

Carlos Marichal "Evitando futuras crises da dívida na América Latina: Licoes da história da Dívida Externa: Questão da Soberania", en Maria Lucia Fattorelli (ed.), *Auditoria da Dívida Externa: Questão da Soberania*, Río de Janeiro, Contraponto-Campanha Jubileu Sul-Auditoria Cidadã da Dívida, 2003, pp. 15-26.

EVITANDO FUTURAS CRISIS DE LA DEUDA EN LATINOAMÉRICA:
LECCIONES DE LA HISTORIA Y ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

Carlos Marichal
Centro de Estudios Históricos
El Colegio de México

La crisis financiera mexicana que arrancó intempestivamente con la devaluación del 21 de diciembre de 1994, fue la primera de una serie de enormes crisis de deuda en diversos países del Tercer Mundo entre 1995 y 2002. Las crisis financieras de Tailandia, Corea, Indonesia, Rusia, Brasil y Turquía fueron parcialmente resueltas con grandes rescates orquestados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el gobierno de los Estados Unidos. Más recientemente, hemos sido testigos de la gigantesca crisis de Argentina de principios de 2002, que se ha tornado catastrófica por la falta de apoyo del FMI. Y tampoco es alentador la grave problemática financiera de Brasil en los últimos meses, que ha sido controlada en parte por un nuevo rescate pero que tampoco está resuelta.

Evidentemente, la situación financiera mundial ha adquirido un grado de volatilidad extremadamente aguda, la cual ha sido acentuada por la caída pronunciada de las Bolsas

en la mayoría de los países económicamente más avanzados. Ante la posibilidad de que maquinaria financiera internacional sufra un colapso más profundo, comienza a observarse una multiplicación de propuestas (aún en los Estados Unidos) proponiendo un cambio en los paradigmas de análisis neoliberales hegemónicas. En esencia se trata de atender más seriamente las propuestas para reformas a la arquitectura financiera internacional y para intentar nuevas crisis de la deuda de las naciones del Tercer Mundo.

Para avanzar en reformas para ayudar a estabilizar las finanzas internacionales es necesario enfatizar que se requiere la elaboración de instrumentos de derecho internacional más eficientes para la vigilancia de las deudas públicas. En la comunicación que sigue proponemos tres objetivos:

(1) argumentar que la historia cíclica del endeudamiento externo en América Latina indica que repetidamente han fallado las instituciones internacionales (a nivel de normas y reglas) en la regulación y supervisión del endeudamiento; por ello es necesario comenzar a plantear cambios en esas normas;

(2) argumentar que es legalmente indispensable que en el futuro los contribuyentes de los países endeudados dispongan de toda la información requerida sobre las finanzas públicas y el endeudamiento ya que ellos son los *pagadores de última instancia* de las deudas: en este sentido, es necesario que se establezcan oficinas de monitoreo de las finanzas públicas en cada país y que se realicen auditorías de las deudas públicas

para determinar si los contribuyentes deben pagar dichas deudas.

(3) argumentar que las tremendas fallas cometidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la vigilancia y supervisión de los procesos de endeudamiento han perjudicado tanto a los países deudores como a las entidades acreedoras, al no anticipar ni avisar a ambos de la gravedad de los problemas financieros, lo cual podría haber contribuido a evitar crisis enormes que han tenido costos enormes (morales y financieros) para todos. Por ello, y como entidad pública internacional, debe llevarse a cabo una auditoría del desempeño del FMI para determinar los daños y perjuicios que ha causado a los deudores y acreedores.

Explicación de la repetición de los ciclos y las crisis del endeudamiento latinoamericana:

No es suficientemente sabido que tanto México como los demás países latinoamericanos han sufrido repetidas crisis de la deuda externa a lo largo de los siglos XIX y XX. Las *principales crisis históricas* de la deuda se produjeron como consecuencia de crisis económicas internacionales en 1873, 1890, 1929.¹ Puede observarse que la suspensión de pagos de

¹ Para información detallada sobre las moratorias latinoamericanas que siguieron a las crisis de 1873, 1890 y 1929 puede consultarse Carlos Marichal Historia de la deuda externa de América Latina, Madrid/México, Alianza, 1988. Hay versión en inglés titulada A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great depression, Princeton, Princeton University Press, 1989.

los diversos países latinoamericanos se produjo- en la mayoría de los casos- uno o dos años después de la manifestación de la recesión económica en los países industrializados. Por consiguiente, fueron los efectos de las grandes crisis en los países "centrales" los que solían provocar desequilibrios comerciales y financieros muy serios en los países "periféricos", llevando en muchos casos a la suspensión de pagos sobre las deudas externas.

En cambio, en las crisis de deuda latinoamericanas más recientes- de los años de 1980 y las crisis de los años de 1990- puede sugerirse que no ha existido una correlación tan estrecha entre crisis económicas *generales* en los países centrales y periféricos sino que hay que centrar el análisis más específicamente en los cambios en la esfera de lo financiero, especialmente a raíz del proceso de globalización de los mercados financieros y el incremento en volumen, velocidad y volatilidad de los movimientos de capitales a nivel mundial.

Una forma de explicar estas fases de auge y crisis del endeudamiento consiste en argumentar que ellos mismos son producto de los ciclos de la economía capitalista a escala internacional. Este argumento es fundamental pero no constituye una explicación suficiente de este complejo fenómeno.

Un acercamiento distinto al dilema de los ciclos de endeudamiento y de crisis sugiere que estamos frente a un fenómeno de conducta *reiterada*, la cual está determinada de manera importante por un *marco institucional y político* que tiende a incentivar (sin costos o castigos) el endeudamiento en épocas de expansión de los mercados financieros internacionales. ¿ Que quiere decir esto? En breve, lo que se observa una vez y otra en la historia latinoamericana- así como en el presente reciente- es que los actores que negocian los préstamos- los políticos locales y los banqueros internacionales- no encuentran restricciones fuertes a su acción. Es decir, no existen claras limitaciones institucionales a la tendencia que pueden manifestar los políticos o los banqueros a impulsar el endeudamiento. A la inversa, en épocas de crisis de deuda, la resolución de las mismas no se lleva a cabo con base a reglas claras sino en función de un juego de fuerza entre políticos locales y banqueros internacionales.

Para sintetizar, puede señalarse que cuando existe una amplia oferta de capitales internacionales, los políticos latinoamericanos- en el siglo XIX, en el siglo XX y actualmente- han estimulado el endeudamiento de sus gobiernos, con el argumento de que los dineros provenientes del exterior se utilizarían para impulsar proyectos de obras públicas y de desarrollo económico. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se ha contemplado- ni se contempla- si el pueblo pagador está realmente dispuesto a pagar estas sumas en las condiciones establecidas en los contratos con los bancos.

Ni el ejecutivo ni los parlamentarios efectúan *consultas reales con la mayoría de los contribuyentes para determinar si*

están dispuestos a cubrir estas deudas en moneda extranjera. Para modificar esta situación y lograr que los contribuyentes puedan ejercer una presión directa sobre los legisladores, es necesario proponer esquemas nuevos de control sobre los parlamentarios y sobre el ramo ejecutivo en lo que se refiere a la contratación de deuda, algunos de los cuales mencionamos más adelante.

Por el lado de los banqueros internacionales y empresas financieras de inversión (*mutual funds* y similares) que son los que buscan colocar fondos en inversiones rentables, es evidente que en época de prosperidad tampoco existen restricciones a sus estrategias de expansión. Han estado dispuestos a prestar fondos a cualquier tipo de gobierno sean gobiernos parlamentarios o dictaduras militares o regímenes autoritarios que mantienen una fachada de gobierno representativo. Los ejemplos de préstamos otorgados a gobiernos ilegítimos o corruptos abundan en la historia América Latina, siendo cada vez más catastróficas las consecuencias de los procesos de endeudamiento externo.

En principio, existe una restricción institucional de carácter internacional que debiera limitar el endeudamiento externo imprudente: nos referimos al FMI y sus normativas. Sin embargo, como ha demostrado la historia financiera y política latinoamericana de los últimos 25 años, el FMI no ha cumplido esa función y ha autorizado sucesivamente procesos de endeudamiento masivo que superaba la capacidad de devolución de pagos de los países en cuestión. No interpuso obstáculos para la concesión de préstamos a dictaduras militares entre 1970 y 1985, ni ha limitado (sino que más bien ha estimulado) las olas de endeudamiento a regímenes políticos encabezados

por dirigentes autoritarios y corruptos: los nombres de Carlos Salinas, Carlos Menem y Alberto Fujimori son sinónimos de endeudamiento irresponsable con apoyo del FMI.

La experiencia histórica demuestra, por consiguiente, que se requieren nuevos mecanismos nacionales e internacionales que sirvan para controlar los procesos de endeudamiento. De la misma manera, puede señalarse que en las etapas de renegociaciones (después del estallido de crisis financieras), se requiere establecer un marco de reglas y normas mucho más equilibrado que no someta a los países latinoamericanos a la coacción del conjunto de acreedores en forma enteramente asimétrica y sin posibilidad de apelar a otras instancias más neutrales, como la Corte de la Haya.

En tanto, el presente trabajo es un resumen demasiado breve de algunos problemas del endeudamiento externo latinoamericano, nos limitaremos en las siguientes páginas a discutir de manera muy abreviada algunas propuestas concretas para establecer un mayor número de restricciones a los actores interesados en incrementar la deuda (políticos y banqueros) y para buscar el diseño de marcos normativos que reduzcan el costo de la deuda y de las renegociaciones. Ambos dependen en buena medida de que se realicen *auditorías* de las deudas, las cuales permitirían establecer castigos para los actores que han promovido empréstitos que han implicado corrupción.

Nuevas fórmulas políticas para regular la deuda a nivel nacional: Oficinas de monitoreo de las finanzas públicas y auditoría de la deuda pública

Salta a la vista, en primer lugar, que se requieren discutir una serie de problemas políticos que se refieren al marco político/jurisdiccional dentro del se lleven a cabo la ratificación de nuevas deudas externas o la reestructuración de deudas preexistentes. Una de las lecciones de la azarosa y trágica historia de la deuda externa en México y del conjunto América Latina ha sido que los gobiernos siempre han procedido a contratar nueva deuda sin consultar al "*pagador de última instancia*" de la deuda; me refiero al contribuyente y al ciudadano, en general, que son verdaderamente quienes tienen que proporcionar los fondos fiscales que se usan para pagar la deuda en el corto y largo plazo.

En *primer lugar*, es evidente que es de importancia crucial que se llegue a un consenso sobre la adopción de políticas *para limitar el endeudamiento externo y en especial el endeudamiento a corto plazo*, como política general. Los estudios económicos indican que la contratación de grandes montos de deuda en el exterior por entidades públicas y privadas mexicanas efectuadas en los años de 1975-82 y en 1990-94 no contribuyeron al crecimiento económico y fueron más bien factores de reducción de las tasas de crecimiento en el mediano plazo.² Por ello es necesario crear nuevos mecanismos para lograr una mayor vigilancia y control de las finanzas públicas y privadas en esta cuestión clave. Algunos otros

² Uno de los expertos más influyentes en la formulación de la política financiera y monetaria internacional de los Estados Unidos, Edwin Truman, ex/director de la División de Finanzas Internacionales del "Board of Governors of the Federal Reserve System" afirma que estudios detallados demuestran que México y otros países latinoamericanos hubieran tenido tasas de crecimiento más altos y estables si no se hubieran endeudado tanto a finales del decenio de 1970. Edwin M. Truman, "U.S. Policy on the Problems of International Debt", Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, no.357, Washington D.C., julio de 1989.

países ofrecen lecciones en este sentido, *limitando el alcance del endeudamiento externo a corto plazo*, y favoreciendo inversiones a largo plazo, como lo indica la legislación financiera relativamente exitosa de naciones como Chile o Malasia.

Un segundo aspecto clave para limitar el endeudamiento a futuro consiste en efectuar auditorias que demuestren que hay deudas ilegítimas y que éstas no se pagarán. Sin embargo, para que estas propuestas sean efectivas y permanentes se requiere, en mi opinión, una reforma fundamental que podría ser *la creación de una oficina de monitoreo de la deuda pública* en cada país endeudado. Para su funcionamiento se debería destinar un porcentaje pequeño de la recaudación fiscal (pongamos 0,2%), permitiendo el establecimiento de una oficina de monitoreo autónomo que podría contar con un equipo de expertos a sueldo pero rotativos que presentaran informes públicos- destinados a los contribuyentes- con evaluaciones mensuales de los niveles y tipos de deudas y su relación con todos los rubros de egresos públicos. Ello tendría utilidad tanto para los contribuyentes como para los legisladores, como para el público en general. Pero lo fundamental es que dicha oficina de monitoreo tendría que ser absolutamente autónoma tanto de la administración financiera del estado como de los políticos.

Un organismo de este tipo podría llevar a cabo las auditorias que hoy en día se reclaman en diversos países latinoamericanos para evaluar tanto el fin que se ha dado a los préstamos en el pasado como a los nuevos préstamos que se van contratando.

En tercer lugar, en lo que se refiere a deuda privada a contratarse en el exterior, debe quedar claro que si bien no pueden restringirse muy estrictamente dichas operaciones en una etapa de globalización de las finanzas, es necesario establecer incentivos para que las empresas que contraten deuda externa asuman los riesgos correspondientes. Por ello me es indispensable asegurar el funcionamiento de *un sistema de reaseguros* por el cual toda empresa que desea contratar deuda externa fuese requerida a contratar un seguro con una gran empresa internacional de seguros (por ejemplo Lloyds u otra empresa similar) con lo que se garantizaría que el gobierno- o sea los contribuyentes mexicanos- luego no tengan que asumir responsabilidad por quiebras y deudas de particulares. Esta situación se produjo en los años de 1982-85 y ahora, de nuevo, ocurre en varios países latinoamericanos con la banca privada comercial cuyos pasivos externos son absorbidos por el gobierno y por lo tanto resultan una carga para los contribuyentes.

Nueva fórmulas institucionales para regular la deuda a nivel internacional: Auditoría del FMI

Si bien existe una multitud posible de medidas que comienzan a sugerirse para permitir una mayor regulación de los procesos de endeudamiento a nivel internacional, en estas dos páginas finales nos limitaremos solamente a dos, ambas de las cuales se refieren al FMI.

En primer término, consideramos que hay que tener en cuenta la responsabilidad del FMI en anticipar las condiciones que pueden dar lugar a crisis de endeudamiento, comunicando

inmediatamente a gobiernos e inversores los peligros de un proceso de sobre endeudamiento o de debilidad financiera potencial. El FMI no ha cumplido esta función eficazmente, por lo que este organismo debe ser considerado como corresponsable de diversas crisis en tanto es una entidad que tiene la obligación por sus propios estatutos (avalados por casi todos los gobiernos del mundo) de supervisar las finanzas internacionales y contribuir con sus políticas a limitar los desequilibrios en las balanzas de pagos. En la medida que el FMI no ha cumplido sus funciones legalmente establecidas, puede ser sujeto de una detallada investigación ya que las consecuencias de sus errores han tenido consecuencias terribles (a nivel de derechos humanos y pobreza) para los ciudadanos de los países que han sufrido las peores crisis financieras recientemente.

Debe recordarse que el FMI es, en efecto, una entidad pública internacional, cuyos accionistas son los gobiernos de más de 180 países y cuyo capital es sostenido esencialmente por los contribuyentes de esos países, que son los pagadores de última instancia del FMI. Por ende, los dueños del FMI (los gobiernos y los contribuyentes de los mismos) tienen derecho a apelar al derecho internacional para evaluar hasta que punto este organismo cumple con sus responsabilidades, establecidas en sus estatutos. Es claro, que el FMI ha cometido gravísimos errores, lo cual indica fallas muy serias en su funcionamiento interno y de sus asesores económicos. En tanto, el FMI está compuesto de 1,500 economistas (la mayoría con doctorado) los fracasos en previsión y análisis, sugieren que este organismo maneja formas inadecuadas de evaluación del efecto económico y fiscal del endeudamiento. Esto podría ser

sujeto de juicio ya que a los funcionarios del FMI se les paga para hacer evaluaciones responsables.

Reiteramos, este organismo como tal tiene responsabilidades públicas que no ha cumplido satisfactoriamente: por negligencia crasa ha causado daños enormes (en términos morales y materiales) a los países deudores. Adicionalmente, podría argumentarse que ha perjudicado a los propios acreedores de dichos países al no proporcionar información adecuada sobre la evolución de sus finanzas que permitiera anticipar los serios problemas y las diversas crisis que se han experimentado.

En efecto, una revisión de la historia financiera latinoamericana de los últimos dos decenios refleja el fracaso del FMI en predecir el estallido de las mayores crisis financieras. Para comenzar, no predijo la crisis general de deudas que comenzó en septiembre de 1982 y que se prolongó durante muchos años, siendo el origen de gran número de los problemas más graves que ha sufrido la región desde entonces. El FMI, al igual que otros organismos multilaterales, alentaron al conjunto de los gobiernos latinoamericanos a endeudarse de manera inédita entre 1975 y 1982: el hecho de que no hicieran nada por moderar la especulación financiera se observa tanto en sus informes uniformemente optimistas (hasta 1981) y por el hecho de que no exigiera a los respectivos gobiernos deudores a incrementar sus reservas. Así, cuando las crisis estallaron a partir de 1982, en ningún país latinoamericano habíanse acumulado reservas adecuadas para enfrentar el debacle.

Años más tarde, pero de manera similar, el FMI no predijo la crisis mexicana de 1994/1995;: alentó a los inversores nacionales e internacionales en una orgía de especulación hasta muy poco antes de la devaluación de diciembre de 1994 y el consiguiente derrumbe del sistema financiera mexicano. Los costos por esa falta de previsión fueron enormes ya que a México le costó años de recesión económica, la quiebra del sistema bancario y una enorme sangría financiera para devolver los préstamos de rescate proporcionados por el FMI y el Tesoro de los Estados Unidos. Debe agregarse que el rescate sirvió fundamentalmente para garantizar a varios miles de inversores multimillonarios (nacionales e internacionales) y una serie de instituciones financieras para que pudiesen cobrar sus inversiones en bonos mexicanos a corto plazo al doble del precio al que los habían adquirido.

Más recientemente, el FMI tampoco no impidió (ni inclusive moderó) el extraordinario endeudamiento del gobierno argentino entre 1994 y 1999, cuando- bajo la administración corrupta de Carlos Menem- el monto de la deuda externa argentina pasó de 70 mil millones de dólares a la increíble cifra de 140 mil millones de dólares. En otras palabras, el principal organismo financiero internacional encargado de supervisar las finanzas externas de sus países miembros, alentó a Argentina a encaminarse a la bancarrota. Peor aún, en diciembre pasado, la nueva subdirectora del FMI, la economista, Anne Krueger, resolvió suspender cualquier apoyo financiero para ese país pero sin poner en marcha un mecanismo adecuado de soporte para impedir una masiva fuga de capitales y un derrumbe del sistema financiero nacional, que lamentablemente ha tenido lugar.

Es evidente, por consiguiente, que la falta de previsión del FMI y su incapacidad para organizar mecanismos nuevos de apoyo institucionales (que no se limiten a rescates de emergencia) abren un enorme espacio para críticas a las políticas de globalización financiera irrestrictas que habían prevalecido en los últimos años. Ello se revela en recientes conferencias sobre Argentina de Anne Krueger, quien ha manifestado su incomprensión ante el desastre que ha sido producto de su propia imprevisión y de los demás economistas del FMI, y de la negativa de ofrecer un rescate para ese país.³

Teniendo en cuenta, los fracasos del FMI y de los demás organismos multilaterales en predecir las crisis inminentes y proponer programas para preparar al país en cuestión para enfrentar dichas crisis a tiempo, es evidente que se requiere una amplia reflexión heterodoxa para proponer soluciones que aseguren la salud financiera de los países del Tercer Mundo. El "money doctor" que es el FMI ha fracasado estrepitosamente repetidas veces en sus diagnósticos. Por ende, se requiere un replanteamiento analítico y práctico profundo acompañada por una reforma legal que permita la realización de auditorías regulares del desempeño del FMI.

Para evaluar dicho desempeño, se debe realizar una auditoria del FMI con base a comisiones de investigación de expertos externos de diversos países (no solamente de los

³ Anne Krueger (First Deputy Managing Director, International Monetary Fund) **Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina**, National Bureau Of Economic Research (NBER) Conference on "The Argentina Crisis" Cambridge, July 17, 2002. Veáse también www.imf.org/external/np/speeches/2002/.

países avanzados). Esta auditoria permitiría valorar mejor cuales son las fallas principales de esta institución, especialmente para los países deudores que son los que han sufrido más por los errores.

Para poder llevar a cabo un proceso de auditoria del FMI habría que señalar que es necesario evaluar también la organización interna y política de la institución. No hay motivo legal por el cual- siendo instituciones públicas con participación en la forma de cuotas del capital de la mayoría de los países del mundo- las estrategias sean determinadas esencialmente con base a acuerdos con el gobierno de los Estados Unidos. Tampoco está claro porqué deben ser *exclusivamente economistas* los encargados de manejar la institución, cuando los problemas de tipo social, político y legal son indispensables para determinar las estrategias financieras de los gobiernos de los países del mundo.

Un segundo terreno en donde hay un gran retraso en el FMI y en los organismos multilaterales se refiere a la escasa normatividad desarrollada con respecto a renegociaciones de deuda soberana desde el punto de vista del derecho internacional. Recién en los últimos años, los economistas comienzan a dedicar alguna atención al tema del nuevo régimen legal internacional que debe existir para poder renegociar deudas públicas externas dentro de un formato ordenado y equilibrado, que tenga en cuenta la legitimidad de las deudas y los intereses de los países deudores como de las entidades acreedoras. Si uno revisa los pronunciamientos de los economistas mas influyentes actuales como Jeffrey Sachs

(profesor de Harvard y asesor del secretario general de la ONU) o la propia Anne Krueger (antes profesora de Stanford y actualmente subdirectora del FMI) se observa que se han dado cuenta de la importancia del problema, pero sus propuestas son absolutamente rudimentarias. Teniendo en cuenta la enorme dimensión del problema de la renegociación de la deuda externa argentina (que continuará durante años y años) es evidente que los organismos multilaterales están extremadamente atrasados en materia de derecho internacional. No han hecho su tarea y ello va a complicar mucho el panorama. Al mismo tiempo, esta situación habla de la necesidad clara y urgente de involucrar a los juristas de muchísimos países, expertos en el derecho internacional, en la formulación de mecanismos actuales para este tipo de renegociaciones y, por ende, en la reformulación misma de los estatutos y la organización del FMI y de los organismos multilaterales.