ignorar la realidad del modo que se percibe y vive en América del Sur.

NOTAS

¹He desarrollado algunos de estos temas en mi artículo "Democracy and Debt in South America: A Continent's Dilemma", *Foreign Affairs* (America and the World, 1983) Vol. 62, Nº 3, 1984.

²En 1983, las importaciones de América Latina descendieron en 28%, después de una baja de 21% en 1982. Las exportaciones de Estados Unidos a América Latina en 1983 disminuyeron un 40% con respecto a 1981. La baja significó \$16 mil millones menos en valor de exportación de 1981 a 1983, que ocasionó la pérdida de 400.000 empleos.

³Para una discusión reciente sobre estos temas, ver Richard E. Feinberg y Valeriana Kallab, editores, *Adjustment Crisis in the Third World*, US-Third World Policy Perspectives, Nº 1, Overseas Development Council (New Brunswick: Transaction Books, 1984).

⁴Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, "Adjustment Policies and Renegotiation of the External Debt", E/CEPAL/SES.20/G.17, febrero 22, 1984.

⁵Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), estima que en 1982 y 1983 América Latina efectuó pagos de \$20 mil millones y \$29 mil millones, respectivamente. William R. Cline le atribuye \$10 mil millones y \$27 mil millones, respectivamente, a la fuga de capitales en: "International Debt: Systemic Risk and Policy Response", p. 157 (Washington, D.C.: Institute for International Economics, MIT Press, Cambridge, Massachusetts y Londres, U.K. 1984).

⁶Compare (con otras conclusiones) Cline, *ibid.*, p. 153.

⁷*Ibid.*, p. 8.

⁸Citado por Hobart Rowen, "See Threat to Recovery in Third World", *Washington Post*, 25 de septiembre, 1984.

⁹*Ibid.*

¹⁰"Excerpts From Speeches by World Bank and IMF Leaders", *The New York Times*, 25 de septiembre de 1984, p. D4.

¹¹*Ibid.*

¹²Cifras por Jacques de Larosiere, "The Growth of Public Debt and the Need for Fiscal Discipline", comentarios previos al 40º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas; Innsbruck, 27 de agosto de 1984, IMF Publications, p. 13.

¹³"Excerpts From Speeches by World Bank and IMF Leaders", *The New York Times*, 25 de septiembre de 1984, p. D4.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Este tema es tratado detalladamente en "Latin America and Western Europe: Reevaluating the Atlantic Triangle", Wolf Grabendorff y Riordan Roett (editores), New York, Praeger, 1984.

¹⁶Citado por Hobart Rowen, "President Minimizes High Rates" *Washington Post*, 26 de septiembre de 1984.

¹⁷Ver Paul Lewis, "EEC Set to Back Poor Lands", *The New York Times*, 17 de septiembre de 1984.

¹⁸Citado por Hobart Rowen, "President Minimizes High Rates", *Washington Post*, 27 de septiembre de 1984.

¹⁹Citado por Clyde H. Farnsworth, "Developing Lands Lose Plea", *The New York Times*, 22 de septiembre de 1984.

²⁰Citado por James Feron, "Speakers at U.S. Stress Economics", *The New York Times*, 25 de septiembre de 1984.

²¹*Ibid.*