

PONENCIA PREPARADA PARA EL II SEMINARIO JURÍDICO INTERNACIONAL: DEUDA EXTERNA, PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO, CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, ROMA 25-26 DE MAYO DE 1995.

LA NUEVA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA, 1994/95

Su importancia para el debate sobre soberanía y equidad
en los acuerdos financieros internacionales^{*1}

Carlos Marichal
El Colegio de México

Índice:

- 1) Las crisis financieras latinoamericanas en perspectiva histórica
- 2) La singularidad de la crisis mexicana de 1994/95
- 3) El mayor rescate financiero de la historia: las condiciones jurídicas de los acuerdos financieros México-Estados Unidos de febrero, 1995
- 4) Las consecuencias sociales de la crisis de la deuda: la constitución y los derechos humanos

¹ Agradezco los valiosos comentarios de los siguientes profesores de El Colegio de México, que han enriquecido esta ponencia: Eugenio Anguiano, ex-Embajador de México en China, Julio Bolvitnik, ex-encargado del programa de pobreza de las Naciones Unidas con sede en Bogotá Colombia; Alejandro Nadal, encargado del Programa de Ciencia y Tecnología de El Colegio de México, y Sergio Aguayo, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

La crisis financiera mexicana que arrancó sorpresivamente con la devaluación del 21 de diciembre de 1994 sugiere la dificultad que enfrentan los observadores de la escena financiera -sean académicos, periodistas o los propios banqueros- en prever este tipo de desenlace tan traumático y tan pernicioso para sociedad y economía. En efecto, aun cuando es manifiesto que existía una conciencia clara de numerosos problemas y contradicciones subyacentes en la estrategia neoliberal implantada en los últimos años en el país, por lo general no se anticipaba la gravedad de la catástrofe en ciernes.

La falta de indicios adecuados de la crisis en ciernes se relacionaba claramente con el manejo parcializado de información económica por el gobierno y el banco central mexicanos durante el año de 1994. De hecho, había un buen número de actores claves- esencialmente los políticos y banqueros de más alto nivel durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que tenían conciencia de la creciente gravedad de los problemas subyacentes al modelo económico neoliberal adoptado pero prefirieron optar por el silencio a causa del miedo que tenían de perjudicar a sus ambiciosas reformas económicas, en especial el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá (TLC o NAFTA). En efecto, una de las principales condiciones para poner en marcha el proyecto neoliberal y el TLC fue el "vender" una imagen y a gran velocidad: una imagen de prosperidad inminente a partir del paso del "tercer" al "primer" mundo con un gran salto que supuestamente se lograría a través de la integración con la economía de los Estados Unidos. Por ello, en los años de 1992/94 se alentó un proceso de fuerte endeudamiento que aparentemente era lucrativo pero en la práctica resultó muy peligroso para el gobierno, economía y sociedad de México.

Sin embargo, como demuestra repetidamente la historia económica latinoamericana, las fases de auge financiero y de endeudamiento externo siempre son seguidas por fases de crisis. El problema es saber cuándo se ha terminado la fase de auge y cómo de grave puede ser la crisis subsiguiente. En este sentido vale la pena plantear rápidamente algunos problemas desde una perspectiva histórica para acercarnos luego a la actualidad.

Insistiremos sobre todo en un problema insuficientemente comentado: la creciente complejidad y, en muchos casos, la creciente inequidad jurídica de los contratos de préstamos y los acuerdos financieros de restructuración en la época actual. En efecto, comparado con los condicionantes jurídicos de los préstamos a gobiernos soberanos- que fueron característicos en México y el resto de Latinoamérica durante más de un siglo- el marco jurídico de la deuda externa contemporánea se presta a un grado aún más marcado de dependencia financiera y amenaza de manera compleja y directa a la soberanía de los países deudores.²

1) Las crisis financieras latinoamericanas en perspectiva histórica

Desde varios puntos de vista, la actual crisis financiera y monetaria mexicana puede ser vista como *una nueva crisis de la deuda externa*. No obstante, tiene una serie de características singulares, que conviene distinguir de aquellas facetas que son similares a las anteriores crisis de la deuda externa. Para identificar y distinguir ambos fenómenos- lo tradicional y lo nuevo, o singular, de la presente crisis- es

² Esta problemática nos parece que involucra muchos de los problemas planteados por los juiciosos volúmenes publicados por Andrés y Schipani, Debito Internazionale, Principi generali del diritto, Corte Internazionale di Giustizia, Roma, Editrice Lateranense, (1993), por el Centro Studi Latino-Americani, Principi generali del diritto e iniquità dei rapporti obbligatori: la deuda externa de los países latinoamericanos: perfiles jurídicos, económicos y sociales, Roma, Consiglio Nazionale dell Ricerche, 1994, 2 vols.

conveniente revisar brevemente la lógica de las crisis financieras anteriores en México y Latinoamérica. Ello puede sugerir algunos elementos que expliquen en qué medida se ha entrado en los últimos años en una nueva etapa y quizá también una nueva dinámica aún más peligrosa de las relaciones financieras internacionales.

Como es sabido, tanto México como los demás países latinoamericanos han sufrido de repetidas crisis de la deuda externa a lo largo de los siglos XIX y XX. Las principales crisis de la deuda se produjeron como consecuencia de crisis económicas internacionales en 1873, 1890, 1929 y 1982.³ Por ello puede observarse que la suspensión de pagos de 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 crisis en los países "periféricos".

¿Cómo afectaron las crisis a los países deudores y como afectaron a los acreedores? Los efectos de cada crisis histórica tuvieron algunos elementos específicos, pero es posible ofrecer un esquema simple de la mecánica básica que explica como evolucionaron dichas crisis en este terreno.

Repasemos, en primer lugar, cómo afectaban las crisis internacionales a los países y gobiernos deudores. En las crisis mundiales de 1873 y 1929, puede observarse, que fue la simultánea baja en el comercio internacional y de flujos de

³ 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.

capital los que afectaron a las economías latinoamericanas, reduciendo sus ingresos fiscales (en moneda fuerte) y llevando inevitablemente a la suspensión de pagos. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países latinoamericanos se produjo una fuga de capitales combinada con fuertes déficits comerciales al inicio de la crisis, lo que llevaba a la suspensión de cambios, provocando el abandono de la libre convertibilidad por una política de no convertibilidad y/o control de cambios. En otras palabras, se observa la vinculación entre crisis de deuda externa y crisis monetaria, las que solían ir acompañadas además por crisis bancarias- de menor o mayor alcance.⁴

Las crisis mencionadas, por lo tanto, dieron lugar en distintas oportunidades a moratorias en el pago de la deuda externa de numerosos países latinoamericanos. Estas, curiosamente, tuvieron efectos contradictorios para estos países ya que, por un lado, las suspensiones de pagos permitieron una reducción del servicio de la deuda, pero por otro implicaron la exclusión de los mercados de capitales internacionales, el congelamiento de los principales flujos de inversiones extranjeras y la reducción en las tasas de crecimiento de la economía para el país en cuestión.

Además, las largas moratorias plantearon complejos litigios, básicamente entre los gobiernos deudores y los comités de tenedores de bonos. No obstante, en términos jurídicos, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, los acreedores privados no tenían una posición muy fuerte por la tendencia de los tribunales y gobiernos extranjeros a desestimar la prosecución de represalias a favor de los tenedores de bonos. Como señala Gonzalo Biggs:

...de conformidad con la doctrina prevaleciente de la inmunidad absoluta de los estados, los acreedores no disponían de recursos eficaces en contra de los gobiernos deudores. La doctrina estaba todavía influenciada por un fallo de 1877

⁴ Las crisis bancarias en los mayores países de Latinoamérica fueron numerosas en los años de 1873-1876, en 1891-92, en menor grado en 1931-33 y en mayor grado en 1982-85.

de los tribunales ingleses, que declinó aceptar jurisdicción en una demanda por el no pago de los bonos del gobierno peruano. Se señaló entonces que "estos bonos no son otra cosa que compromisos de honor..." y los contratos respectivos no puede ejecutarse ante los tribunales de un país extranjero o aún ante aquellos del país que emitió los bonos, a menos que sea con el consentimiento del gobierno de este último país."⁵

En ocasiones, sin embargo, este tipo de "neutralidad" no se observaba ya que por un conjunto de motivos, los gobiernos de uno o más de los países donde residían los acreedores resolvían propiciar una intervención militar con el objeto ostensible de asegurar el servicio de la deuda. Así fue el caso de la intervención militar europea en México en 1862, de la intervención naval británica/alemana en Venezuela en 1902 y de la ocupación de Nicaragua, Santo Domingo y Haití por fuerzas militares de los Estados Unidos en 1915.⁶ Y lo mismo se podría decir de diversas intervenciones militar/financieras europeas en el cercano Oriente a finales del siglo pasado.

Si bien las crisis de las deudas externas podían afectar negativamente a los países deudores, ¿no es cierto que también afectaba a los tenedores de bonos y banqueros, es decir a los acreedores? Es claro que sí, pues por su naturaleza el endeudamiento tenía múltiples efectos. En primer lugar, la suspensión del servicio del pago del servicio implicaba que los acreedores no podían cobrar sus intereses anuales, durante un tiempo variable- dependiendo del desempeño de cada país en las diferentes crisis. En las crisis viejas, por ejemplo, que siguieron a las depresiones económicas mundiales de 1873 y 1929, la suspensión de pagos (parcial o total) de diversos países

⁵ Para detalles adicionales consúltese el excelente estudio de Gonzalo Biggs, La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos, Buenos Aires, GEL, 1987.

⁶ Dichas intervenciones motivaron la consideración a fondo de la relación entre deuda y soberanía por parte de los grandes juristas latinoamericanos Carlos Calvo y Luis María Drago. Las implicaciones actuales de sus formulaciones son analizados por César Moyano Bonilla y Loretta Ortiz Ahlf, La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado, México, UNAM, 1994, 47-52.

latinoamericanos duró entre 15 y 25 años.

Por otra parte, en la mayoría de las crisis tradicionales, los tenedores de bonos perdieron (inicialmente) por la baja en la cotización de los bonos latinoamericanos.⁷ Por ello fue frecuente que se fueran desarrollando mercados secundarios de deuda donde se podían colocar estos papeles desvalorizados o entrar en programas de "swaps"-cambio de deuda por bienes públicos.⁸ A pesar de estos efectos, también es cierto que en la mayoría de las crisis anteriores a la de 1982, las moratorias latinoamericanas- a pesar de ser bastante generalizadas- no implicaron una amenaza demasiado seria para las finanzas de los países centrales.⁹

En cambio, la crisis de la deuda de 1982- *que fue la mayor de este tipo de la historia*- implicó un gravísimo peligro para el sistema financiero internacional por el volumen de recursos en juego (cerca de 400 mil millones de dólares de deuda externa latinoamericana) y por el hecho de que gran parte de esta deuda estaba en manos de bancos y no simplemente de tenedores de bonos, como había sido el caso en las crisis anteriores.¹⁰ No obstante, es conveniente subrayar que la mayor parte de la deuda

⁷ Sin embargo, en un reciente estudio cuantitativo de largo plazo, Eichengreen y Lindert argumentan que dichas pérdidas fueron en realidad bastante limitadas: Barry Eichengreen y Peter Lindert, The International Debt Crisis in Historical Perspective. Cambridge, Mass., MIT, 1989.

⁸ A fines del siglo XIX eran comunes los "swaps". Por ejemplo en el caso del Perú- en 1890 el gobierno canjeó el grueso de sus bienes públicos (ferrocarriles estatales, bosques, minas etc.) por bonos de deuda externa (liquidándola). A su vez, entre 1891 y 1895 el gobierno argentino vendió la mayor parte de sus ferrocarriles estatales por bonos de la deuda externa. Para detalles ver referencias en Marichal (1988).

⁹ Una excepción es el caso de la crisis financiera de Argentina en 1890 que provocó el famoso "pánico Baring" en Londres en ese año. Sobre la misma existe una abundante bibliografía: véase Roberto Cortes Conde, Dinero deuda y crisis en Argentina, 1862-1890, Buenos Aires, Sudamericana (1989) y Marichal (1988) cap. 6.

¹⁰ La bibliografía sobre la crisis de la deuda de 1982 y sus consecuencias es abundante e incluye una multitud de estudios técnicos, periodísticos y político/económicos. Una historia amena es la de Darrell Delamaide, Debt Shock: the Full Story of the World Credit Crisis, Nueva York, Doubleday, 1984. Un análisis polémico pero muy bien documentado es Michel Henri Bouchet, La de las naciones y la pregunta de los 1.300.000 millones de dólares, Bogotá,

externa en 1982 era de mediano y largo plazo y podía reestructurarse.

De hecho, en la crisis más reciente de 1982, pocos países latinoamericanos lograron una moratoria duradera- la mexicana duró apenas seis meses, de agosto de 1982 a enero de 1983- ya que la comunidad bancaria internacional logró imponer su nuevo esquema de "multilateral rescheduling"- que implicaba el mantenimiento del pago de la mayor parte de los intereses y esquemas de aplazamiento de la amortización.¹¹ Los costos económicos y sociales de este proceso ha sido subrayado en gran número de estudios científicos y ello dio pie a que se denominara a los años posteriores a 1982 como "la década perdida" para los países de América Latina y otras regiones del mundo.¹²

Por otra parte, la crisis de 1982 develó una serie de modalidades nuevas y sumamente peligrosas para la soberanía de los países deudores en el plano jurídico. Nos referimos, por ejemplo, al hecho de que los centenares de contratos de deudas ya negociados revelaban la existencia de una espesa red de compromisos jurídicos que, en muchos casos, eran lesivos para la soberanía de los países deudores. A su vez, en cada renegociación de cada préstamo - o conjunto de préstamos- después de 1982, se reafirmaron las cláusulas restrictivas de estos contratos, en particular aquellas que se referían a la hipoteca de recursos fiscales.

En segundo lugar, las renegociaciones posteriores a la crisis de 1982

Federación Latinoamericana de Bancos, 1989.

¹¹ Un buen análisis de los procesos de renegociación iniciales se encuentra en Stephany Griffith-Jones, deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. Un excelente estudio de las moratorias- en realidad suspensiones limitadas de pagos- en los años 1982-88 es el de Oscar Altimir y Robert Devlin, eds., Moratorias de la deuda en América Latina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹² Elmir Altwater, the Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis: from Argentina to Zaire, Atlantic Highlands, N.J., Zed, 1991.

demonstraron que los acreedores tenían una capacidad mucho mayor (que en el pasado) para organizarse para impedir moratorias prolongadas de los países deudores y sujetarlos al pago de un enorme servicio financiero a pesar de los efectos lesivos para sus economías y sociedades. De acuerdo con algunos autores el éxito de los acreedores se debió al surgimiento de un nuevo mecanismo financiero que Altimir y Devlin califican como una gran novedad:

"El surgimiento de un mecanismo internacional de préstamos de última instancia (MIPUI) que sirvió para aplazar muchos incumplimientos y moratorias formales, permitiendo con ello que los acreedores evadieran las pérdidas desestabilizadoras que suelen acompañar a las crisis financieras sistémicas."¹³

Este mecanismo, sin embargo, no establece claridad en el marco jurídico del problema de la deuda externa internacional, como tampoco lo hacen los artículos de acuerdo del Fondo de Monetario Internacional. Como ha señalado recientemente Jeffrey Sachs: "la economía mundial sería constantemente puesta en peligro por el grado en que el derecho internacional no alcanza la práctica económica internacional." Y cita, significativamente, el caso del Fondo de Monetario Internacional - en particular el artículo VIII- "que es virtualmente silencioso con respecto a movimientos internacionales de capital."¹⁴

La falta de un marco jurídico adecuado para tratar los temas de la deuda externa

¹³ Dicho mecanismo (del MIPUI) estaría constituido por una alianza informal entre los gobiernos del Grupo de los Siete, algunos de sus grandes bancos comerciales, y los principales prestamistas multilaterales, sobre todo el Fondo Monetario Internacional. El eje del movimiento, si bien descentralizado, está constituido por los gobiernos del Grupo de los Siete y ese liderazgo suele delegarse al país con lazos políticos y comerciales más estrechos con el país o la región en crisis. Altimir y Devlin, Moratoria de la deuda en América Latina, p.13-14, quienes citan a su vez a Philip Wellons, Passing the Buck: Banks, Governments and Third World Debt, Boston, Harvard Business School Press, 1987.

¹⁴ Jeffrey Sachs, "Beyond Bretton Woods, A New Blueprint", The Economist, 1 de octubre de 1994, pp.27-31.

se observa con especial nitidez en la reciente crisis mexicana de 1994/95 en la cual el gobierno de los Estados Unidos ha asumido una serie de exigencias financiero/políticas que sin duda representan una grave amenaza para la soberanía de la república mexicana en el futuro.¹⁵

2) La singularidad de la crisis mexicana de 1994/95

Si centramos la atención primero en los factores estrictamente financieros puede afirmarse que las principales diferencias entre las "crisis históricas" de las deudas externas en América Latina y la crisis mexicana de 1994/95 es que en esta última, una parte más sustancial de la deuda externa fue contratada a corto plazo. Ello ha dificultado la posibilidad de proponer mecanismos de restructuración de deuda a plazo; los "tesobonos" (deuda interna mexicana cotizada en dólares) y la deuda comercial externa de la banca comercial mexicana, por ejemplo, tienen que liquidarse en 1995, lo cual ha creado un gigantesco problema de liquidez y ha obligado al rescate financiero gigantesco que ha encabezado el Tesoro del gobierno de los Estados Unidos. En total México tendrá que cubrir la colosal suma de 80 mil millones de dólares en servicio y amortización de la deuda en este año de 1995, *la cifra más alta jamás pagada por estos conceptos por un país latinoamericano.* [Véanse Cuadros en Anexo.]

De hecho, la crisis mexicana de 1994/95 ha demostrado que el descalabro monetario en un estratégico país latinoamericano puede llegar a amenazar al sistema monetario y financiero de los Estados Unidos y, por consiguiente, al sistema financiero internacional. Evidentemente, no se trata simplemente de un problema de liquidez, como afirman algunos funcionarios mexicanos e internacionales, sino realmente de

¹⁵ Para un excelente análisis de esta problemática antes del estallido de la reciente crisis véase César Moyano Bonilla y Loretta Ortiz Ahlf, La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado, México, UNAM, 1994.

solvencia. Hay que observar que en el caso de México, la deuda externa a largo plazo también estaba aumentando de manera remarcable desde 1991. Ello se demuestra, en primer lugar, en las cifras divulgadas a principios de 1994 que indicaban que entonces la deuda externa consolidada alcanzaba más de 122 mil millones de dólares, la cifra más alta en su historia, y casi 25 mil millones de dólares más que en el peor momento de la crisis de la deuda en los años 1982-84. El aumento se debió a la emisión de una considerable cantidad de bonos de empresas privadas mexicanas y de algunas paraestatales.

Ningún otro país latinoamericano tuvo tanto "éxito" como México en 1992-94 en obtener préstamos o en colocar bonos y acciones en mercados internacionales. Pero, además, hay que considerar otro "tipo" de deuda externa que lo constituyó el considerable flujo de capitales extranjeros a las bolsas latinoamericanas. Dichos capitales- que en el caso de la Bolsa mexicana se calcula que superaban los 60 mil millones de dólares- reciben sus dividendos en la divisa local, pero posteriormente los agentes financieros de los inversores extranjeros pueden encargarse de transformar esas ganancias en dólares, con lo que se produce un drenaje de capitales.

Mientras duró la paridad cambiaria favorable- o sea hasta el 21 de diciembre de 1994 la fuga de capitales fue notable, provocando una caída de la bolsa a lo largo del año. Para compensar esta salida de capitales, la administración del secretario de Hacienda, Pedro Aspe, se dedicó a la emisión de los ahora famosos "tesobonos" que se liquidan en dólares o su equivalente. Pero este mecanismo fue en verdad uno de los elementos que más indujo a la comunidad financiera nacional e internacional a apostar que una devaluación era inevitable.

En resumidas cuentas, lo que observamos en la crisis financiera mexicana actual es una mayor variedad de instrumentos financieros de largo y corto plazo en circulación tanto en la bolsa mexicana como en los mercados financieros internacionales.

A ello se agrega una mayor volatilidad en los flujos de capitales hacia o desde México alentada por el gobierno mexicano y el banco de México, empeñados en promover un esquema de desregulación de las transacciones financieras internacionales. El drenaje de capitales a lo largo del año de 1994, unido a un déficit comercial de cerca de 30 mil millones de dólares, fueron los factores fundamentales en provocar la devaluación de diciembre de 1994 y el debacle financiero actual.¹⁶

Pero otro factor singular en esta crisis lo constituye el papel extraordinariamente importante del gobierno de los Estados Unidos en la misma. De hecho, la intervención financiera y política del gobierno de los Estados Unidos desde el colapso monetario y la consiguiente renegociación de la deuda externa mexicana implica *algo inédito en la historia mexicana y latinoamericana*, ya que por primera vez el mayor acreedor externo de México- dentro del conjunto de instituciones extranjeras acreedoras- es, hoy por hoy, el tesoro del gobierno de un país soberano, los Estados Unidos. El significado de este hecho, a futuro, no puede subestimarse.

3) El mayor rescate financiero de la historia: las condiciones jurídicas de los acuerdos financieros México-Estados Unidos en febrero, 1995

La reciente crisis monetaria y de deuda de México ha presentado una amenaza

¹⁶ Al mantener la sobrevaluación del peso durante el año de 1994, el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y el gobernador del Banco de México, Miguel Mancera, garantizaron los intereses de los inversionistas extranjeros en perjuicio de las reservas en divisas extranjeras del país. Su responsabilidad en propiciar la crisis es, por lo tanto, clara.

tan grave para la economía de los Estados Unidos y para el sistema financiero internacional que requirió una acción de emergencia internacional y multilateral. En efecto, *el paquete de rescate financiero- coordinado por el Tesoro de los Estados Unidos-* es el más grande de la historia para un sólo país. Este "plan de rescate" se ha conformado sobre la base de una alianza financiera multinacional- pública y privada- por instancia del gobierno de los Estados Unidos. El plan de emergencia para México ofrece, en principio, más de 40 mil millones dólares y la participación combinada de tesorerías de gobierno, bancos centrales, bancos multilaterales y banca privada de Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón. Sus componentes más importantes son un préstamo por 17 mil millones de dólares por el Fondo Monetario Internacional y un acuerdo "swap" entre el Tesoro de los Estados Unidos y la Secretaría de Hacienda de México que implica un préstamo de otros 20 mil millones de dólares para contribuir a resolver la crisis monetaria y financiera mexicana.

Dada la complejidad del mismo, no es posible analizar aquí cada una de sus partes, por lo que nos limitaremos a algunos comentarios sobre las características jurídicas de los 4 acuerdos firmados entre los gobiernos de México y los Estados Unidos el 21 de febrero de 1995. **[Véase Anexo con textos de dichos acuerdos.]** Como veremos, los acuerdos firmados revelan una gama muy amplia de problemas que reflejan la forma de tutela del contrayente débil e ilustran de forma fehaciente la ratificación de instrumentos que no garantizan la paridad y libertad de las partes en las conclusiones de los acuerdos. Al contrario, se observa aquí que el contrayente débil (en este caso el gobierno de México) se ve obligado a someterse a una notoria falta de equidad en dichos acuerdos.

El primero y más global de los documentos mencionados es el "Acuerdo marco entre los Estados Unidos de América y México para la estabilización de la economía

mexicana." Quizás el primer punto a subrayar es que este documento afirma que el acuerdo bilateral se basa (en las secciones de "considerandos" y "objeto") en la pertenencia de ambos países al Fondo Monetario Internacional (FMI), por lo que puede suponerse que existe *en potencia* una sobreposición de marcos y relaciones jurídicas preexistentes diferentes: me refiero por una parte a los acuerdos financieros que se firmaron entre los Estados Unidos, Canadá y México en 1994 y, por otra parte, a los vínculos ya existentes de cada país con el FMI.

En segundo término, es de notar que en los "considerandos" se presta una atención especial a los intereses de los "inversionistas" en la situación financiera mexicana, sin que se contemple las consecuencias que tiene dicho acuerdo para los ciudadanos/contribuyentes mexicanos que son- en última instancia- los que quedarán gravados con la nueva deuda.

En tercer lugar, conviene comentar que tras especificar las condiciones generales de los "swaps de mediano plazo" (por lo que los Estados Unidos puede prestar hasta 20 mil millones de dólares) se especifica en la cláusula IX del "Acuerdo marco" que el gobierno mexicano se ve requerido a proporcionar al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos toda la información que ésta piensa necesaria e informes monetarios de manera semanal.¹⁷

Acompañando este primer acuerdo, se ratificó un "contrato comercial" entre el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el gobierno mexicano para facilitar tanto el préstamo de los 20 mil millones de dólares como garantías para su devolución.

¹⁷ A pesar de los efectos lesivos a la soberanía financiera, esta cláusula ha tenido el efecto positivo desde el mes de marzo de obligar al Banco de México a publicar informes semanales sobre reservas y otra información que anteriormente era proporcionado solamente cuatrimestralmente.

Por este documento se observa que el gobierno mexicano se ve obligado a emitir una serie de valores de deuda que serán garantizados por el Tesoro de E.U. (U.S.A.); se repite un esquema ya utilizado en la restructuración de la deuda mexicana en 1988.¹⁸ Por ello, el gobierno de los Estados Unidos emite, a su vez, unos títulos denominados "Garantías de Valores". En este contrato se especifica el destino de los recursos obtenidos por México a través de dichos valores y se agrega una cláusula que parece derivada de experiencias neo-colonialistas del siglo XIX ya que se requiere que en el presupuesto anual mexicano se incluya un apartado especial para garantizar el pago de esta deuda pagadera al Tesoro de E.U. (U.S.A.).

A su vez, se establecen las comisiones financieras que cobrará el gobierno norteamericano a México por la emisión de las garantías de deuda, al igual que si fuera un banco comercial cobrando a su cliente. Se agrega- en una clara afrenta nacionalista- que "todas las comunicaciones serán en inglés".¹⁹

Por último, al igual que en los demás acuerdos- se aclara que de manera irrevocable México se somete a la jurisdicción exclusiva de la Corte del Distrito de los Estados Unidos localizado en el Distrito de Manhattan, Nueva York, renunciando a cualquier otro tribunal. Por si ello fuera poco, se obliga a México a renunciar a cláusulas claves respecto a la inmunidad del embargo precautorio incluidas en el Código de los Estados Unidos.²⁰

¹⁸ Para detalles sobre la restructuración de 1988 véase el texto del funcionario y encargado mexicano de las negociaciones internacionales de la deuda, Ángel Gurría, La política de la deuda externa, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

¹⁹ Artículo XI, "Miscelánea" sección 11.01.

²⁰ En cada uno de los acuerdos México "renuncia a su inmunidad sobre (iii) embargo precautorio, para todos los efectos del Título 28 del Código de los Estados Unidos, Secciones 1610 y 1611 respecto de las obligaciones bajo arreglos financieros.

Todavía más notorio es el papel de contrayente débil del gobierno mexicano que se observa en el "Acuerdo sobre el esquema de ingresos petroleros". Este documento establece las condiciones referentes al uso de los recursos del gobierno mexicano provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y derivados, su principal fuente de divisas fuertes. Por el mismo se establece que la empresa estatal PEMEX se ve obligada a entregar el 96% de dichos fondos en cuenta del Federal Reserve Bank of New York durante el tiempo necesario para liquidar las deudas pendientes con el Tesoro norteamericano. Una vez entregados dichos fondos, el gobierno de México autoriza "irrevocablemente" al Federal Reserve Bank para disponer de ellos para repagar cualquier cantidad que se adeude bajo los Acuerdos Financieros.

Finalmente, se establece una amplia gama de penalidades así como exigencias con respecto a información respecto a las ventas y recursos de la empresa PEMEX con objeto de mantener un estricto control sobre la totalidad de sus operaciones por las autoridades del Tesoro de los Estados Unidos.

En resumidas cuentas, se trata del conjunto de acuerdos más lesivos en la historia reciente para la soberanía fiscal y financiera de un país latinoamericano. Queda hipotecada y controlada la fuente de recursos fiscales más importante del gobierno mexicano. Queda sujeto el presupuesto nacional a exigencias externas extremadamente rígidas. Queda sujeto el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y PEMEX a proporcionar toda la información que requiere el acreedor soberano. Y queda el país sujeto a jurisdicción extranjera en todas estas materias sin opción (aparentemente) a recurrir a otros tribunales que no sea el de la Corte de Distrito de los Estados Unidos en Manhattan.

Dicha experiencia nos recuerda ciertos paralelos históricos, aunque

corresponden a la época clásica del imperialismo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX: la ocupación británica en Egipto en 1880 y de control financiero impuesto sobre ese estado, el régimen neocolonial financiero impuesto en la misma época sobre el imperio otomano, las intervenciones militares y financieras de los Estados Unidos en 1915 en Nicaragua, Santo Domingo y Haití.

Pero los acuerdos financieros actuales entre México y los Estados Unidos son más complejos en muchos sentidos y reflejan algo más: por una parte, los efectos financieros de los procesos de globalización del sistema financiero internacional para las partes contrayentes débiles; y, por otra parte, la intervención directa del gobierno de los Estados Unidos en el control de las finanzas mexicanas. En efecto, ambos fenómenos ilustran con gran claridad las consecuencias más graves de la forma de tutela del contrayente débil.

4) Las consecuencias sociales de la crisis: la constitución y los derechos humanos

Si bien las cláusulas jurídicas de estos acuerdos son graves, los potenciales efectos y consecuencias económicas, fiscales, políticas y sociales son aún más serias. Para comenzar, la ratificación de estos acuerdos ha llevado al gobierno mexicano a implementar un programa económico de "estabilización" que implica un fuerte aumento de impuestos, un aumento brutal en las tasas de interés internas, despidos masivos de personal y la privatización propuesta de todas las empresas estatales todavía existentes con excepción de PEMEX, el cual no puede privatizarse por ser garante principal de los acuerdos financieros.

El aumento de la exacción fiscal está destinado a afectar sobre todo a los sectores populares con menor capacidad de pago, ya que se expresa de manera

esencial en el aumento y cobro estricto del llamado impuesto del IVA, impuesto sobre un conjunto inmenso de productos de consumo. E aquí un problema fundamental a analizar en mayor detalle a nivel constitucional que se refiere a la relación entre deuda y los derechos económicos de los ciudadanos.

De hecho, sería posible plantear que los acuerdos financieros entre México y los Estados Unidos mencionados representan una violación de la propia Constitución mexicana sobre todo en cuanto representan la hipoteca y apropiación de los derechos fiscales más importantes (los petroleros) por parte del gobierno de una nación extranjera. Por lo tanto, se prestan dichos acuerdos a una seria discusión sobre su legitimidad en el ámbito tanto del derecho nacional como el derecho internacional.²¹

El aumento de las tasas de interés internas a niveles usurarias- cercana a 100% anualmente- como consecuencia de la crisis financiera constituye otro factor a tener en cuenta ya que éste es el factor más importante en restringir las posibilidades del desarrollo económico y social futuros. La legalidad de dichos aumentos está siendo cuestionada actualmente en México por una decenas de miles de personas de todo el país que son deudores de los bancos y compañías de servicios financieros. Estas personas son amenazadas con el embargo de sus bienes y, por lo tanto, con el tránsito hacia la pobreza. En este proceso de la defensa de las organizaciones de deudores privados está colaborando formalmente la barra de abogados de México, lo cual constituye un antecedente de suma importancia.²²

²¹ Con respecto a la renegociación de la deuda, Jeffrey Sachs sugiere una interesante adaptación. Dice: "*The IMF should take as its new model the bankruptcy court as it functions under chapter 11 of America's bankruptcy code. In cases of sovereign debt, the main function of the IMF should be to provide a forum to which all of a country's creditors are brought for a comprehensive, across the board settlement.*" Sachs, "Beyond Bretton Woods...", The Economist, oct.1, 1994, p.31.

²² Se ha firmado un acuerdo entre "El Barzón"- organización de decenas millares de deudores y la barra de abogados de México. Véanse artículos en La Jornada, 25 y 26 de abril de 1995.

A las amenazas masivas de embargos por parte de los bancos, se agregan los decenas de miles de despidos laborales que se vienen produciendo desde el mes de enero. Esta situación está sumando a un número muy considerable de la población a niveles de pobreza aguda, aumentando las tasas ya pronunciadas que sufre la sociedad mexicana.²³ Ello tiene una serie de implicaciones legales y constitucionales. De hecho, las consecuencias de los despidos y, en particular, de los embargos contradice principios básicos de la Constitución que establece en el artículo 27 el derecho a la conservación del "patrimonio de familia" en aquellos elementos básicos que son necesarios para la supervivencia de la familia.²⁴

Por último, las políticas económicas que son consecuencia de los acuerdos financieros internacionales- aunadas a la propia crisis financiera interna- han producido un aumento notable de suicidios y de violencia. De acuerdo con la Academia Mexicana de Derechos Humanos, uno de los fenómenos más preocupantes de los últimos meses ha sido el aumento notable de violencia dentro de las familias mexicanas. Ello- al igual que el fenómeno de la creciente pobreza- que genera esta violencia- y el empeoramiento de la atención de salud para gran parte de la población hablan de la dramática dimensión humana de las consecuencias de la deuda externa que, evidentemente, no se contemplan dentro de los acuerdos financieros, pero que requieren analizarse mucho más cuidadosamente en el futuro.²⁵

²³ En una reciente investigación por académicos se establece que el salario mínimo de los trabajadores mexicanos es hoy en día, tras el estallido de la crisis, 2.2 veces inferior al de 1935 cuando se estableció este indicador! Según Arturo Lomelí, presidente de la Asociación Mexicana para Estudios para la Defensa del Consumidor (AMDEC) "no hay memoria de un precedente similar desde la época la Revolución." La Jornada, 30 de abril de 1995, p.16.

²⁴ Véase Julio Boltvinik, "Patrimonio inalienable", La Jornada, 28-4-1995, p.51.

²⁵ De acuerdo con recientes declaraciones del secretario de salud, Juan Ramón de la Fuente, "diez millones de personas no tienen acceso al sistema de salud; existen rezagos, insuficiencias y disparidades, en algunos casos inadmisibles, y existe una sobremortalidad de 45% y 35 de connacionales no pueden acceder a la atención de especialistas." La Jornada, 30

Conclusiones

En resumidas cuentas, nuestra breve exposición concuerda que es urgente un replanteamiento del marco jurídico internacional del endeudamiento externo tanto de México como de otros países en desarrollo. Ello se vincula con cuatro fenómenos que surgen de la presente y dramática coyuntura.

El primero es que la actual crisis financiera- la mayor y más grave de México del siglo XX- es consecuencia directa de un proceso altamente desregulado de endeudamiento externo. Ello implica, evidentemente, la imperiosa necesidad de que el gobierno mexicano limite el endeudamiento externo actual y futuro con objeto de reducir el peligro de mayores daños económicos y sociales para la población y, en particular, para los amplios sectores que viven debajo del umbral de pobreza establecido por las normas de las Naciones Unidas.

El segundo es que la intervención financiera externa actual sobre las finanzas gubernamentales no tiene precedentes en la historia de México del siglo XX y que implica la hipoteca directa de sus recursos fiscales más importantes- los del petróleo- por ser la fuente principal de divisas fuertes. Este hecho presenta una serie de problemas de gravedad con respecto a la soberanía fiscal de la república que atañen al Congreso nacional en tanto los contribuyentes mexicanos de nuevo han sufrido la hipoteca de una parte de sus ingresos sin una consulta satisfactoria. E aquí un gravísimo amenaza a los derechos políticos de los ciudadanos por causa del endeudamiento externo.

Un tercer problema que se observa en el caso de la crisis mexicana se refiere a los graves problemas de lesión a la soberanía financiera y monetaria del país. Los acuerdos financieros firmados entre los gobiernos de México y los Estados Unidos el 21 de febrero de 1995 deben ser objeto de discusión y eventualmente de revisión. Las condiciones jurídicas de las mismas constituyen precedentes que de ninguna manera deben aceptarse como válidos para futuras negociaciones internacionales sino como imposiciones de fuerza mayor en contra del contrayente débil.

Un cuarto problema se refiere al impacto social, económico y, por consiguiente, sobre los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos. Estas consecuencias lesionan los derechos constitucionales así como los derechos humanos reconocidos por gran número de acuerdos internacionales.

Este conjunto de elementos, que solamente esbozamos aquí de manera general, ciertamente sugieren que el caso mexicano actual ofrece un caso importante para una consideración más profunda de "los principios éticos y jurídicos *preexistentes a los contratos de los cuales ha nacido la deuda*, y que deberían regularla de modo que no produzca las graves consecuencias de violación de derechos humanos en la generalidad de los países implicados en tal endeudamiento."²⁶

²⁶ Declaración de propósitos para las discusiones a celebrarse en el "II Seminario Jurídico Internacional: Deuda Externa, Principios General del Derecho, Corte Internacional de Justicia", Roma 25-26 de mayo de 1995.