POLITICA EXTERIOR

Vol. III - Núm. 10 **Primavera 1989**

La deuda iberoamericana

Raúl Alfonsín □ *Nicholas Brady* □ *Carlos Salinas de Gortari*
Mariano Rubio □ *Rafael Pérez Escolar*
Carlos Andrés Pérez □ *Enrique Ruiz García* □ *Ramón Tamames*
Roger C. Lawrence

España y la integración europea — *Manuel Fraga*
La presidencia española de la CE — *Javier Areitio*
El desarrollo socioeconómico de la URSS — *Abel Aganbeguian*
Europa y los años de Reagan — *Paul Johnson*

900 ptas.

Bélgica, 355 FB; Francia, 56 FF; Italia, 12.000 l.; Reino Unido, 6 £; RFA, 19 DM; Suiza, 16 FS; EE. UU., 12 $

POLITICA EXTERIOR

PRIMAVERA 1989

En este número 3

LA DEUDA IBEROAMERICANA

Hacia una nueva estrategia de la deuda ..... *Raúl Alfonsín* 5
Soluciones posibles contra la deuda ..... *Nicholas Brady* 19
Sobre la recuperación de la economía mexicana ..... *Carlos Salinas de Gortari* 33
El endeudamiento externo de Latinoamérica ..... *Carlos Andrés Pérez* 50
El problema de la deuda exterior latinoamericana ..... *Mariano Rubio* 58
Una propuesta sobre la deuda iberoamericana ..... *Rafael Pérez Escolar* 74
Latinoamérica: deuda y crisis ..... *Enrique Ruiz García* 101
Estrategia para la reducción de la deuda ..... *Roger C. Lawrence* 115
Deuda externa y desarrollo ..... *Ramón Tamames* 139

ENTRE EL ATLANTICO Y LOS URALES

España y la integración europea ..... *Manuel Fraga* 154
Sobre la presidencia española ..... *Javier Areitio* 176
El desarrollo socioeconómico de la Unión Soviética ..... *Abel Aganbeguian* 197
Europa y los años de Reagan ..... *Paul Johnson* 218

Notas: 230
Documentación: 237
Cronología: 263
Índices: 277
Libros: 293

VOLUMEN III - NÚMERO 10

En este número

Al llegar a su décimo número, la revista presenta a sus lectores el primer índice de trabajos publicados. Se reseñan también los documentos, notas y recensiones que habitualmente se incluyen en las últimas páginas de cada número. Hemos optado por un doble índice, temático y de autores. Creemos que es el modo más claro de resumir lo que han representado dos años de trabajo en los que POLÍTICA EXTERIOR ha dado sus primeros pasos.

La revista no es sólo una colección de artículos sobre asuntos actuales. Aspira sobre todo a seleccionar y ordenar el enorme flujo de hechos y datos que conforman en último término la realidad internacional. Para ello incorporaremos gradualmente trabajos elaborados por el equipo de redacción. Publicamos hoy, por ejemplo, la primera cronología preparada por la revista, que ha coordinado el embajador Gabriel Mañueco. También publicamos la primera bibliografía aparecida en España sobre la deuda iberoamericana.

A este conjunto de problemas dedicamos dos centenares de páginas: nueve estudios y tres informes con la documentación y los cuadros actualizados de países deudores y acreedores (estos últimos obtenidos gracias a la colaboración de la compañía Merril Lynch). Algunos artículos, como los de los presidentes de México y Venezuela, son textos opinativos. Otros, como el del secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, el del profesor Ruiz (García, el del gobernador del Banco de España o el de Rafael Pérez Escolar son estudios largamente elaborados, escritos con el propósito de analizar soluciones concretas. Estos dos últimos autores redactaron sus artículos a lo largo del mes de marzo, por lo que conviene modificar los datos o tendencias que han cambiado con posterioridad.

La deuda de las naciones iberoamericanas, con su secuela de desorden, corrupción, deterioro y pobreza, afecta también a la estabilidad española, con un billón de pesetas en préstamos españoles comprometidos en seis países deudores. La explosión de violencia que sacudió a Venezuela en febrero, con más de trescientos muertos en unas horas, demuestra que el endeudamiento financiero de los pueblos iberoamericanos no es sólo un problema económico. Toda la venalidad de su clase política reaparece cegadoramente en ese ejemplo hasta el vértice más alto, en una sociedad cuyas fuerzas antidisturbios dispararon sobre las masas de manifestantes desde lo alto de los helicópteros. Pocas veces la ficción ha dejado ver tan crudamente el proceso desintegrador que desencadena la corrupción.

COMO ha ocurrido desde el nacimiento de la revista, una parte del número está dedicada al problema de España y la integración europea:

una amplia reflexión histórica de Manuel Fraga tiene como contrapunto un estudio técnico de Javier Areitio, con una primera valoración de la presidencia española en la CEE.

Esta segunda parte de la revista se cierra con los trabajos de dos grandes firmas. El historiador británico Paul Johnson estudia las dudas de Europa occidental durante los últimos ocho años y su relación con la América de Reagan. El economista soviético Abel Aganbeguian, que acaba de reunirse en Madrid con la Fundación Política Exterior, vuelve sobre los problemas de adaptación de la *perestroika* a la realidad económica de la URSS: Un número monográfico de la revista recogerá las ponencias más destacadas del primer simposio convocado en abril por nuestra Fundación, bajo el enunciado "Nuevo marco para las relaciones empresariales Este-Oeste".

D. V.

Hacia una nueva estrategia en materia de deuda externa

Raúl Alfonsín

Hace casi seis años, los argentinos iniciamos la transición desde la inestabilidad y el autoritarismo hacia la democracia representativa. En 1989, por primera vez en sesenta años, un presidente electo democráticamente transmitirá el Gobierno a otro presidente también electo democráticamente. Acompañamos de esta forma el renacimiento de la libertad en América Latina, donde con más fuerza se movilizan los pueblos en pos de principios y valores propios de la historia de Occidente.

La reconstrucción institucional de la Argentina ha sido, por cierto, una tarea muy exigente. Mientras restablecíamos las garantías de la Ley, debíamos cerrar, las heridas del pasado; a1 par que procurábamos definir un nuevo rumbo para el país, teníamos que atender a las demandas largamente postergadas. Esta ha sido y es, sin duda alguna, una experiencia extraordinaria.

Hoy, cuando los entusiasmos iniciales han cedido y tenemos que afrontar los problemas políticos y económicos que nos plantea la realidad, puedo decir que sólo una gran fuerza espiritual, como la que anima a los argentinos, ha hecho posible arribar al punto en que nos encontramos.

Los problemas que hemos debido superar han sido varios. En primer lugar están los de naturaleza política. Restablecer las normas de una convivencia civilizada y las instituciones de la democracia no fue tarea sencilla. Sin embargo, hoy están asegurados los derechos individuales, la competencia política se desenvuelve dentro del respeto pluralista y las relaciones entre los distintos sectores que componen la vida del país están impregnadas por un deseo de reconciliación nacional.

La Argentina de la democracia ha hecho, además, un firme compromiso en favor de la solución pacifica de los conflictos. A lo largo de estos años hemos colocado nuestras relaciones con los demás países dentro de un marco de previsibilidad, fundado en la defensa de la paz y la cooperación internacional. En suma, el país que represento quiere ser un socio confiable de las otras naciones del mundo;

Raúl Alfonsín es presidente constitucional de la República Argentina desde 1983.

En segundo lugar están los desafíos de naturaleza económica. Llegados al Gobierno constatamos que las aspiraciones de progreso y bienestar de nuestro pueblo no podían ser satisfechas dentro del estilo de desarrollo heredado. Así, a medida que las propuestas del pasado revelaban sus limitaciones y nuestro conocimiento de los problemas se hacía más cabal y concreto, lanzamos un programa de reformas coherente y ambicioso. Coherencia y ambición es lo que necesita la Argentina para dejar de ser un país de paradojas lleno de recursos humanos y físicos pero que, sin embargo, no ha logrado desarrollar todas sus potencialidades.

Condiciones iniciales al asumir el Gobierno constitucional

Para comprender las dificultades que debimos enfrentar al asumir el Gobierno en diciembre de 1983, consideramos apropiado analizar previamente las políticas seguidas durante la última parte de la década del setenta y primeros años de la del ochenta. A través de esta síntesis estaremos en condiciones de caracterizar las condiciones iniciales o la "economía heredada" por el nuevo Gobierno constitucional.

La mayoría de los países de América Latina, durante la segunda mitad de la década del setenta, procuraron alcanzar ambiciosos objetivos de inversión y crecimiento sin reparar en las restricciones de sus propias economías. Para ello recurrieron al endeudamiento externo aprovechando un mercado financiero internacional con elevada liquidez y ansioso por reciclarla luego del *shock* petrolero.

De esta forma, las economías latinoamericanas se sintieron libres de las restricciones que tradicionalmente le imponían la disciplina fiscal, el estrecho mercado de capitales interno y la debilidad estructural de su balanza de pagos. Así, los Gobiernos pudieron obtener, y en muchos casos fueron inducidos a tomar, montos de financiamiento interno desproporcionados en relación a su capacidad futura de repago. Estos préstamos externos fueron hechos, generalmente, en condiciones de tasa de interés y plazos mucho más favorables que los préstamos que surgen de los programas recientes de financiamiento externo. En suma, políticas económicas internas laxas de los países deudores fueron acompañadas con políticas crediticias laxas de la comunidad financiera internacional. Esta laxitud en las políticas gozaba de la aprobación y el apoyo político de los principales países acreedores, que prefirieron reciclar el exceso de liquidez derivado del *shock* petrolero a tener que ajustar sus propias economías a esa nueva realidad petrolera.

Durante este período, la Argentina formó parte del conjunto de países que se integraron a esta nueva realidad financiera internacional. Lo paradójico es que ese acceso, prácticamente ilimitado al mercado financiero internacional se hizo bajo un contexto de política económica que hoy en día esa misma comunidad financiera rechazaría con el calificativo de irresponsabilidad económica. En efecto, en el período 1977-81 el esquema

de política se basaba en el desaliento de las exportaciones a través del retraso cambiario y en la expansión del gasto público. En los cuatro años que transcurren entre 1977 y 1981, el gasto público aumentó once puntos del PIB y e1 déficit fiscal en 8,5 puntos del PIB. En ese mismo período, el saldo en cuenta corriente del Balance de Pagos Internacionales pasó de un superávit de 1.290 millones de dólares (1977) a un déficit de 4.700 millones de dólares en 1981.

Los resultados de esta política fueron desastrosos. La deuda externa adquirió niveles inimaginables, las importaciones suntuarias aumentaron masivamente y la salida de capitales hacia el exterior, sin que se reduzca al mismo tiempo la deuda privada externa, alcanzó proporciones no observadas en el pasado. El déficit acumulado en la cuenta corriente del Balance de Pagos en sólo dos años, 1980-81, llegó a casi 10.000 millones de dólares, o sea el 60 por 100 de las exportaciones de esos dos años, y la deuda externa aumentó en un 80 por 100. En suma, un mercado financiero internacional complaciente hizo viables políticas que hoy en día ese mismo mercado financiero internacional considera desastrosas e inadmisibles. En ese entonces, ningún país acreedor, ningún Banco comercial, ningún organismo financiero internacional preguntaba si ese creciente endeudamiento externo era utilizado para corregir los desequilibrios estructurales de la economía argentina.

Ajuste económico interno y el nuevo contexto financiero internacional

A partir del segundo trimestre de 1981, anticipando en más de un año la crisis financiera internacional de agosto de 1982, el Gobierno argentino modificó e1 foco central de su política económica. La prioridad, a partir de entonces, pasó a ser corregir el desequilibrio externo de la economía postergando para ello cualquier otro objetivo asociado con el equilibrio interno, como serían inflación, inversión, equilibrio fiscal y monetario. Una política de devaluaciones crecientes fue la respuesta al desequilibrio externo: entre febrero de 1981 y diciembre de 1982 la devaluación acumulada fue del 2.200 por 100.

Esta política de devaluaciones tuvo significativos efectos económicos. En primer lugar, el ajuste de las cuentas externas fue sustancial y rápido. En 1980 el déficit comercial fue de 2.500 millones de dólares, mientras que en 1983 el superávit alcanzó 3.300 millones y en 1985 4.600 millones. De esta forma, en sólo cinco años, la Argentina pasó de absorber recursos reales externos por 2.500 millones a transferir al exterior, 4.600 millones. Esto representa un cambio en esos cinco años de 7.100 millones, o sea alrededor del 12 por 100 del PIB de 1985.

Por lo general, se suele atribuir este cambio tan favorable en el comercio exterior a una contracción de las importaciones mucho más que a un aumento de las exportaciones. Sin embargo, ello no es así. Es conveniente analizar las tendencias observadas en el precio y el volumen físico

de las exportaciones. Entre 1980 y 1985 el índice de volumen físico muestra un aumento del 50 por 100, al mismo tiempo que los precios caen un 30 por 100. La sequía de los años 86-87 reduce el volumen en relación al pico de 1985, pero sigue sin detenerse la caída en los precios internacionales. De esta forma, se aprecia que a partir de la crisis de la deuda a fines de 1982, la caída de los precios internacionales neutralizó en gran medida el esfuerzo que significó aumentar el volumen físico de las expor-

Cuadro I

	1980	1984	1985	1986	1987	1988
Exportaciones (FOB)	8.021,0	8.107,0	8.396,0	6.853,0	6.359,0	8.942,0
Importaciones (CIF)	10.540,0	4.584,0	3.812,0	4.723,0	5.820,0	5.320,0
Saldo balance comercial	-2.519,0	3.523,0	4.584,0	2.130,0	539,0	3.622,0
Indice volumen físico exportaciones	100,0	124,2	150,2	138,4	130,8	155,5
Indice de precios internacionales export.	100,0	81,4	69,7	61,7	60,6	71,7

taciones (cuadro 1).

Como resultado de estas tendencias, que continuaron hasta 1988, la Argentina incurrió en fuertes pérdidas: Estas pérdidas se pueden cuantificar si valuamos los volúmenes físicos exportados en el período 1984-88 a los precios internacionales de 1980. De este análisis podemos concluir que, si los precios internacionales se hubiesen mantenido en los niveles de 1980, las exportaciones 1984-88 hubiesen sido superiores en 17.420 millones de dólares. En este mismo período, la deuda externa aumentó en 13.398 millones, aumento que no hubiese sido necesario si los precios internacionales se hubiesen mantenido en los niveles precrisis financiera internacional (cuadro 2). Por lo tanto, estas pérdidas hicieron más difícil el tratamiento de la deuda externa, generaron la necesidad de un endeudamiento externo creciente y seriamente complicaron las perspectivas de una mayor inversión y crecimiento económico.

Cuadro II

Año	Exportaciones a precios corrientes	Exportaciones adicionales a precios internacionales de 1980	Aumento de la deuda externa
	(en millones de dólares)		
1984	8.107	1.853	1.816
1985	8.396	3.650	1.408
1986	6.853	4.254	2.096
1987	6.359	4.134	5.078
1988	8.942	3.529	3.000
Acumulado	**38.657**	**17.420**	**13.398**

La búsqueda del equilibrio en las cuentas externas tuvo altos costos en términos de desequilibrios internos que se manifestaron en más inflación, menor inversión y nivel de actividad productiva, más gasto público y déficit fiscal, desmonetización de la economía, etcétera. En 1981 y 82, el

PIB por habitante se redujo un 15 por 100. La inflación se aceleró alcanzando un nivel superior al 1.000 por 100 a fines de 1983.

El ajuste externo también tuvo efectos negativos sobre las finanzas públicas. El déficit fiscal, que se mantuvo en alrededor del 6 por 100 del PIB en 1977-79, aumentó al 13,3 por 100 (1981), 15,1 por l00 (1982) y 16,1 por 100 (1983). Varias razones explican este déficit creciente, entre los cuales debemos mencionar el aumento en la tasa de interés y el creciente endeudamiento. Pero especial consideración debe darse a la transferencia de la deuda externa privada al sector público. Es indudable que el sector privado, fuertemente endeudado en el exterior, no podía hacer frente al impacto de una devaluación del 2.200 por 100 en poco menos de dos años. Para hacer frente a este proceso devaluatorio, el Gobierno otorgó subsidios que llegaron al 60 por 100 de la deuda externa privada baja la condición de que sus vencimientos se extendiesen como mínimo por un año. Al vencer esas prórrogas en las deudas privadas, el Gobierno no sólo hizo frente a esos subsidios, sino que además terminó por absorber esa deuda. Como consecuencia de ello, el sector público, que en 1.980 tenía a su cargo el 50 por 100 de la deuda externa, pasó a representar en 1985 cerca del 90 por 100. De esta forma, para evitar la quiebra del sector privado debido a las fuertes devaluaciones, el Gobierno terminó decretando su propia quiebra al asumir en toda su intensidad la deuda privada externa.

Cuadro III

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Déficit fiscal como porcentaje del PIB	7,5	13,3	15,1	16,1	12,6	6,1
Tasa de inflación (precios mayoristas)	57,5	180,2	311,3	411,3	625,7	464,0
Balance comercial (en millones de dólares)	-2.519	-287,0	2.287	3.331	3.523	4.584
Deuda del sector público como porcentaje de la deuda externa total	53,0	56,0	66,0	72,0	79,0	87,0

El cuadro 3 muestra en qué medida el mejoramiento de las cuentas externas fue acompañado por el deterioro fiscal y la aceleración inflacionaria.

El análisis realizado hasta aquí permite demostrar las difíciles condiciones iniciales que tuvo que hacer frente el nuevo Gobierno constitucional:

a) Tasa de inflación del 434 por 100 en 1983.

b) Nivel récord de gasto público (50,7 por 100 del PIB) y de déficit presupuestario (16,1 por 100 del PIB) en 1983.

c) Una deuda externa que alcanzaba los 46.000 millones de dólares a fines de 1983, y que significaba una pesada carga para la economía. Los intereses de la deuda externa crecieron del 1 por 100 del PIB en 1975 al 7 por 100 en 1983; absorbieron el 4 por 100 del ahorro interno en 1975 y el 63 por 100 en 1983; representaron el 16 por 100 de las exportaciones en

1975 y el 69 por 100 en 1983. Existía una fuerte concentración de los vencimientos en el corto plazo.

d) Bajo nivel de reservas internacionales; la disponibilidad inmediata alcanzaba a sólo 102 millones de dólares.

Dado este contexto, el nuevo Gobierno tuvo que hacer frente a la transición política y a la económica. Esta compleja realidad debe ser tenida en cuenta al evaluar la gestión posterior del Gobierno, porque es evidente que las dificultades de la transición democrática obligaron a que a menudo, no pudieran sumarse a los conflictos políticos derivados de la misma los conflictos económicos provenientes de los cambios estructurales que necesariamente demandaba la economía argentina, luego de más de una década de estancamiento inflacionario.

Políticas de cambios estructurales del Gobierno constitucional a partir de 1984

La experiencia de las dos últimas décadas ha demostrado que la Argentina, para crecer en forma sostenida, requiere acometer una serie de cambios en su estructura productiva, Las continuas pujas por la distribución del ingreso, 1a reducida inserción de la economía en el mundo y las excesivas regulaciones en sectores clave de la economía han hecho, en varias oportunidades, abortar procesos incipientes de recuperación económica.

Así hemos visto en el pasado que salarios nominales elevados, diseñados para estimular un mayor consumo, han terminado por acelerar la inflación, lo cual condujo a deprimir la actividad productiva y finalmente a una caída en el salario real. También hemos visto que salarios controlados en niveles bajos por e1 Gobierno no estimularon una mayor inversión privada ni mayores exportaciones, y terminaron siendo políticamente insostenibles. Hemos visto que, aun en períodos con reducidos déficit presupuestarios, la inflación permanecía en niveles comparativamente elevados cómo resultado de la fijación oligopolítica de precios en un mercado interno restringido, debido a su aislamiento con el resto del mundo. Y, finalmente, hemos visto cómo en una economía desarticulada por las excesivas regulaciones gubernamentales no ha sido posible canalizar el ahorro y los recursos del sector privado hacia aquellos sectores en donde la Argentina tiene ventajas comparativas. Estos son algunos ejemplos que demuestran la urgente necesidad de encarar programas de reformas estructurales orientados al, crecimiento. Por esta razón, pasamos a sintetizar los principales programas de reforma económica acometidos por el Gobierno a partir de 1984.

Elemento clave de nuestro programa es la creencia en que una mayor inserción de la Argentina en los flujos del comercio mundial es una precondición del crecimiento sostenido. En el pasado, y por un cierto período, la economía argentina pudo crecer bajo las reglas del juego de un modelo semiautárquico. Empero, este estilo de desarrollo se prolongó más allá de

lo razonable. Ha llegado la hora de ajustar cuentas con la miopía que nos relegó a1 estancamiento mientras el mundo asistía a una ampliación de los mercados y a la revolución tecnológica.

Con este objetivo en mente, nuestro programa de reformas se ha basado:

• En primer término, en una política cambiaria que hiciese visible el atractivo de invertir y producir, para los mercados internacionales.

• En segundo término, en una significativa desregulación comercial con vistas a modificar un indiscriminado sistema de protección industrial basado en restricciones cuantitativas a 1a importación. En poco tiempo hemos reducido del 65 por 100 al 18 por 100 el porcentaje de la producción manufacturera amparado por dicho sistema de restricciones cuantitativas:

• En tercer término, en una revisión del régimen arancelario que ha permitido arribar a un arancel promedio levemente inferior a 130 por 100, con pocas dispersiones entre productos.

Otro eje clave del programa de cambio estructural es la integración latinoamericana con vistas a conformar un gran espacio económico. En este sentido, apoyamos y seguiremos proponiendo iniciativas multilaterales y bilaterales que permitan desarrollar procesos de cooperación con países hermanos de la región.

El programa de cambio estructural no se basta con la integración de la Argentina con el resto del mundo, en particular con América Latina, ha requerido además encarar con decisión la reforma del Estado. Una sociedad que por muchas décadas se ha replegado sobre sus propias fronteras, demandó del Estado que hiciera muchas cosas y a cualquier costo. Bajo Gobiernos de las más diversas ideologías, el Estado pretendió convertirse en garante de la producción y el crecimiento, ya sea a través de la creación de empresas públicas en los sectores de las industrias y servicios básicos o mediante fuertes subsidios al capital privado.

Los subsidios y regulaciones han desalentado la innovación y la competitividad. Los argentinos no tenemos elección: o profundizamos en un proceso de crecimiento más asociado a la inversión privada, menos apoyado en empresas estatales, menos basado en la concesión de privilegios fiscales y crediticios a1 sector privado, o bien, lisa y llanamente, perpetuamos la inflación y el estancamiento.

La reforma del Estado se ha asentado sobre las siguientes políticas:

• La primera es una política de desmonopolización en los mercados donde hasta ahora operaban con exclusividad empresas públicas.

• La política de privatización es el segundo instrumento de la reforma del Estado. Esta política tiene dos variantes. Por un lado, la venta de los paquetes accionariales de empresas públicas, al sector privado, tal como demuestra el caso de empresas petroquímicas del área de Defensa Nacional. Por otro lado, la incorporación del capital privado, nacional o extranjero, a empresas estatales de servicios, como es el caso de los proyectos para Aerolíneas Argentinas y la Empresa Nacional de Teléfonos.

• Una política de mayor eficiencia general, especialmente apuntando a las empresas públicas con déficit estructurales de gran magnitud, para que dejen de ser una gravosa hipoteca en las finanzas públicas.

• Hemos limitado y transformado los subsidios ocultos que surgen de las desgravaciones impositivas a la promoción industrial en mecanismos explícitos y acotados dentro del Presupuesto Nacional.

• Otros objetivos son la disciplina fiscal, la racionalización de la Administración, descentralización y la profundización del federalismo. En este último sentido se aprobó un nuevo régimen de coparticipación de impuestos entre la nación y los Gobiernos provinciales.

• Los elementos descritos anteriormente permiten afirmar hoy que las inversiones en la Argentina encuentran un marco de desarrollo potencial significativamente mayor al encontrado en las décadas precedentes.

La deuda externa como restricción al programa de cambios estructurales

El esfuerzo del pueblo argentino, claramente orientado en lo interno a asegurar reglas de juego estables para la iniciativa privada nacional y extranjera y en lo externo a reinsertar al país en la comunidad de naciones, actuando dentro del sistema y cumpliendo con sus compromisos, ha sido obstaculizado, en buena parte, por la ausencia de una actitud nueva e imaginativa de los países acreedores en la cuestión de la deuda externa.

A partir de la crisis internacional de la deuda externa, casi siete años atrás, la estrategia global adoptada puede ser descrita como la de ganar tiempo acumulando para ella deuda sobre deuda. Este enfoque en alguna medida ayudó a contener el impacto inicial de 1a crisis en los Bancos comerciales y en los países acreedores. Pero ganar tiempo en materia de deuda externa no debe ser la respuesta a problemas tan graves como los que se observan hoy en día en el campo político y económico de los países deudores.

Cada uno de los sectores interesados ha tratado de hacer a su tiempo aportes orientados a suavizar el impacto de esta estrategia dirigida a ganar tiempo. Los Gobiernos acreedores cooperaron a través de los préstamos del FMI, del Banco Mundial y en la reestructuración de sus créditos en el Club de París. Los Bancos comerciales aceptaron el refinanciamiento a medio plazo de los vencimientos de capital y en algunos casos contribuyeron con nuevos préstamos. Los países deudores ajustaron el consumo y la inversión interna para generar superávit en su comercio exterior. En 1988, los países deudores transfirieron al exterior alrededor de 30.000 millones de dólares. Sin embargo, durante este proceso se pudo apreciar que, por lo general, la restricción mayor en las negociaciones provenían de las concesiones máximas que la. Banca comercial estaba dispuesta a otorgar y no por el máximo de carga financiera que los países deudores podían enfrentar.

Esta estrategia de ganar tiempo acumulando deuda sobre deuda tuvo costos y beneficios para cada uno de los sectores involucrados. En primer lugar, para los países deudores tuvo un costo alto. Elevados superávit comerciales para compensar el reducido financiamiento externo se pudieran obtener al costo de menor crecimiento, menor inversión, más inflación y, por supuesto, menor consumo interno. Esta falta de crecimiento no sólo debilitó las economías de los países deudores, sino que además creó incertidumbres adicionales que finalmente afectaron la inversión extranjera y deterioraron aún más la repatriación del capital.

Los Bancos comerciales fueron afectados durante este período por la percepción que tenía el mercado acerca de la calidad de sus ganancias y del valor de sus activos, así como por el aumento en el riesgo de crédito a ciertos deudores. Ello se reflejó en una cotización de la deuda en los mercados secundarios, inferior al 50 por 100 del valor de libros. Los países acreedores también fueron afectados por una caída en las exportaciones a los países deudores que afectó negativamente las oportunidades de empleo en sus propias economías. Además, los Gobiernos acreedores también se vieron afectados por una mayor exposición al riesgo de crédito, directamente a través el Club de París o indirectamente a través de los organismos financieros multinacionales.

En consecuencia, en esta primera fase de la estrategia, el coste fue elevado para todos los sectores involucrados.

En el contexto actual, el problema del endeudamiento externo tiene para nosotros tres consecuencias negativas:

• En primer lugar está el impacto de las transferencias netas de recursos al exterior. Esto significa que el esfuerzo que realizan los argentinos no queda disponible para ser destinado a sus necesidades de inversión y bienestar.

Además, como la deuda externa ha sido asumida por el Estado, ello gravita sobre el gasto público, lo cual requiere aumentar la presión tributaria can su consiguiente repercusión negativa sobre la acumulación de capital del sector privado.

• En segundo lugar está el carácter asimétrico de la condicionalidad. Los desequilibrios fiscales en los países industrializados se trasladan a nuestra economía cuando tenemos que enfrentar las altas tasas de interés y la escasez de nuevas fondos como si nosotros fuéramos responsables de ello. Estamos dispuestos a asumir nuestras obligaciones. Pero no se nos pida que cumplamos con la de otros. No es de nuestra responsabilidad el deterioro de los términos de intercambio resultante de las políticas proteccionistas y de subsidios de los países industrializados.

• Finalmente debemos mencionar que la naturaleza cortoplacista de las negociaciones externas genera un contexto de incertidumbre que conspira contra la tarea de la reconstrucción económica.

Durante seis años, los países deudores han estado negociando dentro del marco propuesto por sus acreedores. El resultado ha sido el estancamiento en un contexto de un crecimiento de 1a deuda externa, de una fuerte reducción de la tasa de inversión y de las importaciones, con su

efecto adverso sobre el comercio internacional y el crecimiento de los propios países acreedores. Por otro lado, el retorno al crédito voluntario en los mercados financieros está hoy más lejos que al comienzo de la crisis. La caída en el valor de la deuda en los mercados internacionales y el aumento constante en las previsiones de los Bancos comerciales es un claro indicio de ello.

Creemos que aún estamos a tiempo de lograr una solución realista, negociada y duradera del problema de la deuda externa.

Estamos absolutamente persuadidos de que lo que no se acepte hoy será impuesto mañana, potenciada por la fuerza de los hechos. Pero, claro, luego de enormes perjuicios sufridos por todas las partes involucradas.

Hay que entender de una vez por todas que el problema de la deuda no es un problema exclusivamente económico. Es un problema político, que afecta a la consolidación de la democracia en la región y a la seguridad del hemisferio. La historia en este siglo nos demuestra las consecuencias políticas, siempre dramáticas, a veces catastróficas, en el tratamiento de problemas económicos internacionales. Las dos posguerras expresan claramente estas alternativas.

Necesitamos propuestas y soluciones sobre la deuda externa que hagan más viable nuevas inversiones y un mayor ritmo de crecimiento y bienestar en los países deudores.

Necesitamos propuestas y soluciones que permitan fijar un horizonte estable en el tiempo. Inversión, crecimiento y previsibilidad en el planeamiento constituyen las tres precondiciones básicas de nuestra propuesta. Estas precondiciones se asientan en el principio de la responsabilidad compartida de todos los actores involucrados: los países deudores, los Gobiernos de los países acreedores, los organismos internacionales y los Bancos comerciales.

Naturalmente, 1a solución permanente al problema de la deuda debe contemplar las peculiaridades de cada país deudor.

Nosotros, como país deudor, sabemos que, si bien la deuda externa es un limitante al crecimiento, también es cierto que el agotamiento de los viejos esquemas de desarrollo pone en evidencia las urgencias de los cambios estructurales.

Nuestra propuesta

El secretario del Tesoro de EEUU, señor Brady, ha expuesto a la comunidad internacional nuevas propuestas que significan un cambio importante en la estrategia sobre la deuda externa. En vista del campo fértil para la discusión imaginativa que se ha abierto, resulta apropiado volver a llamar la atención sobre las propuestas que hiciera el 31 de mayo de 1988 en el Consejo de las Américas en Nueva York. En ese entonces hicimos una propuesta, que transcribimos textualmente, destacando el papel que tienen que cumplir cada uno de los actores involucrados en el tema de la deuda externa.

• Bancos comerciales

Sobre el total de la deuda ya refinanciada, medida en dólares estadounidenses, se pagará una tasa de interés del 4 por 100 anual durante los primeros tres años; a partir del cuarto año, la tasa reducida se aplicará al 90 por 100 de la deuda. Sobre el 10 por 100 restante se pagará la tasa de mercado. Estas proporciones irán cambiando hasta el octavo año, a partir del cual se pagará una tasa de interés reducida del 4 por 100 sobre el 50 por 100 de la deuda y la tasa de mercado sobre el 50 por 100 restante.

El capital será pagado a los treinta años y contará con respaldo del Banco Mundial a través de operaciones de cofinanciamiento, incluyendo sus garantías parciales. El país deudor destinará a esta operación recursos provenientes del mejoramiento de los términos del intercambio.

Por su parte, el pago de intereses también será respaldado a través del cofinanciamiento y/o garantía del Banco Mundial por períodos sucesivos, en función de acuerdos que realizará el país deudor con este organismo, vinculados con programas de reformas estructurales.

En nuestro caso, en el contexto de esta propuesta, estaríamos dispuestos a ampliar el cupo de conversión de la deuda externa. En especial se preferirá aquella conversión que implique nueva inversión y que amplíe la capacidad exportadora del país.

• Gobiernos de los países acreedores

La historia pone de manifiesto que en situaciones de crisis, la visión de largo plazo de los grandes países se impone a las restricciones del corto plazo. Hoy en día se requiere de los grandes países acreedores la misma visión de largo plazo que mostraron en épocas pasadas, adoptando políticas flexibles y coherentes que faciliten el papel que deben desempeñar los otros actores involucrados. Se requieren políticas que favorezcan el flujo de inversiones hacia los países deudores, políticas regulatorias que no penalicen soluciones de fondo de la Banca comercial y, sobre todo, evitar que los efectos de los desequilibrios de sus economías sean transferidos a los países deudores.

En el ámbito del Club de París, la deuda concertada antes de la crisis de 1982 se refinanciará a largo plazo bajo condiciones compatibles con las referidas a la Banca comercial. La tasa de interés aplicable a esta deuda, medida en dólares estadounidenses, será del 4 por 100 anual.

• Organismos internacionales

Los organismos internacionales deberán recuperar el protagonismo que desempeñaron en el período de posguerra. Para ello se requiere que prolonguen los plazos de financiamiento, adecuen las condicionalidades ne-

cesarias a objetivos más realistas y desempeñen un papel catalítico en el proceso de reducción del peso de la deuda externa.

En este contexto otorgarán financiamiento de manera tal que la transferencia neta de recursos a los países endeudados sea positiva: esto es, que los nuevas desembolsos sean mayores que el pago del capital e intereses de la deuda actual. A tales efectos, el país deudor acometerá un programa de reformas estructurales a medio plazo compatible con los equilibrios macroeconómicos de corto plazo.

Esta propuesta sintetiza nuestras expectativas. Cualesquiera sean los resultados que se obtengan a corto plazo, mantendremos fume nuestra convicción de que, de una vez por todas, se debe dar una solución permanente a la deuda externa en un contexto de crecimiento. Hagámoslo ahora, cuando la madurez de todos los actores involucrados permite encontrar respuestas racionales y negociadas.

Evitemos que las fuerzas de las realidades económicas y políticas terminen por alejarnos de la prudencia.

Estrategia contra la deuda: soluciones posibles

Nicholas Brady

La Administración Bush ha analizado nuevamente la situación internacional de la deuda y la estrategia para resolver los problemas que se derivan de ella. El 10 de marzo expuse en términos generales durante una reunión del Comité Bretton Woods una serie de propuestas para reforzar esta estrategia. Las nuevas ideas parten de la base de la estrategia actual, cuyos principios han sido confirmados como válidos por la comunidad internacional. Estos principios defienden la restauración del crecimiento mediante reformas económicas en los países deudores, el apoyo financiero externo par parte de los países acreedores y un estudió individual de las necesidades y los problemas de cada país.

Una vez concluido nuestro análisis, hemos comprobado que, a pesar de los avances conseguidos en numerosas áreas gracias a la estrategia anterior, siguen existiendo obstáculos serios que impiden la resolución con éxito del problema de la deuda. Muchos países deudores no han crecido lo suficiente ni han llevado a cabo las reformas necesarias en su política económica. La evasión de capitales continúa desgastando los recursos económicos de los países deudores, y en numerosos casos no ha mejorado la inversión o el ahorro nacional.

Nuestra propuesta pretende movilizar apoyos financieros externos más eficaces para aquellos países deudores que intentan llevar a cabo una reforma económica. Aunque reconocemos la importancia que tiene la concesión de nuevos préstamos comerciales bancarios, creemos que se debería dedicar más atención a la reducción voluntaria de la deuda y a la reducción de los pagos, a las nuevas inversiones y a la repatriación del capital evadido.

Para este nuevo enfoque seguimos confiando en que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) continúen desempeñando un papel central. Las reformas que estas instituciones promueven para conseguir cambios macroeconómicos y estructurales y un crecimiento económico mantenido siguen siendo esenciales para la resolución del problema de la deuda. De hecho, creemos que se puede aprovechar más eficazmente la capacidad del FMI y del BM para fomentar las reformas y

---

Nicholas Brady es secretario del Tesoro norteamericano.

para movilizar recursos financieros a la hora de reforzar la estrategia internacional contra la deuda. Esto se puede conseguir prestando más atención a las políticas que promueven la inversión extranjera directa y la repatriación del capital evadido, y mediante la redistribución de algunos de los recursos del Fondo y del Banco para apoyar la reducción de la deuda y el pago de la misma.

Para facilitar el proceso de reducción de la deuda es necesario relajar las limitaciones de las diversas formas de apoyo financiero por parte de la comunidad bancaria. En concreto, la negociación de una renuncia general a los intereses y de cláusulas pignoraticias negativas para cada deudor permitiría que las negociaciones entre los países deudores y los Bancos para la reducción de la deuda siguieran adelante. Estas renuncias podrían tener una duración de tres años, con objeto de fomentar la reducción de la deuda en un período de tiempo relativamente corto. Creemos que así se reduciría antes la deuda, beneficiando por consiguiente a las naciones deudoras y haciendo menor la necesidad de nuevas financiaciones. Esto permitiría transacciones de todo tipo, como intercambios de deuda por obligaciones, adquisiciones en efectivo y otros métodos de reducción de intereses sin garantía. A1 mismo tiempo, en los países deudores se deberían poner en marcha programas más eficaces que permitieran la transformación constante de las obligaciones externas en instrumentos de inversión.

Contamos con que la comunidad bancaria siga facilitando nuevos préstamos, pero las cantidades requeridas deberían disminuir mediante operaciones para la reducción de la deuda. Las nuevas formas de financiación podrían consistir en préstamos concertados, empréstitos colectivos o créditos comerciales. Será necesario diferenciar los créditos nuevos de la deuda anterior. Las nuevas inversiones y la repatriación del capital evadido también deberían jugar un papel importante a la hora de hacer frente a las necesidades de capital.

El papel de los Bancos de Desarrollo Multilateral

Como acabo de señalar, el Banco Mundial deberá jugar un papel central. Esto es cierto en lo que respecta tanto a la promoción de reformas políticas como a la movilización de recursos financieros para los deudores.

Lo más importante sigue siendo ayudar a que los países adopten una política que conduzca a un mayor crecimiento. Haría falta implantar políticas adecuadas en los diversos sectores de las economías de los países deudores mediante medidas como la liberalización del comercio, las reformas paraestatales, el desarrollo de los mercados financieros y la actuación del sector público, que contribuyan a aumentar el empleo y la productividad. El Banco Mundial tiene gran experiencia en estas áreas, y en muchos países ha contribuido notablemente a las reformas.

Sin embargo, además de asesorar y financiar estas reformas esenciales, el Banco Mundial debería prestar especial; atención a medidas que promuevan la confianza general en los programas

que promuevan la confianza general en los programas económicos que mejoren el clima de inversión y que fomenten la repatriación del capital evadido.

Con una política adecuada, los países podrían hacer grandes progresos para recuperar la confianza de los inversores. Además, liberalizando sus sectores financieros, los países deudores podrían ampliar el campo para las inversiones extranjeras, así como su capital nacional en el extranjero.

También hemos propuesto que el Banco Mundial amplíe sus préstamos regulados para apoyar la reducción voluntaria de la deuda. En concreto, hemos sugerido que destine una parte de los préstamos regulados de las naciones miembros a apoyar transacciones destinadas a reducir la deuda, procediendo de este modo a una nueva distribución de los recursos de capital de los que dispone actualmente el Banco Mundial. Estos fondos podrían utilizarse como contrapartida de las operaciones de intercambio de deuda por efectos públicos con un descuento importante sobre la deuda pendiente o para reponer las reservas en divisas después de una adquisición en efectivo.

Creemos que el Banco debería aplicar tipos de interés limitados en operaciones de apoyo a transacciones que impliquen reducciones importantes de la deuda. Este apoyo, que podría estructurarse de forma que la posición financiera del Banco quedara protegida, se realizaría según la necesidad y durante un periodo limitado de tiempo. Así, el Banco contribuiría a catalizar la actividad del mercado, lo cual reduciría los costes de los pagos de la deuda, mejoraría el crédito de los deudores y daría nuevo impulso al crecimiento.

El Banco Mundial, además de perseverar y ahondar en su esfuerzo por impulsar la reforma económica y reducir las cargas de la deuda, seguirá promoviendo lo que aún es un mecanismo clave para fomentar el crecimiento: la concesión de préstamos destinados a proyectos. Estos seguirán representando e1 75 por l00 de la totalidad de los préstamos concedidos. Abarcan una amplia gama de proyectos sectoriales y de desarrollo en los países prestatarios, y se destinan a la reconversión o rehabilitación de empresas ya existentes y a incrementar la capacidad productiva. Este tipo de préstamos ha servido para financiar proyectos estatales de desarrollo en los sectores agrario y rural, y para mejoras en el transporte, la educación, la industria, la energía, la salud y la alimentación, el agua y el alcantarillada, el desarrollo urbano y las telecomunicaciones. Estas transferencias de capital complementan, en menor escala, las ayudas del Banco destinadas a que los países puedan llevar a cabo reformas estructurales más amplias.

Este es, en mi opinión, un momento particularmente oportuno para iniciar una acción legislativa en apoyo de las actividades del Banco. A principios de abril, durante las reuniones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, hablé con los ministros de Economía y los gobernadores de los Bancos Centrales de casi todo el mundo. Me animó enormemente que varios grupos –el Grupo de los Siete, el Grupo de los Diez, y

de los Comités Interino y de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial– apoyaran ampliamente nuestras propuestas. El Comité Interino del FMI, que representa los puntos de vista de los Gobiernos tanto deudores como acreedores, acogió favorablemente las propuestas norteamericanas para reforzar la estrategia contra la deuda y pidió que "la Junta ejecutiva examinara urgentemente los temas y las acciones necesarias". En concreto, el Comité acordó que "el Fondo facilite a sus miembros recursos en cantidades adecuadas para acelerar la reducción de la deuda, reservando una parte de las adquisiciones de los miembros realizadas mediante disposiciones apoyadas por el Fondo".

Ahora, lo importante es que aprovechemos el estímulo de estas reuniones y demos los pasos necesarios para poner en práctica la estrategia reforzada contra la deuda. Esto significa que hay que garantizar que las instituciones internacionales a las que sé ha pedido que jueguen un papel preponderante dispongan de los recursos adecuados para llevar a cabo su misión.

Confío en que Estados Unidos tome la iniciativa en este proceso, financiando plenamente al Banco Mundial y a otras instituciones para el desarrollo. Los Bancos para el desarrollo regional jugarán también un papel importante en esta estrategia reforzada contra la deuda. Las operaciones de los Bancos de Desarrollo africano, asiático e interamericano complementan y apoyan las reformas políticas promovidas por el Banco Mundial y el FMI. A la vez que el Banco Mundial lucha por ampliar el conjunto de ajustes sectoriales y estructurales a los que van dirigidos sus préstamos, las instituciones regionales pueden contribuir a incrementar los incentivos a los países deudores para que pongan en práctica política que conduzcan a un crecimiento continuado y al restablecimiento económico.

En concreto, ahora que se ha acordado un aumento de capital, esperamos que el Banco de Desarrollo Interamericano emprenda programas de crédito que animen a sus prestatarios a adoptar políticas que contribuyan a su recuperación económica.

Medio ambiente

La deuda no es el único tema importante que requiere una iniciativa por parte de Estados Unidos y de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. El recalentamiento de la atmósfera y otros asuntos relacionados con el medio ambiente constituyen ahora una de las principales preocupaciones en el orden internacional. Los efectos adversos del cambio de clima y del deterioro de la capa de ozono van más allá de las fronteras nacionales. Estos temas tienen un carácter global y está claro que tenemos que cooperar para encontrar soluciones nuevas con las que hacerles frente más eficazmente.

Gracias, en gran medida, a los esfuerzos de Estados Unidos, el comunicado emitido por el Comité de Desarrollo el pasado 4 de abril informaba

que sus miembros habían destacado la importancia cada vez mayor de los temas ambientales y la necesidad de difundir puntualmente toda la información sobre medio ambiente que afecte a las operaciones del Banco. Además, el Comité acordó discutir en su próxima reunión los esfuerzos del Banco en apoyo del medio ambiente, incluyendo la integración en sus operaciones de las preocupaciones medioambientales y la adopción de medidas que aumenten el conocimiento público de las actividades del Banco Mundial relacionadas con el medio ambiente.

Para ahondar en este esfuerzo debemos estar dispuestos, no sólo a seguir insistiendo para que se examinen cuidadosamente estos temas, sino también a proporcionar el apoyo financiero necesario.

Ninguno de los temas relacionados con el medio ambiente ha despertado tanta preocupación general como el de la destrucción de los bosques tropicales. El Gobierno norteamericano está decidido a que los Bancos de Desarrollo Multilateral adopten políticas y mecanismos que incluyan medidas de protección cuando analicen proyectos que pudieran ir en perjuicio de estos bosques y de otros ecosistemas frágiles. Hemos dado varios pasos para aumentar la sensibilización internacional frente a la importancia de este problema y para conseguir un apoyo mayor de las medidas encaminadas a proteger todos los ecosistemas que puedan verse amenazados por los proyectos y los programas de desarrollo.

En abril del año pasado, el Departamento del Tesoro norteamericano publicó su propia normativa para la evaluación de los proyectos de los Bancos de Desarrollo Multilateral que afectasen a los bosques tropicales. Esta normativa, apoyada por más de cincuenta grupos norteamericanos en defensa del medio ambiente, se puso inmediatamente a disposición de los directivos y el personal del Banco Mundial y de los Bancos de Desarrollo regionales. También fue discutida, durante una reunión *ad hoc* de expertos en temas de medio ambiente, celebrada en París en mayo del 88 bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (QCDE). Hemos dado los pasos necesarios para asegurar que vuelva a ser analizada durante una reunión complementaria del Comité de Ayuda de la OCDE que se celebrará el próximo mes de junio en París.

Otras iniciativas

Hemos hecho públicas, además, las normas norteamericanas para la evaluación de los proyectos de los Bancos de Desarrollo Multilateral que pudieran ir en perjuicio de las zonas húmedas y las sabanas al sur del Sahara y ahora estamos trabajando con el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales y, otras organizaciones en favor del medio ambiente para completar una normativa sobre la protección de importantes zonas marítimas como los arrecifes de coral y bancos de algas.

Además, el Departamento del Tesoro ha organizado un grupo de trabajo extraoficial en colaboración con Greenpeace para ayudarnos a desarrollar medidas más eficaces que fomenten la lucha coordinada contra las

plagas. Se está organizando también otro grupo para que nos ayude a hacer frente a temas relacionados con la utilización adecuada y la conservación de la energía. Confío en que en nuestro próximo informe podamos dar más información sobre los progresos realizados en estas importantes áreas.

Evaluación del impacto sobre el medio ambiente

Es de importancia vital que en los Bancos de Desarrollo Multilateral y en los países prestatarios se establezcan los procedimientos adecuados para la evaluación del impacto sobre el medio ambiente. También es absolutamente necesario que los Bancos de Desarrollo Multilateral faciliten al público información sobre el medio ambiente antes de que intervenga la Junta. Durante la reunión anual del Banco Mundial celebrada en Berlín en septiembre del año pasado, ya hablé de la importancia que tenían los temas del medio ambiente. En marzo de este año escribí una carta al presidente Conable explicando lo importante que era para nosotros facilitar el acceso a la información y que el Banco actuara con más rapidez en este campo. Hace unas semanas manifestamos ante el Comité de Desarrollo del Banco, Mundial la importancia que tiene el actuar con rapidez. He recomendado a mis colegas de otros países desarrollados que apoyen estas iniciativas, y en los próximos meses presionaremos para llegar a un acuerdo internacional sobre los procedimientos apropiados.

Nuestra eficacia será mayor si podemos conseguir el apoyo internacional respecto a la implantación de métodos de evaluación del impacto sobre el medio ambiente y para facilitar el acceso a la información, y si colaboramos con nuestros colegas de otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en la determinación de procedimientos aceptables para todos los países.

Necesitamos concentrar nuestros esfuerzos en hacer realidad los cambios que consideramos importantes en el ámbito de los Bancos de Desarrollo Multilateral y en los países destinatarios de los fondos de éstos.

Tenemos nuestras reservas respecto a la legislación que regule la aplicación de los procedimientos del Acta para la Política Nacional del Medio Ambiente (National Environmental Policy Act-NEPA) a los votos norteamericanos en los Bancos.

La extensión del NEPA haría que nuestra atención se centrara no en la reforma de los procedimientos de los BDM, que es donde se tiene que centrar, sino en los procedimientos internos del Gobierno norteamericano. También nos preocupa que la extensión del NEPA pudiera considerarse un planteamiento unilateral de Estados Unidos, lo cual generaría una oposición a nuestras propuestas y frenaría nuestros esfuerzos para promover la reforma. Por otro lado, yo apoyaría enérgicamente toda iniciativa que trate de desarrollar unos procedimientos adecuados en los BDM. Tales

procedimientos podrían basarse en otros ya establecidos en los países miembros o aceptados por organizaciones internacionales.

Otros intereses norteamericanos en los BDM

Creo que el apoyo de Estados Unidos a los Bancos de Desarrollo Multilateral está más que justificado si tenemos en cuenta las razones de la deuda internacional y del medio ambiente que acabo de citar. Sin embargo, puesto que los intereses de Estados Unidos en estas organizaciones se extienden a muchas áreas, creo necesario analizar, aunque sea resumidamente, otras dimensiones del interés de Estados Unidos en establecer una base sólida para los BDM.

En primer lugar, estos Bancos apoyan nuestros intereses geopolíticos y estratégicos. Los BDM prestan dinero a países que tienen una importancia estratégica para Estados Unidos, corno Turquía, Filipinas y México. Su intervención conduce a una mayor cooperación en diversos frentes, como, por ejemplo, el control de la emigración a nivel internacional y la promoción de la democracia y los derechos humanos.

En segundo lugar, los BDM cumplen el amplio objetivo económico norteamericano de fomentar el crecimiento de un sistema económico y financiero libre, abierto y estable, animando y apoyando a los países en desarrollo a que liberalicen su comercio y el movimiento de capitales, incluyendo una mayor dependencia del sector privado y una política de precios de libre mercado.

En tercer lugar, los BDM defienden el interés norteamericano por mejorar la calidad de vida de la población, empobrecida de las naciones en vías de desarrollo. A través de sus ventanillas de préstamos blandos sobre todo, estos Bancos facilitan fondos que se destinan a programas sociales y generalmente fomentan el crecimiento económico y la productividad en los países en vías de desarrollo.

Por último, una economía en crecimiento en los países en vías de desarrollo favorece directamente a la economía de Estados Unidos: contribuye al aumento del empleo en Estados Unidos mediante un aumento de las exportaciones. Subrayaré este punto para resaltar la importancia que esto tiene para la economía norteamericana.

Agricultura

El sector agrícola es un claro ejemplo. Seis de cada diez habitantes en los países en vías de desarrollo dependen para su sustento de la agricultura y de empleos relacionados con ella. Por consiguiente, la forma más directa de aumentar los ingresos en estos países es ayudar a la agricultura. De hecho, los BDM son una fuente esencial de recursos para la financiación de proyectos y el asesoramiento técnico en este

sector clave. En general, la mayoría de los préstamos de los BDM –aproximadamente un 25 por 100, cuota mayor que la de cualquier otro sector– se destinan al sector agrícola.

En los países más pobres, hasta un 60 por 100 de los ingresos se destina a la alimentación y a mejorar la calidad de la dieta alimenticia, lo que casi siempre significa más proteínas animales en la dieta. La producción de una mayor cantidad de proteínas animales exige a su vez más cereales y soja –que los agricultores norteamericanos producen con rendimientos mucho mayores que los agricultores del resto del mundo–. De hecho, la producción de uno de cada cuatro acres de cultivo en Estados Unidos entra en los mercados de exportación, creando cerca de un millón de puestos de trabajo agrícolas. Aproximadamente el 40 por 100 de las exportaciones agrícolas norteamericanas se dirige a los países en vías de desarrollo. Por consiguiente, el nivel de vida en el Tercer Mundo, donde las dietas alimenticias tienen amplias posibilidades de mejorarse, jugará un papel mayor que cualquier otro factor a la hora de determinar el estancamiento o el crecimiento de la agricultura norteamericana.

Los recientes resultados de la economía de Corea del Sur sirven para ilustrar el potencial de crecimiento de las exportaciones norteamericanas. Desde 1982, el consumo per cápita de los productos ganaderos aumentó de 18 a 25 kilos al año, es decir, en un 39 por 100, lo cual es mucho si se compara con e1 consumo relativamente uniforme en Estados Unidos y en Europa.

En el período comprendido entre 1980 y 1987 se doblaron las exportaciones norteamericanas de cereales y de soja a Corea. Respecto a esto, es importante destacar que los BDM jugaron un papel esencial en el éxito económico de Corea: los créditos de los BDM a Corea ascendieron a un total de 8.700 millones de dólares.

Tecnología de la información

Un sector cuya importancia es cada vez mayor para el desarrollo en todos los países es la tecnología de la información: En cuestión de unas décadas, los ordenadores y el *software* y los nuevos métodos de telecomunicaciones –transmisión vía satélite y cables de fibra óptica– que conectan los ordenadores, el teléfono y la televisión se han hecho esenciales para los Gobiernos y el comercio del mundo industrializado.

Pero el valor de la tecnología de la información puede ser incalculable para la investigación agronómica, los servicios sanitarios y otras actividades tradicionales de desarrollo. La utilización adecuada de estas tecnologías puede contribuir a que las economías funcionen de manera mucho más eficiente. La microelectrónica, por ejemplo, puede contribuir a que los países utilicen mejor la energía eléctrica y así limitar los costes de capital, y el proceso por ordenador de la información, económica aumenta su exactitud y utilidad para el crecimiento y desarrollo de múltiples sectores.

Los BDM pueden jugar un papel crítico en el acceso a 1a tecnología de la información de los países en vías de desarrollo. De hecho, creemos que ésta es un área en la qué los BDM, y en particular el Banco Mundial, pueden jugar un papel importante.

El reforzar la capacidad tecnológica de los países en desarrollo no sólo interesa a estos países, sino que también sirve a los intereses de Estados Unidos. Una economía en desarrollo, más productiva, significa un mercado cada vez mayor para las exportaciones norteamericanas. Y además, Estados Unidos es el líder mundial en este sector. A medida que los países en vías de desarrollo crecen y sus compras de equipo informático y *software* para la tecnología de la información aumentan, los fabricantes norteamericanos deberían tener cuidado de controlar este mercado. En lo últimos años, las exportaciones norteamericanas de ordenadores y equipo informático a empresas de países en vías de desarrollo se han disparado. Corea pasó de importar 161 millones de dólares en 1984 a 489 millones de dólares en 1988, lo que representa un aumento del 300 por 100; y México pasó de 338 millones de dólares a 602 millones, un incremento de casi el 180 por 100; en un período en el que su capacidad importadora se ha visto gravemente reducida.

Contratos norteamericanos

En este contexto es útil destacar que los contratos empresariales que resulten de los proyectos de los BDM representan un beneficio directo y tangible que procede de la participación norteamericana en estos Bancos. Estos contratos se componen de tres elementos interrelacionados. En primer lugar están las ventajas que se derivan directamente de las facilidades de financiación que dan los BDM. El año pasado, las empresas norteamericanas firmaron a través de los BDM contratos por un valor aproximado de 1,9 millones de dólares. Este valor es comparable con los gastos que está previsto destinar en el presupuesto norteamericano a los BDM, y cuya media está en torno a los 1,3 millones de dólares anuales. En segundo lugar, como los BDM sólo financian parcialmente los proyectos, existen otras formas de obtención de fondos para proyectos procedentes de fuentes de financiación no incluidas en los BDM.

Por último, los contactos de negocios establecidos a través de la participación de las empresas norteamericanas en los concursos cuando compiten por proyectos de los BDM son, a su vez, fuentes de nuevos negocios. Así, por ejemplo, las empresas norteamericanas de ingeniería y construcción Morrison-Knudsen y ECI Internacional, especializadas en proveer material educativo y de formación profesional, han enviado cartas al Congreso resaltando que los contactos establecidos gracias a un proyecto de los BDM son útiles para otros negocios no relacionados con ellos. En definitiva, los proyectos de los BDM son un nexo importante para el desarrollo de las exportaciones norteamericanas.

Para poder ayudar a las empresas norteamericanas a competir en los concursos de los BDM, la nueva ley Comercial precisó el nombramiento de secretarios comerciales asignados a cada uno de los directores ejecutivos norteamericanos de los BDM. El Departamento del Tesoro está estudiando estos nombramientos con los representantes de la administración internacional de comercio y el servicio extranjero y comercial. Se piensa que en un futuro próximo quedarán cubiertas los puestos de los Bancos asiáticos y africanos. Además, el Tesoro está, trabajando con 1os BDM para mejorar la calidad y la rapidez de la información relativa a la adjudicación de los contratos de los BDM.

Compartir la carga

Afortunadamente, la carga que representa la financiación de estas instituciones queda compartida entre todos los países miembros. Por consiguiente, los intereses norteamericanos en los países en vías de desarrollo pueden ser mantenidos a través de estas instituciones sin que Estados Unidos soporte toda la carga. Esto es de particular relevancia durante los períodos de restricciones presupuestarias estrictas.

En la actualidad poseemos un 34,5 par 104 del capital del Banco Interamericano de Desarrollo. Nuestra participación en los demás Bancos es mucho menor. En los últimos años, la participación en estas instituciones de otros países donantes –incluidos algunos países en vías de desarrollo– ha aumentado proporcionalmente más que la de Estados Unidos, y sus economías respectivas han crecido y han prosperado. Esto es particularmente importante para las operaciones de concesión de créditos de los BDM en las que todas las contribuciones son enteramente devueltas.

Respecto a sus operaciones crediticias de mercado, los BDM se apoyan en las garantías del capital exigible de los países miembros para obtener fondos de los mercados de capital privado. Por consiguiente, la mayoría de los préstamos de los BDM son financiados con un desembolso en efectivo relativamente pequeño por parte de los BDM miembros y tienen unos costes rentables en comparación con las ayudas económicas bilaterales norteamericanas.

En el año fiscal 1988, Estados Unidos proporcionó 3.100 millones de dólares en ayudas económicas internacionales (Ayudas al Desarrollo y Fondo de Ayuda Económica) a 75 países, sin contar Israel, España y algunos otros países con altos niveles de renta. Estos países recibieron ayuda de Estados Unidos para establecer una cooperación más intensa y aumentar nuestros intereses a través de una mayor estabilidad política, económica y militar en el Tercer Mundo. Estos mismos países recibieron una ayuda adicional de los BDM por importe de 18.000 millones de dólares, pero que para Estados Unidos supuso un coste de sólo 1200 millones de dólares del presupuesto.

Además, los BDM proporcionan una ayuda financiera y técnica considerable a países como Argentina, Brasil y México, cuya importancia geopolítica es notable para Estados Unidos. Los BDM prestaron en el año fiscal 1988 más de 5.000 millones de dólares a estos países.

Corporación Internacional de Finanzas

Como ya es sabido, se está cuestionando el apoyo norteamericano a la Corporación Internacional de Finanzas (CIF) debido a los déficit de nuestros planes de compra de acciones. En 1985 acordamos una ampliación de capital para la CIF por importe de 650 millones de dólares, pero sólo hemos sido capaces de pagar el 34 por 100 de las 175.162 acciones que tenemos asignadas (por un valor de 1.000 dólares cada una). Estamos en una situación crítica en la que tenemos que pagar nuestro capital atrasado para permitir que la CIF siga con un conjunto de actividades para el desarrollo del sector privado. De lo contrario nos arriesgamos a un serio debilitamiento de la buena marcha financiera de la institución y a la pérdida del predominio norteamericano en la misma. La. CIF es la rama del Banco Mundial que invierte fondos propios y concede préstamos a empresas; del sector privado de los países en vías de desarrollo. Opera sin garantía del Gobierno luego limita el papel de los Gobiernos en estos países. Cabe señalar que las inversiones con fondos propios y los préstamos de la CIF permiten a las empresas crecer sin que aumente su endeudamiento.

Ha sido un catalizador importante de fondos de inversión y en los últimos tiempos ha atraído por cada dólar que presta e invierte, 7,5 dólares de otras fuentes de capital. La CIF también juega un papel importante a la hora de asesorar a los Gobiernos respecto a cómo mejorar las condiciones de la inversión en sus propios países de estos Gobiernos. Ha contribuido al desarrollo de mercados de capital mediante su asesoría y sus inversiones: Este trabajo permite a los países generar la financiación de inversores institucionales e individuales, tanto extranjeros como internacionales, sin la intermediación de Bancos comerciales.

Conclusión

Me gustaría destacar una vez más el compromiso de la nueva Administración norteamericana con el problema de la deuda y el apoyo a los BDM. Estas instituciones son esenciales para avanzar en nuestro esfuerzo por reforzar la estrategia internacional contra el endeudamiento de las naciones del continente americano. Es de importancia crítica que financiemos plenamente la participación de Estados Unidos, con objeto de mantener el liderazgo norteamericano en temas relacionados con, la deuda y de asegurar que esta estrategia reforzada se implante:

Estas instituciones también defienden los intereses de Estados Unidos de muchas otras formas. Contamos con la ayuda de los BDM para la promoción de políticas que protejan la delicada atmósfera que todos compartimos. Dependemos del papel que ellos jueguen para promover nuestros intereses de seguridad y nuestras actividades humanitarias.

Además, el destino de las actividades de los BDM es importante para la economía norteamericana, ya que el éxito en la promoción de un desarrollo constante incrementará la demanda de los países en vías de desarrollo y reducirá la presión sobre el sistema financiero internacional. Por otra parte, creo que, en general, la implantación con éxito de los programas de los BDM contribuirá también a algo más: promover la paz y la democracia entre las naciones. No tengo palabras para explicar la importancia que concedo a esto.

Me doy perfecta cuenta de que, aun en las mejores circunstancias, el apoyar la ayuda extranjera nunca es una política popular. Ahora, en un momento de severos recortes en el presupuesto norteamericano, será aún más difícil. Pero apoyar la importante tarea de estas instituciones es, a mi juicio, imperativo.

Sobre la recuperación de la economía mexicana

Carlos Salinas de Gortari

A finales de los años sesenta, el incremento demográfico, el déficit comercial externo, la debilidad de los ingresos fiscales y el menor dinamismo agrícola señalaban el agotamiento del modelo seguido por México: sustitución de importaciones y protección industrial subsidiada. Por ello, vista en una perspectiva histórica, la década de los setenta, cuando se inicia el gran vuelco del entorno económico mundial, aparece como el intento por detener la que a final de cuentas resultaría ineludible: el abandono definitivo de una estrategia de desarrollo que no respondía ya a las circunstancias del país.

Por varios años se logró mantener el crecimiento de la economía y del empleo mediante subsidios ampliados a la actividad empresarial y una participación cada vez mayor del Estado en la producción directa de bienes y servicios. Para sostener los niveles de bienestar se recurrió al gasto público sin conceder una importancia suficiente a los límites de su financiamiento no inflacionario. Como resultado, se sucedieron etapas de recuperación con inflación seguidas por períodos de ajuste y estancamiento.

En la segunda mitad de la década pasada, el petróleo permitió una aceleración aún mayor de los gastos públicos y privados. A partir de los ingresos por exportación esperadas a futuro, el país recurrió al endeudamiento externo cuantioso. A principios de los ochenta, al no materializarse las perspectivas optimistas anticipadas, el país cayó en una emergencia.

Al inicio de la presente Administración, la situación económica y social era dramática y desalentadora. Las condiciones internas y externas se habían tornado súbitamente críticas. Nuestras instituciones vivieron una de sus más duras pruebas. A los desequilibrios estructurales, acumulados a lo largo de muchos años, se añadían los problemas de la deuda, un sector público sin recursos para hacer frente a. su servicio, un entorno internacional adverso como nunca antes: altas tasas externas de interés, baja actividad económica mundial, barreras a las exportaciones de los países en desarrollo y suspensión abrupta de los flujos financieros del exterior.

Carlos Salinas de Gortari es el actual presidente de México.

Recobrar nuestra soberanía monetaria, recomponer nuestros mercados financieros, encontrar orden y disciplina en la economía, iniciar el cambio estructural del aparato productivo, todo ello en 1a protección más amplia de las libertades, en la paz social y con instituciones renovadas, constituyeron las tareas de un liderazgo prudente, firme, perseverante y conciliador. En los hechos está la prueba del legado del presidente Miguel de la Madrid: no ceder a la popularidad efímera de medidas espectaculares, menos aún caer en la fácil postergación de responsabilidades, sino entregarse con patriotismo al interés profundo de la nación. Los grandes avances para corregir los desequilibrios fiscales, precisar la intervención estatal en la economía, apoyar el quehacer público en lo estratégico y prioritario, impulsar la política social del Estado, racionalizar la protección comercial, fortalecer las finanzas de las empresas, darle un giro exportador al aparato productivo, todo ello está dejando bases sólidas para la construcción de una economía más fuerte y también más justa.

Durante estos años, sociedad y Gobierno han llevado adelante un esfuerzo solidario, tenaz, con una continuidad de propósitos y una congruencia de acciones ejemplares para horas de incertidumbre, de presión y de crisis. Ciertamente, las condiciones que sufrió el país en los últimos años no permitieron la solución de nuestros problemas al ritmo que hubiera sido deseable. Adversidades externas y perturbaciones internas afectaron la economía en varios momentos durante el proceso de reordenación y de cambio.

Pero en la actualidad, en el marcó de la planeación democrática, los acuerdos sociales están permitiendo culminar la obra económica del presente Gobierno y hacer evidente la magnitud de la tarea de saneamiento y reconstrucción que ya se ha realizado. Sin los firmes avances que resultan de más de cinco años de esfuerzo sostenido, el abatimiento real de la inflación que estamos ya observando no hubiera sido posible.

Durante la próxima década encontraremos en el entorno mundial restricciones y oportunidades. Está hoy en marcha una revolución tecnológica de enorme alcance que compacta las distancias y los tiempos, trastoca las demandas de materias primas y mano de obra, promueve una nueva división internacional del trabajo e impone nuevos imperativos de competencia y calidad. Previsiblemente, la sobreoferta actual en el mercado internacional del petróleo no se absorberá sino hasta bien entrada la década de los noventa. La acumulación de desequilibrios financieros y comerciales entre los países más grandes ha presionado los mercados; la desviación de los flujos de crédito, el alza consecuente de las tasas de interés y las prácticas proteccionistas han limitado la participación de los países en desarrollo en los nuevos flujos de la economía mundial. Debe revertirse esta situación.

Ante todo esto hemos propuesto una nueva estrategia de desarrollo económico, moderna, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades y las aspiraciones de nuestro pueblo: Para ello propongo consolidar el abatimiento de la inflación e impedir su resurgimiento.

Propongo recuperar el crecimiento sostenido de la actividad económica y de la generación de empleo y asimismo una mejoría gradual de los salarios reales y de la distribución del ingreso.

Afirmo, con la plena convicción que da la vivencia directa y a veces angustiosa de los problemas, que mi primer compromiso en materia de política económica es la erradicación de la inflación, es decir, su abatimiento a un nivel semejante al de los países desarrollados.

A diferencia de otros países, México, como sociedad, ha descartado la posibilidad de convivir con la inflación. No puede aceptarse porque concentra el ingreso, desestimula la inversión, propicia la especulación, diluye el valor y se demerita la función de nuestra moneda. La inflación desestabiliza los precios reales de los bienes, acorta el horizonte del quehacer económico e imposibilita la planeación de las actividades. En un entorno inflacionario, la actividad productiva se vuelve ineficiente, la economía se inhibe y se atrofia, el futuro se torna incierto y la misma convivencia social se deteriora. Hoy existe consenso en el país: a la par de consolidar el abatimiento de la inflación, la recuperación de un crecimiento sostenido sobre bases justas sólo será posible manteniendo la estabilidad de precios.

Volver a crecer es el imperativo económico de la década de los noventa. Volveremos a crecer a una tasa promedio que duplique la del incremento de la población, porque el crecimiento es una necesidad ineludible para crear un millón de empleos al año que corresponden a los nuevos demandantes de trabajo. También volveremos a crecer para disponer de bases materiales en la difusión del bienestar y la distribución del ingreso.

El reto no es sólo salir de la recesión. Estoy convencido de que existe un considerable crecimiento latente en la economía mexicana, en el empuje de la población, en las nuevas dinámicas regionales, en el surgimiento de nuevas oportunidades y en el despliegue de nuevas iniciativas. El estancamiento no es el estado natural de nuestra economía. Los mexicanos rechazamos la fatalidad del demérito de nuestra vida económica. Tenemos la capacidad, voluntad y la fuerza para poder revertirlo.

En los próximos años, varios serán los motores del crecimiento sostenido: la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

La inversión privada desempeñará sin duda un papel fundamental por varias razones: por la prioridad que tiene en la estrategia de desarrollo el crecimiento de las manufacturas y las exportaciones, ámbito por excelencia para la iniciativa de los particulares, incluidos los pequeños y medianos empresarios; también por la considerable salud y fortaleza financiera actual de los grandes grupos que multiplican su capacidad para emprender nuevos proyectos.

Las exportaciones no petroleras serán un factor permanente y primordial en el crecimiento de nuestra producción. Ello constituye un rasgo definitorio de la nueva estrategia de desarrollo en México. Es una necesidad para evitar que eventuales desequilibrios en la balanza de pagos se

tornen en restricción al crecimiento. Constituye también una garantía de mayor eficiencia en nuestra producción y de mayor calidad en nuestros productos.

La inversión pública será clave en la recuperación del crecimiento no por su monto, sino por su canalización estratégica hacia la ampliación de la infraestructura básica del país; por esto definirá el ritmo posible de la expansión global de la economía. Si nos hemos propuesto recuperar sólo una tasa moderada de crecimiento al inició de esta nueva Administración es en cierta medida porque una meta más ambiciosa significaría el surgimiento de cuellos de botella internos por falta de infraestructura y, con ello, presiones inflacionistas de nueva naturaleza.

Finalmente, el crecimiento del empleo y el indispensable fortalecimiento del poder adquisitivo de los salarios significará una expansión del mercado interno, sobre todo de los bienes de consumo masivo.

No hay contradicción entre el fomento a las exportaciones y la atención al mercado doméstico; tampoco hay sustitución entre inversión pública e inversión privada. Hay una profunda lógica de complementariedad entre estos ámbitos: La nueva estrategia económica usará los instrumentos disponibles de política fiscal, monetaria, comercial y de gasto público para articular en forma armónica estos componentes fundamentales de la demanda nacional; para adaptarse con flexibilidad a las cambiantes circunstancias; para evitar desequilibrios macroeconómicos o sectoriales, y para garantizar así la permanencia de un crecimiento moderado con estabilidad de precios.

La acción económica se desarrollará en cuatro grandes ámbitos: financiamiento del desarrollo, mayor profundidad en los cambios estructurales, ampliación prioritaria de la infraestructura y modernización de nuestros sectores productivos:

El financiamiento del desarrollo es pieza clave de la nueva estrategia económica. En materia de deuda externa, partiremos de los avances claros que hasta ahora se han derivado de una estrategia firme de negociación: se resolvió primero la crisis de liquidez, se reestructuró el perfil de pagos, se introdujeron cláusulas de contingencia y se registró recientemente un cambio cualitativo en la aceptación explícita de quitas del principal. La posición de México es ahora, sin duda, más sólida. El endeudamiento neto del país se ha reducido en estos años. El reordenamiento económico interno que ya hemos realizado da fuerza y autoridad para enfrentar, con firmeza y talento, una nueva etapa de negociación con nuestros acreedores internacionales.

La deuda externa

Propongo como meta, como meta central en materia de deuda externa, quitas del principal y reducción del pago de intereses. La recuperación de México así lo reclama. Tenemos que capturar de manera generalizada el descuenta del mercado secundario, donde se determina el verdadero valor

de nuestra deuda externa. Para lograr lo anterior realizamos, como primer paso, una firme negociación con la Banca internacional, con los organismos multilaterales, con los Gobiernos de los países industrializados. De su actitud y respuesta dependerán los pasos siguientes. En forma corresponsable profundizaremos el diálogo con los demás países deudores. Los pagos deberán adecuarse al entorno internacional y subordinarse al crecimiento económico interno. Si no crecemos por causa del peso de la deuda, no pagamos. Mi compromiso es elevar el bienestar del pueblo de México; ya se llegó al límite del sacrificio interno. Volveremos a crecer para elevar el bienestar de todos los mexicanos.

Reconozcamos también con seriedad que si no seguirnos resolviendo nuestros problemas estructurales internos, tampoco podremos duraderamente volver a crecer. Tuvimos problemas antes de endeudarnos; seguiremos teniéndolos cuando hayamos superado la actual restricción de la deuda. Antes, ahora y después la solución no viene de afuera, sino depende de nosotros mismos, de nuestras propuestas de acción, de nuestra capacidad colectiva para ejecutarlas. El debate sobre el desarrollo económico de México no se reduce a la cuestión de la deuda, como pretenden algunos partidos de la oposición. En el profuso discurso sobre el tema que encontramos en sus plataformas hay que poner en evidencia no sólo la búsqueda demagógica de una ventaja ante la opinión pública, no sólo la frivolidad de los llamamientos dramáticos sin razones ni proyectos, sino la renuncia política al debate serio sobre el destino de la economía nacional.

Ante el problema de la deuda externa no proponemos fórmulas irresponsables de confrontación o de efectividad pasajera. Pero sí obtendremos, mediante la negociación firme, soluciones de carácter permanente. Abatiremos la transferencia neta de recursos al exterior para así aplicar el ahorro doméstico a la inversión productiva en el marco de nuestra nueva estrategia de desarrollo.

En materia interna, mi propuesta es doble: modernización del sistema financiero nacional y estricto mantenimiento del equilibrio en las finanzas gubernamentales, lo cual conlleva una significativa generación de ahorro por el propio sector público.

El sistema financiero, en todas sus modalidades, instituciones e instrumentos, enfrenta la gran tarea de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional y de canalizarlo con eficacia y oportunidad hacia el proceso productivo. En el cumplimiento de esta responsabilidad, mi compromiso es asegurar condiciones macroeconómicas estables, aplicar políticas monetarias congruentes y, manteniendo la mixtura actual de las formas de propiedad, modernizar el marco jurídico y regulador de todos los intermediarios financieros.

El realismo será criterio de las políticas que inciden en el desempeño del sistema financiero. El tipo de cambio se mantendrá en el nivel adecuado para fomentar permanentemente las exportaciones y evitar inestabilidad en los precios. Las tasas de interés, junto con la seguridad de un manejo honesto y escrupuloso de los recursos depositados, permitirán crecientes montos de ahorro en moneda nacional y en el sistema financie-

ro doméstico. Mediante una intermediación más eficiente se propiciarán menores diferencias entre las tasas de interés activas y las pasivas y una mejor distribución sectorial y regional de los créditos. Los subsidios financieros sólo beneficiarán a sectores de muy alta prioridad social.

La Banca tiene un claro propósito de servicio a la nación. Por ello debe actuar con eficiencia, buscando el punto de equilibrio entre competencia y cooperación. La garantía de absoluta seguridad y privacía patrimonial para el ahorrador y la regulación de la oferta global de crédito a la economía requieren de una supervisión normativa por parte de la autoridad. Pero es preciso lograr que el ejercicio de la norma no devenga en rigideces innecesarias o degenere en burocratismo. Para ello, estableceremos un mejor balance entre las regulaciones requeridas por las razones de control global y de política monetaria, con la autonomía de gestión y la flexibilidad de respuesta indispensables para un sistema ágil y eficiente. Hay que limitar la regulación a la protección de los ahorros y la solidez de las carteras y no a la instrumentación específica de las operaciones de crédito. La Banca mexicana, la institución financiera más importante del país, debe poder ampliar sus actividades, como lo están haciendo los Bancos de otros países, en el servicio, el financiamiento, la capitalización y la reestructuración de las actividades productivas.

Revisaremos con objetividad y visión estratégica la función de la Banca de desarrollo y de los fondos y fideicomisos de fomento y el lugar que ocupa en la actual estructura institucional del sistema financiero. Las funciones que puedan ser atendidas con provecho por la red operativa de la Banca nacionalizada no deberán contar con estructuras administrativas redundantes en la Banca de desarrollo. Articularemos mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios: las compañías de seguros, las uniones de crédito, las afianzadoras y las arrendadoras. Revisaremos a fondo el marco regulador del mercado de valores para ampliar su funcionamiento sobre bases sanas y proteger los intereses del público inversionista. Evitaremos abusos, proliferación de prácticas especulativas y riesgos innecesarios. Nuestro sistema financiero debe acompañar e impulsar los cambios que marcan la estrategia de desarrollo.

El sector público no puede gastar permanentemente más de lo que ingresa en su erario. Por lo mismo, es indispensable que los precios y tarifas del sector público no impliquen niveles de subsidio que pongan en peligro la obtención del balance fiscal, pero que, al mismo tiempo, no limiten la competitividad del aparato productivo. Los subsidios deben ser realmente selectivos y sólo pueden continuar concediéndose mediante regías claras que aseguren su eficiencia y transparencia.

La política fiscal debe generar ingresos públicos suficientes para el sano desempeño de las actividades gubernamentales, evitando sesgos indeseables en las decisiones económicas por motivos puramente fiscales, pero garantizando que personas y empresas en condiciones iguales paguen lo mismo y que el que tiene más, pague más.

Para asegurar eficacia y equidad en materia fiscal necesitamos ampliar las bases gravables y reducir las tasas impositivas, dar el jalón que se requiere en materia de simplificación fiscal, avanzar en el combate efectivo contra 1a evasión y revisar el sistema de coordinación entre el Gobierno federal, los Estados y los municipios.

Consolidaré la campaña contra la evasión fiscal. Promoveré el cumplimiento voluntario y evitaré las estrategias persecutorias. Aplicaré la Ley con toda firmeza en los casos de evasión que se detecten. Propongo avanzar hacia un sistema más integral de coordinación fiscal: revisar las fórmulas de distribución de las participaciones para que reflejen la realidad económica de cada región, fortalecer los tributos locales para dar vigencia plena al municipalismo moderno y alentar la eficiencia administrativa de las entidades federativas y de los municipios mediante estímulos directos a su recaudación.

El segundo ámbito de nuestra política económica se refiere a la irreversibilidad de los cambios estructurales en marcha: la redefinición del sector público, la apertura hacia el exterior y la descentralización de la actividad económica.

La cabal atención de las áreas estratégicas y prioritarias encargadas al Estado, en un marco de estricto control del gasto público, requiere ahondar en la racionalización del aparato productivo gubernamental. Debemos concluir la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias que desvían el ahorro del sector público. La existencia de una empresa pública deficitaria, dedicada a actividades de poca trascendencia, difícilmente puede justificarse si al mismo tiempo es insuficiente la atención del Estado a otros rubros de mayor prioridad social.

Las empresas estratégicas y prioritarias reclaman lo mejor del esfuerzo y de la dedicación de los servidores públicos. La empresa pública es y seguirá siendo pieza fundamental de nuestro desarrollo. Es necesario sanearla y además fortalecerla mediante una dirección honesta y capaz, con el concurso de sus trabajadores y con el apoyo del Gobierno federal, para enfrentar los retos de la modernización, del cambio tecnológico y de la competencia externa.

Consolidaremos la apertura de nuestro comercio con el exterior y promoveremos la inversión extranjera directa. La apertura de la economía a la competencia externa es un hecho irreversible. Sólo se harán los ajustes particulares que dicten las circunstancias. Se mantendrá un tipo de cambio realista que otorgue un grado de protección adecuado a los productores nacionales. El éxito empresarial dejará de depender de rentas derivadas de la protección excesiva, de subsidios injustificados o de salarios inadecuados, y se basará, como los propios empresarios lo han propuesto, en la productividad y la capacidad para organizar la producción y el comercio. Para ello se crearán condiciones de infraestructura, acceso a insumos, disponibilidad de tecnología, regulaciones simples, carga tributaria, y crédito, en términos similares a los que prevalecen en el exterior.

En una economía más abierta al comercio internacional la inversión extranjera debe desempeñar un, papel más positivo. Puede contribuir de

manera decisiva a la creación de empleos, a la modernización tecnológica y a la apertura de nuevos mercados de exportación. Puede además aportar un complemento significativo al ahorro nacional. La mayor competencia de las importaciones potenciales evita que empresas transnacionales puedan obtener utilidades extraordinarias en el mercado doméstico. Somos un país maduro, con la capacidad intelectual, jurídica y económica para asimilar mayores flujos de inversión extranjera en provecho de todos los mexicanos, sin comprometer soberanía y libertades de acción. Por ello promoveremos medidas para alentar la inversión extranjera con criterios de selectividad que apoyen los objetivos de nuestra estrategia económica.

La centralización administrativa de decisiones y la concentración geográfica de actividades son escollos para el desarrollo nacional; superarlos es parte fundamental de la estrategia de cambio estructural. Necesitamos dar un nuevo impulso sobre la base de lo ya realizado: eliminar trámites, innecesarios que antes se realizaban en la capital del país y ahora se repiten en los Estados soberanos; también, como contraparte de la mayor apertura comercial, eliminar regulaciones internas que ahora resultan innecesarias para garantizar condiciones de competencia. La menor reglamentación, la mayor capacidad de decisión de los Estados y municipios, el compromiso descentralizador del Gobierno federal y las nuevas orientaciones del desarrollo permitirán un mayor desenvolvimiento del talento productivo de los mexicanos a lo largo de todo el territorio nacional.

El tercer ámbito de esta política económica se refiere a la dotación de infraestructura, particularmente en materia de comunicaciones, transportes y energéticos. La infraestructura física y, también en gran medida, los insumos básicos que provee el Estado constituyen el factor que define la velocidad del proceso de modernización. Sin un sistema de comunicaciones y transportes eficaz, sin un abasto de energía suficiente y de calidad no es posible plantear con seriedad el funcionamiento eficiente de nuestro aparato productivo y distributivo.

Sin desconocer los importantes avances alcanzados en los últimos años en el área de comunicaciones y transportes, he escuchado algunos de los más fuertes reclamos de la sociedad por la insuficiencia o la baja calidad del servicio. La combinación de alzas de precios y malos servicios justifican la legítima irritación del consumidor.

Es necesario mantener la prioridad en la modernización integral de los ferrocarriles, apoyada en una Administración eficiente y con la activa participación de los trabajadores; concentrar, en el corto plazo, esfuerzos para la conservación de la vía y el equipo, para la agilización de las operaciones, para el mayor aprovechamiento de la infraestructura y del equipo existente, y para proporcionar un mejor servicio a los usuarios y, en el mediano plazo, emprender un proyecto de gran visión que incluya vías dobles, electrificación, enlaces transversales y todas las adecuaciones apropiadas a los ferrocarriles del siglo XXI.

Emprenderemos la gran modernización de la red carretera, dándole carácter prioritario en la inversión pública y buscando su complemento en

la participación de los particulares y de los Estados de la federación. En materia de autotransporte habrá que modernizar el actual esquema de regulación mediante el diálogo entre autoridades, proveedores del servicio y usuarios para eliminar las trabas que dificultan servicios como el suburbano, el turístico y el desplazamiento de las cargas para él comercio exterior. Nuestros puertos también habrán de modernizarse en su operación, infraestructura y equipamiento para ser un eslabón eficiente de la cadena del transporte.

La modernidad es impensable sin telecomunicaciones e informática. Impulsaremos el crecimiento acelerado de Teléfonos de México para adaptarlo a la demanda efectiva, mejorando su calidad y profundizando la participación de los trabajadores en el uso óptimo de las tecnologías actuales, creando oportunidades adicionales de participación entre los particulares ante la enorme cantidad de recursos de inversión que requerirá su indispensable expansión. Revisaremos las normas legales para adecuarlas a la dinámica tecnológica de las servicios que regulan. Avanzaremos hacia la total digitalización de la red de microondas y promoveremos el mejor uso de nuestros satélites. En este sector, la industria deberá aprovechar las nuevas oportunidades de un mercado interno de gran expansión.

En materia energética, manteniendo la propiedad y el control por el Estado que establece la Constitución, debemos asegurar la disponibilidad que exige el crecimiento y promover un uso más eficiente. Para ello mantendremos un cuidadoso balance entre la adecuada operación de las plantas, la diversificación de fuentes generadoras, los nuevos esquemas de financiamiento y una política de precios estable y de largo plazo que induzca ahorros en el consumo. Definiremos una política explícita en materia de petroquímica por la concurrencia de los sectores público y privado y por su capacidad estratégica de fomento de ramas industriales hacia abajo.

El cuarto ámbito de nuestra política económica abarca la modernización productiva. En materia industrial mantendremos claridad, estabilidad y permanencia en las políticas como condición indispensable de certeza para quienes asumen un riesgo. Daremos prioridad a la creación del entorno y de la infraestructura necesarios para la industria. Las medidas de fomento con carácter sectorial que sean indispensables se basarán en esquemas de concertación, en acuerdos claros y en mecanismos de evaluación rigurosos para mantener la coherencia y la capacidad transformadora de una política industrial exitosa. Apoyaremos de manera destacada las pequeñas y medianas empresas.

Impulsaremos la ampliación y el mejoramiento en la formación de recursos humanos. Promoveremos firmemente los vínculos entre la investigación aplicada, el desarrollo tecnológico y el aparato productivo como medio para encontrar respuesta a las demandas específicas de la industria y también para movilizar mayores recursos. En esta área enfrentamos un reto formidable. Daremos pasos firmes para poder superarlo.

El reto económico es volver a crecer, pero no a cualquier coste. Se trata en lo fundamental de definir colectivamente cómo, a qué velocidad y para qué fines será ese crecimiento. El reto es asegurar que sus bases sean sanas y fuertes, que su ritmo sea moderado para que pueda sostenerse y que este crecimiento se traduzca en desarrollo, en mayor bienestar, en más participación, en más libertades y, sin duda, en más justicia.

Hoy, la demanda generalizada en las ciudades, en las fábricas, en los ejidos, en las agrupaciones de la comunidad es de más participación en las tareas generales de desarrollo, de mayores espacios y mejores oportunidades en las que cada mexicano, en la organización de sus intereses y demandas, encuentre la responsabilidad de sumarse á la tarea de modernizar a México. Ser parte activa y digna de este proceso resume el reclamo democrático para la hora presente.

Ya pasaron las épocas en que el desarrollo económico podía depender de un actor único. Ya pasaron las épocas en que se hacía del Estado el instrumento de solución a todos y cada uno de los problemas de la economía y de la sociedad. Hoy, si queremos una economía eficiente y un Estado democráticamente fuerte tenemos que asumir a plenitud la responsabilidad que a cada uno de los grupos y actores sociales nos corresponde en la construcción de una economía próspera.

Esto no es nuevo ni exclusivo de México. Hemos asistido al agotamiento mundial de un estilo de desarrollo que hacía de los Estados el motor único de los sistemas económicos. Hoy la mayor parte de los Estados enfrenta los dilemas que surgen entre las restricciones que impone una vida económica cada vez más compleja y su obligación de satisfacer el desarrollo social de los pueblos. Con frecuencia, el dilema deriva de la falta de claridad en las responsabilidades del Estado. En muchos casos, también se complica por la existencia de aparatos gubernamentales demasiado amplios, confusos en su papel social, inadaptados frente a la naturaleza y la escala de los problemas contemporáneos. Frente al imperativo, hoy acrecentado por la inestabilidad mundial, de defender soberanía e independencia, los Estados nacionales están obligados a revisar estructuras, redefinir modalidades de actuación económica y establecer con mayor claridad las orientaciones que habrán de seguir.

En México contamos con un gran proyecto nacional que está establecido en la Constitución de 1917. Sin embargo, al evaluar la dirección del desarrollo económico, solemos caer con frecuencia en visiones parciales, casi siempre vinculadas al régimen de propiedad y al alcance de la intervención estatal en la economía. Por esa vía las posiciones se confrontan: unos, más preocupados por el problema de la justicia, proponen mayor intervención estatal; otros, más preocupados por la eficiencia, proponen la acción exclusiva de los particulares.

Nuestro texto constitucional es muy claro al definir el régimen de propiedad y al precisar el papel concurrente, en las tareas del desarrollo, que corresponde a los sectores público, privado y social de la economía. Nuestra Constitución es muy clara cuando vincula los propósitos económicos con los otros fines fundamentales de nuestro proyecto nacional: la

defensa de la soberanía, la garantía de derechos sociales y de justicia, así como el fortalecimiento de la democracia.

En nuestra Constitución, los fines económicos no dominan a los fines sociales y políticos, sino que los tres se complementan. En México no habrá desarrollo sin un, sector público capaz de orientarlo. En México el desarrollo exige, a su vez, de una amplia y eficaz participación del sector privado, y de una contribución eficiente de un sector social bien estructurado.

Desde esta posición básica nos hemos adaptado a los cambios en las relaciones económicas con el exterior, al cambio tecnológico y al cambio demográfico y urbano que ha ocurrido en nuestro país. Jamás nos hemos planteado que el Estado prescinda de su función de contribuir al desarrollo social. Siempre hemos afirmado un Estado al servicio de las mayorías. La política económica y la estrategia de desarrollo son instrumentos; no debemos confundirlos con los fines de la nación establecidos en la Constitución. La redefinición del quehacer económico del sector público no es un repliegue ni cesión de espacios que correspondan al Estado. Es asignación de responsabilidades, establecimiento de reglas claras y principio de eficiencia.

Redefinir la presencia del Estado no es sinónimo de privatizar; significa fortalecer a toda la sociedad civil: Por eso, nuestro Estado moderno no privatiza las actividades económicas, más bien las incorpora al todo social. Así articula el quehacer de los particulares en la tarea nacional. Claro que se abren nuevas oportunidades al sector privado, pero sobre todo es un estímulo a que canalice sus ahorros e inversiones en el país. Además, abre espacios a las organizaciones sociales. Traspasar el control de créditos, seguros o fertilizantes a las organizaciones de productores en el campo no es debilitar al Estado ni privatizar la economía, sino fortalecer las organizaciones sociales. Promover industrias rurales en lugar de que el Estado paternalista supla la iniciativa de los productores es fortalecer la sociedad civil. En esta transformación hay que reconocer que en 1a sociedad civil existen intereses encontrados; me propongo promover su armonización con el propósito esencial de fortalecer el nivel de vida de los que menos tienen.

La responsabilidad del Estado moderno consiste en orientar la energía y la vitalidad social hacia un desarrollo que nos permita un manejo soberano y racional de nuestros recursos naturales; una distribución equilibrada de las actividades en el territorio; avances tecnológicos y productivos que den sustento a una inserción eficiente en la economía mundial; una educación eficaz y moderna; satisfactores básicos para los ciudadanos y las familias; un empleo remunerado y, sobre todo, ampliar las oportunidades para poder elegir el tipo de vida que se desea.

Para ello, hay dos maneras de reorganizar una economía: imponer los cambios necesarios y propiciar que los cambios sucedan en la dirección prevista, con base en acuerdos y mediante la concertación. Este último es el camino que hemos elegido. Por ello, nuestra política mantiene la concertación como método y como sistema.

El Estado no suplantará a la sociedad, pero tampoco quedará supeditado a un liberalismo ingenuo que limite su capacidad de respuesta y de promoción. Los principios de la responsabilidad estatal en la economía están ya plasmados en nuestra Constitución. Los modos de participación estatal serán los que exija México hacia el siglo XXI para promover desarrollo y justicia.

Hay que subrayarlo: el Gobierno debe abocarse a la dotación de infraestructura, a la promoción del gasto social, a la plena atención de las empresas estratégicas que le señala el texto constitucional y a la de las prioritarias que le marca la ley o la estrategia de desarrollo adoptada a nivel nacional. El Gobierno debe hacerlo, cumpliendo a la vez sus metas de disciplina fiscal. En mi Administración hay y habrá siempre estricto control del gasto público porque lo contrario provocaría, de nueva cuenta, un desborde inflacionario.

No se defiende al Estado con la confusión: fantasiosa de que mientras más tenga es más fuerte, entre más corporativo sea, más generosos o más revolucionario. Hoy un Estado absorbente es un Estado débil y la debilidad económica del Estado no lo fortalece políticamente. De ese Estado esperaríamos sólo parálisis política. Estamos en la ofensiva de la modernización, reconociendo e1 papel constitucional e histórico del Estado y la complejidad del tejido social contemporáneo. Reconozcamos que los nuevos procesos productivos, las nuevas tecnologías, la nueva riqueza social no se logran ni con la estatización burocrática ni con la irresponsabilidad neoliberal. También reconozcamos que no tenemos otra opción: sacamos adelante con éxito a la economía nacional, o los impactos sociales adversos se magnificarán y perderemos el lugar que ocupamos en el concierto mundial, que tanto trabajo nos ha costado defender y que ha sido vital para apoyar nuestro desarrollo interno.

La modernización de México es total; abarca la política, la sociedad, la cultura y la economía. He señalado la nueva relación que propongo entre el Estado y la sociedad, en el ámbito de la política y de la cultura, y en las relaciones internacionales. Para ello es inevitable consolidar la redefinición de relaciones entre el Gobierno y la sociedad en el campo económico.

La rectoría estatal promueve decididamente una nueva y dinámica asociación para el desarrollo con las particulares, con los empresarios, con los grupos del sector social, en el campo y en la ciudad. El Estado será el promotor de la producción y la distribución de riqueza; no para supeditar el poder político ni sus responsabilidades históricas ante unos cuantos, mucho menos para enriquecer a unos pocos: Su propósito es claro: lograr la fortaleza productiva que genera empleo, elevar el salario e incrementar el bienestar, en especial el de los más desfavorecidos.

La apertura de nuevos espacios en la vida política de la nación y la satisfacción de reclamos sociales de empleó, seguridad colectiva y de bienestar suponen una nueva base de sustento material que conseguiremos mediante la superación de nuestro reto económico. Hago una amplia convocatoria a reanudar con paso firme, disciplina y perseverancia tanta

individual como colectiva el proceso de inversión y desarrollo en México. Convoco a trabajadores organizados, agrupaciones de campesinos, pequeños propietarios. Convoco, en especial, a: los empresarios mexicanos –pequeños, medianos y grandes–, cuya responsabilidad y capacidad en el proceso de inversión es indiscutible.

Una nueva cultura empresarial

La modernización económica exige empresarios que cumplan con una función social de alta complejidad técnica, que combine adecuadamente los recursos productivos; que adapten sus decisiones de producción, organización, administración, contabilidad, mercados y tecnologías; que mejoren sus relaciones laborales, sin lo cual la producción no es posible. La función empresarial debe modernizarse para alcanzar altos niveles de eficiencia productiva y social; atestiguamos ya avances indiscutibles en esta dirección, y esto es válido tanto para la empresa privada como para la pública y la del sector social. Si la sociedad reconoce esta necesidad, si las condiciones nos obligan a desarrollarla, debemos acompañar esta responsabilidad del empresario con la valoración y el reconocimiento social de su función productiva.

Tenemos un proyecto económico que se fortalece con la decisión del empresariado nacional de invertir a largo plazo. Un saldo positivo de la crisis ha sido la remodelación de la cultura empresarial, que abandonando esquemas superados de especulación y de protección, está dispuesto a enfrentar los retos internos y externos de la modernidad económica. Sin la participación comprometida de los empresarios es imposible consolidar la base productiva de la nación.

Apoyaré firmemente al empresariado mexicano que manifieste una renovada cultura industrial. Apoyaré con la fuerza de mi Gobierno a los empresarios comprometidos con la nueva estrategia de inserción a las corrientes mundiales de tecnología y comercio porque, en el competitivo mundo actual, no son sólo las empresas las que exportan, sino e1 país entero. Es necesario establecer una alianza estratégica con los particulares para la creación de consorcios empresariales exportadores de cobertura mundial, en la cual el Estado desempeñaría su función de apoyo tanto a la comercialización como a la investigación y apertura de nuevos mercados. Ni Estado que subsidie ni Estado subsidiario: Estado promotor y firme aliado de las empresas mexicanas en la batalla por el comercio mundial. Los empresarios en esta nueva estrategia exportadora tomarán riesgos, les garantizo seguridad en sus personas y en sus bienes.

A los trabajadores del campo y de la ciudad ratifico la alianza histórica del Estado, pero renovada, para elevar sus ingresos, alentar sus organizaciones o sindicatos y fortalecer su capacidad de participación en el proceso de cambio. La participación de los trabajadores en la modernización exige diálogo sobre los cambios inevitables en sus fuentes de empleo, capacitación para las nuevas tecnologías y sentido de servicio a

cambio de mejoría en sus salarios reales, mayores oportunidades de avance, más empleos y elevación de su bienestar. Sin la concertación con los trabajadores no podremos realizar por la vía armónica la modernización industrial que reclama México.

La organización y el compromiso de los trabajadores han sido un elemento decisivo para garantizar el crecimiento de la economía mexicana. En los últimos años está ocurriendo una profunda mejoría en los niveles de productividad de la mano de obra que ha permitido al país competir, cada vez con más éxito, en muy diversos campos de la producción y los servicios, en condiciones equiparables, o mejores, en cuanto a calidad del trabajo, que la de numerosos países desarrollados.

No hay crecimiento económico sin la participación de grupos sociales, como tampoco hay desarrollo justo y equilibrado sin la dirección y orientación de un Estado revolucionario, comprometido y al servicio de los mexicanos. No hagamos de estas nuevas realidades ni políticas de abandono ni llamados a etapas ya superadas de nuestra historia. Llamemos, convoquemos a todos para terminar con la inflación; con todo desorden e imprecisión en las responsabilidades y en los medios; con la indisciplina en el gasto público; con la economía especulativa; con la ilusión neopopulista o la claudicación neoliberal; con los mitos intervencionistas del Estado o los que de todo lo culpan.

Tenemos la fortaleza para orientar las transformaciones de fondo en nuestro aparato productivo, y competir exitosamente en el exterior y en el interior. El mexicano es capaz; su dedicación y su forma de producir es tan amplia como la del mejor; su orgullo está firmemente fundado en sus grandes logros y en la superación de los obstáculos y retos que se le han presentado.

Por necesidad interna de crecimiento y salud económica; por responsabilidad presente y futura de ser parte y no víctima de la transformación mundial; por la defensa soberana y la fortaleza de la identidad mexicana, el camino al desarrollo económico mediante la apertura, la competencia y la incursión decidida en los mercados exteriores es una prioridad de interés general. Nuestro papel está ahí, irremediablemente, entre las grandes naciones del mundo.

El endeudamiento externo de Latinoamérica

Carlos Andrés Pérez

Seis años después de haberse iniciado la crisis de la deuda, los problemas del endeudamiento externo se han convertido en el más formidable obstáculo para la recuperación de los países en desarrollo.

En el curso de estos años, América Latina ha realizado un esfuerzo extraordinario para ajustar sus economías dentro de las reglas fijadas por el sistema financiero internacional. Sin embargo, el problema no sólo subsiste, sino que se agrava peligrosamente.

Los dirigentes democráticos de América Latina han propuesto un diálogo político para buscar de común acuerdo soluciones de fondo, ante una actitud de indiferencia de las países industrializados, mientras se agota la paciencia de las mayorías ciudadanas en nuestros pueblos, sometidos al estancamiento económico y a tensiones sociales cada vez más agudas.

La situación reviste características dramáticas. Un continente con inmenso potencial de crecimiento padece alta inflación y aguda profundización de la pobreza. A nadie escapan las grandes turbulencias que amenazan a la democracia latinoamericana.

Se hace urgente, inaplazable, la apertura de canales para una solución permanente. Nadie hará por nosotros, los latinoamericanos, lo que nos toca hacer por nosotros mismos.

Los esfuerzos de ajuste han sido inútiles. Hoy, nuestros países deben mucho más que hace seis años. La deuda ha crecido de 300.000 millones de dólares en 1982 a más de 400.000 millones en 1988. Los flujos de recursos financieros hacia América Latina han desaparecido. Entre tanto, América Latina ha transferido a los países industrializados más de 150.000 millones de dólares, suma superior a un promedio anual del 4 por 100 de su producto interno bruto.

El Banco Mundial, en su último informe anual sobre la deuda, señaló que, tras cinco años de crisis, "...el crédito de los países deudores se ha continuado deteriorando persistentemente, porque ningún país envuelto en procesos de refinanciamiento ha visto mejorar significativamente sus

---

Carlos Andrés Pérez fue presidente de Venezuela entre 1974 y 1979. Reelegido en diciembre último, tomó posesión el 2 de febrero.

tasas relevantes de endeudamiento". Los portavoces oficiales del Deutsche Bank –el principal Banco de Alemania federal– apuntaban recientemente que "...la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo no ha mejorado, lo cual ha traído serias consecuencias para los países deudores y para la economía mundial. La incapacidad de los deudores para pagar y la exclusión de América Latina del progreso económico mundial no son viables en el largo plazo".

Manifestaciones similares se hacen en círculos académicos de Estados Unidos y Europa, y recientemente en los sectores políticos y financieros privados, de los propios países industrializados.

El agravamiento del malestar económico de América Latina se expresa en alta inflación, colapso de la inversión y una significativa caída del ingreso real para la vasta mayoría de la población. Si se excluye a Brasil, el producto de ingreso *per cápita* latinoamericano experimentó otra importante disminución en el período 1984-87 tras la severa recesión de 1982-83. Lo que quiere decir que los costosos sacrificios realizados para equilibrar nuestras economías no han rendido frutos, y la inflación continúa acelerándose en la mayoría de los países como consecuencia de la excesiva carga fiscal que constituye el servicio de la deuda externa. Por si fuera poco, el crecimiento y el progreso tecnológicos se han visto comprometidos, porque no alcanza la tasa de formación de capital, que ha caído a los niveles más bajos de toda la posguerra.

Para los cuatro principales deudores latinoamericanos, que representan más de tres cuartas partes del total de la deuda, la situación ha sido dramática. México y Argentina continúan sufriendo serias reducciones en su producto *per cápita*. Brasil y Venezuela crecieron marginalmente, pero con una tendencia al estancamiento.

En el caso de Brasil, tras un fuerte crecimiento en 1986, debido a la gran expansión de la demanda que causó el Plan Cruzado ese año, el principal deudor latinoamericano vio colapsar su balanza de pagos y sus reservas internacionales, obligado a instrumentar políticas restrictivas en 1987 y a declarar la moratoria. Su renegociación reciente sólo ha permitido financiar la cancelación de los intereses atrasados de la moratoria, pero no ha resuelto el problema del financiamiento de la inversión en el mediano y largo plazo.

México, pese a los inmensos esfuerzos realizados y a la cooperación de Estados Unidos, no ha logrado superar la crisis. A la persistente disminución del producto *per cápita*, se une la aceleración de la inflación y la caída de los salarios reales. Las macrodevaluaciones y la disminución del gasto público, de inversión y social, liberaron recursos sólo para continuar el elevado servicio de la deuda, que representa una transferencia neta al exterior de casi el 40 por 100 de las exportaciones de ese país.

En Argentina y Venezuela, a pesar del repunte en el crecimiento que experimentaron en 1986, la norma del período 1984-87 fue de estancamiento para ambas economías. A la marcada desaceleración del crecimiento en 1987, se sumó el escalamiento de la inflación en ambos países, que dio al traste con los objetivos del Plan Austral en Argentina y terminó

con la tradicional estabilidad de precios que había mantenido la economía venezolana.

En la raíz de este penoso comportamiento de los principales deudores de América Latina está esencialmente la masiva transferencia de recursos al exterior. Como se sabe, estos cuatro países han estado transfiriendo en términos netos, en servicio de la deuda, más del treinta y cinco por ciento de sus exportaciones entre 1984 y 1987. El caso de Venezuela es particularmente extraordinario. Mi país ha dedicado más del cincuenta por ciento de sus exportaciones al servicio de la deuda, incluyendo más de 5.000 millones de dólares de amortización neta, sin haber conseguido ningún descuento por esos pagos netos de capital. Tampoco, pese a este comportamiento, Venezuela ha conseguido acceso a las fuentes de crédito internacional.

Para los deudores medianos y pequeños, la situación no es menos dramática. Colombia, considerada por la Banca como un país de prudentes manejas financieros, vio aumentar sustancialmente sus pagos netos al exterior en 1987, y se ha visto obligada a endurecer su posición, en solicitud de dinero fresco. Perú, que pudo crecer en los dos primeros años del Gobierno de Alan García, gracias a una política expansionista tradicional y a un servicio limitado de la deuda, disminuyó drásticamente su dinamismo y se aceleró la inflación a causa de la debilidad de su sector externo. Las más recientes medidas adoptadas para enfrentar el colapso económico han provocado grave situación de orden público. En cinco países pequeños –Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y República Dominicana–, con economías en proceso de desintegración a causa de la carga de la deuda, su servicio ha provocado moratorias totales o parciales desde hace más de un año.

En síntesis, la carga de la deuda se ha tornado intolerable para todos los países de América Latina.

Este panorama de descomposición económica debe llamar a la reflexión a los líderes de América Latina, con el propósito de diseñar una nueva estrategia que reduzca la pesada carga de la deuda en nuestro Continente y permita enfrentar con éxito el reto del desarrollo en la década de los noventa. Se hace por lo demás indispensable una amplia cooperación internacional, si es que sinceramente se quiere salvaguardar y fortalecer el incipiente proceso democrático latinoamericano. De hecho, en la reunión de presidentes de Acapulco ya se inició este proceso de reflexión, que se profundizó en octubre pasado, en la reunión de presidentes en Uruguay, para las acciones correspondientes a que haya lugar.

La nueva estrategia

Este círculo perverso es consecuencia del manejo de la deuda, caracterizado por producir altísimas transferencias negativas de recursos reales a1 exterior, que disminuyen el ingreso *per cápita* y reducen drásticamente la inversión, indispensable para restablecer el crecimiento económico. Por

otra parte, las agotadoras e ineficientes renegociaciones periódicas no han provisto nuevos recursos financieros y han sido obstáculo para el avance de políticas que favorezcan los cambios estructurales que requieren nuestras economías.

Una nueva estrategia para atender en forma permanente el problema de la deuda debe enfrentar esta contradicción y reducir sustancialmente la transferencia de recursos al exterior, al mismo tiempo que crear mecanismos que garanticen el flujo de nuevos recursos, sin la constante recurrencia a los procesos de reestructuración. Y como contrapartida indispensable, los Gobiernos de América Latina deben comprometerse a realizar una administración económica y financiera disciplinada, con la adopción de políticas que impidan el mal uso de los recursos, para lo cual no puede objetarse la participación de organismos internacionales.

Lo positivo de esta ya insostenible situación es que el reconocido fracaso de la estrategia actual ha estimulado la aparición de una serie de propuestas alternativas, cuyo enfoque más global apunta a proponer respuestas integrales que lleven a su solución permanente. La característica común a estas propuestas globales es el énfasis en una reducción sustancial de la deuda y de la carga de su servicio. Prestigiosas personalidades de los sectores político, financiero y académico de los países industrializados, incluyendo a los señores Henri Kissinger, Senador Bill Bradley, Saburo Okita y el banquero James Robinson; entre otros, han adelantado diversos planes y propuestas con estos objetivos de largo plazo. Ahora la UNCTAD se suma a este clamor mundial. Lamentablemente, estos planteamientos no han sido discutidos a causa de las indefiniciones políticas, tanto en e1 Norte como en el Sur.

Un buen ejemplo de lo que podría hacerse en materia de deuda con estos planes globales, de contar con la voluntad política para llevarlos a cabo, lo constituyen las distintas propuestas que plantean la creación de una agencia multilateral para el manejo de la deuda.

Aunque las propuestas difieren en los detalles, la idea es simple y factible. La agencia se encargaría de comprar a descuento la deuda bancaria comercial de los países en desarrollo. Los Bancos recibirían en pago bonos sin riesgo a largo plazo, emitidos por el organismo, que pagarían una tasa de interés normal. El descuento con que se compraría la deuda le permitiría a la agencia disminuir sustancialmente los intereses cobrables a los países deudores, así como extender indefinidamente, en principio, los plazos de amortización.

Generalmente se argumenta que un descuento tan grande (cuarenta o cincuenta por ciento) implicaría una pérdida insoportable para los Bancos. A esto se agrega el "peligra moral" de una reducción indiscriminada de deuda para países que se sobreendeudaron irresponsablemente. Se plantean también las dificultades de instrumentación.

A decir verdad, estos argumentos son poco sostenibles. En primer lugar, las pérdidas bancarias ya son un hecho real, reflejado en el descuento que el mercado secundario determina para la deuda de los países en desarrollo y en el aumento sustancial de reservas de capital, que los propios

bancos han acumulado para protegerse contra la incobrabilidad de esa deuda. Por lo demás, una parte importante del sobreendeudamiento no fue producto de la "irresponsabilidad" de los países, sino de los golpes externos que sufrieron a fines de los setenta, incluyendo la extraordinaria alza en las tasas de interés mundiales a consecuencia de las políticas monetarias instrumentadas en los países industrializados. Pero aparte de lo estéril de asignar responsabilidad por los errores del pasado, es innegable que la reducción de las transferencias negativas de recursos permitirá a los países en desarrollo, y a América Latina en particular, aumentar el crecimiento, la inversión y sus importaciones, lo cual revertirá beneficiosamente en los sectores productivos de los propios países industrializados. Finalmente, los problemas de instrumentación se resuelven en la práctica cuando se tiene la voluntad política para ello.

En todo caso, cualquiera que sea la solución que se adopte, será necesario que los países latinoamericanos definan un marco de negociación a partir del cual se puedan entablar con los acreedores negociaciones diferentes a las que han tenido lugar hasta ahora. Que adapte el servicio de la deuda a las capacidades reales de pago de cada país, relacionándolas con un porcentaje razonable del producto nacional o de los ingresos por concepto de exportaciones.

De igual manera tendrán que tratarse en forma interrelacionada los problemas de la deuda, el comercio y el financiamiento. No es viable continuar atendiendo el servicio de la deuda en ausencia de la financiación para llevar adelante planes de desarrollo indispensables para promover el bienestar de nuestros pueblos. La participación de los Gobiernos de los países acreedores y el diálogo entre éstos y los países deudores será indispensable en cualquier esquema de negociación que se adopte. La deuda es un problema fundamentalmente político y así debe ser considerado. Es preciso romper el dique de la deuda y abrir cauce a las inversiones de los países industrializados. Es indispensable liberar la capacidad creadora de la iniciativa privada de los empresarios y trabajadores latinoamericanos. Enfrentemos el desafío de transformar esta crisis en una oportunidad para el progreso de América Latina.

Mirando hacia el futuro

La clave del éxito en la solución de esta verdadera calamidad que es la deuda externa reside en el objetivo final, en la búsqueda, por medio de una sincera concertación, de un proyecto de cooperación capaz de alcanzar la ambicionada meta de reanudar el desarrollo.

En este mundo marcado por la interdependencia no es posible actuar en aislamiento sin tomar en cuenta las acciones del resto de los actores del sistema internacional. Tampoco es suficiente ponernos de acuerdo entre nosotros para intensificar las esfuerzos de integración si no contamos con la participación de industrias líderes en materia tecnológica, para alcanzar los niveles de calidad que los centros industriales demandan.

He propuesto la concertación entre los sindicatos, el sector privado y el Gobierno para vencer la crisis. También propongo la concertación para desterrar de una vez para siempre el problema de la deuda. Deudores y acreedores, Bancos e instituciones financieras y privadas deben trabajar concertadamente para alcanzar la solución al problema. A mi juicio, debernos hoy iniciar una nueva era: la de la concertación internacional.

El ambiente mundial no puede ser más propicio para la concertación. La Banca ha logrado impedir un caos financiero reduciendo su vulnerabilidad frente a la deuda. Los países de América Latina han aprendido a trabajar con la Banca internacional, pero están convencidos que es necesario aplicar un nuevo enfoque al problema de la deuda, toda vez que sus pueblos ya no soportan más la miseria y el hambre. Los Gobiernos de los países industrializados se están dando cuenta que no es posible el crecimiento y la prosperidad si no se resuelve el problema de la deuda externa, que abra de nuevo los mercados de los países en desarrollo a sus crecientes requerimientos de expansión, producción y empleo. Por último, una década de crisis ha convencido a los países en desarrollo que de nada vale adoptar posiciones aislacionistas o de confrontación en un mundo interdependiente.

La concertación, sin embargo, requiere laboriosos esfuerzos. Estamos dando apenas el primer paso. El camino por recorrer es largo y está lleno de obstáculos que se derivan de diferencias de enfoque, de cultura y de visión del mundo. Por ello es necesario que además de estudiar los planteamientos de fondo, busquemos también los mecanismos para continuar este diálogo.

Una vez acordada la base organizativa podríamos enriquecer el proceso de concertación, fortaleciendo nuestra visión conjunta del problema, tal y como ocurrió hace casi cincuenta años con dos trascendentales iniciativas: el Plan Marshall y el apoyo a lo que después sería conocido por la historia como el Orden de Bretton Woods. En ambos casos se establecieron instancias que permitieron a todos los actores conocerse plenamente y aprender a trabajar mancomunadamente. Los resultados no pudieron ser más elocuentes para la paz y el bienestar del mundo. Se hace menester renovar esos esfuerzos y actualizarlos. Este es hoy nuestro reto: organizarnos para trabajar concertadamente en aras del desarrollo y del bienestar del hemisferio, que debe ser indivisible.

El tiempo está maduro para definiciones políticas que resuelvan en forma permanente la crisis de la deuda. La responsabilidad de impulsar soluciones definitivas recae por igual sobre Estados Unidos, los demás países industrializados y América Latina. Hasta ahora, la estrategia vigente, apoyada en el trato individual de cada país deudor, ha significado un severo coste social y económico a nuestro continente. Cada país ha terminado enfrentado a un formidable cartel de acreedores que ha hecho prevalecer sus esquemas y sus intereses.

Ha llegado la hora de buscar intensamente un compromiso unitario definitivo entre los países industrializados y los latinoamericanos para propiciar las iniciativas que permitan impulsar un plan global integral que

ponga fin al círculo vicioso de la deuda y el estancamiento. Que enfrente los desafíos de América Latina, que ya existían antes de 1980 y existirán después de resolver el problema de la deuda, si no asumimos plenamente la responsabilidad de poner la casa en orden, promoviendo las transformaciones que demanda el reconocimiento de nuestras propias culpas, para ocupar la posición que nos corresponde en el mundo contemporáneo y consolidar el proceso democrático, en un ámbito de orden y ejercicio responsable de la libertad.

El problema de la deuda exterior latinoamericana

Mariano Rubio

Sin duda, el problema de la deuda exterior de los países en vías de desarrollo constituye, en el momento presente, una de las amenazas más graves que penden sobre el sistema económico internacional, cuyo agravamiento o falta de solución podría llevar, en el futuro, a serias consecuencias negativas tanto de carácter económico como social y político.

Por un lado, la ausencia de una solución eficaz y duradera a este problema derivaría, básicamente, en un empeoramiento de las ya precarias condiciones de vida de los países deudores. En efecto, el elevado monto de la deuda exterior, en relación a las rentas nacionales de estos países implica, que éstos tengan que efectuar continuamente una reducción del gasto en sus economías para liberar recursos que, transferidos al exterior, sirvan para atender el pago del principal y el servicio de la deuda. Y bien es sabido que la reducción del gasto recae, en buena parte, sobre la inversión, por lo que las posibilidades de crecimiento futuro, de mejora de los niveles de vida y de reducción del monto de la deuda en relación a la renta nacional son remotas.

Si la única opción para los países fuertemente endeudados es la de sacrificar una parte importante y creciente de su renta para atender el servicio de una deuda exterior elevada que –por su propia inercia– no tiende a reducirse suficientemente con el paso del tiempo, entonces es de esperar que surjan problemas sociales que reflejen la falta de esperanza de la población de estos países en abandonar su actual círculo vicioso de alta deuda exterior y bajo crecimiento interno. Problemas sociales que, sin duda, reducirán el avance de regímenes democráticos en los países mencionados, ante la incapacidad de encontrar una solución económica en el mercado de los vigentes sistemas políticos.

Sería equivocado, sin embargo, pensar que la demora en encontrar una solución al problema de la deuda exterior concentra los costes exclusivamente en los países deudores. Muy al contrario, estos costes se extenderán también al área de los países acreedores –los países industrializados– en forma de creciente inestabilidad financiera y menor demanda

---

Mariano Rubio es gobernador del Banco de España.

para sus exportaciones, además de llevar a un considerable aumento de las tensiones sociales y políticas en él contexto internacional.

Es, por tanto, de vital importancia encontrar una solución eficaz y definitiva al problema de la deuda exterior de los países en vías de desarrollo que restablezca un crecimiento sostenido y no inflacionario en estos países y que, simultáneamente, preserve la estabilidad financiera internacional. El presente artículo tiene por objeto abordar el problema de la deuda exterior de América Latina, área económica que constituye el grueso de dicho problema y que, por razones históricas y culturales, es objeto de especial atención desde el punto de vista español.

La primera sección del artículo sitúa el problema de la deuda exterior en su perspectiva histórica, mediante un sucinto análisis de sus orígenes y de los factores que contribuyeron a agravarlo, así como de las dimensiones actuales del problema en América Latina. En la segunda sección se examinan las diversas fases por las que ha atravesado la estrategia de solución del problema de la deuda exterior latinoamericana, identificando cuáles han sido los principales logros y carencias observados. A continuación, la sección tercera estudia cuáles deberían ser las bases sobre las que asentar una nueva estrategia dé solución del problema de la deuda exterior en América Latina –y a nivel mundial–, de forma que se consiga el doble objetivo de mantenimiento de la salud y estabilidad del sistema financiero internacional, por una parte, y de sólido relanzamiento del crecimiento en los países deudores, por otra.

El endeudamiento exterior en América Latina

Las intensas y amplias transformaciones, de carácter cuantitativo, y cualitativo experimentadas por el sistema económico internacional durante los últimos veinticinco años, han provocado la extraordinaria expansión dé la deuda exterior de los países en vías de desarrollo hasta alcanzar los preocupantes niveles actuales.

En estos momentos, la deuda exterior es, aproximadamente, de unos 1.300 miles de millones de dólares, lo que representa casi un 40 por 100 del Producto Interior Bruto conjunto de los países deudores. Por su parte, se estima que –anualmente– estos países deben transferir, por término medio, casi un 20 por 100 de las divisas procedentes de sus exportaciones de bienes y servicios para hacer frente a los pagos correspondiente al principal e intereses de la deuda exterior.

En el caso de América Latina, el problema de la deuda es todavía más agudo, ya que ésta constituye un 45 por 100 del Producto Interior Bruto de la región, y el servicio de la deuda alcanza actualmente algo más del 43 por 100 de sus exportaciones anuales. En conjunto, en América Latina se concentra una tercera parte de la deuda exterior mundial de los países en vías de desarrollo, así como los cuatro países del mundo con mayor deuda exterior: Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Aunque el comienzo de la crisis de la deuda exterior se sitúa oficialmente a mediados de 1982, los primeros problemas de acumulación de deuda exterior en América Latina se remontan a 1973. Como es sabido, la inesperada decisión de los países exportadores de petróleo de elevar considerablemente el precio de los crudos en 1973 llevó a una situación de fuerte déficit en los países importadores y de fuerte superávit en los mencionados países exportadores. De este modo, la colocación de los excedentes petrolíferos en los euromercados y otros intermediarios financieros internacionales aumentó considerablemente los pasivos de los Bancos privados internacionales que, con diligencia, se apresuraron a efectuar las tareas de reciclaje, concediendo préstamos a aquellos países con necesidades de financiación.

En América Latina, el activismo prestamista de los Bancos privados internacionales contribuyó a elevar notablemente las cotas de endeudamiento de los países importadores de petróleo. Al mismo tiempo, la puesta en práctica, por parte de los países exportadores de petróleo latinoamericanos, de políticas económicas de fuerte expansión de sus demandas, les llevó también a requerir préstamos de los Bancos internacionales, con la confianza que otorgaba tener amplias reservas naturales de un bien con precios internacionales elevados.

Ante esta abundancia de financiación exterior, los países latinoamericanos pudieron acomodar políticas de déficit público creciente, orientadas hacia la expansión del gasto corriente, sin que esto se tradujera con toda su amplitud en la aceleración de sus respectivas tasas de inflación nacionales. Políticas que, en muchos casos, causaron la sobrevaloración en términos reales de las monedas nacionales, lo que –a su vez– condujo a la puesta en práctica de políticas de sustitución de importaciones, impidiendo que se dieran las condiciones para una verdadera expansión diversificada de las exportaciones.

Cabe preguntarse, por tanto, qué razones impulsaron a los

Bancos privados a proseguir suministrando continuos y elevados volúmenes de fondos a los países deudores de América Latina, dadas las inadecuadas políticas económicas seguidas en muchos de aquéllos que, al fomentar el consumo público y privado, daban lugar a persistentes déficit exteriores y a continuas fugas de capitales privados al exterior.

La respuesta más plausible es que los Bancos colocaron su exceso de liquidez en los países deudores porque, a pesar de que éstos no llevaban a cabo políticas económicas adecuadas, el mantenimiento de los tipos de interés internacionales por debajo del crecimiento en valor nominal de sus precios de exportación hacía posible que los países deudores pudieran continuamente hacer frente, sin problemas, al pago del servicio de la deuda. De hecho, aunque la deuda exterior creció de forma significativa entre 1973 y 1980 en América Latina, la proporción de deuda exterior sobre las exportaciones se mantuvo prácticamente constante.

Esa situación, unida a las previsiones erróneamente optimistas de los Bancos acreedores respecto de la evolución económica futura de los países industrializados y a la falacia de que "un país no puede que-

brar", motivó el creciente flujo de nuevos fondos a América Latina hasta principios de los ochenta, con concentraciones de riesgos excesivas en muchos casos.

La situación anteriormente descrita contenía el germen de la inestabilidad. De este modo, cuando a principios de la década de los ochenta se produjo un empeoramiento del entorno económico internacional, estalló la crisis de la deuda y se dejaron sentir con toda nitidez los efectos negativos del mantenimiento prolongado de políticas económicas inadecuadas, en los países deudores.

Uno de los principales factores desencadenantes de la crisis de la deuda fue el importante aumento de los tipos de interés internacionales, como consecuencia de las políticas económicas llevadas a cabo por las países industrializados a comienzos de la década de los ochenta. Así, en los Estados Unidos, la expansión fiscal derivada del recorte de impuestos llevado a cabo por la Administración Reagan propició una política monetaria relativamente contractiva para conseguir reducir la tasa de inflación norteamericana, lo que provocó fuertes alzas de los tipos de interés y la apreciación del dólar en los mercados de cambios.

A su vez, la recesión inducida en los Estados Unidos por dichas medidas tuvo un efecto desfavorable en el resto de países industrializados, lo que llevó a todos` ellos a reducir su ritmo de importaciones. Ante esta situación desfavorable, los países deudores trataron de mantener sus –escasamente diversificados– ingresos por exportaciones aumentando la oferta de productos en los mercados mundiales, provocando la caída de los precios de las materias primas en dichos mercados y el empeoramiento de la relación real de intercambio de muchos países deudores dentro y fuera de América Latina.

De esta manera, el mayor coste de servicio de la deuda derivado del aumento de los tipos de interés, por un lado, y la menor capacidad relativa de pago de los países deudores derivada de la caída de sus exportaciones y del empeoramiento de su relación real de intercambio, por otro, hicieron que el problema de la deuda exterior aflorara rápida y dramáticamente. Problema que, en última instancia, tenía su raíz en las inadecuadas e insostenibles políticas económicas tradicionalmente aplicadas en buena parte de América Latina.

Con la declaración por parte de México, en el verano de 1982, de una moratoria unilateral en el pago del principal de los préstamos privados, el temor se apoderó de las Bancos acreedores, que interrumpieron drásticamente el suministro de nuevos préstamos a los países deudores, dando lugar a una crisis de liquidez en los mismos.

Estrategias seguidas frente al problema de la deuda exterior

Tras la crisis de la deuda mexicana, ésta se propagó a buena parte de los países de América Latina. Sin embargo, la crisis se interpretó, al principio, como una situación temporal de falta de liquidez. Para hacer frente a la misma y evitar repercusiones desfavorables en la estabilidad financiera internacional, el Gobierno norteamericano, el Fondo Monetario Internacional y los acreedores privados acordaron emplear una estrategia capaz de proporcionar a los países deudores la flexibilidad necesaria, para hacer frente al servicio de la deuda durante un período transitorio, a cambio de que éstos pusieran en marcha políticas de saneamiento de sus sectores exteriores. Se confiaba, por consiguiente, en que la combinación de procesos de renegociación de la deuda, suministro de nuevos fondos por parte de acreedores privados e instituciones oficiales, y decididas políticas de ajuste en los países endeudados, permitiría a estos últimos ganar tiempo hasta que el entorno internacional volviese a mejorar.

La negociación entre las distintas partes se demostró difícil desde el principio, si bien se descartaron de entrada las dos opciones extremas posibles: la condonación total o parcial de las deudas por parte de los acreedores y el repudio por parte de los deudores. Pareció ciertamente más viable establecer, en cambio, cauces mínimos de cooperación entre las instituciones acreedoras oficiales y privadas.

En defensa de la estrategia seguida hay que decir que, efectivamente, en el caso de América Latina no se produjo en esos años, por parte de ningún país deudor, un repudio de la deuda exterior, aunque en algún caso –como el de Perú– se llegara a limitar el pago del servicio de la deuda a un determinado porcentaje de las exportaciones. Por otra parte, también se mantuvieron –con la excepción de Perú– los vínculos formales con las instituciones financieras oficiales internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional. Por lo demás, un buen número de los principales países latinoamericanos firmaron los Acuerdos de Cartagena en 1984-85, en los que se solicitaba de forma genérica una solución negociada con los países acreedores que tuviera en cuenta las posibilidades y características de los países deudores, aceptando al propio tiempo el mareo institucional vigente y la continuidad de los compromisos de pago.

Por parte de los Gobiernos de los países acreedores se formalizó en el Club de París el eje de la negociación. A1 mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional –y a su nivel el Banco Mundial– asumieron la difícil y controvertida tarea de supervisar y coordinar el marco global del proceso, convirtiéndose el Fondo en organismo asesor y controlador básico de las propuestas de políticas de ajuste exigidas por los países e instituciones acreedoras, para llegar a nuevos acuerdos con los países deudores.

Finalmente, los Bancos e instituciones financieras privadas mantuvieron, en líneas generales, la vía formal de "sindicación" –ya iniciada en la fase anterior de concesión de créditos– como plataforma de negociación

y presión, tanto ante los países deudores como ante las restantes instituciones oficiales.

En este sentido es de destacar que, durante los dos años siguientes al inicio de la crisis, los procesos de reestructuración de deuda tuvieron vigencia anual. Un paso posterior, a partir de 1984, fueron los acuerdos de reestructuración plurianual de la deuda exterior, que pretendían facilitar los procesos de negociación, flexibilizar sus condiciones y reducir los costes de la deuda reestructurada. Sin embargo, si bien el método llegó a ser generalmente aceptado por todas las partes, los resultados pretendidos fueron menos sustanciales. De hecho, el logro más evidente –aparte de racionalizar mínimamente los procesos negociadores– fue mantener los vínculos financieros entre acreedores y deudores y aplazar la resolución de los problemas hasta tiempos más favorables. Asimismo, en este proceso se intensificó el papel del Fondo Monetario Internacional, siendo un requisito imprescindible para reestructurar la aceptación de sus términos de condicionalidad sobre las políticas económicas de los países deudores.

A pesar de todo lo anterior, la eficacia de la estrategia seguida para resolver el problema de la deuda quedó seriamente comprometida al fallar algunas de sus bases. El primer problema fue la falta de voluntad de los Bancos acreedores de continuar suministrando nuevos fondos. Si bien es cierto que hubo negociaciones globales concertadas mediante las cuales los Bancos privados acordaron conceder nuevos préstamos a los países deudores, también lo es que estos mismos Bancos trataron de asegurarse por otras vías la cancelación de parte de los préstamos existentes, así como la limitación de los créditos comerciales a los países deudores. Como resultado, la proporción de deuda exterior debida a acreedores privados cayó en América Latina del 85 por 100 en 1982 al 81 por 100 en 1985. En este contexto de caída de los préstamos netos a los países deudores latinoamericanos no es de extrañar que la deuda exterior se estabilizase en proporción al Producto Interior Bruto del área.

Simultáneamente, ante la necesidad de hacer frente a los renegociados –aunque todavía importantes– pagos en concepto de servicio de la deuda, los países deudores latinoamericanos se vieron forzados a mantener fuertes superávit de balanza comercial, año tras año, con los que financiar los pagos. Superávit que, en buena medida, se obtuvieron a partir de reducciones sustanciales de las tasas de inversión de los países afectados, dañando así su capacidad de crecimiento futura. No obstante, es cierto que no todos los países latinoamericanos aplicaron con la misma decisión e intensidad dichas políticas, siendo México el prototipo de país que llevó a cabo un ajuste intenso.

Finalmente, el optimismo inicial en la pronta solución del problema de la deuda latinoamericana se vio desmentido por el escaso efecto que la recuperación económica iniciada por los países industrializados a partir de 1983 tuvo en los precios internacionales de materias primas y en los tipos de interés. Los primeros continuaron sin experimentar subidas significativas al estar presionados a la baja por los deseos de los mismos países deudores de aumentar su oferta de materias primas para mejorar los in-

gresos por divisas y hacer frente al servicio de la deuda. Los segundos, aunque disminuyeron significativamente, todavía continuaron mostrando niveles superiores a los experimentados en los años setenta.

Puede decirse, por tanto, que la estrategia seguida en los primeros años, tras el comienzo de la crisis de 1a deuda en 1982, tuvo como efectos aparentes la estabilización del grado de endeudamiento de los países deudores y el incremento de los ingresos netos de los Bancos acreedores, que, de este modo, vieron mejorada su situación financiera. Sin embargo, esto no contribuyó a una mejora de la situación de los países deudores, que continuaban atrapados en una senda en la que la deuda exterior hacía inviable la asignación de recursos suficientes para elevar de forma sólida el crecimiento de sus economías.

Ante las dificultades persistentes para preservar el cumplimiento de los pagos por servicio de la deuda –que se limitaban en numerosos casos a satisfacer exclusivamente los intereses del principal de la deuda–, y a la vista de la débil y lenta mejoría económica de los países deudores, pudo constatarse que la situación exigía un replanteamiento sustancial para poder, de alguna forma, ser mínimamente sostenible a medio y largo plazo.

A la vista de todo ello, el Gobierno de Estados Unidos, por medio del secretario del Tesoro, James Baker, presentó en 1985 ante la Asamblea conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, celebrada en Seúl, una iniciativa de resolución global del problema de la deuda exterior; iniciativa que bajó la denominación de Plan Baker definió la estrategia básica durante el período 1985-88.

El núcleo de dicha propuesta se centró en los siguientes puntos: en primer lugar se reconoció que sólo una combinación de crecimiento económico y reformas estructurales de los países deudores podía permitir la resolución definitiva del problema, siempre y cuando se mantuviera la continuidad de unos flujos de financiación netos mínimos a dichos países por parte de los acreedores externos. En segundo lugar se hizo hincapié en el papel protagonista que tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial debían jugar para garantizar la coherencia del proceso global. Concretamente, su contribución técnica en la definición, supervisión y control de los ajustes estructurales de los países deudores no sólo haría posible el, saneamiento económico en éstos, sino que también serviría como garantía para el desembolso de los nuevos fondos por parte de las instituciones y países acreedores. No obstante, se descartó implícitamente una ampliación sustancial de los recursos prestables de dichos organismos supranacionales. Y, por último, se insistió en que el cumplimiento de los anteriores supuestos debía ser la base de los nuevos acuerdos de reestructuración de deuda.

Como objetivos concretos derivados de estos planteamientos, el Plan Baker solicitó, por una parte, el desembolso de 20.000 millones de dólares por la Banca internacional al grupo de quince países más endeudados, diez de los cuales eran latinoamericanos. Y, por otra parte, exigió que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial reforzaran la condicio-

nalidad de los procesos de ajuste y, en caso de necesidad, que complementaran la financiación privada de los nuevos acuerdos.

En síntesis, con este conjunto de medidas se esperaba propiciar una recuperación del crecimiento económico y de los ingresos netos de divisas de los países deudores, que permitiera a éstos cumplir sus compromisos de servicio de deuda a corto plazo, con la confianza de restablecer paulatinamente el acceso normalizado de estos países a los mercados financieros internacionales.

Sin embargo, tal y como se ha podido comprobar a lo largo de estos últimos años, los resultados del Plan Baker han sido, en general, insatisfactorios. Por el lado de los países deudores, las diferencias entre países fueron notables en cuanto al grado de aplicación de las políticas de corrección fiscal y diversificación de exportaciones. Concretamente, en América Latína se ha podido comprobar el fracaso de los planes de ajuste llevados a cabo en Argentina y Brasil, el recrudecimiento generalizado de la inflación del pasado año y, asimismo, el escaso aprovechamiento por parte de muchos de los países deudores de la mejoría económica experimentada por los países industrializados, dado que ésta no ha venido acompañada de 1a recuperación del precio de las materias primas ni del descenso de los tipos de interés:

Tampoco desde el lado de los acreedores parece haberse llegado a una reanudación sustancial del suministro de nuevos flujos financieros hacia los países deudores, pese a un ligerísimo aumento en los últimos dos años, lo que pone de manifiesto la nula recuperación de la credibilidad de las economías deudoras ante los acreedores y, por tanto, la subsiguiente escasa predisposición de estos últimos a variar los planteamientos previos al Plan Baker.

Para intentar paliar y corregir en lo posible esta situación, el propio secretario Baker sugirió en 1987 una ampliación de su propuesta, con iniciativas tendentes a buscar nuevos enfoques al problema. Dichas iniciativas, denominadas en conjunto con el término de "menú de opciones", pretendían ofrecer nuevas posibilidades financieras a acreedores y deudores, destinadas en última instancia a reducir la deuda a través de su intercambio por otros activos de menor riesgo.

Una de las técnicas concretas más utilizadas y que– podría tener un mayor éxito en el futuro dentro del paquete o "menú de opciones" ha sido la de intercambio de deuda por inversiones de capital ("debt-equity swaps"), que ha canalizado parte del "stock" de deuda en algunos países deudores hacia inversiones en el sector privado de los mismos. Esta técnica, según estima el Banco Mundial, se ha concentrado básicamente en un reducido grupo de países –en especial, México, Brasil y Chile–, debido al mayor grado de desarrollo de sus sectores industriales privados y a las mejores perspectivas de dichas inversiones. No obstante, esta técnica ha planteado problemas presupuestarios y de incidencia inflacionista, al tiempo que ha dado lugar igualmente a controversias de carácter político dado el carácter de las operaciones y de las partes nacionales y extranjeras implicadas.

Otra técnica también utilizada en los procesos de reducción de deuda exterior ha sido, hasta el momento, su intercambio por deuda interior. Con este procedimiento la deuda ha sido canjea da por bonos a largo plazo de bajo riesgo emitidos por los Gobiernos de países deudores, y que han venido garantizados adicionalmente, en algún caso, por otros activos de bajo riesgo. Siguiendo esta técnica, Argentina, Bolivia, México y Brasil formalizaron durante el pasado año diferentes acuerdas de reducción de su deuda exterior con la Banca comercial acreedora.

Todos estos procesos –en continua ampliación– presentan todavía, pese a su interés, una utilidad relativamente modesta para reducir de forma sustancial y definitiva la deuda global de los países implicados. Por otra parte, hay que tener en cuenta que aquéllos no son lógicamente utilizables con igual intensidad en todos los casos, dadas las diferentes características económicas y financieras de cada país. Sí han contribuido, en cambio, a ampliar sustancialmente el mercada secundario de deuda exterior en América Latina, lo que –a su vez– ha permitido disponer dé un indicador efectivo del valor de la deuda y, por tanto, del riesgo de la misma según los distintos países.

Si bien es cierto que los diversos pasos dados en el pasado para hacer frente al problema de la deuda exterior han evitado una crisis financiera internacional y, en muchos países deudores, han propiciado una mejora considerable de sus balanzas comerciales, todavía queda pendiente una solución que haga posible un retorno normalizado de los países deudores a los mercados financieros privados así como el relanzamiento del crecimiento no inflacionario en sus economías. Podría decirse que, si bien se han evitado los efectos más inmediatos y perniciosos de la crisis de la deuda, su pesada carga sobre las economías de los países afectados no ha sido reducida.

El reconocimiento público de esta situación, que amenaza con desatar tensiones sociales y políticas de gran alcance, ha llevado durante el pasado año a la práctica, por parte de algunos: países acreedores, de una política de alivio concesional de deuda a determinados países deudores de muy bajos niveles de renta, muchos de ellos concentrados en el continente africano. Es cierto, sin embargo, que estos hechos han sido, más que nada, gestos aislados de buena voluntad.

Pero también ha habido otras iniciativas más estructuradas encaminadas a resolver el problema de la deuda. De este modo, coincidiendo con la cumbre económica del Grupo de los Siete ce lebrada en Toronto el pasado año, Japón presentó una propuesta específica que, en línea con el enfoque del "menú de opciones", combinaba el intercambio de deuda en condiciones favorables a los países deudores con el incremento de ayudas oficiales de carácter bilateral y multilateral.

La última propuesta presentada ha sido, en cambio, la expuesta por el actual secretario de Estado norteamericano, Nicholas Brady, durante el pasado mes de marzo. Propuesta que constituye un cambio de actitud respecto del enfoque seguido durante las dos Administraciones Reagan y que, sin duda, ha estado muy condicionada por las preocupaciones en

materia de seguridad nacional que en aquel país han suscitado los movimientos registrados en el mapa político mexicano y las intensas tensiones sociales vividas en estos últimos meses en Venezuela.

No puede decirse, sin embargo, que la propuesta Brady haya sido concretada suficientemente. Aun así, es posible sintetizar cuáles son sus puntos básicos. En primer lugar, al centrarse sobre la necesidad de mejorar el crecimiento de los países deudores, insta a estos países a mantener políticas de promoción del ahorro y la inversión que incrementen sus expectativas de mejora de los niveles de vida y, al mismo tiempo, incentiven la repatriación de los capitales fugados al exterior. En segundo lugar, sugiere que los Bancos privados acreedores contemplen la posibilidad de reducir voluntariamente, con generalidad y de manera sustancial, tanto el monto de la deuda como el servicio de la deuda mediante mecanismos de mercado; para ello, llama a los Gobiernos de los países acreedores a reducir las trabas legales –fiscales, contables y bancarias– que tiendan a frenar estos procesos, y al Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial a ayudar a financiarlos. Y, en tercer lugar, recalca la necesidad de restablecer el suministro de fondos financieros netos hacia los países deudores en condiciones de mercado, con la posibilidad de complementarlos con fondos adicionales y/o garantías del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Sin duda, el reconocimiento explícito por parte de la propuesta Brady de que los países deudores no pueden volver a una senda de crecimiento que mejore sus niveles de vida, sin que se produzca una reducción del monto global y del servicio de la deuda, constituye un cambio fundamental respecto del pasado, que no contemplaba ninguna vía de reducción del valor de la corriente contractual de pagos a efectuar por parte de los países deudores. Por otro lado, la magnitud del problema hace que la llamada a que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asuman un protagonismo más activo, suscite problemas prácticos y políticos de envergadura. Hay que aguardar, por consiguiente, hasta que se celebren en septiembre las próximas Asambleas anuales de ambas instituciones para comprobar en qué queda su papel y, en concreto, cuál puede ser el incremento de los recursos financieros disponibles por el Fondo Monetario Internacional a partir de la ampliación del volumen de cuotas de dicho organismo.

Bases para una política eficaz frente a la deuda exterior

A la luz del análisis efectuado en las secciones anteriores, llega el momento de reflexionar sobre cuáles deben ser las bases sobre las que asentar una política que conduzca a resolver eficaz y definitivamente el problema de la deuda. Quizá la enseñanza más importante que se deduce de

las experiencias de estos últimos años es que dicha política debe abarcar, simultáneamente, varios aspectos fundamentales.

Uno de estos aspectos se deduce de observar la evolución económica reciente de los países endeudados, condicionada por el peso de la deuda. Con el actual conjunto de políticas de deuda, la inexistencia de flujos financieros netos suficientes procedentes del exterior ha hecho que el servicio de la deuda proceda de la comprensión del gasto –de consumo y de inversión– en algunos de los principales países deudores. Sin embargo, el esfuerzo efectuado por éstos, a pesar de recortar notablemente su capacidad de crecimiento, no ha supuesto mejoras significativas en sus grados de endeudamiento, que les permitan sentirse más optimistas respecto al futuro. La razón económica que subyace a este fenómeno es que en cada país existe un "nivel crítico" de deuda exterior, en relación al producto nacional del país, que resulta consistente con el mantenimiento de una tasa de crecimiento adecuada.

De este modo, si resulta que el nivel actual está por encima de dicho "nivel crítico", entonces los recursos que es preciso transferir al exterior para atender al servicio de la deuda imposibilitan mantener una tasa adecuada de crecimiento. Y aun si se reduce el nivel de deuda en un porcentaje significativo, pero no lo suficiente como para descender del "nivel crítico", el problema seguirá presente y la situación seguirá siendo económica y políticamente inestable.

En estas condiciones, en que el ajuste no se ve compensado por el ascenso de la cotización de la deuda en el mercado secundario ni por mejores perspectivas de crecimiento futuro, no es factible que los acreedores privados estén dispuestos a inyectar nuevos flujos financieros en las economías de los países deudores. A su vez, estos últimos se ven desincentivados a proseguir las políticas de ajuste recomendadas, ya que no es evidente el beneficio económico futuro de las mismas y sí lo son, en cambio, los costes económicos y políticos presentes. Y, lo que es más grave, los países deudores pueden inclinarse hacia una opción de repudio de la deuda al constatar que los costes externos que impondría la comunidad financiera privada y oficial internacional serían, tal vez, menores que los costes que llevaría consigo mantener el servicio de la deuda.

Dado que este es un escenario que se acerca bastante a la situación presente, es preciso aceptar como un hecho inamovible la incapacidad de muchos países deudores para devolver la totalidad de la deuda, aun en un plazo muy dilatado de tiempo. Por tanto, sería realista que los Bancos acreedores renunciaran de hecho al cobro de una parte del valor facial de la deuda. En contra de lo apuntado, podría argumentarse que ello iría en perjuicio de los intereses de los Bancos privados al perder éstos definitivamente la posibilidad de cobrar la totalidad de la deuda. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así. De hecho, si la reducción del valor contractual de las transferencias netas de fondos que el país tiene que hacer al exterior para servir la deuda se condiciona a que el país mantenga políticas económicas razonables que faciliten el pago futuro del resto de la

deuda, tanto el país deudor como el Banco acreedor pueden salir mutuamente beneficiados del proceso.

Sería conveniente, por lo tanto, que las posibilidades técnicas que facilita el mencionado "menú de opciones" se amplíen para contemplar el intercambio voluntario de otros, activos nacionales –tales como bonos e, inversiones– por deuda exterior, fijando para esta última un precio que podría estar entre el valor facial y el del mercado secundario. De esta forma, no sólo se alteraría la naturaleza de los pasivos externos del país deudor, sino también su cuantía global.

En relación a lo anterior hay que destacar que durante los últimos años se ha retirado aproximadamente un 3 por 100 de la deuda total existente mediante intercambios de deuda por otros activos, con un descuento inferior al existente en los mercados secundarios. Sin embargo, los límites legales y fiscales existentes en muchos países acreedores han evitado la generalización de este procedimiento.

En la práctica, las diferencias que existen acerca del carácter fiscalmente deducible de las provisiones efectuadas por los Bancos privados en previsión de posibles fallidos, han hecho que surjan diferencias en los beneficios que, como consecuencia, han obtenido estos Bancos al efectuar dichas provisiones. De este modo, el carácter no deducible de las provisiones en los Estados Unidos no ha concedido anticipadamente ningún beneficio fiscal a los Bancos norteamericanos. Por su parte, el carácter mínimamente deducible de dichas provisiones, a efectos fiscales, en Japón apenas si ha supuesto un beneficio fiscal tangible para los Bancos japoneses. En cambio, el carácter fiscalmente deducible de las provisiones para la mayor parte del resto de los países industrializados ha concedido a los Bancos acreedores de los mismos un beneficio que, convenientemente capitalizado en el período 1984-1988, se estima que sería del 1,3 por 100 del valor de la deuda latinoamericana con Gran Bretaña para los Bancos de este país y del 4,4 por 100 de la deuda latinoamericana con España para los Bancos españoles.

En línea con los anteriores razonamientos, los Bancos que más pueden ganar con los planes de reducción voluntaria de la deuda latinoamericana son los que, no habiéndose beneficiado anticipadamente del beneficio fiscal de las provisiones, pueden, en cambio, beneficiarse fiscalmente de las pérdidas contables que supondría una reducción de la deuda: A1 mismo tiempo, dado que las posibles recuperaciones de provisiones derivadas del cobro de la deuda exterior tienen el carácter de ingresos fiscalmente computables, en aquellos países que contemplan el carácter fiscalmente deducible de las provisiones, sus Bancos tendrán que abonar al Fisco lo ahorrado en los ejercicios en los que se dotaron las provisiones. De ahí, que estos Bancos experimenten globalmente, y a igualdad de tipos impositivos, menores pérdidas fiscales, al participar en los planes de reducción voluntaria de la deuda.

No es posible, sin embargo, propugnar una estrategia satisfactoria de solución del problema de la deuda exterior que no tenga en cuenta las características específicas de cada uno de los países deudores ni su tra-

yectoria pasada en el seguimiento de políticas de ajuste y saneamiento de sus economías. Es, por tanto, de suma importancia defender una aproximación "caso por caso" al problema de la deuda latinoamericana en la que se conceda un trato más favorable a aquellos países cuyos Gobiernos hayan establecido o tengan medios para establecer ante la comunidad internacional la credibilidad de sus programas económicos futuros.

Sería poco realista pensar, sin embargo, que las propuestas aquí esbozadas puedan hacerse efectivas exclusivamente a través de los mecanismos de mercado. E1 carácter grave y urgente del problema de la deuda exterior de América Latina requiere, no sólo la acción conjunta voluntaria de países deudores y acreedores privados, sino la participación activa de los organismos financieros internacionales, cuyos máximos exponentes son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Las tareas de ambas instituciones –debidamente coordinadas– deben servir para apoyar oficialmente los planes de reducción voluntaria de la deuda, así como la reanudación del suministro de fondos privados hacia los países de América Latina que se comprometan a mantener políticas capaces de reorientar sus economías. En este sentido, el reciente aumento del capital del Banco Mundial y el previsible próximo incremento de cuotas del Fondo Monetario constituyen pasos en la dirección adecuada, si bien sólo la experiencia de los próximos años podrá indicar si resultan suficientes.

Y, por último, los Gobiernos de los países industrializados deben poner en marcha políticas económicas que repartan más equitativamente, entre la política monetaria y la política fiscal, el peso de mantener la estabilidad de precios en un marco de crecimiento sostenido. De esta forma será posible reducir los tipos de interés internacionales de manera sostenida y propiciar un aumento ordenado de las importaciones del mundo industrializado, que contribuyan a reducir, por un lado, el coste del servicio de la deuda exterior para los países deudores –dentro y fuera de América Latina– y a incrementar, por otro, la aportación del resto del mundo al necesario crecimiento de sus economías.

La estrategia apuntada para hacer frente al problema del endeudamiento exterior de América Latina es, pues, compleja y no exenta de dificultades técnicas y políticas, dada la diversidad de intereses que representan los agentes que en ella deben colaborar. Sin embargo, las recompensas potenciales de la misma, en términos de mejoras de los niveles de vida y progreso de la región, así como de contribución al mantenimiento de la estabilidad financiera internacional, justifican su puesta en práctica.

Sería, pues, muy conveniente que los países acreedores clarificaran rápidamente sus posiciones sobre unas bases suficientemente realistas, ya que esta es la hora en que sigue habiendo enormes puntos oscuros en el llamado Plan Brady. La. Comunidad tendría aquí una magnífica oportunidad de evitar un excesivo liderazgo de los Estadas Unidos en este asunto, proponiendo excesivo ideas dentro del marco esbozado por el secretario del Tesoro americano. El Gobierno español se ha mostrado partidario de ello, pero las reticencias e indecisiones europeas siguen predominando.

Una prepuesta sobre la deuda exterior Iberoamericana

Rafael Pérez Escolar

México no pudo pagar en agosto de 1982 los intereses de sus créditos obtenidos en el exterior. Poco después, otros países iberoamericanos, al borde de la suspensión de pagos, adoptaron la misma actitud. En torno al problema de la deuda en Iberoamérica, se inicia así un periodo histórico de frustración, y pobreza que, lejos de haber concluido, se agrava año tras año, sin que se adivine un horizonte verdaderamente esperanzador. La deuda exterior acumulada en Iberoamérica alcanzaba a fines de 1988 la exhorbitante cifra de 401.000 millones de dólares. Vargas Llosa, con su característica maestría, describe la situación en estos términos: "Casi sin excepción, en lo que se refiere a su vida económica, los países latinoamericanos están hoy estancados o retrocediendo. Algunos, como el Perú, se hallan peor de lo que estaban hace un cuarto de siglo. La situación de crisis se repite, casi sin variantes, de uno a otro país, con la monotonía de un disco rayado o de una imagen congelada. Caen la producción y los salarios reales, desaparece el ahorro y languidece la inversión, los capitales nativos fugan y los procesos inflacionarios renacen periódicamente luego de traumáticos intentos estabilizadores que, además de fracasar casi siempre, golpean duramente a los sectores desfavorecidas y dejan a toda la sociedad desmoralizada y aturdida. Con la excepción chilena y, en cierto modo, la colombiana, que parecen enrumbadas en un sólido proceso de expansión apoyado sobre bases firmes y de largo aliento, las otras economías de la región se debaten en la incertidumbre y enfrentan crisis de distinto nivel de gravedad." (Mario Vargas Llosa: *Visión económico-política de América Latina*. ABC, Madrid, 4 a 7 de marzo de 1989.)

Las causas de tan comprometida situación son muy complejas: un cúmulo de circunstancias adversas –culturales, económicas, sociales y políticas– se han aliado hasta desencadenar el caos. Pero tamaña complejidad no debe servir de pretexto para ambigüedades inadmisibles y acomodaticias, puesto que los principales factores del impresio-

---

Rafael Pérez Escolar, magistrado excedente y abogado en Madrid, es miembro del Consejo de Administración del Banco Español de Crédito, el segundo de los Bancos privados españoles

nante endeudamiento resultan harto conocidos. Pasemos somera revista a los principales.

En primer lugar, los bancos de los Estados Unidos se sintieron fuertemente inclinados en la década de los setenta a proporcionar cuantiosos créditos a las naciones iberoamericanas, debido a los límites establecidos a las tasas de interés en su propio país, a la inflación creciente en Norteamérica y a la prohibición de actividades bancarias interestatales: Muchos de estos créditos fueron concedidos imprudentemente, lejos de las cautelas y los estudios más elementales, sin contar con las suficientes garantías. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en un documentó fechado en 1988, afirma cosas tan graves como éstas: "La vulnerabilidad del sistema financiero internacional en 1982 puede apreciarse con claridad al considerar la frágil; situación de los bancos estadounidenses: al comienzo de la crisis de pagos, sus préstamos vigentes en América Latina y el Caribe equivalían al 124 por 100 de su capital. Más aún, a la vanguardia de los problemas de pago de la región se encontraban tres grandes países (Argentina, Brasil y México), cuyas deudas por sí solas representaban más del 80 por 100 del capital del sistema bancaria de los Estados Unidos. La situación de las nueve instituciones bancarias más grandes –corazón del sistema financiero de este último país– era aún más crítica, por cuanto sus préstamos a la región absorbían casi el 200 por 100 de su capital básico:" *(La Evolución del Problema de la Deuda Externa en América Latina y el Caribe.* Comisión Económica, para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. 30 de marzo de 1988.)

A1 propio tiempo, el Fondo Monetario Internacional auspició el otorgamiento indiscriminado cíe créditos por los bancos privados a los Gobiernos de los países llamados de Medio Desarrollo (PMD), garantizándolos implícitamente contra cualquier fallido.

Además, la mayor parte de los cuantiosos empréstitos no se dirigió al sector privado productivo, sino directamente a los Gobiernos, muchos de ellos, aunque no todos, de signo autocrático en la época. Á lo que cabe añadir que, como es conocido, los sistemas económicos iberoamericanos son obsoletos, basados en gran medida en anticuadas ideas intervencionistas. Durante muchos años, estos regímenes han considerado al Estado y a sus empresas como el motor principal del crecimiento.

Vale la pena mencionar aquí a Raúl Prebisch, director durante muchos años de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL): Prebisch, argentino educado en Harvard, fue el creador de la conocida "teoría de la dependencia", que todavía encuentra numerosos adeptos en el continente iberoamericano. El eje de esta teoría es la idea de que la libertad de comercio genera una dependencia intolerable de los pequeños países en desarrollo con relación a las grandes potencias. En consecuencia, las naciones, que aspiren a la plena autonomía política deben tratar de sustituir las importaciones por una producción autóctona. Por añadidura, este primario nacionalismo se oponía a las inversiones extranjeras por su presunto efecto colonizador, de forma que el

único medio de generar recursos para la consecución de tecnologías innovadoras o para la importación de productos no sustituibles era el endeudamiento exterior: Esta concepción autárquica de la economía –tan parecida, por cierto, a la de los primeros tiempos del franquismo– ha conducido a un desastre económico bien patente. Y hoy día, cuando ni siquiera la izquierda, occidental sostiene tesis contrarias a la expansión del libre comercio mundial, no es difícil encontrar en Iberoamérica a partidarios de la "teoría de 1a dependencia" y a adversarios del mercado libre. Los ejemplos son tan numerosos y conocidos que no es necesario traerlos aquí a capítulo.

Resulta ilustrativo recoger la opinión de Vargas Llosa al respecto. En el trabajo citado dice: "Sin el terreno abonado por la tradición centralista, en América Latina no hubiera echado raíces tan pronto, ni se hubiera extendido tan rápidamente hasta contaminar con sus tesis a tantos partidos políticos, instituciones y personas, esa corriente dé pensamiento, keynesiana en apariencia y socialista en esencia,, según la cual sólo la hegemonía del Estado es capaz de asegurar un rápido desarrollo económico. Desde mediados de los años cincuenta, esta filosofía decimonónica comenzó a propagarse por el continente, maquillada por caudalosos sociólogos, economistas y politólogos que la llamaban la "teoría de la dependencia" y hacían de la sustitución de importaciones el primer objetivo de toda política progresista para un país de la región. El ilustre nombre de Raúl Prebisch la amparó; la CEPAL la convirtió en dogma y ejércitos de intelectuales, llamados (por una aberración semántica) de "vanguardia", se encargaron de entronizarla en Universidades, academias, administraciones públicas, medios de comunicación, Ejércitos y hasta en los repliegues recónditos de la psiquis de América Latina. Por una extraordinaria paradoja, al mismo tiempo que en la región surgía una narrativa rica, original, audaz, y un arte genuinamente creativo que mostrarían al resto del mundo la mayoría de edad literaria y artística de nuestro pueblo, en el campo económico y social América Latina adoptaba, casi sin oposición, una ideología trasnochada, que era segura receta para que nuestros países se cerraran las puertas del progreso y se hundieran aún más en el subdesarrollo: La famosa "teoría de la dependencia" debería ser rebautizada con el título más apropiado de "teoría del miedo pánico a la libertad."

Naturalmente, tales concepciones económicas han ido acompañadas de paralelas proclividades intervencionistas, de manera que con frecuencia se considera al Estado como principal motor del progreso económica y social: A menudo se llega a un capitalismo subsidiado en que hasta las empresas privadas reciben apoyo público, de forma que ni siquiera los empresarios se sienten motivados para demandar libertad de comercio. Y es pintoresco advertir cómo estos modelos son frecuentemente criticados todavía por líderes "progresistas" que abogan por la plena estatalización de las empresas intervenidas.

El intervencionismo estatal tiene además un sustento político: la liberalización amenaza a las elites en el poder. Esther Wilson Hannon y Edward L. Hudgins, del Arthur Spitzer Institute for Hemispheric Develop-

ment, perteneciente a The Heritage Foundation, dicen al respecto: "Una política económica de libertad de mercado sacaría las decisiones económicas de las manos del Gobierno y permitiría que estas decisiones fuesen tomadas por los empresarios privados y los consumidores. La desnacionalización de las industrias, la privatización del crédito y de la banca, la reducción de las reglamentaciones gubernamentales, el comercio libre y el flujo de capital internacional irrestricto, así como la reducción de la porción del producto nacional bruto (PNB) consumida por el sector público, reducirían por definición el poder ejercido por las elites de Gobierno y por los grupos de presión institucionalizados. En casos como el de México, el poder del partido gobernante se sustenta en su capacidad de otorgar empleos gubernamentales a sus partidarios (por lo cual los burócratas se convierten en la base de su poder) y de castigar a las empresas, organizaciones privadas o individuos que desafían su autoridad." (Esther Wilson Hannon y Edward L. Hudgins, *Una estrategia de EEUU para la deuda latinoamericana.* Backgrounder. The Arthur Spitzer Institute for Hemispheric Development. The Heritage Foundation. 1 de mayo de 1987.)

Hay que reconocer, sin embargo, y como resaltan estos mismos autores, que en gran medida las ideas intervencionistas y proteccionistas no son autóctonas: "Aunque la cultura y el pasado autoritario de la América Latina –escriben– puedan explicar alguna de estas resistencias a la libertad de mercado, muchas políticas estatistas prevalecientes allí provienen de economistas europeos y norteamericanos que consideran la Depresión de la década de 1930 como un fracaso del capitalismo de mercado. Cuando los líderes latinoamericanos pidieron consejo al mundo industrializado durante el cuarto de siglo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, se les dijo con frecuencia que era necesaria la dirección estatal, la planificación económica y la redistribución de la riqueza. Por ejemplo, la "Alianza para el Progreso" del presidente John F. Kennedy condicionaba la asistencia técnica y financiera a esquemas de planificación nacional."

La coyuntura internacional acentuó y precipitó la aparición del problema. De un lado, los países iberoamericanos advertían, a medida que incrementaban la deuda, la fuerte inflación que se registraba en Estados Unidos y creyeron que podrían devolver dólares baratos en contrapartida de los dólares fuertes recibidos: No ocurrió tal cosa, el dólar mantuvo su estabilidad y subieron inesperada y desaforadamente los tipos de interés.

De otro lado, las materias primas, incluido el petróleo, han experimentado en los últimos años un fuerte descenso, de forma que estos países, importantes exportadores de tales productos, han visto mermada su disponibilidad de divisas para hacer frente a la deuda contraída.

Situación actual

El Balance Preliminar de 1a Economía Latinoamericana (1988) de la CEPAL comienza con estas reveladoras palabras: "En 1988, la crisis económica de América Latina y el Caribe adquirió ribetes dramáticos. El pro-

ducto por habitante disminuyó por primera vez desde la recesión de 1981-1983 y equivalió apenas al que se había obtenido ya en 1978; la inflación más que se duplicó, alcanzando un promedio sin precedentes del 470 por cien, y las remuneraciones reales disminuyeron en la mayoría de los países... La desfavorable evolución de la región por octavo año consecutivo pone de relieve que, sobre el trasfondo de problemas estructurales de larga data, los recurrentes desajustes macroeconómicos asociados al servicio de la deuda, a la crisis fiscal y a la escasez de divisas han adquirido ya una dinámica propia que se refleja en las crecientes presiones inflacionarias, el debilitamiento del proceso de inversión y la reducción de la capacidad de maniobra de la política económica. Es este contexto el que explica en gran parte los pobres resultados que una vez más se registraron en 1988 en materia de crecimiento y estabilidad." *(Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana. 1988. Notas sobre la Economía y el Desarrollo*: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], de las Naciones Unidas. Número 470/471: Diciembre de 1988.)

Según los datos de la misma publicación, el producto interno bruto de la región aumentó sólo un 0,7 por cien, cantidad inferior a la tasa de crecimiento de la población, de forma que el producto por habitante descendió un 1,5 por cien, llegando a ser un 6,5 por cien más bajo que en 1980. Dicho producto por habitante disminuyó realmente en 13 de los 22 países del área. Estas cifras indican una nueva y desesperanzadora recesión, ya que el producto interno bruto había crecido casi un 4 por cien en 1986 y un 2,5 por cien en 1987.

Durante 1988, el precio de los productos básicos no energéticos subió considerablemente en los mercados internacionales, por lo que Iberoamérica registró una importante expansión de sus exportaciones: Sin embargo, todo ello no generó un mayor crecimiento económico porque una parte del aumento de las exportaciones se empleó en incrementar las importaciones, en tanto que el grueso del incremento se utilizó para financiar el aumento de transferencia de recursos al exterior, hasta una cuantía de 28.900 millones de dólares, una de las cantidades más altas desde el estallido de la crisis en 1982 (y cuyo volumen debe atribuirse en gran parte a las alzas en las tasas de interés y a la dificultad de conseguir nuevos créditos). "Así –dice el informe de la CEPAL–, la limitada, capacidad para importar siguió restringiendo el crecimiento económico." Y en otro lugar del mismo trabajo se añade: "1988 fue el séptimo año consecutivo en que las economías de América Latina y el Caribe debieron efectuar una cuantiosa transferencia de recursos hacia el exterior: Con ello, su valor acumulado desde el desencadenamiento de la crisis alcanzó los casi 180.000 millones de dólares, cifra equivalente a1 45 por cien de su deuda externa actual. A su vez, el monto de la transferencia anual durante este lapso ha supuesto un 3,5 por cien del producto de la región, lo que contrasta con la situación existente antes de la crisis cuando la región recibía una transferencia desde el exterior equivalente a alrededor del 2,5 por cien de su producto interno bruto. La seria restricción que este vuelco de casi seis puntos en la transferencia neta de recursos representó para el crecimien-

to económico de la región resulta claro a1 constatar que su magnitud es casi exactamente igual a la de la caída registrada en el coeficiente de formación bruta de capital."

En lo relativo a la deuda, ésta descendió 9.000 millones de dólares durante 1988, por lo que se situó en 401.000 millones de dólares, lo que representa apenas un 2 por cien (aunque, teniendo en cuenta la inflación mundial, el descenso real es de un 6 por cien, aproximadamente). Con esta reducción, el coeficiente deuda/exportaciones disminuyó del 393 por cien en 1987 a1 339 por cien en 1988. "Dicho coeficiente –explica el informe– continuó siendo así mucho más elevado que antes de la crisis y supera también con mucho la cifra del 200 por cien que algunos analistas consideran como el umbral de solvencia." La caída de la deuda durante 1988 no sólo se debió al aumento de las transferencias al exterior: también refleja la escasez de nuevos créditos otorgados a estos países y el incremento de las operaciones de reducción de deuda realizadas a través de mecanismos oficiales y de compras directas por parte del sector privado. Es de reseñar que el referido informe de la CEPAL ya manifiesta la existencia de "obstáculos seculares y de tipo estructural que se oponen al desarrollo –por ejemplo, sistemas de educación anticuados, estructuras agrarias ineficientes, escasa aplicación del progreso técnico al proceso productivo, sistemas financieros y tributarios anacrónicos– ". Sin embargo, no reconoce el verdadero origen del problema, que está en la aplicación de políticas económicas fuertemente estatalistas y proteccionistas: Así, se limita a afirmar que "los acontecimientos de 1988 ponen una vez mas de relieve que la superación de la profunda y prolongada recesión que 1a vasta mayoría de los países de la región ha enfrentado en la presente década exige el cumplimiento de tres requisitos: mayor capacidad para importar, mejoras en la gestión económica y transformaciones internas de tipo estructural para vencer obstáculos seculares que impiden alcanzar, a la vez, un mayor crecimiento y una mayor equidad".

Indirectamente, el informe de la CEPAL pone de relieve un problema añadido en la región: comoquiera que buena parte de los créditos recibidos por estos países lo fueron por parte del Estado, la inexistencia de buenos sistemas fiscales impide con frecuencia la transferencia de recursos del sector privado al sector público. Quiere decirse que aunque se incremente la actividad económica, el Estado sigue sin disponer de recursos para hacer frente a la deuda. Y así se cita positivamente el ejemplo de Chile, país que tiene nacionalizadas sus explotaciones cupríferas –principal fuente de divisas– y que, por tanto, afronta con cierta tranquilidad el problema de su deuda exterior: Ni que decir tiene que la insinuación es lanzada por la CEPAL como estímulo a la actividad económica pública, por mucha que sea evidente que aquella dificultad no se remedia potenciando al sector público, sino racionalizando el sistema fiscal, de forma que unos Estadas ineficaces, culpables del endeudamiento exorbitante, puedan hacer frente, siquiera en parte, a obligaciones dolosamente contraídas.

En suma: es una realidad evidente, y universalmente aceptada, que Iberoamérica no puede devolver la deuda en las condiciones en que fue pactado el reintegro. Es evidente también que las fuertes transferencias de capital al extranjero impiden la necesaria formación interna de capital que haga posible el crecimiento y la superación de la crisis: Asimismo, la práctica ausencia de flujos de capital a la región estanca los procesos productivos, con lo que se forma un colosal nudo gordiano de muy difícil solución. Ni que decir tiene que este problema económico plantea fuertes implicaciones políticas. Si, afortunadamente, la democracia se ha abierto paso en la región a pesar del problema de la deuda en muchos casos, es evidente que la recesión, con sus secuelas de miseria y necesidad; puede dar origen a movimientos involucionistas de toda índole. Las revueltas de Venezuela en marzo de 1989 son un serio avisó, tanto a los países del área como a las potencias acreedoras: La solución del grave problema iberoamericano es también un problema de supervivencia de la democracia en aquel gran continente.

Repercusiones del problema en España

Según una comunicación del Gobierno: Español,, a requerimientos de un diputado de la oposición, la deuda total de Iberoamérica para con España ascendía a 9.033,92 millones de dólares en marzo de 1989. De este modo total, 3.303 millones de dólares (él 36,5 por 100) corresponden a deudas a Bancos; 367 millones, a créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (el 4,1 por 100), y 5.464 millones (el 59,4 por 100), a créditos comerciales asegurados por la Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE). Los tres primeros deudores de España son México, Argentina y Colombia, con 1.380, 1.186 y 1.004 millones de dólares respectivamente.

La comunicación del Ejecutivo Español en que hace públicos estos datos dice textualmente que el Gobierno no ha querido nunca adoptar posiciones unilaterales: sobre el problema de la deuda por considerar que no tendrían "consecuencias notables de alivio para los países beneficiados, con el riesgo previsible de que las cantidades liberadas por España se dedicaran a1 pago de la deuda de otros acreedores oficiales y privados". El Gobierno Español entiende también que "una amnistía general podría representar un efecto negativo en los países que han hecho y están haciendo un esfuerzo para, en la medida de lo posible, cumplir con sus compromisos, pudiendo incluso llegar a suponer la aparición de problemas políticos en varios países". La comunicación expresa asimismo que esta posición general no excluye que en ocasiones determinadas el Gobierno adopte decisiones específicas para un país en concreto, de acuerdo con los problemas que éste experimente, y se cita el caso de Venezuela, beneficiada por ayudas financieras españolas al registrarse un fuerte brote de violencia interna debido a su situación social y económica. En suma, nuestro Ejecutivo entiende que los países iberoamericanos no admiten, por parte Española, un tratamiento homogéneo, puesto que se trata de

solucionar problemas sustancialmente diferentes que requieren tratamientos políticos distintos,

Es ocioso decir que, al menos en un plano estrictamente teórico, resulta plausible esa postura prudente. Los créditos acumulados no son en absoluto despreciables, y en gran parte están con cedidos por instituciones privadas, cuyos objetivos legítimas nada tienen que ver con la beneficencia, por mucho que algunas de ellas hayan hecho ya provisiones por el monto total de cuanto se les adeuda. Por lo demás, el contribuyente Español tiene derecho a exigir un debate democrático de este problema antes de acordarse alguna condonación que lesione sus intereses. La solidaridad con Iberoamérica debe, en todo caso, debatirse políticamente, por cuanto implica una notabilísima repercusión económica sobre nuestro país. Sin embargo, se echa en falta por parte Española una actitud más activa, más beligerante, más clara y constructiva en favor de un consenso internacional que tienda a resolver un problema que, obviamente, no puede España solucionar por sí sola.

El largo proceso de solución (1982-1989)

Hemos denunciado anteriormente la cuantía exorbitante del endeudamiento que la mayoría de los países iberoamericanos –y otros africanos y de Europa oriental– mantienen con la Banca comercial de Occidente –en especial la norteamericana–. Esta situación crítica, que afecta a numerosas instituciones financieras, no tiene precedente, por cuanto las anteriores crisis –en particular la de los años treinta– afectaron sobre todo a inversionistas privados que perdieron su patrimonio, con la consiguiente repercusión para la riqueza general y la capacidad de demanda del inversionista, pero sin lesionar de modo sustantivo al sistema financiero en sí. En cambio, la crisis de 1982 amenazaba directamente a innumerables instituciones de crédito, circunstancia ésta que, por la gran interrelación económica de la estructura financiera occidental, ponía en grave peligro la estabilidad de todo el modelo.

A pesar de tan indudable peligro, la capacidad de reacción del sistema financiero ha sido admirable: en 1987 los Bancos habían conseguido diversificar de tal modo sus riesgos y disminuir la relación endeudamiento capital que, en el caso de las instituciones de crédito norteamericanas, esta fracción había descendido a la mitad de la de 1982.

El procedimiento que ha logrado obviar los efectos más perniciosos de la crisis se describe así por la CEPAL en su mencionado informe sobre *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe:* "Hasta ahora, el sistema financiero ha logrado sobrevivir al desafío de los problemas sistemáticos de pago en el mundo en desarrollo gracias a una gestión internacional coordinada sin precedentes. La: fórmula oficialmente aceptada para evitar incumplimientos y colapsos financieros es por demás conocida: caso por caso, el Fondo Monetario Internacional negoció programas de ajuste en los países deudores, que sirvieron de "luz

verde" para reestructurar las deudas bancarias en condiciones comerciales. Por su parte, los Gobiernos de la OCDE apoyaron el proceso estimulando las negociaciones entre los deudores, los Bancos y el Fondo, y asimismo reprogramando el endeudamiento entre Gobiernos por intermedio del Club de París y otorgando préstamos bilaterales para complementar los fondos de los Bancos comerciales y del FMI: En total, desde 1982, las rondas de reprogramación de la deuda bancaria latinoamericana han sido cuatro; han implicado reprogramaciones por un total de más de doscientos noventa y seis mil millones de dólares y nuevos préstamos concertados de mediano plazo por alrededor de treinta y nueve mil millones de dólares. Todo ello representa, sin duda, la mayor reorganización de la deuda internacional en la historia financiera."

El proceso crediticio ha sido sumamente complejo y ha pasado por diversas visicisitudes. Desde el comienzo, las posiciones de acreedores y deudores han estado lógicamente enfrentadas: aquéllos deseaban que los deudores procedieran a un Ajuste completo de la cuenta corriente de su balanza de pagos que les permitiera afrontar íntegramente la deuda contraída sin necesidad de nuevos créditos. Los deudores se resistían a los duros programas de ajuste económico y deseaban preservar la producción y el consumo, para lo que aspiraban a contar, al menos a corto plazo, con nuevos créditos. Posiciones tan encontradas han ido aproximándose en forma de acuerdos que han conciliado los ajustes con el otorgamiento de nuevas fuentes de financiación, si bien es conocido que en ocasiones la intransigencia de las partes ha dado lugar a situaciones provisionalmente explosivas: los Bancos cortaban los créditos y los países dejaban de cumplir sus obligaciones frente a la deuda. Sin embargo, la flexibilidad de las partes y la fuerte interrelación y gran coordinación del sistema financiero internacional han hecho posible ir avanzando trabajosamente en el camino de una solución pactada que, si bien no ha resuelto el problema, ha alejado el fantasma de una crisis insoluble.

Especialmente importante ha sida en todo este proceso el papel del Fondo Monetario Internacional, ya desde la década de los setenta, los Bancos occidentales, agrupados en una estructura oligopolística, habían aceptado en la práctica la intervención del FMI, éste ofrecía a los países endeudados un programa de ajuste, y a cambio, las instituciones crediticias otorgaban al país en cuestión una reprogramación de los pagos pendientes sobre el capital que aliviase el peso de la deuda.

Con todo, la función intermediadora del FMI no resultó suficiente en los primeros años de la crisis. La reprogramación de los pagos de capital no era bastante para que los países deudores se mantuvieran al día, de forma que el FMI, que tradicionalmente había evitado intervenir directamente en el mercado mundial de capitales, se erigió en árbitro de la situación para forzar también la reprogramación de los pagos de intereses: se comprometió a vigilar las políticas de ajuste de los países deudores a cambio de obtener de los Bancos unos préstamos denominados "no voluntarios" –que en realidad eran fórmulas encubiertas de reprogramación de los intereses de la deuda– que se otorgaban con la condición de estar al

día en los pagos a la Banca privada: En este marco tuvo lugar la primera ronda de reprogramaciones, en la que la fórmula adoptada obligaba a los Bancos acreedores a aumentar sus préstamos un 7 por 100 anual a aquellos países que suscribieran los programas del Fondo.

Es de resaltar que, a pesar de las dificultades derivadas de la postura de ambas partes –deudores y acreedores–, el problema de la deuda ha encontrado siempre, en mayor o menor grado, la cooperación de unos y otros: Ello se debe en gran medida al proceso de integración de los países iberoamericanos en la economía mundial a partir de los años setenta, y a la democratización de la mayoría de estas naciones, lo que las colocaba en una situación de solidaridad con los esquemas vitales –y también: financieros, por supuesto– de Occidente. El impago de la deuda hubiera su puesto de hecho una marginación de la comunidad occidental, con lo que ello significaba políticamente. Lo describe así Vargas Llosa en el artículo antes citado: "Un país latinoamericano de veras empeñado en progresar, no puede romper con la comunidad financiera internacional, como intentó hacerlo, en un arrebato desdichado para e1 Perú, el presidente Alan García. Estamos a las puertas del siglo XXI, no en la Edad Media ni en el XIX, el siglo de las utopías sociales y los nacionalismos a ultranza. Nuestra época es la de la internacionalización de la economía y la cultura, la del mercado mundial de las ideas, las técnicas, los bienes, los capitales y la información. Un país que, en vez de abrirse al mundo, se enclaustra, se condena al estancamiento y la barbarie. El tema de la deuda debe ser negociado dentro de este contexto de indispensable cooperación y de realismo. Que cada país pague lo que pueda pagar y que, al mismo tiempo, en razón de la sensatez, el esfuerzo y el sacrificio de que den prueba sus Gobiernos, reciba el apoyo y la comprensión internacionales."

Ha influido asimismo en el deseo de los deudores de cumplir con sus obligaciones la evidencia de que una marginación por impago de la deuda supondría el corte drástico de los flujos de capital, lo que tendría un coste mucho mayor que el del ajuste solicitado. Ha obrado también en favor del cumplimiento de las obligaciones crediticias la expectativa de una fuerte expansión de la economía mundial –que se produjo de hecho en los países de la OCDE a partir de 1982 y que alcanzó un máximo en 1984, descendiendo a continuación, en contra de todas las previsiones– y la idea generalizada de que los países deudores no eran insolventes, sino que estaban tan sólo aquejados de una coyuntural falta de liquidez. Con posterioridad se ha visto; que esta última percepción era equivocada, al menos en parte, porque en 1986 los indicadores que sirven para registrar el peso de la deuda en las economías nacionales (la relación deuda-exportaciones, en particular), eran iguales o peores que en 1982.

Sin embarga, no cabe olvidar el alto precio político que las jóvenes democracias han tenido que pagar por la imprevisión de los gobernantes de los años setenta: las políticas de ajuste impuestas por el FMI han provocada un alto coste social, que ha redundado implícitamente en un desprestigio de los valores democráticos: la percepción de la sociedad afectada entendía que los sacrificios venían impuestos por las grandes poten-

cias democráticas occidentales. También a este respecto tiene palabras tan luminosas Vargas Llosa, en el trabajo mencionado, que no me resisto a reproducir: "Una de las más típicas actitudes latinoamericanas para explicar nuestros males ha sido la de atribuirlos a maquinaciones perversas urdidas desde el extranjero por los ignominiosos capitalistas de costumbre o –en tiempos más recientes– por los funcionarios del Fondo Monetario o los del Banco Mundial... Esta actitud es el obstáculo mayor que afrontamos los latinoamericanos para romper el círculo, vicios del subdesarrollo económico. Si nuestros países no reconocen que la causa principal de las crisis en que se debaten reside en ellos mismos, en sus Gobiernos y en sus mitos y costumbres, en su cultura económica, y que, por lo mismo, la solución del problema vendrá primordialmente de nosotros, de nuestra lucidez y decisión, y no de fuera, el mal no será nunca conjurado. Más bien continuará agravándose, lo que tarde o temprana terminaría por poner en peligro la democratización del continente."

Entre finales de 1983 y comienzos de 1985 tuvieron lugar las rondas segunda y tercera de reprogramaciones. Si al comienzo de la crisis las instituciones crediticias, alarmadas con toda razón por la comprometedora: cuantía de la deuda, accedieron a todo tipo de negociaciones para resolver el problema, en estas nuevas rondas los Bancos se hallaban en condiciones más saneadas, y algunos de ellos –sobre todo, como es lógico, los menos afectados por el problema– mostraron reticencias ante las presiones para, que otorgaran nuevos créditos: A1 mismo tiempo, los países deudores empezaron a descorazonarse al advertir las graves repercusiones sociales de los ajustes internos, los altos costes financieros de las reprogramaciones y la nueva actitud de los acreedores.

Todo ello auspició la connivencia de los países deudores para afrontar conjuntamente el problema de la deuda. A mediados de 1984 se constituye el llamado *Consenso de Cartagena*, que reunía a once países, y que estudió diversos aspectos del problema común: Aunque el "Consenso" siempre negó tajantemente la pretensión de convertirse en un "cartel de deudores", los acreedores vieron con recelo aquella iniciativa. A ésta han seguido otros intentos semejantes, que han rendido discretos aunque, positivos frutos: el establecimiento de un grupo oficial de consultas, integrado por México, Argentina y Brasil, una reunión presidencial de ocho países (el *grupo de Río*), conversaciones bilaterales, etcétera.

A partir de 1985, el saneamiento de los balances de los Bancos acreedores que habían acrecentado notablemente su capital básico (activos y reservas para prevenir fallidos), así como las diferencias que surgieron entre unos Bancos y otros (lo que dificultó el mantenimiento de una postura común), unido a las diferentes actitudes de los Bancos norteamericanos, por un lado, y japoneses y europeos, por otro, fueron factores que redujeron drásticamente la aportación de nuevos créditos a la región. Tanto fue así que el flujo de créditos de 1986 tuvo signo negativo. Tales fenómenos coincidieron con el cansancio de los países deudores por el fuerte desgaste producido por el ajuste. Si el saldo en cuenta corriente arrojaba en 1982 un déficit de 41.000 millones de dólares, en 1985 se

había reducido a cero (es digno de mención el hecho de que la crisis ha obligada a los países deudores a transferir al exterior, hacia los países acreedores, cantidades equivalentes a más del cuatro por ciento del PIB, cifra que excede incluso de las reparaciones de guerra exigidas a Alemania después de la Primera Guerra Mundial). Pero los países iberoamericanos habían dejado de crecer y se hallaban en franca y dramática recesión, con los consiguientes y comprensibles, problemas internos.

Todo ello debilitó, naturalmente, el ascendiente del Fondo Monetario Internacional, cuyas recetas: dejaban de ser aceptadas tanto por acreedores como por deudores. Se había hecho, evidente que aunque el Fondo decía programar planes de ajuste flexibles y adaptados "caso por caso", su dependencia de los Bancos comerciales para la obtención de recursos le obligaba a ceñirse a sus exigencias –que incluían un previo acuerdo entre el Gobierno y los Bancos privados acreedores–, de forma que los planes se volvieron rígidos y las aportaciones de recursos a los deudores eran suficientes para atender al pago del servicio de la deuda pero no para cubrir las necesidades sociales de esos países en precario.

En septiembre de 1987, durante una reunión entre el FMI y el Banco Mundial, en Washington, pudo apreciarse a1 fin un cambio de táctica que introducía mucha mayor flexibilidad en los planes de ajuste.

El Plan Baker

Cuando en 1984 y 1985 empezó a ser evidente que se abrían serias divergencias entre los Bancos privados –que no querían comprometer más créditos en el desarrollo de Iberoamérica– y los países deudores –que se negaban a aplicar las rígidas políticas de ajuste–, los Gobiernos occidentales, que hasta aquel momento habían permanecido en la sombra, aunque auspiciando las negociaciones y concediendo en ocasiones créditos-puente, decidieron tomar cartas en el asunto. Tal fue la actitud de Estados Unidos cuando James Baker, secretario del Tesoro, anunció en Seúl, en septiembre de 1985, el llamado "Programa de Crecimiento Sostenido", más conocido desde entonces como "Plan Baker", que, según Jordi Sevilla, "era ya un reconocimiento de que con la política de ajuste y renegociaciones de la deuda no sólo la situación del endeudamiento externo de los países deudores no iba a mejorar (el volumen total de la deuda ha ido creciendo desde 1982 hasta 1987) sino que, al poner en peligro el crecimiento económico futuro de estos países mediante continuados planes de estabilización, se deterioraban sus posibilidades de pago en el futuro y se corría el riesgo de que aumentaran las tentaciones de repudio unilateral de la deuda externa". (Jordi Sevilla Segura: *Los Gobiernos acreedores y 1a deuda externa. El País*, 22 de abril de 1988).

En síntesis, dicho plan, una iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos, merecía este comentario a la CEPAL: "Cambiaba en forma espectacular el énfasis de la gestión oficial; la austeridad cedía el paso al crecimiento; el ajuste de la balanza de pagos a la reforma económica y al

ajuste estructural. Para apoyar el crecimiento, la iniciativa prometía reunir nuevos créditos por 29.000 millones de dólares, en los siguientes tres años, para quince países con problemas de pago, en su mayoría latinoamericanos. El aporte de los Bancos, según se anunció, sería de 20.000 millones de dólares, cifra que representaba una modesta expansión del 2,5 por 100 anual en los compromisos bancarios. El resto de los recursos sería aportado por fuentes públicas de crédito. Un punto importante era el mayor peso que adquiría el B4alco Mundial, hasta entonces opacado por el papel que el Fondo había asumido en la gestión de corto plazo de la crisis del endeudamiento" (CEPAL, Informe antecitado).

La aplicación del plan, que molestó a los Bancos privados por lo que tenía de imperativo y que fue recibido con escepticismo por los países acreedores, tardó casi un año en ser aplicado, y aun lo fue como resultado de una emergencia: la amenaza de moratoria unilateral de México a finales de 1986. Las modestas concesiones crediticias del "Plan Baker" ni siquiera se llevaron plenamente a término. La situación se ha enquistado en los últimos años, en los que se han ofrecido innumerables opciones para resolver el problema. Prácticamente todas estas propuestas se basan, sin embargo, en los mismos principios, presentes en el "Plan Baker", y extraídos aquí en lo sustancial del informe de la CEPAL:

1. Fomento del crecimiento económico en los países deudores.
2. Reformas tendentes a extender la economía de mercado en esos mismos países.
3. Aportación de nuevos recursos para apoyar las reformas, a través de participación en el capital social de las empresas, créditos y retornos de capitales enviados anteriormente al extranjero.
4. Establecimiento de acuerdos "caso por caso". Sin embargo, pronto cundió la convicción de que el "Plan Baker", en su enunciación original, carecía de operatividad: los programas de créditos "no voluntarios", base del Plan, fueron perdiendo fuerza frente a la llamada "lista de opciones de mercado", una auténtica novedad dentro de la estrategia internacional de la gestión de la deuda.

La llamada "lista de opciones de mercado" recoge oficialmente aquellas estrategias ya empleadas de hecho por los Bancos comerciales en lugar de los créditos "no voluntarios". Todas se basan en dos axiomas: responder a los principios de mercado, y ser voluntarias, tanto para los acreedores como para los: deudores. La lista de opciones es la siguiente, siguiendo la enumeración descrita oficialmente por la CEPAL:

– Créditos para actividades comerciales y proyectos. Son créditos vinculados a determinadas actividades comerciales a de inversión.

– Représtamos, o disposiciones que dan la oportunidad a los Bancos de recolocar en el mercado del país deudor una parte de los pagos por sus créditos del mismo país.

– Bonos de nuevos recursos. Reemplazo total o parcial del conjunto de créditos no voluntarios por una emisión de bonos por parte del país deudor.

– Pagarés convertibles de la deuda. Los deudores entregan a los Bancos pagarés que pueden convertirse en capital por acciones dentro del país deudor.

– Bonos de salida. Una parte de la deuda pendiente se convierte en bonos de interés fijo. Con ello, determinados Bancos pueden "salir" del proceso de reprogramación y de otorgamiento de nuevos créditos.

– Conversión de la deuda en capital: Transformación de deudas pendientes en capital en el país deudor. Puede ser realizada directamente por los Bancos, o bien mediante transacciones en el mercado secundario.

– Conversión de la deuda en fondos benéficos: La deuda iberoamericana es adquirida con descuento en mercados secundarios por organizaciones sin fines de lucro, y es convertida en moneda del país deudor para aplicarla con fines filantrópicos.

– Capitalización de los intereses. Planes que necesariamente deben ser voluntarios y de alcance limitado.

– Préstamos de apoyo general a la balanza de pagos.

La, "lista de opciones" excluye asimismo; de manera explícita, todas aquellas opciones no aceptadas por el mercado, y especialmente mecanismos tales como la capitalización general, la condonación de la deuda, la moratoria, los retrasos parciales en los pagos, los límites impuestos unilateralmente a1 monto del servicio de la deuda (como el impuesto por Perú, que sólo abona en concepto de servicio de la deuda anterior a julio de 1985 el 10 por 100 de sus ingresos por exportaciones). Tales opciones "ajenas al mercado" se consideran perjudiciales para la apreciación de la solvencia del país deudor, y ello tiene un claro efecto disuasor.

En su reunión de diciembre de 1988, el Banco Mundial, tras enterrar implícitamente el "Plan Baker" por sus nimios resultados en lo concerniente a la concesión de "dinero fresco" a los países endeudados, recomendó incrementar el número de opciones existentes y, por primera vez, barajó 1a hipótesis de la condonación de la deuda, "caso por caso" y siempre contando con determinadas ventajas fiscales otorgadas por los países acreedores a los Bancos que tomaran tales iniciativas. El expeditivo informe reconoce, también por vez primera, que la deuda externa de los países en desarrollo sólo podrá tener solución mediante acuerdos de carácter político. Pocos días después de hacerse pública esta postura, el presidente norteamericano, Bush, se mostraba contrario a la condonación de la deuda, aunque reconocía 1a insuficiencia del "Plan Báker". Tal posición fue poco después matizada por el anuncio del "Plan Brady", que toma el nombre del secretario del Tesoro de la nueva Administración americana.

Otras iniciativas. La condonación de la deuda. El "Plan Brady"

Tras la enunciación del "Plan Baker", única iniciativa de la "era Reagan" para afrontar globalmente el problema de la deuda, han surgido otras mu-

chas que han intentado algo semejante. En realidad, todas constituyen esfuerzos más o menos imaginativos para resolver lo que aparentemente parece insoluble: tras siete años de crisis, la deuda no desciende apreciablemente, por lo que la hipoteca de los países deudores continúa acumulando dificultad y crisis interna.

En el pasado se han sugerido innumerables vías para la resolución del problema. Entre las muchas propuestas, cabe citar las siguientes:

– El *swap* (literalmente, cambio, trueque), o el cambio de la deuda por inversión: los acreedores intercambian el dinero prestado por un paquete de acciones en una empresa o en un proyecto administrado en el país deudor. Este sistema, utilizado con éxito en Chile y Brasil, entre otros países, está tomando cada vez más auge. Durante 1988, deudores, y acreedores formalizaron operaciones de esta naturaleza por una cuantía total de 40.000 millones de dólares, lo que supuso, según datos de la Banca privada, una reducción de la deuda en el Tercer Mundo de unos 15.000 millones de dólares. Sin embargo, los países latinoamericanos ven con cierto recelo este sistema de intercambio por cuanto las mejores empresas pueden acabar en manos extranjeras. Por ello algunos países –Venezuela, por ejemplo, tentada en el negocio del petróleo– se han resistido a enajenar determinados sectores estratégicos. El "Plan Brady", que más abajo será visto en detalle, pone gran énfasis en el *swap*.

– La propuesta japonesa, debatida en la Asamblea General del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en septiembre de 1988 en Berlín; los países deudores utilizarían sus reservas en divisas fuertes para comprar bonos a largo plazo emitidos por el BM y el FMI, que devengan intereses. Los banqueros podrían entonces negociar sus préstamos a precios de mercado –alrededor de un cincuenta por ciento inferior al coste original– a cambio de estos bonos.

– La propuesta francesa, consistente en la emisión de valores de deuda, que serían adquiridos por los acreedores para formar un fondo de garantía en el BM u otro organismo:

***

En la cumbre de Toronto (20 y 21 de junio de 1988), los siete jefes de Estado y de Gobierno de los países más industrializados y el presidente de la Comisión de la Comunidad Europea adoptaron una decisión trascendental y sin precedentes: por primera vez, los participantes asumieron compromisos individualizados de reforma estructural y de condonación de la deuda a los países deudores más atrasados. Aquella decisión, que afectaba particularmente a los intereses de la deuda más que al principal, estaba dirigida, sobre todo, a algunos países africanos, situados mucho más allá de la barrera del subdesarrollo; y tuvo escasa virtualidad en el área iberoamericana.

En diciembre de 1988, el Banco Mundial reconocía, en lo que fue también un gesto inédito hasta entonces, que la deuda no podrá pagarse si no es mediante acuerdos políticos –lo que equivale a reconocer la necesidad

de la condonación, al menos parcial, de la deuda–. Posteriormente, tal idea ha ido ganando peso en los organismos y foros internacionales.

La Asamblea General de las Naciones Unidas hacía propias las tesis del Banco Mundial a finales de diciembre de 1988, y dictaba una resolución, en la que reconocía que para resolver el problema de la deuda se necesita una óptica general "con una impulsión política y una cooperación estrecha" entre acreedores y deudores. Asimismo, el texto mencionado reconoce "la necesidad de ampliar todavía más la gama de métodos empleados para, entre otras cosas, reducir el volumen y el servicio de la deuda" (*Cinco Días*, Madrid, 22 de diciembre de 1988. Despacho de France Presse).

El propio presidente Español, Felipe González, reconocía pocas semanas después, en Caracas, y en un discurso de inauguración de las Jornadas de Reflexión sobre América Latina, que la deuda iberoamericana "no se puede pagar: Hasta ahora se han resuelto los problemas de los acreedores, pero no el de los adeudados". Y añadía después: "Ya que no por razones morales, hay que llegar a una solución por cuestiones prácticas. Si el comercio mundial no crece progresivamente serán los países industrializados quienes paguen también las consecuencias. En las condiciones actuales, como decía hace unos días Carlos Andrés Pérez, no parece que la deuda se pueda pagar, aunque los políticos no nos atrevamos a decirlo públicamente." (*ABC*, Madrid, 2 de febrero de 1989). Al propio tiempo, González hacía a los mandatarios iberoamericanos una nueva propuesta para el tratamiento del problema de la deuda, que era resumido así por el diario *El País*: "Básicamente, el esquema de Felipe González consiste en la nivelación del valor nominal de la deuda a su valor real en el mercado secundario y la capitalización de los intereses según la situación de cada país deudor, para que estos dos elementos formen un paquete único con plazos de pago, períodos muertos, tasas fijas de interés y otorgamiento de dinero nuevo para proyectos de viabilidad económica en las áreas de crecimiento y desarrollo." (Lumdmila Vinogradoff, corresponsal de *El País*, 4 de febrero de 1989).

Horas después de esta declaración, el Grupo de los Ocho o Grupo de Río, reunido en Caracas, hacía suyo lo sustancial de las tesis del presidente Español.

En el mes de marzo de 1988, y durante la reunión en Ámsterdam del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional planteaba una nueva estrategia que contri buía a plasmar las ideas renovadoras del "Plan Brady". En síntesis –venía a decir el FMI–, esta nueva orientación del problema de la deuda debía basarse en el fomento de nuevos créditos avalados por el Fondo a los países deudores y, sobre todo, en una reducción voluntaria de sus créditos por parte de los acreedores que podría llegar al 50 por 100 de su importe: Como contrapartida, sólo podrían acogerse a la reducción de la deuda aquellos países que apliquen una estricta política de ajuste interno: Con ello –expuso en el mencionado foro el gerente del FMI– se pretenden tres objetivos; "Reanudar un crecimiento estable en los países deudores, reformar su capacidad

para atender el pago de la deuda y ayudarles a recuperar un acceso fluido a los mercados de capitales".

El pasado día 31 de marzo comenzó en Washington la reunión de primavera del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Una primera conclusión positiva de este encuentro fue la decisión del FMI y del BM de coordinar sus políticas, luego de varios meses de serias diferencias, surgidas a raíz de un crédito concedido a Argentina por el Banco Mundial cuando el FMI estaba obligando al régimen de Alfonsín a un severo programa de ajuste. En esta reunión internacional, en la que estuvieron presentes representantes de 151 países, el G-24 (Grupo de los Veinticuatro), que reúne a las naciones en desarrollo más endeudadas del mundo, aun mostrando su preocupación por las a "exigencias políticas" que impone –los duros programas de ajuste económico exigidos por el Fondo–, apoyó el "Plan Brady" de reducción "voluntaria" de deuda, y solicitó el incremento de las cuotas que aportan al FMI los países desarrollados. Asimismo, el G-24 respaldó una renegociación de la deuda país por país mediante planteamientos a medio y largo, plazo al tiempo que solicitó la presencia del FMI en las negociaciones entre los países deudores y la Banca acreedora.

El G-7 (Grupo de los Siete), formado por los países más industrializados, se ha mostrado asimismo de acuerdo con las líneas básicas del Plan norteamericano (ha sido especialmente significativa la entusiasta adhesión al Plan de Japón y Alemania, cuyos recursos excedentariós son fundamentales para el buen fin del proyecto). Venezuela, por boca de su presidente, Carlos Andrés Pérez, tomó la iniciativa de ser el primero de los países en que se aplique el "Plan Brady" para la reducción de sus 31.000 millones de dólares de deuda exterior: En la declaración del presidente venezolano, realizada tras una entrevista con el presidente norteamericano Bush, afirmó que esperaba conseguir una reducción del 50 por 100 en la cuantía total de 1a deuda. El presidente del comité interino del FMI, el holandés Onno Ruding, se mostró, sin embargo, preocupado por la euforia de los países en desarrollo ante el anuncio del Plan, y notificó por adelantado que el comunicado final de la reunión de Washington no publicaría cifras concretas de reducción de deuda.

La exposición de la postura de la Comunidad Europea sobre la deuda externa y el "Plan Brady" correspondió al ministro Español de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga, al ocupar España en este momento la presidencia de la Comunidad. En la Europa comunitaria hay, en este momento, das posturas diferentes en torno a la deuda: por una parte, España y Francia van más lejos que el "Plan Brady" en sus postulados a favor de una condonación parcial de la deuda y desean la rápida definición de un repertorio de opciones que permita lograr este objetivo; por otro lado, otros países como Alemania, el Reino Unido y Holanda; consideran que las propuestas norteamericanas han creado excesiva expectación, y que una condonación indiscriminada de la deuda puede resultar agraviante para los países que más esfuerzos han hecho por equilibrar su balanza exterior y sanear su economía mediante rigurosos programas de ajuste.

En consecuencia, el discurso de Solchaga tuvo que ser consensuado en Bruselas en el último Consejo de Ministros comunitario, que se celebró apenas unos días después del anuncio del "Plan Brady". En dicha intervención, el político Español apoyó, en líneas generales, el proyecto norteamericano, si bien dio a entender las reservas de "Los Doce" a la sugerencia del "Plan Brady", en el sentido de que el FMI y el Banco Mundial garanticen los procesos de reducción de deuda, puesto que la Comunidad trata de evitar que se produzca una excesiva transferencia de la deuda del sector privado al público y, por consiguiente, tul traspaso de la deuda a los Bancos norteamericanos a los contribuyentes europeos y japoneses. Solchaga siguió vinculando la solución del problema de la deuda a1 "esfuerzo de estos países –los deudores– para llevar a cabo fuertes políticas de ajuste que doten a sus economías de una mayor flexibilidad, incrementen su capital productivo y exportador y hagan la inversión igualmente atractiva tanto para los capitales nacionales como para los extranjeros". En todo caso, las reservas comunitarias no impidieron a Solchaga afirmar que "una estrategia reforzada ante el problema de la deuda debe desarrollar, caso por caso, y en un marco cooperativo, elementos que permitan reducciones voluntarias del *stock* de deuda o servicio a la misma, a la vez que se limita la transferencia de riesgo desde el sector privado a1 sector público": El criterio del ministro es que "para facilitar la participación de los Bancos comerciales en este nuevo esquema, los países industrializados deberían adaptar las regulaciones y los regímenes fiscales de sus respectivos sistemas bancarios".

En resumen, la Comunidad ha otorgado su apoyo con reservas al "Plan Brady", por cuanto, a su entender, Estados Unidos tiene que asumir mayor protagonismo que los demás países occidentales en la resolución de un problema que esa nación ha contribuido a crear en gran medida, y porque la condonación parcial no debe interrumpir los procesos de saneamiento interno de los deudores.

Finalmente, la reunión dé Washington no acordó ni el incremento de las cuotas al FMI ni un menú concreto de opciones para la aplicación del "Plan Brady". Por ello, aunque se han producido avances sensibles en la solución del problema de la deuda, habrá que esperar a la asamblea de septiembre del FMI y del BM para obtener concreciones más operativas y eficaces:

En cierto modo, estas ideas fueron ya avanzadas por España en 1988. Carlos Solchaga fue el primer ministro de Economía de un país desarrollado que propuso ante el FMI, en abril de 1988, una política de reducción del stock de la deuda frente a la actitud generalizada, y apoyada por los Estados Unidos, de facilitar financiación para el pago de los débitos de los países en desarrollo. Por esta vía de reducir el volumen de la deuda, y aunque la Administración americana niegue que vaya a ser el contribuyente quien corra con parte de los créditos del Tercer Mundo, será el dinero público con que los países industrializados contribuyen al sostenimiento de estas organizaciones económicas el que financie en ú1tima instancia la crisis. Naturalmente, la Banca privada americana contempla

con recelo el vago –todavía– enunciado del plan, que no detalla quién pagará sus costes de aplicación, y pone de relieve que sólo tendrá éxito si va acompañado de medidas fiscales –sugeridas también por Solchaga en su último discurso ante el FMI– que induzcan a la Banca privada a la condonación parcial de los débitos.

Algunas otras voces se han apresurado a poner de relieve que el problema iberoamericano no se resolverá sólo con hallar una solución a la deuda: por ejemplo, Horst Schuhnann, director del Instituto de Finanzas Internacionales, que agrupa a grandes Bancos, ha declarado que los países endeudados sólo saldrán de sus dificultades con una gestión económica más eficaz: Muy en línea con las tesis de Vargas Llosa, Schulmann añadió que "ni la deuda ni la coyuntura internacional son la causa de los problemas de los países deudores del Tercer Mundo, sino la gestión de sus economías", de forma que el problema se arreglaría si mejoraran aquéllas, ya que esto incentivaría el retorno de los capitales huidos al extranjero (cuyo valor es similar al de la deuda). (Crónica de Gonzalo Garteiz en *Cinco Días*, Madrid, 13 de marzo de 1989).

En todo caso, y aunque los Estados Unidos no han querido dar, por el momento, mayores detalles sobre el "Plan Brady" –lo que suscitó protestas de los delegados asistentes en Ámsterdam a la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el pasado mes de marzo de 1989–, el Fondo Monetario Internacional ha planteado en la mencionada reunión del BID una nueva estrategia que plasma las ideas renovadoras del "Plan Brady". En síntesis, esta nueva orientación se basará en el fomento de nuevos créditos avalados por el Fondo a los países deudores y, sobre todo, en un programa de reducción voluntaria de la deuda por parte de los acreedores, que podría llegar al 50 por 100 de la misma. Como contrapartida, sólo podrán acogerse a la reducción de la deuda aquellos países que apliquen una estricta política de ajuste interno. Con ello –expuso en el mencionado foro el director-gerente del FMI– se pretenden tres objetivos: "Reanudar un crecimiento estable en los países deudores, reforzar su capacidad para atender el pago de la deuda y ayudarles a recuperar un acceso fluido a los mercados de capitales". (*El País*, 21 de marzo de 1989).

Con toda evidencia, la gran novedad de los últimos planteamientos de la deuda iberoamericana se basa en un reconocimiento esperanzador que ha abierto generalizado consenso en la comunidad financiera internacional: la deuda no puede pagarse en las condiciones en que fue contraída, y la condonación de una parte sustantiva del débito es el único camino para conseguir la solución del problema, y, con ello, la recuperación económica del continente iberoamericano.

Una propuesta Española

Ante la situación incuestionablemente dramática por la que atraviesan las naciones iberoamericanas desde 1982, y sin que se atisbe en el horizonte una solución a corto o medio plazo que re medie de una vez la postración

que redunda en una lacerante recesión que afecta gravemente al nivel de vida de sus ciudadanos, la Fundación para la Libertad y la Democracia, a la que me honro en pertenecer, elevó en octubre de 1988 al presidente del Gobierno una exhortación mediante la cual se formulaba una propuesta concreta, tendente a resolver definitivamente este gravísimo problema que afecta a una comunidad fraternalmente unida a nosotros, más allá de la habitual retórica y de las consabidas buenas intenciones, pocas veces, esta es la verdad, plasmada en hechos concretos:

Dicha exhortación comenzaba mencionando una cita de Su Majestad el Rey, quien, en memorable discursa ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, decía el 22 de septiembre de 1986: "El endeudamiento exterior de ciertos países, y entre ellos algunos que nos son muy próximos, es un grave problema que nos afecta a todos y no es de fácil solución. Las responsabilidades son varias y compartidas, pero lo que hoy más importa es que las políticas de ajuste, necesarias para la corrección de las situaciones, sean alentadas no solamente con e1 aplauso, sino también con generosidad y con apoyos concretos. Su alcance tiene marcados unos límites en la medida en que estas políticas puedan romper la solidaridad y la paz interior, quedando así entorpecidos los delicados procesos de cambio político y social:"

El documento de la Fundación hacia una viva descripción de los términos económicos de la crisis, que, lamentablemente, han variado poco desde entonces: la deuda de la comunidad iberoamericana continúa sobrepasando los 400.000 millones de dólares, y la renta per cápita sigue descendiendo. Ante un hecho de tanta gravedad y de una magnitud tan descomunal, es ingenuo buscar sólo responsabilidades en una de las partes envueltas en el conflicto. Si en gran medida el desaguisado se debe a la ineptitud y a la corrupción de la clase dirigente iberoamericana –asunto este en el que es justo evitar toda generalización, por cuanto no siempre estos factores han estado presentes en la asunción de la deuda, aunque con frecuencia se los encuentre tras el problema–, resulta obvio que también los acreedores, y en particular la Banca privada, que ha otorgado la mayor parte de los: créditos, faltaron a su obligación al contraer riesgos muy superiores a los normales y sin las garantías y cautelas adecuadas, movidos por intereses no siempre confesables.

Así las cosas –continuaba el documento–, "hay que conseguir, por tanto, entre todas las partes interesadas, seis objetivos fundamentales: una quita prudente del principal, una reducción sustancial de intereses, una prórroga razonable de los vencimientos, un precio equitativo de las materias primas en origen, la reordenación económica del Tercer Mundo y el otorgamiento de nuevos préstamos para revitalizar el desarrollo de los países deudores". En otras palabras, se propugnaba la condonación parcial de la deuda y, con ella, un conjunto de medidas que en poco se diferencian del "Plan Brady" y del que el propio presidente del Gobierno ha postulado.

La exhortación ponía más abajo de relieve la necesidad de que España, a las puertas del que ha de ser trascendente aniversario de 1992, tome

alguna clase de iniciativa al respecto; valiéndose de su privilegiada ubicación dual en la Comunidad Europea y en la comunidad iberoamericana. "Nuestro país tiene que plantear a las partes implicadas una propuesta que conjugue la renegociación global de la deuda a largo plazo con el otorgamiento de nuevos créditos, tanto públicos como privados, que aseguren el desarrollo del continente americano. Los acreedores, que han de contar, por supuesto, con garantías adecuadas, no pueden en ningún caso hipotecar la autonomía política de los países prestatarios. Asimismo habrá que procurarse que la solución propuesta en cuanto a quitas, tipos de interés y calendario de vencimiento sea lo bastante flexible como para reducir el grado de incertidumbre de dichos países, en los que hay que adaptar la terapia a las condiciones internas, es decir, al estado real de la economía –que hay que estudiar en cada caso globalmente– y a las condiciones externas, sobre todo en lo tocante al precio de las materias primas."

Finalmente, se explicitaba el plan propuesto, que "debería desarrollarse a lo largo de dos fases: en la primera, una Comisión Regia, al estilo de las *Royal Commissions* británicas, formada por prestigiosas economistas, financieros y políticos designados por la Corona, prepararía concienzudamente, con la asistencia del Gobierno Español y de las fuerzas sociales que quisieran implicarse en la empresa, una conferencia internacional para estudiar el problema de la deuda y sus soluciones, conferencia a la que serían invitados los países desarrollados –los Estados Unidos, la Comunidad Europea, el Japón y Suiza, particularmente–, las instituciones financieras internacionales, con el Fonda Monetario: a la cabeza, y los representantes más cualificados de las naciones iberoamericanas". "La segunda fase estaría constituida propiamente por la conferencia, presidida por Su Majestad el Rey. Obviamente, la finalidad última del ambicioso proyecto que nos atrevemos a proponer no es otra que acordar los términos de un gran pacto de carácter vinculante, formalmente suscrito por todos los participantes, en que se trace el repertorio de medidas concretas necesarias para solucionar el problema."

El documento terminaba con estas palabras: "Una iniciativa como la descrita, que nos permitimos sugerirle, señor presidente, para que la eleve, si lo juzga oportuno, al jefe del Estado, sería, a nuestro entender, el magno hito germinal de un nuevo Descubrimiento, ya no unidireccional como el de hace cinco siglos, sino en ambas direcciones: el descubrimiento gozoso de que la comunidad ibérica, a uno y otro lado del mar, puede y debe trabajar no sólo en el campo: de las afectos, sino también en el de 1a cooperación más eficaz para el desarrollo, el bienestar y el progreso. La nueva América ha de nacer de este designio, fraternalmente unida a la España del V Centenario."

Si la propuesta implicaba, en sus orígenes, un cierto riesgo por cuanto trasladada a las más altas instancias de la política internacional un problema esencialmente económico en su desencadenamiento, los nuevos hechos han venido a dar la razón a quienes la concebimos: el "Plan Brady" acude a constatar no sólo que el problema de la deuda es esencialmente político, sino que no serán las instancias meramente económicas más im-

plicadas –los Bancos comerciales– quienes le den solución, sino que han de ser los Estados los que arbitren procedimientos, preferentemente de orden fiscal, para qué resulte viable una condonación parcial de la deuda. Curiosamente, el mencionado plan del actual secretario del Tesoro de los Estados Unidos apenas "informa" imperativamente a las instituciones de crédito de cuál habrá de ser el procedimiento para resolver tan espinoso asunto, lo que demuestra que de alguna forma son las instancias políticas las que han de asumir la responsabilidad de afrontar el conflicto, hasta ahora insoluble por procedimientos estrictamente económicos y contables. Este sustancial cambio de actitud favorece, es obvio, una solución como la sugerida por la Fundación, predominantemente política. Y el papel eminente que en ella se le asigna al Rey de España (lo que no impediría, es ocioso decirlo, una tarea previa de negociación y búsqueda del consenso a inferior nivel) podría asegurar razonablemente el éxito en la empresa.

Infortunadamente, el presidente del Gobierno no ha creído oportuno prestar oídos a la proposición. Aunque reconoce que "estamos en la fase de ir sensibilizando a los Gobiernos de países acreedores y a la opinión pública de cara a una decisión política que, pasando por una iniciativa multilateral y en base a un análisis caso por caso, impulse la aplicación de las distintas fórmulas hoy existentes para reducir el *stock* de la deuda y capitalizar los intereses", asegura también que ha constatado "las dificultades que existen para reunir a acreedores y deudores en un mismo foro, aunque sea informal, para tratar de estos asuntos". "Por ello –concluye la respuesta de don Felipe González–, y sin garantías sobre su éxito, me parece delicado involucrar a Su Majestad el Rey en una iniciativa cuyo final puede no alcanzar los resultados mínimos que la justifiquen."

Me guardaré mucho de entrar en público debate con el presidente del Gobierno sobre su actitud. Pero no puedo dejar de lamentar que nuestro país pierda, una vez más, la histórica oportunidad de prestar un gran servicio a la comunidad iberoamericana, y, por este medio, de convertir la conmemoración del V Centenario en algo más que palabra huera. En todo caso, la propuesta, con los matices que sucesivamente vengan aconsejados por las circunstancias cambiantes de la situación, sigue en pie. Quizá sea aún tiempo de recapacitar y de ponerla en práctica.

Latinoamérica: deuda y crisis de un modelo global

Enrique Ruiz García

El canciller Kohl hizo recientemente una notable definición del marca alemán. Quizá sea la más directa, aguda, razonable y sólida explicación que pueda hacerse de una divisa, de una moneda nacional: "Respecto al marco sólo tengo que decir dos cosas: es el fruto del trabajo y del ahorro de los alemanes."

De acuerdo con la ley del 6 de julio de 1785, las trece ex colonias de Inglaterra, convertidas en una nación independiente, –Estados Unidos– aceptaron que el peso mexicano, tácitamente, fuese la unidad monetaria de la joven nación. La Casa de Moneda de México, creada por la Cédula Real del 11 de mayo de 1535, había generado, en efecto, una de las más respetadas divisas del mundo. La paradoja, sobre todo si se tiene en, cuenta lo que ocurre hoy, conforma una lección histórica: el pasado esclarece el presente.

Baste decir que hasta el 2 de abril de 1792 no se comenzó en Estados Unidos la acuñación de su propia moneda nacional. Los "dólares de maquila Española" ("como se describía a las monedas Españolas e hispanoamericanas sin distinción", se dice en el libro *The Mexican Peso*, de Sidney Wise y Hugo Ortiz) habían sido, desde 1776, de uso corriente.

No sólo en Estados Unidos. En toda la cuenca del Pacífico, en los siglos XVIII y XIX, el peso mexicano fue aceptado como ejemplo, sin más, de una moneda atesorable y confiable. Si bien es cierto que en 1873, cuando se puso en circulación en Estados Unidos el "dólar comercial" y ello planteó, inicialmente, la primera competencia real con las monedas hispánicas, éstas mantuvieron, fundamentalmente el peso mexicano (con su águila), un poder de atracción indisputable; cierto. Todavía en 1893, cinco años antes de la guerra entre España y Estados Unidos, guerra que abriría el Caribe y el Pacifico al nuevo poder estadounidense, el peso mexicano se cotizaba a 1,61 por dólar. Hoy se acerca a los 2.400 pesos y las perspectivas son siempre las del "deslizamiento". La "flotación" es el

---

Enrique Ruiz García es catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha escrito treinta libros dé su especialidad y es director del Centro de Documentación y Estudios Internacionales de México.

signo de ese caos. Recuérdese que, aún en 1976, un dólar equivalía a 12,50 pesos mexicanos. Parece imposible: es, fue. Ya no es. No será.

Esa memoria de la historia puede servir, quizá para comprender las dimensiones de la catástrofe. Hoy, en los países "revolucionarios" –Nicaragua– se piensa en dólares. Hoy, en los países que inventaron el Plan Austral –inutilidad ritual–, como Argentina, se piensa el futuro en dólares; en el Perú de Alan García, que sueña con un golpe militar que le libere de continuar al frente de su mismo Gobierno, hasta los mendigos de Lima –"la horrible"dijeron los poetas de la ciudad sin pensar en los mas maravillosos miradores barrocos, de maderas olorosas, que pueden soñarse–cuentan en dólares. En Japón, sin embargo, el yen es dueño de su destino. En Alemania federal ni de lejos se contabiliza en dólares "nuestro único adversario –dice Khol– es Japón." El dólar, nueva divisa de los pobres, fue la moneda, todopoderosa entre1944 y 1971, que se situaba detrás, todavía, del peso mexicano al dar inicio el siglo XIX.

Ese memorial objetivo, fascinante, es el memorial economicote un continente en crisis, de un modelo, el modelo populista, como ejemplo de negación de la política, esto es, como rechazo de la limitación del poder.

La independencia latinoamericana comenzó con la deuda externa. No solo la deuda política ante Rousseau –mas que la deuda ante Descarters y Voltaire– sino la deuda monetaria ante el Imperio Británico. Sus buques depositaban en las aduanas latinoamericanas, cierto, a Rousseau y los ideologos de la revolucion –la flota inglesa no quería el retorno de España–, pero los Gobiernos de la insurgencia querían libras esterlinas para hacer la guerra al Imperio español, que era un barco, ya sin cañones ni esperanzas. Había perdido la revolución industrial; no había hecho la revolución parlamentaria. Había inventado la retórica.

En ese marco, los mexicanos pidieron un crédito a Inglaterra. Solicitaron dieciséis millones de pesos (de los esplendidos pesos de la maquila) al cambio. Recibieron solo cinco millones y medio, pero se contabilizaron, deslumbrantes, los dieciséis. En 1837, de cuarenta y seis; en 1848 (mientras Europa inventaba la revolución), de cincuenta y un millones de pesos. Este otro invento, paralelo al fulgor de las Revolución, era intachable: cuanto más se pagaba más se debía. En 1911, México adeudaba al mundo (la moneda mexicana equivalía a 2,01 pesos por cada dólar en 1910) cuatrocientos cuarenta y un millones de pesas; en 1987, la deuda acumulada de México se definió así: ciento dos mil trescientos cincuenta millones de dólares. A dos mil trescientos pesos por dólar, la computadora se calienta.

Las fuentes de la crisis

En 1988, la deuda externa de América Latina, según la CEPAL, se elevó a cuatrocientos un mil trescientos sesenta millones de dólares. Brasil, México, Argentina y Venezuela asumían los pecados capitales –con permiso, claro, del propietario literario de los "pecados capitales" de cada país, un Español talentoso– más significativos de la deuda. (Cuadro I).

Cuadro I
El ascenso de la deuda del Tercer Mundo y Latinoamérica
(En millones de dólares)

	1978	1980	1987	1988
América Latina	150.893	221.059	410.505	401.360
Tercer Mundo (incluyendo América Latina)	345.000	579.398	1.190.000	1.245.000
Porcentaje latinoamericano	43,7	38,1	34,4	32,2

Fuente: Este cuadro ha sido elaborado: a) para la deuda latinoamericana con los informes anuales de la CEPAL; b) para la deuda total del Tercer Mundo con el *World Debt Tables* del Banco Mundial, enero 1988, con excepción del año 1978, que corresponde a *La Documentation Française, Pays en Voie de Développement*, 20-IV-1983.

En 1978, cada latinoamericano debía, al nacer, –y ya se nacía apresuradamente– cuatrocientas cincuenta dólares en números redondos; en 1980, la deuda per cápita se elevó a seiscientos once dólares; en 1988, el débito creció a novecientos cuarenta y dos dólares. Para los grandes paí-

Cuadro II
La deuda de los países latinoamericanos en la década crítica: 1978-1988
(En millones de dólares)

	1978	1988
Totales	150.893	401.360
Para países exportadores de petróleo:		
Bolivia	1.762	3.930
Ecuador (OPEP)	2.975	10.500
México	33.946	96.700 (102.350 en 1987)
Perú	9.324	16.200
Venezuela (OPEP)	16.383	31.900
Países no exportadores de petróleo:		
Argentina	12.496	56.800
Brasil	52.285	114.600
Colombia	4.247	15.900
Costa Rica	1.870	4.100
Chile	6.664	19.100
El Salvador	986	1.850
Guatemala	821	2.840
Haití	210	800
Honduras	971	3.230
Nicaragua	961	6.700
Panamá	1.771	4.170
Paraguay	669	2.150
República Dominicana	1.309	3.840
Uruguay	1.240	6.050

Fuente: Informes anuales de la CEPAL.

ses deudores la situación era, posiblemente, en el paradigma de una estructura significativa, más relevante, más dramática. (Cuadro II).

Los cuatro grandes deudores absorbieron en 1988, una parte muy considerable del volumen total de la deuda. Los cuatro han sido países líderes de la cultura del populismo (movimientos de masas, liderazgo autoritario desde arriba, demagogia acrítica, sindicalismo de Estado, urbanismo desarticulador y ausencia real de verdaderos partidos políticos y sistemas

parlamentarios de control) y, a la vez, formaciones sociales que hicieron poco pensable, a través del "Estado desarrollista" (corruptor en los más de los casos), el desarrollo y el cambio democrático verdaderos.

De los cuatro grandes deudores latinoamericanos, dos, a su vez, son países petroleros: México y Venezuela: En los dos el liderazgo populista (contrario a los intereses históricos de las masas en movimiento real) eligió la política del endeudamiento, en la etapa de los precios altos del petróleo, sin contemplar, analíticamente, las consecuencias finales de esa decisión: Más grave aún: México y Venezuela han sido, fundamentalmente, países que han "reexportado" la deuda (en virtud de la concentración del ingreso en una cúpula cada vez más reducida) a las cuentas corrientes de su clase dominante, en aproximadamente la mitad del débito, hacia el exterior: En su expresión más relevante, la deuda ha sido, de un lado, pago del déficit presupuestario (gastos corrientes) exportación de capitales (expropiación del propio país), y prueba, fehaciente, de la ausencia de una *cultura política*, es decir, de una cultura parlamentaria que limitara la proposición omnímoda del poder ejecutivo. Sobre todo cuando se contraía la deuda en el mercado de capitales a tasas fluctuantes. Es de señalar, guste o no, que durante los Gobiernos mexicanos de Miguel de la Madrid y, ahora, de Carlos Salinas de Gortari, existió, y existe, una decisión: clara, salir del pantano de la cultura populista y asumir lo real, la cultura política. Parecerá extraordinario desde los lugares comunes. Es patente en la realidad cotidiana.

La responsabilidad de la Banca acreedora –en río revuelto ganancia de bandidos– no es menos grave. Muy alta la de las instituciones fundadas en 1944, en Bretton Woods, como el Fondo Monetario Internacional y e1 Banco Mundial, que otorgaron a todos los ladrones –*furtum* indudable; *usuram* patente, *rapinam* notable– el diploma de la buena conciencia.

En el caso de Brasil y Argentina, los Gobiernos dictatoriales, los Gobiernos militares, integrados, desde la violencia, en la misma cultura populista de la irresponsabilidad, dejaron a los pueblos embarcados, de un lado, en la expropiación económica y, del otro, en la nueva demagogia. Los Planes Austral y Cruceiro, que han instalado a Argentina y Brasil, respectivamente, en la nueva ola inflacionaria, demuestran en qué medida la interacción entre el *furtum*, el robo; la *usuram*, la usura, y la *rapinam*, la rapiña, constituyen aspectos sustantivos del expolio de los pueblos. La dialéctica sagrada del chivo expiatorio, del terrible *capro emissarius*, ha paralizado el análisis crítico. La izquierda latinoamericana, prisionera de la "teoría de la dependencia" (coraza mental que ha impedido ver los cambios de nuestro tiempo y que la *perestroika* desnuda) ha preferido los chivos expiatorios, los *caprones emissarii*, a la revolución mental. *Post mortem* se descubren, ahora, los cadáveres ideológicos. Su putrefacción nos llega: Nadie quiere ver: La dialéctica de la violencia cree ser la dialéctica de la libertad. Coste altísimo el de la palabra sin *el logos*, el argumento, la razón.

El expolio de las tasas de interés

En la alta Edad Media se condenaba la usura porque, según los teólogos, el dinero no puede producir dinero y porque, de ser así, se produciría con el tiempo y, en ese punto, el usurero expropiaba un valor (el tiempo) que sólo era de Dios. Admirable exordio, acaso, de pureza metafísica: Palabras, curiosamente, para un presente (*verba de praesenti*) que podría haber pronunciado, desde el otro lado de la barrera, Karl Marx:

No es menos verdad que el dilema es agobiante. Ese *verba de praesenti* se expresa, paradigmático, en las tasas de interés de la deuda del Tercer Mundo y, sobre todo, de América Latina.

En 1977 los intereses totales pagados por América Latina al exterior representaron el 12,4 por 100 de sus exportaciones totales de bienes y servicios. Era una cifra, aún, razonable. En la década de los años ochenta ha representado un verdadero expolio. Le Goff lo definió bien en su libro: *La borsa e la vita.* De eso se ha tratado: de la bolsa y la vida. (Véase el cuadro III):

Cuadro III

De la «borsa e la vita». Los intereses pagados al exterior por América Latina en relación a sus exportaciones de bienes y servicios

(En porcentajes)

	1977	1978	1980	1982	1984	1986	1987	1988
América Latina (totales)	12,4	15.5	20,4	41,0	36,4	35,8	29,7	28,0
Brasil	18,4	24,0	34,1	57,1	39,6	41,4	33,1	29,7
México	25,4	24,0	23,3	47,3	39,1	38,2	29,8	29,1
Venezuela	4,0	7,2	8,1	21.0	24,1	31,1	23,7	26,4
Argentina	7,6	9,6	22,0	53,6	57,6	50,9	51,0	40,4

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con los datos de la CEPAL.

La década de *la borsa e la víta* adquiere, en el cuadro III, su carácter de ejemplo y testimonio. Es inseparable de uno de los más grandes y graves fenómenos de los últimos años: la conversión de Estados Unidos en el mayor deudor del planeta (con una cifra superior a la total de América Latina) y en el Estado fundado, bajo Reagan, en la "fuga" presupuestaria hacia adelante. Los dos hechos conforman, ciertamente, uno sólo: Estados Unidos vive por encima de sus fuerzas económicas reales, pero su fuerza real le permite deber y no pagar (salvo con los dólares que representan creación de medios de pago, pero no de bienes) y, por tanto, su deuda interna, su déficit presupuestario, acrecen el precio del dinero y, como consecuencia, generan el éxodo de los capitales del mundo hacia el mercado estadounidense para obtener unas ventajas supletorias, en dólares, frente a las tasas menores de los países ricos: Japón y Europa. Estados Unidos *gasta*; Occidente *invierte* en Estados Unidos: Es un cambio del mundo. Es la plenitud de la internacional de capitales, Estados Unidos lo paga de la única forma que ya puede: pasando a ser una nación, no la supernación.

"La, elevación de un punto en la tasa de interés en los mercados financieros (dice el economista y hombre de Estado Raymond Barre, que no es un samurai con el cuchillo entre los dientes) se traduce en una ampliación de los servicios de la deuda de los países del Tercer Mundo en cuatro mil millones de dólares anuales... El déficit presupuestario norteamericano, del orden de los 180 a los 200 mil millones de dólares, se traduce fatalmente en tasas de interés elevadas y también en la evolución del dólar, que continúa fuerte pese a su reevaluación. Seria suficiente que los Estados Unidos adoptaran una política presupuestaria más seria para resolver un problema que se expresa en la evolución de las tasas de interés y del dólar. Ello desencadenaría una mejoría, nada desdeñable, en la carga de los países en desarrollo..."

Raymond Barre añade:

"El mayor servicio que los países industrializados podrían rendir a los países en desarrollo consistiría en poner en orden sus propios asuntos, en recobrar la estabilidad financiera, monetaria y económica porque esos supuestos son indispensables para toda expansión durable..." (*Réflexions pour demain*, Raymond Barre, Fluriel, Inédit).

El estancamiento de las exportaciones latinoamericanas y la "revolución de los materiales"

En 1988 los latinoamericanos han pagado, en calidad de intereses al exterior, una cifra equivalente al 28 por 100 de sus exportaciones totales de bienes y servicios: Ello significaría, pese al expolio real, una cifra no necesariamente insuperable. En efecto, las exportaciones de bienes y servicios de la región ascendieron, en el año último, a 121.700 millones de dólares. Teniendo en cuenta que la población latinoamericana, en el mismo año, llegó a los 426 millones de habitantes, la relación entre el pago de los intereses y la población significaría 80 dólares *per cápita*.

Ocurre, sin embargo, algo esencial: las exportaciones de bienes (mercancías) de América Latina no crecen o dependen, en gran medida, del *consumo de pasado* si se me permite decirlo así, esto es, de productos básicos o materias primas que han sufrido, en los últimos años, además, un gran deterioro. Los precios nominales del barril de petróleo representan hoy, deflactados los precios de la OCDE, casi un 50 por 100 menos. El precio real del petróleo muestra una brecha creciente respecto a los precios nominales. El coste de extracción del barril, en algunos países, se acerca a los 10 dólares. Sólo la retórica, de un lado, del marxismo vulgar sobre la "explotación" y, del otro, la fuga hacia adelante buscando, los *caprones emissaii*: los chivos expiatorios. ¿El Fondo Monetario? Quememos al Fondo y ¿a continuación? emerge, solitaria, la frase de Lenin para Gorbachov: *¿Qué hacer?*

Se olvida que estamos ante una revolución de los materiales que, sin duda, implica hechos irreversibles. En efecto, la declinación, en la demanda de las materias primas, es un supuesto esencial para el análisis.

"La cantidad de materia prima necesaria para gestar una unidad de producto ha ido descendiendo a lo largo del siglo, salvo en épocas de guerra." Un estudio reciente del FMI calcula la declinación, dice Peter F. Drucher, en 1 y 1,25 por 100 al año desde 1900. Esto significaría, añade, "que la cantidad de materias primas industriales necesarias para crear una unidad de producto industrial es, ahora, cuando mucho, de dos quintas partes de lo que se requería en 1900. Y la declinación se está acelerando. La experiencia japonesa es particularmente ilustrativa. En 1984, para cualquier unidad de producto industrial, Japón consumía solamente el 62 por 100 de las materias primas consumidas fotl para el mismo volumen de producción industrial en 1973". (Peter F. Drucher, estudio publicado en *Foreign Affairs* en 1986.)

Hecho indisputable y aleccionador. No obstante, las exportaciones latinoamericanas de mercancías apenas si han sufrido variaciones en los últimos años y, cuando ello ha ocurrido, ha de pendido más de la evolución de los precios que del cambio radical en la composición de las exportaciones. (Véase el cuadro IV.)

Cuadro IV

El estancamiento de las exportaciones y la baja de las exportaciones per cápita

	1982	1985	1986	1987	1988
América Latina (en millones de dólares)	86.389	91.930	78.179	89.158	102.150
Población (en millones de habitantes)	375	400	408	417	426
Exportaciones por habitante (en dólares)	230,7	229,8	191,6	213,8	239,7

Fuente: Cuadro elaborado por el autor, teniendo en cuenta los datos anuales de la CEPAL para las exportaciones de bienes y para la población.

Acaso tenga alguna significación señalar que en 1986 Alemania federal exportó 243.347 millones de dólares y, por consiguiente, su exportación *per capita* ascendió (con una población de 61,2 millones de personas) a 3.976 dólares.

La revolución de los materiales, en las significaciones antes señaladas, coloca a los países exportadores de materias primas y productos primarios en una situación muy grave. Nada permite pensar que ese cambio revolucionario se corrija. Peter F. Drucker lo ratifica con estas palabras: "La producción industrial está alejándose firmemente de los pasados procesos y productos intensivos en materias primas. Una de las razones es la aplicación de la nueva alta tecnología industrial. Las materias primas en un semiconductor micro representan el 1 ó 3 por 100 del coste total de su producción; en un automóvil representan 40 por 100 y en utensilios de cocina un 60 por 100. En las industrias tradicionales también se presenta este fenómeno, tanto en 1os viejos como en los nuevos productos: Con 50 ó 100 libras de cable de fibra de vidrio se transmiten tantas o más mensajes telefónicos que con una tonelada de cable de cobre..."

Ese es, antes que ninguna otra cosa, el problema esencial que confrontan los países endeudados y, significativamente, América Latina. Es indisputable, se ha demostrado previamente, el carácter que ha tenido el endeudamiento y las altas tasas. Es no menos verdad que, estructuralmente, la parálisis económica está estrechamente vinculada a la dependencia a media docena de productos básicos y, políticamente, a la demagogia (el terrorismo verbal) y la irresponsabilidad de las elites que configuran, como salida, el "Estado desarrollista.". La explosión de Caracas no es el resultado, unilateral, de la deuda. Esta es un aspecto del problema. El centro de la crisis histórica reside en que la democracia venezolana no había cambiado su dependencia a un solo producto (el petróleo ha representado, hasta la caída de los precios, más del 90 por 100 de las exportaciones venezolanas) y, menos aún, había trascendido de la cultura populista (que no duda en las matanzas) a la vida política, es decir, a la limitación del poder, al control democrático y, por consiguiente, a la superación del tercermundismo por la responsabilidad democrática real.

El estallido de la población, el estallido urbano y el estallido de la pobreza

El crecimiento de la población latinoamericana, como en el caso del Tercer Mundo, es el infinito hecho de las aglomeraciones. (Véase el cuadro V.)

Cuadro V
La explosión poblacional
(En millones de personas)

	1975	2000
Países industrializados	1.131	1.323
Países en desarrollo (totales)	2.959	5.028
América Latina (del conjunto)	325	637*

Fuente: Global 2000 Technical Report.

* La UNESCO dice, por su parte, que la población latinoamericana será, en el año 2000, de 546 millones de personas.

América Latina contaba con una población de 86,5 millones de habitantes en 1920; creció a 104,7 millones para 1930; se incrementó a 126,4 millones en 1940; aumentó a 159,7 millones en 1950, para llegar a 210,2 millones en 1960; ascender a 278,9 millones en 1970; superar los 361, millones en 1980 y alcanzar la cifra de 426 millones en 1988. La UNESCO afirma que América Latina tendrá 546 millones (la cifra más optimista de las proyecciones actuales) en el año 2000.

Para medir la significación de esas variables estadísticas baste considerar lo siguiente: en 1950 los países en vías de desarrollo representaron el 66 por 100 del total de la población mundial; el 72 por 100 en 1975. Asumirán e179 por 100 en el año 2000.

Los problemas de empleo, educación, salud pública, plenitud existencial y posición en el mundo real no tienen, en las áreas de desarrollo,

Cuadro VI
El ascenso de la pobreza urbana en America Latina
(En millones de personas)

	1970	1980	2000
América Latina (personas que viven en la pobreza en las ciudades) ...	47	64	102
Porcentajes ...	42	49	60
Los cuatro grandes deudores (porcentajes):			
Brasil ...	41	48	61
México ...	39	46	61
Argentina ...	54	57	59
Venezuela ...	57	61	70

Fuente: «La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible». CEPAL. 9 de mayo de 1984.

comparación con ninguna otra etapa de la historia. La Ciudad de México, con 19 millones de habitantes en estos momentos (contando con su zona de influencia), tendrá entre 24 millones y 28 millones al final del siglo: Para la CEPAL se trata de magnitudes que no son separables de la pobreza radical. (Véase el cuadro VI.)

El estallido urbano en América Latina ha precedido, en gran medida, a la revolución industrial y la revolución política. La pirámide poblacional, pese al indudable decrecimiento demográfico (en México se ha contraído del 3,5 por 100 en los años setenta al 2,5 por 100 en estos momentos) presenta, todavía, contrastes impresionantes respecto a los de los países industrializados. Debe verse, entenderse, comprenderse. (Véase el cuadro VII.)

En veinte años, mientras en Europa y Estados Unidos-Canadá la población disminuirá –con los problemas que ello acarrea también, lo cual, es otra cuestión, de las aulas y del empleo– América Latina verá crecer sus jóvenes, entre los cinco y los veinticuatro años, en 59 millones de personas. No creo que sea necesario decir más.

Cuadro VII
El crecimiento de los jóvenes en América Latina y los espacios industrializados
(Millones de personas entre 5 y 24 años)

	1980	2000	Aumento o disminución total
Estados Unidos-Canadá...	85,8	83,3	− 2,5
Europa (incluida la URSS)...	241,2	230,6	−10,6
América Latina y el Caribe...	163,7	222,5	+58,8

Fuente: Cuadro elaborado con las proyecciones de la UNESCO para la población estudiantil.

Sin embargo, y a su vez, la evolución del PNB *per capita*, en la década de los años ochenta, ha sido negativa. Ello quiere decir, para que no haya engañas, que en un espacio aquejado, históricamente, por desigualdades previas ya brutales, los últimos diez años han sido una catástrofe porque se acentuaron las desproporciones en la redistribución del ingreso o de la renta. (Véase el cuadro VIII.)

Cuadro VIII

La caída del PNB por habitante en América Latina

	Tasas anuales de crecimiento							Variación acumulada
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1981-1988
América Latina	– 3,5	– 4,7	1,4	1,4	1,6	0,3	– 1,5	6,6
Los 4 grandes deudores								
Brasil	– 1,4	– 4,6	3,4	6,0	5,8	0,7	– 2,3	1,5
México	– 3,0	– 6,5	1,2	0,2	– 6,1	– 0,8	– 1,7	– 10,6
Argentina	– 7,2	1,1	0,8	– 5,8	4,4	0,3	– 0,8	– 15,2
Venezuela	– 4,0	– 8,1	– 4,2	– 1,4	4,0	0,3	2,3	– 14,6
Otros								
Nicaragua								– 27,4
Panamá								– 24,0
El Salvador								– 21,7
Bolivia								– 26,3

Fuente: CEPAL. Informe preliminar de la economía en 1988.

Mientras tanto, entre 1980 y 1988, los ingresos netos de capitales registraron una cifra, para América Latina, en su conjunto, de 158.500 millones de dólares. Los pagos netos de utilidades e intereses, en ese mismo periodo, ascendieron a 286.100 millones de dólares.

En otras palabras, en los últimos ocho años el proceso de descapitalización fue muy grave: 127.000 millones de dólares en un subcontinente estancado económicamente y sufriendo, de paso, la explosión de la juventud sin trabajo y sin futuro y en sociedades que han transitado, sin el cambio real, hacia las sociedades urbanas.

Únase a ello la gigantesca expropiación causada a los habitantes de América Latina por la inflación: La inflación no es la ruptura del equilibrio entre la oferta y la demanda; entre la creación de medios de pago y bienes. La inflación es una gigantesca y brutal expropiación del ahorro de las mayorías y su: transferencia a las minorías de las minorías. En países donde la desigualdad, en orden a la renta, era caso inimaginable en términos europeos, la inflación sostenida ha sido, de un lado, una inmensa expropiación y, del otro, la creación, como norma, de sociedades especulativas, esto es, de sociedades instaladas en el cambio de la moneda: (Véase el cuadro IX):

Cuadro IX
La evolución de la inflación en América Latina como fenómeno de expropiación violenta de las mayorías
(En porcentajes anuales de crecimiento)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
América Latina	56,0	57,5	84,6	130,8	184,8	274,7	64,5	198,9	472,8
Los cuatro grandes deudores									
Brasil	95,3	91,2	97,9	179,2	203,3	228,0	58,4	365,9	816,1
México	29,8	28,7	98,8	80,8	59,2	63,7	105,7	159,2	70,5
Argentina	87,6	131,2	209,7	433,7	688,0	385,4	81,9	174,8	372,0
Venezuela	19,6	11,0	7,3	7,0	18,3	5,7	12,3	40,3	31,2
Otros									
Nicaragua	24,8	23,2	22,2	32,9	50,2	334,3	747,4	1.347,4	7.778,4
Perú	59,7	72,7	72,9	125,1	111,5	158,3	62,9	114,5	1.307,1

Fuente: CEPAL. Informe preliminar de la economía latinoamericana en 1988.

El Plan Brady y el acuerdo mundial sobre la deuda

En 1988, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional –World Debt Tables– la proyección del servicio de la deuda significaría, en orden solamente a los países en desarrollo, 134.583 millones de dólares De ellos, 84.885 correspondientes al principal y 49.698 a intereses.

Se trata de cifras impresionantes, sobre todo, si se tiene en cuenta la crisis explícita de las sociedades en vías de desarrollo.

Cuadro X
Proyección del servicio de la deuda externa de América Latina y el Caribe

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Projected Public Debt Service	53.244	52.502	52.241	50.872	47.349	40.494
Principal	30.191	31.206	33.136	34.389	33.815	29.841
Interés	23.053	21.295	19.105	16.482	13.534	10.652

Fuente: *World Debt Tables. External Debt of Developing Countries. Fondo Monetario.*

La complementariedad violenta entre los factores –expropiación y descapitalización– es, prácticamente, total. La situación no puede prolongarse sin explosiones aunque esas explosiones, estructuralmente, no dependan solo, como se dice fugándose de todas las demás realidades nacionales, de la deuda externa. Aunque la deuda externa sea, significativamente, la prueba radical de dos irresponsabilidades paralelas: la de los deudores y los acreedores. La proyección analítica del Fondo Monetario es, a todas luces, inviable. La responsabilidad es común. Desde la primera crisis estadounidense (1971-1972) era ostensible la necesidad de un nuevo orden monetario. En ese sentido, el mundo desarrollado se portó como el mundo subdesarrollado. Prefirió la fuga. Como hoy España que de país

respetable –por la hazaña de la transición– ha pasado a ser un espectáculo indecente, socialmente al menos.

Es evidente que no puede ni pensarse en sostener, ni aún teóricamente, una proyección semejante. El Plan Brady, aunque insatisfactorio, lo reconoce. Es imposible que América Latina pueda continuar, *impávidas sus sociedades*, el proceso de descapitalización. (Véase el cuadro XI).

Resulta claro que no es posible estimular ningún proyecto económico de corto o medio plazo desde ese paradigma: Sobre todo si, paralelamente, las exportaciones de bienes se estancan y, en el cuadro de las naciones, la economía subterránea y especulativa se transforma, como correlato a la crisis en el centro de la irracionalidad económica.

La solución, más allá de Brady, está clara. Es preciso consolidar la deuda del Tercer Mundo; acreditar su monto total (eliminando la parte del principal que es el fruto de la rapiña) en una institución internacional (el Fondo Monetario o el Banco Mundial) y reducir las tasas de interés, en principio, a las cifras mínimas del final de la década de los años setenta. Entonces representaron para América Latina entre el 12 y el 14 por 100 del total de sus exportaciones de bienes y servicios. No el treinta y tantos por ciento como fuera en los últimos años: Pese al retroceso, en 1988, al 28 por 100, esa cifra sigue siendo, a todas luces, un expolio.

Cuadro XI

Ingreso neto de capitales y pagos de utilidades e intereses en América Latina

(En millones de dólares)

	Ingresos netos de capitales externos	Pagos netos de utilidades e intereses al exterior	Transferencias de recursos
1980	29.700	18.100	11.600
1981	37.600	27.200	10.400
1982	20.200	38.800	– 18.600
1983	2.900	34.400	– 31.500
1984	10.300	37.000	– 26.700
1985	2.200	35.000	– 32.800
1986	8.300	31.900	– 23.600
1987	13.900	30.500	– 16.600
1988	4.300	33.200	– 28.900

Fuente: CEPAL. Balance preliminar de la Economía en 1988.

América Latina no podrá sobrevivir a sus problemas (piénsese en sus problemas urbanos, alimentarios, de empleo, salud, vivienda, transportes...) sin una revolución democrática de responsabilidades. La fuga hacia adelante, bajo la cultura del populismo irresponsable, tiene que terminar para abrir el camino a una verdadera cultura política. Sin ello todas las soluciones, finalmente, serían vanas, pálidas y fundadas en la incertidumbre. Los procesos del desarrollismo ineficiente, gravitando sobre el Estado autoritario y populista, han sido una sangría inmensa para las sociedades latinoamericanas. Todo lo demás arranca, inexorable, de esa relación interno-externa de desarticulación. Ningún *capro emissarii* resuelve ya el conflicto: La hora de las decisiones a escala es nuestro porvenir.

Estrategia para la reducción de la deuda

Roger C. Lawrence

Hace unos cuatro años advertimos los de 1a UNCTAD que la crisis de la deuda, tras haberse manifestado inicialmente como fenómeno puramente financiero y luego como una crisis del desarrollo, había de pasar a una tercera y aún más aguda fase que plantearía conflictos sociales y alteraciones políticas que harían de ella un tema "de preocupación en las fábricas y en la calle"[1]. De igual forma, en una entrevista que concedió en 1984 el doctor Fritz Leutwiler, presidente entonces del Banco Nacional Suizo y del Bank for International Settlements, preveía que las crecientes dificultades sociales y políticas de los países deudores podían ser explosivas. En sus propias palabras: "Puede estallar una bomba muy distinta, una bomba política o social. Estallará cuando esos países tengan que mantener una política de austeridad durante un tiempo demasiado largo para pagar nada más que los intereses de su deuda. Esa es una bomba con una espoleta de tiempo ya montada. Es más peligrosa que el exceso de riesgo en un gran Banco"[2].

Al entrar la crisis de la deuda en su octavo año; sin haberse acercado en nada a una solución, las circunstancias, previstas por la UNCTAD y el doctor Leutwiler se aproximan con rapidez en algunos países puede que ya se hayan alcanzado. Existe preocupación en ciertos ámbitos sobre si las sociedades sometidas a la continua tensión que experimentan determinados países deudores serán gobernables dentro de un marco democrático.

Hasta ahora, la estrategia empleada ha conseguido evitar el colapso financiera y ha permitido a los Bancos comerciales mejorar su posición financiera en relación con los deudores: Pero desde el punto de vista de los países deudores de Latinoamérica, la estrategia ha fracasado. En términos económicos, las manifestaciones principales de este fracaso son las siguientes:

– La proporción entre los pagos de intereses y las exportaciones se ha reducido, desde su máximo de 1982, gracias a la caída, de los tipos de

---

Roger C. Lawrence es director y coordinador de los programas de recursos para el desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

interés a partir de unos niveles exagerados y gracias a la firmeza de las exportaciones en 1987 y 1988. Pero es aún demasiado elevada, can unos pagos de intereses que ha absorbido hasta el 28 por 100 de los beneficios de las exportaciones en 1988; la proporción de la deuda con respecto a las exportaciones y el PIB es incluso más elevado que antes.

– El crecimiento económico en Latinoamérica sigue detenido, y deprimido el nivel de vida en grandes capas de su población. En el conjunto de Latinoamérica, el producto interior bruto descendió en 1988 y se reducirá aún más en 1989. A fines de este año se encontrará cerca de un 8 por 100 por debajo del nivel que alcanzó en 1981; para once países la caída acumulada será del 15 por 100 o más; sólo en Chile y Colombia se registrarán avances significativos en la producción per cápita.

– La persistencia del exceso de endeudamiento se ha reflejado en que no se han conseguido normalizar las relaciones entre los deudores y los acreedores. Cierto número de países latinoamericanos han acumulado atrasos, y unos pocos se han visto obligados a anunciar demoras de una clase o de otra. Ningún país que haya renegociado su deuda exterior ha sido capaz de evitar el tener que hacerlo repetidas veces:

El círculo vicioso del exceso de endeudamiento y del estancamiento se ha prolongado porque la penuria de recursos ha mantenido bajas las inversiones. La inversión neta ha disminuida en todo el continente, y en algunos países apenas es positiva. Ello refleja una diversidad de factores, pero para 1a mayor parte de los países latinoamericanos la influencia principal ha sido 1a masiva transferencia al exterior de los recursos necesarios para satisfacer los intereses de la deuda externa, lo cual se ha convertido en una exigencia primordial sobre el ahorro interior. La reducción de la inversión neta explica en gran parte el lento crecimiento de la producción en estas economías; frena también el ritmo al que se puede variar la estructura de la producción. Pero estas variaciones estructurales –por ejemplo, el aumento de la proporción de las exportaciones con respecto a la producción total– son esenciales para cualquier solución duradera de la crisis actual. La falta de fondos para la inversión ha frenado también los esfuerzos emprendidos para mejorar la eficiencia general; y también han padecido los presupuestos de sanidad, educación y otras formas de desarrollo de recursos humanos que se suelen considerar consumo, pero que también hay que ver como parte de la inversión de un país en el futuro.

El peso de la deuda ha desestabilizado la economía interior de otras formas diversas, por ejemplo, hinchando el déficit del presupuesto, haciendo difícil controlar la oferta de capitales y acentuando los conflictos sociales.

Cosa sintomática ha sido la multiplicación de los déficit fiscales. En ello han cooperado tres series de influencias. Una, el impacto directo de los elevados tipos de interés del dólar y la baja demanda y bajo precio de las exportaciones: La segunda, algunas de las propias medidas de ajuste de pagos, entre ellas los recortes en el volumen de importaciones, la reducción de tarifas, el aumento de las primas de diverso género a la exportación y, en algunos casos, la devaluación de la mo-

neda. Y la tercera, el impacto de la inestabilidad y del estancamiento: la lentitud del crecimiento ha hecho más difícil la elevación de impuestos, al tiempo que en algunos países las elevadas tasas de inflación han reducido la recaudación fiscal en términos reales: Estos factores han minimizado el impacto de las reducciones del gasto gubernamental en inversiones y en servicios sociales, aunque éstos hayan sido profundos en algunos casos: Los déficit fiscales han tenido que ser financiados internamente, y con frecuencia los tipos de interés se han elevado fuertemente: El elevado coste de los préstamos ha dado nuevo ímpetu a la acumulación de la deuda del sector público.

A1 tiempo que una de las consecuencias del problema de la deuda exterior ha sido una rápida acumulación de la costosa deuda interior, con frecuencia ha sido otra la pérdida del control monetario. Buena parte de la financiación del déficit fiscal ha tenido que proceder del Banco Nacional, lo que ha acelerado las tendencias inflacionarias. Con frecuencia ello ha provocado una fuga del efectivo, lo que ha reducido la capacidad del sector público para acumular recursos reales mediante la creación de dinero, lo cual ha elevado aún más los intereses y la necesidad de empréstitos, y en algunos casos ha llevado la economía al borde de la hiperinflación.

Al encontrarse los Gobiernos con grandes dificultades para conseguir al mismo tiempo el crecimiento, la estabilidad y la atención a sus obligaciones de paga de intereses de la deuda, el capital fugitivo es por naturaleza extremadamente reacio a regresar.

Aunque las medidas frente a la deuda han puesto el acento en un cambio de la política interior, se reconoció desde el comienzo que era necesaria una mejoría del ambiente exterior a fin de con seguir el margen de maniobra preciso para alcanzar un crecimiento con el que salir de la deuda. Sin embargo, en la práctica, los precios de las materias brutas han, continuado siendo bajos, Casi en todo momento desde que se inició la crisis de la deuda, a pesar de la recuperación de las economías de mercado desarrolladas, y el aflujo de préstamos exteriores resultó ser sumamente decepcionante. El deterioro de las condiciones de comercio ha dado al traste con casi todas las ganancias debidas a la bajada de los tipos de interés; en los últimos meses estos movimientos se han invertido, pero sin que tampoco tengan un impacto decisivo sobre los deudores.

Cuando se adoptó la técnica del "préstamo concertado" se adujo que, aunque su riesgo con los deudores en dificultades había alcanzado niveles excesivamente altos, los Bancos tenían interés propio, colectivamente, en aumentar su riesgo en cantidades modestas. Se necesitaban nuevos préstamos para no hacer que los deudores cayeran, a corto plazo, en la falta de paga y también para ayudarles a fortalecer sus posibilidades de satisfacer a largo plazo los intereses de la deuda. Facilitando la liquidez que necesitaban los deudores para regular y hacer frente a los pagos de intereses inmediatos, los Bancos mejorarían la calidad de sus carteras, reducirían con el tiempo su vulnerabilidad, mediante un aumento de su base de capital que sería más rápido que el de su riesgo.

Es cierto que los Bancas comerciales han sido capaces de reducir su riesgo, con respecto a los países, deudores en apuros, con relación a su capital. Sin embargo, se han hecho cada vez más reacios a proporcionar nuevos préstamos. A1 mismo tiempo, el que los países deudores no hayan conseguido encaminarse hacia la consecución de una *ratio* de deuda aceptable está haciendo dudar de que se pueda superar el exceso de endeudamiento aumentando la deuda.

La pobreza de la previsión de las perspectivas del mercado se refleja claramente en los elevados descuentos a los que se vende el papel de los deudores en los mercados secundarios. Tales descuentos indican la creencia de que los deudores serán incapaces de pagar en el futuro los intereses completos de sus deudas; el aumento de éstas en los últimos años hace suponer que ha aumentado la probabilidad de impago.

Las expectativas de mercado están en línea con la propia estimación del secretario de 1a UNCTAD sobre lo que pueden esperar los "Baker 15"[3], como grupo, según varias esquemas alternativos.

Esquema básico: Se calcula éste sobre el presupuesto de que las condiciones de comercio, los tipos de interés y el préstamo neto se mantengan como son, y que los países deudores sean capaces, mediante la política adecuada, de aumentar las inversiones. Sin embargo, no se prevé ningún aumento del nivel de inversión, puesto que será extremadamente difícil conseguir nuevas reducciones del nivel de vida: En este esquema, en 1os cinco años próximos, el volumen de exportaciones per cápita crecerá no más del 0,8 por 100. Los indicadores de la deuda apenas mostrarán alguna mejoría. Este resultado sería; superior a lo que se ha conseguido hasta ahora, pero de todas formas es desolador y hace suponer que con el tiempo se producirá una ruptura en las relaciones entre deudores y acreedores:

Esquema de nuevos préstamos. Se supone aquí que los términos comerciales y los tipos de interés se mantienen sin cambio, pero que el flujo de capital se eleva lo suficiente para eliminar la opresión del cambio exterior, sobre el crecimiento (por ejemplo, a un nivel 2,4 veces por encima de la cifra básica). Los niveles de inversión e ingresos crecen con rapidez: Los ingresos aumentan entonces a cerca de un 5,3 por 100 (3,1 por 100 per cápita) a lo largo de los cinco años siguientes, y las exportaciones al mismo ritmo aproximadamente: Sin embargo, las estadísticas de la deuda no muestran ninguna mejoría: Los nuevos préstamos permiten que se acelere el ritmo de crecimiento de la, exportación y la producción, pero no lo suficiente para reducir el exceso de endeudamiento: Este resultado se mantiene incluso si el ritmo de ahorros marginales (y con él el ritmo de crecimiento de inversiones y exportaciones) se eleva, al acelerarse el crecimiento de ingresos.

Estas conclusiones llevaron al secretariado de la UNCTAD a estudiar lo que se requeriría para conseguir una reducción definitiva, de una vez para todas, del nivel de la deuda, con acreedores que no fueran organismos multilaterales (o una reducción equivalente en los tipos de interés de la deuda no multilateral) a fin de alcanzar un resultado satisfactorio en

cor4junto. En este *esquema de reducción de la deuda* se supone, como antes, que los tipos de interés y las condiciones comerciales permanecen sin cambios y que la eficiencia de la inversión mejora: Un 30 por 100 de reducción en la deuda total con los Bancos comerciales (que equivale a un 36 por 100 de reducción en la deuda a plazo media y largo con los Bancos comerciales), junto con nuevos préstamos de organizaciones multilaterales y vigorosos esfuerzos de los deudores para invertir y exportar, se estima que son e1 mínimo necesario para suprimir la presión del cambia exterior. A1 cabo de cinco años los ingresos son un 24 por 100, y las inversiones un 36 por 100, superiores a las del esquema básico, al tiempo que la proporción deuda/PIB es un 17 por l00 más baja y la proporción deuda/exportación 100 por 100 más baja. Además, a1 final de ese período el ritmo de crecimiento del PIB (del 5,3 por 100) es sostenible y las estadísticas de la deuda mejoran aún más.

Desde luego, la amplitud de la reducción de deuda que necesitarían algunos países podría ser superior o inferior al 30 por 100, según sus circunstancias individuales. Pero si a los países "Baker 15" se les concediera un alivio que, como promedio, llegara a la mitad del descuento al que se negocia en la actualidad, su deuda en los mercados secundarios podrían romper el círculo vicioso e ir saliendo de su problema crediticio.

Los frutos de tal proceso serían compartidos por los acreedores. No sólo se verían aliviados de su obligación de participar en "préstamos concertados", sino que además el fortalecimiento progresivo de la capacidad de los deudores de atender a las obligaciones de la deuda y de su economía en general reduciría el riesgo de los créditos, lo que llevaría a una elevación de los precios en los mercados secundarios: Además, la aceleración del crecimiento en los países deudores crearía oportunidades a los Bancos comerciales en líneas tradicionales de actividad, así como nuevas operaciones remunerativas.

El interés mutuo de acreedores y deudores por suprimir la perpetuación de la deuda no se aprecia en su totalidad, en particular por los bancos. Cuando se libran, mediante descuento, de sus derechos sobre deudores en apuros (por ejemplo, mediante conversión en valores de renta variable o bonos colateralizados) su motivo no es fortalecer la capacidad de satisfacción de la deuda de los países deudores, sino adquirir efectos con menos riesgos crediticios. La razón primordial de que desdeñen el mutuo efecto positivo de la reducción de la deuda es que sólo una parte desdeñable va a parar al acreedor que la proporciona: otros acreedores pueden disfrutar de un "viaje gratis" a menos que la reducción sea concertada. Además, el total de reducción de la deuda, que un solo acreedor o grupo homogéneo de acreedores puede proporcionar, no alcanza la masa crítica necesaria para permitir al deudor fomentar con vigor la inversión en un frente amplio, como tendría que hacer a fin de alcanzar un crecimiento sostenido.

La capacidad de los deudores de ofrecer a los acreedores activos alternativos, como efectivo, valores de renta variable u obligaciones colateralizadas, a cambio de descuentos es, en su conjunto, relativamente pe-

queña e inversamente proporcional a la necesidad de alivio de la deuda de cada país. En consecuencia, la capacidad de reducción del peligro de la deuda que posee un método puramente voluntario, de corte mercatorial, ha resultado ser muy limitada.

Hay dos vías para ampliar la escala de reducción de la deuda. Una es que los Gobiernos acreedores y las organizaciones financieras internacionales se plieguen a las demandas de los deudores que piden efectivos alternativos y aumenten su oferta, por ejemplo, gracias a un dispositivo crediticio internacional o proporcionando, préstamos y garantías de recompra y de intercambio de valores. La otra es que los propios Bancos empleen recursos reservados para una eventualidad tal, a fin de disminuir los tipos de interés sobre sus títulos más destacados (o el volumen de tales títulos) con la idea de reducir el riesgo crediticio del resto de sus títulos. Destacadas personalidades e instituciones han adelantado diversos esquemas específicos, la mayoría de los cuales su ponen que se emprendan acciones en las que participan las dos opciones.

Estas opciones tienen cierto número de similitudes:

– Implican un elemento de voluntarismo, como los "préstamos concertados" a los que sustituirían. Esto se podría limitar a un mínimo si los Gobiernos acreedores proporcionaran incentivos y desincentivos adecuados, mediante sus regulaciones bancarias y su régimen fiscal; por ejemplo, exigiendo que los títulos sobre países en desarrollo estuvieran "marcados para el mercado" y permitiendo amortizar las pérdidas, a lo largo de varios años sólo a los Bancos que concedieran una reducción de la deuda.

– Requieren que los países deudores prosigan una política de estímulo del crecimiento y su regulación, desde el momento presente. Hacerlo así iría en interés de los países afectados: Además, continuarían necesitando nuevos préstamos de organismos financieros internacionales, que, por consiguiente, podrían ofrecer consejo sobre la política adecuada. También se podrían adoptar otros medios complementarios para asegurarse de que el alivio de la deuda se encauzaba hacia el crecimiento de la exportación.

– Podrían elaborarse ambas opciones de forma que se evitara el riesgo previsto de que se multiplicaran las peticiones de reducción de la deuda y de que algunos países incurrieran deliberadamente en dificultades a fin de recibir concesiones.

Las dos opciones difieren, sin embargo, en cuestiones importantes.

– Para que la primera opción fuera factible, los Gobiernos acreedores deberían asumir, como tales, un papel financiero, ya fuera proporcionando capital, ya asumiendo, directa o indirectamente, responsabilidades contingentes:

– Para que fuera factible la segunda opción, los acreedores deberían reconocer que el precio de sus títulos en el mercado aumentaría al reducirse la carga de la deuda acumulada. Ello constituiría un cambio de visión radical, pero los Gobiernos acreedores y las agencias financieras internacionales podrían estimularlo, por ejemplo, indicando su poca disponibilidad a apoyar cobros de deudas que perjudicaran el desarrollo:

Ha llegado el momento de avanzar hacia una reducción considerable y rápida de la deuda. Los Bancos comerciales no sólo han reducido en gran medida su tasa de riesgo, sino que también han aumentado mucho sus fondos: Están, pues, capacitados para absorber, con la ayuda de las reglamentaciones bancarias, la reducción de la deuda en la escala necesaria. De esta forma, la reducción no pondría en peligro el sistema financiero internacional; por el contrario, la amenaza real procede de una prolongación del *statu quo*, con su continua postergación del desarrollo.

Los peligros de la situación actual y los beneficios que podrían obtenerse de la reducción de la deuda gozan ahora de una comprensión mucho mayor de los Gobiernos acreedores. El giro ocurrió e1 10 de marzo de 1989, cuando el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas F. Brady, hizo una declaración, importante y muy destacada, sobre la estrategia aplicable a la deuda. Las ideas centrales de esta declaración eran que la reducción de la deuda debe desempeñar un papel fundamental en tal estrategia y que los Gobiernos acreedores, a través de las instituciones de Bretton Woods, deberían promover este resultado. Las líneas principales de la iniciativa de Brady fueron endosados por otros Gobiernos en las reuniones del Comité Interino del Fondo Monetario Internacional, y del FMI/Comité de Desarrollo del Banco Mundial, mantenidas en abril de 1989.

La iniciativa de Brady marca un importante avance conceptual en el análisis de los problemas de la deuda y su solución. Pero su importancia dependerá, en última instancia, de la firmeza y la imaginación con las que se transforme en realidad operativa. Habrá de recordarse que tres años y medio antes de la declaración del secretario Brady, su predecesor, Mr. James Baker, adelantó, en las reuniones celebradas en Seúl por el FMI, ideas que entonces eran nuevas sobre la estrategia aplicable a la deuda. A1 situar el crecimiento directamente en el centro de esa estrategia, la iniciativa de Baker señalaba un importante avance conceptual. Sin embargo, los Gobiernos fueron incapaces de captar las implicaciones operativas de este desplazamiento de conceptualización, y en consecuencia el plan Baker no fue sino una fase transitoria en la evolución de la estrategia para la deuda. Es fundamental que la iniciativa de Brady no sufra el mismo destino:

El paso individual más importante en la traducción de la iniciativa de Brady a realidades operativas es llegar a una comprensión adecuada de los papeles relativos de la reducción de la deuda y de unos nuevos préstamos, llegando en el proceso a una apreciación realista de la escala de reducción de la deuda que se necesita: Han argumentado algunos que se puede mantener la reducción de la deuda bastante por debajo de la cifra mínima aducida por la UNCTAU, mediante una reviviscencia de nuevos préstamos concedidos por Bancos comerciales. Se dice que, aunque algunos Bancos están dispuestos a aceptar una pérdida a fin de retirarse, existe un núcleo endurecido de Bancos que mantienen un punto de vista optimista sobre las perspectivas de los deudores y que, en consecuencia, desearían participar en un "préstamo defensivo", es decir, un préstamo des-

tinado a fijar a los deudores sobre problemas a corto plazo y permitir que afloren pespectivas a largo plazo más favorables. Sin embargo, se albergan dudas sobre si los Bancos comerciales han adoptado alguna vez la teoría del "préstamo defensivo", y si, dado que las proporciones de deuda/exportación son ahora mas elevadas que en 1982 y que es improbable que desciendan apreciablemente de otra forma que no sea la reducción de la deuda, se les puede convencer ahora de que lo hagan así, si la escala de reducción de la deuda se mantiene modesta. Los nuevos préstamos bancarios, como la repatriación de capitales, es probable que no sobrevengan más que después de haberse roto el espinazo del problema mediante una reducción de la deuda. Para la mayoría de los deudores latinoamericanos, el grueso de la tarea de poner en obra la exigida reducción a transferencias netas negativas deberá recaer en la reducción de la deuda o del pago de intereses de la deuda.

Si se puede conseguir la reducción de la deuda en la escala necesaria, dentro de un marco puramente voluntario, utilizando las instituciones de Bretton Woods, tanto mejor. Pero el que esto ocurra depende de que se cumplan tres amplias condiciones.

En primer lugar, los Gobiernos acreedores deben estar dispuestos a aumentar las cuotas del Fondo Monetario Internacional de forma muy considerable y permitir que estos recursos, así como los del Banco Mundial, se utilicen en gran escala para financiar la reducción de la deuda y el pago de los intereses de ésta, mientras que los Gobiernos acreedores individuales deben proveer recursos muy cuantiosos con tal objetivo. Si la financiación oficial no es suficientemente elástica, la capitalización multilateral se debe separar del apoyo a la formación de capital en los países deudores, o de los países en desarrollo que no hagan frente a agudas dificultades en el pago, de los intereses de la deuda, y la escala de la reducción de la deuda será innecesaria.

En segundo lugar, los deudores deben obtener grandes descuentos en la deuda sometida a conversión, garantías o recompras. Cuanto más bajos sean los descuentos, más elevado será para los Gobiernos el coste de soportar la reducción de la deuda. La cuestión es cómo asegurar que un medio negociador sin inhibiciones proporcione grandes descuentos entre bancos y deudores. El mismo argumento es aplicable si se escoge como medio de alivio de la deuda una reducción del tipo de interés.

En tercer lugar, será necesario tratar el tema de los que "van por libre". A menos que los Gobiernos se impongan, puede haber un número insuficiente de acreedores que se adelanten a aceptar una reducción de la deuda o del tipo de interés, y aquellos que se adelanten puede que no lo hagan en la escala precisa.

En resumen, el punto de vista de que la reducción de la deuda o del pago de intereses de la deuda debería ser voluntario, no debe oscurecer el importante y activo papel que los Gobiernos acreedores deberán desempeñar para asegurar que el resultado sea satisfactorio. Si, como ahora parece probable, comprometen sus propios fondos –ya sea directamente, ya a través de las instituciones de Bretton Woods– para este enfoque

nuevo, esos Gobiernos tendrán un interés fuerte en que el resultado sea exitoso. Además de su participación y su dirección continuas deberán ponerse en pie una serie de incentivos y desincentivos suficientes para generar una reducción de la deuda o del tipo de interés, en escala suficiente. El no conseguir que se produzca una reducción adecuada de la deuda aumentaría las probabilidades de que se produjera el resultado que más desean evitar los Gobiernos acreedores: que los costos de resolución de la crisis de la deuda vayan a recaer a fin de cuentas sobre sus propios contribuyentes.

Es indispensable mejorar los procedimientos tendentes a aumentar la eficiencia del Estado y agilizar su gestión. Un instrumento posible para clarificar las reglas del juego y delimitar la esfera de acción de las empresas publicas consiste en fijar un tope a1 capital que puede asignarles el Estado; Se trataría de un portafolio flexible y cambiante de participaciones estatales en empresas. El Gobierno puede desprenderse de ellas, recuperar fondos e invertir en otras, en un contexto amplio de desarrollo, acumulación de capital y respaldo a la iniciativa privada.

En algunos países se han ensayado mecanismos de ahorro forzoso, con participación de sectores sociales, destinadas a canalizar recursos para la construcción de vivienda, la infraestructura económica y otros fines prioritarios: La consolidación de las bases financieras de las empresas estatales y su estrecha relación con el área privada son elementos importantes para alcanzar el objetivo simultáneo de elevar la eficiencia del Estado e impulsar la creatividad privada. Las políticas de compras estatales son instrumentos válidos –como lo demuestra la experiencia de Estados Unidos, América Latina, Europa y otros países y regiones– para apoyar el desarrollo de la tecnología y la industria.

Mercado interno y exportaciones

El concepto de desarrollo integral rescata el carácter complementario de la expansión de la demanda interna y de las exportaciones. El mercado interior es el sustento básico del proceso de crecimiento. La progresiva formación de un Mercado Común de América Latina y el Caribe multiplica el impacto expansivo de la demanda interna de consumo e inversión.

Existen, dentro de cada economía latinoamericana, recursos ociosos disponibles para satisfacer demandas esenciales: vivienda, salud, educación, infraestructura urbana y rural. Se trata, en muchos casos, de actividades que producen servicios y bienes no transables internacionalmente. Esos sectores contribuirán de manera directa a la generación de producción y de empleo y abastecerán requerimientos sociales de amplio espectro. Por tanto, es necesario reivindicar el papel protagónico del mercado interno en el desarrollo. La movilización de recursos para satisfacer demandas sociales difundidas contribuirá al fortalecimiento de la, confianza en las propias fuerzas y acrecentará la autonomía de la política económica.

Incluso en las áreas industriales modernas, la demanda interna cumple un papel esencial. Las tendencias actuales del cambio tecnológico y el papel ascendente de las pequeñas y medianas empresas en actividades técnicamente complejas exigen revisar el viejo argumento de la insuficiencia de los mercados domésticos.

La importancia de las exportaciones de manufacturas radica más en su capacidad de acrecentar la tasa de expansión de la demanda que en la ampliación de la dimensión del mercado. En buena parte de América Latina, los mercados nacionales san suficientes para alcanzar tamaños óptimos de planta y una considerable especialización vertical y horizontal en múltiples actividades productivas. Sin embargo, la demanda externa amplia las posibilidades de expansión de la producción, acelera él ritmo del cambio tecnológico y promueve la acumulación de capital en sectores donde se cuenta con ventajas comparativas.

Los países latinoamericanos que ingresaron en la categoría de países de industrialización reciente lo lograron por un largo proceso de aprendizaje asentado en la sustitución de importaciones.

Es interesante observar en la experiencia argentina, por ejemplo, que el estrechamiento del mercado interno, provocado por las políticas aperturistas, redujo simultáneamente la producción industrial para la demanda doméstica y las exportaciones de manufacturas.

El mercado interno es, asimismo, esencial para integrar los perfiles industriales y diversificar la oferta, objetivo que no podría alcanzarse a partir exclusivamente de las exportaciones de manufacturas. La integración de la industria y la diversificación de la oferta de manufacturas es compatible con la expansión del comercio a través de la especialización a nivel de productos y no de ramas:

La asignación eficiente de recursos entre la producción para el mercado interno y las exportaciones requiere de medidas apropiadas que incluyen, entre otras, tipos de cambio realistas, unan política arancelaria que proteja la industria local sin desalentar la competencia y un régimen tributario que no discrimine contra las exportaciones. Sobre esto existe ya una amplia experiencia en América Latina y el Caribe y un arsenal de instrumentos de probada eficacia.

La, estrategia exportadora no descansa sólo en un conjunto de instrumentos que estimulen de, manera generalizada la producción exportable, confiando en que el juego espontáneo de las fuerzas del mercado se encargue de la tarea. La experiencia revela la importancia de acciones sectoriales de desarrollo y de incentivos para promover actividades específicas que lideren el desarrollo. Es indispensable, por lo tanto, una activa intervención del Estado para abrir los cauces que permitan la expansión de la iniciativa privada doméstica en nuevas áreas dinámicas y en nuevas tecnologías, así como en el fortalecimiento institucional de la organización nacional de las exportaciones y de la promoción de empresas comercializadoras.

Sea cual fuere el énfasis en el mercado interno o las exportaciones, el desarrollo es un fenómeno endógeno. Para movilizar los recursos disponi-

bles e impulsar el cambio tecnológico y el crecimiento, los criterios de racionalidad económica deben gestarse dentro de cada sociedad.

La revolución tecnológica

Las tendencias del cambio tecnológico han alterado drásticamente las ventajas comparativas de América Latina y el Caribe y las posibilidades de inserción en la economía mundial. El impacto de la tecnología sobre la producción modifica la división internacional del trabajo y desplaza las ventajas comparativas tradicionales, asentadas en la abundancia de los recursos naturales y la mano de obra barata: La región debe encontrar respuestas eficaces a esos cambios. Ello exige incorporar las tecnologías avanzadas en los sectores tradicionales y de punta y fortalecer la capacidad de innovación existente en los cuadros científicos y técnicos de cada país. Significa, también, asimilar los conocimientos en cauces compatibles con la dotación de recursos y las demandas de las sociedades latinoamericanas.

El desafío es inmenso, porque reclama respuestas válidas frente a los avances en las tecnologías informáticas, el diseño por computadoras y los procesos industriales computarizados, la ingeniería genética y biomolecular y sus aplicaciones a la salud humana y animal y a los diversos sectores productivos, los nuevos productos como los superconductores y cerámicos, las telecomunicaciones, láser industriales y de fotoquímica, óptica, medios de transporte de nueva generación y otras conquistas de la ciencia y tecnología contemporáneas. El uso del espacio, la exploración de la corteza terrestre y del medio marino, las nuevas tecnologías educativas y de entrenamiento son otras áreas en las cuales América Latina y el Caribe deben encontrar respuestas eficaces y rápidas para no quedar definitivamente marginadas de las corrientes expansivas de la economía mundial y sumergidas, sin remedio, en el atraso y la pobreza.

La reinserción de la región en e1 orden mundial depende de la incorporación masiva y generalizada de la revolución tecnológica en los sistemas económicos y sociales. Existe ya un acervo científico y tecnológico y capacidad gerencial y empresarial que habilita para responder con eficacia a estos desafíos de la tecnología y la ciencia contemporáneas. Pero se requiere reforzar el apoyo a la creatividad, la iniciativa privada y la formación de recursos humanos.

En varios países se ha alcanzado ya un considerable avance en el desarrollo tecnológico y capacidad competitiva en los mercados internacionales, incluso en manufacturas complejas. En mayor o menor medida, y en diversos campos, existen avances científicos y técnicos, aunque todavía insuficientes para garantizar participación generalizada en la revolución tecnológica contemporánea.

El avance vertiginoso de la informática, las telecomunicaciones y el procesamiento de datos amplía y profundiza los vínculos entre las comunidades nacionales que integran la región y el sistema internacional. Estos

medios deberían ser útiles para un mayor conocimiento recíproco de la América, Latina y el Caribe, para afirmar la identidad cultural de cada pueblo y el reconocimiento recíproco de sus valores, de su riqueza y significación para el desarrollo integral y la integración latinoamericana. La difusión de estas tecnologías enriquecen la posibilidad de establecer medios propios y canales que acerquen a los pueblos de América Latina y el Caribe. Dentro del sistema interamericano, pueden promover las expresiones propias y las relaciones simétricas de comunicación con los Estados Unidos y Canadá.

El avance científico y tecnológico es una de las manifestaciones más ricas de la cultura de una sociedad que históricamente ha descansado, en la gran mayoría de países y en alto grado, en el apoyo del sector público y en el establecimiento de un conjunto de instrumentos. Ese proceso depende de relaciones entre la comunidad científica, las empresas y el poder político. Queda mucho, por hacer en la promoción de estos lazos entre los actores principales del desarrollo tecnológico de la región.

La experiencia de América Latina y de otros países pone de manifiesto el papel esencial de las políticas inductoras de la innovación, selección de conocimientos importados y su adaptación a las condiciones locales. Raramente son éstos fenómenos espontáneos; por lo general necesitan del respaldo del Estado para sustentar los esfuerzos de las empresas nacionales, promover la inversión de riesgo y estimular el cambio tecnológico. En este campo es esencial fortalecer los mecanismos de negociación con las fuentes externas de tecnología a fin de facilitar la adaptación de conocimientos, reducir costos y sentar bases de proyección al exterior del propio acervo tecnológico e industrial. En América Latina se observa la multiplicación de los vínculos entre las comunidades científicas y las empresas productoras de varios países y se forman empresas binacionales de punta: en sectores tales como la biotecnología, la industria metalmecánica y la física e ingeniería nucleares.

En definitiva, la ciencia y la técnica avanzan cuando echan raíces profundas en la sociedad y en las empresas nacionales. Estas cumplen un papel esencial e indelegable en la gestación de un desarrollo tecnológico autónomo, vinculado a la dotación de recursos y a las características de cada país. Las experiencias contemporáneas exitosas se explican por el papel protagónico asumido por la iniciativa privada nacional en las industrias de vanguardia y en su proyección al mercado internacional. En países de crecimiento industrial tardío, el Estado es normalmente un agente esencial del cambio y del desarrollo de las empresas locales. El régimen de transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos y las preferencias en las compras del Estado a los oferentes locales de bienes y servicios de alto contenido técnico, son algunos de los instrumentos utilizados en diversos países para promover las iniciativas nacionales y el desarrollo tecnológico:

Las tendencias recientes del cambio técnico, la declinante importancia de las economías de escala en diversas actividades y el surgimiento de deseconomías en otras abren un importante panorama para el avance

de las pequeñas y medianas empresas nacionales. Hay experiencias de formación de ventajas comparativas dinámicas que han permitido a empresarios latinoamericanos competir con éxito en los mercados internacionales de manufacturas técnicamente complejas: Asimismo, la proliferación de actores en el orden internacional y la multiplicación de las fuentes de abastecimiento de tecnología y bienes de capital han enriquecido las opciones abiertas a las empresas de la región.

Sin embargo, es necesario reconocer que el aprovechamiento de las oportunidades que el cambio tecnológico genera, requiere, interalia, la creación de una red o subestrato tecnológico de apoyo y actividades complementarias de asistencia, relativas a1 financiamiento, mercado, ingeniería, información y capacitación de recursos humanos. Sin esta clase de fundamentos, en la práctica resultará imposible utilizar las nuevas tecnologías con efectividad, en la competencia con otros, países y captar los beneficios que dichas oportunidades prometían.

Las economías nacionales de menor tamaño

América Latina y el Caribe presentan: un problema particular de economías de pequeño tamaño: En tales casos, la reducida dimensión de los mercados internos y la escasez de recursos, introducen limites estrechos a las políticas de industrialización, cambio tecnológico e inserción internacional. Sin embargo, existe una frontera importante de movilización de recursos: También en estas economías el desarrollo es un fenómeno esencialmente endógeno, vale decir que depende de la vocación de crecimiento y transformación de cada sociedad.

Dentro del grupo de economías de menor dimensión de América Central y el Caribe, existen notables diferencias. Estas emergen de distintas causas, desde la tradición cultural de cada país hasta la organización social y política, la dotación de recursos naturales, la capacidad de administración del desarrollo e, incluso, el tamaño mismo de la población y el mercado. Por tanto, los problemas y las soluciones no son uniformes en todos los países que integran la categoría de economías de menor dimensión:

Respecto del resto de América Latina y el Caribe, se advierte que los problemas de esas economías suelen diferir más en el grado que en su naturaleza. Entre las dificultades especiales de las economías de menor dimensión se destacan las siguientes:

– Dimensión del mercado interno. Aun considerando las tendencias del cambio tecnológico, la limitación de la demanda doméstica impone la necesidad de exportar para alcanzar escalas adecuadas de producción. Por otra parte, la estrechez del mercado es un factor de desaliento para la inversión privada nacional o extranjera, a menos que existan oportunidades de exportar.

– Vulnerabilidad a los “shocks” externos. Los mecanismos de defensa de las economías pequeñas son débiles para responder a cambios bruscos

en el comercio exterior o incluso para llegar a escala microeconómica eficiente con sus actividades productivas clave.

– Insuficiencia de recursos humanos y de "masa crítica". La administración del Estado moderno y del sector privado requiere de una "masa crítica" de talento y capacidad gerencial. Los recursos humanos son insuficientes y, en los microestados, sobre todo, no alcanzan el mínimo necesario para formar estructuras operativas eficaces en el sector público y en las actividades modernas y en el área privada. Las pequeñas economías sufren, pues, una debilidad institucional estructural que limita las posibilidades de cambio y desarrollo.

– Insuficiencia del acervo y de la infraestructura científico-tecnológica. Por esas razones es difícil establecer servicios tecnológicos de carácter generalizado que sustenten actividades diversificadas de investigación y desarrollo y permita innovar o adaptar los conocimientos importados a la realidad doméstica, tamaño de los mercados y dotación de recursos.

– Complejidad de la administración de las políticas fiscales, monetarias y de ajuste externo. El manejo de la política económica en este grupo de países opera con restricciones más severas que en el resto de América Latina. El margen tolerable de error es menor y el impacto de las medidas fiscales y monetarias sobre el balance de pagos y las reservas internacionales más rápido. Por otra parte, la debilidad estructural de estas economías retarda los efectos positivos de las estrategias de ajuste y estabilización de signo ortodoxo.

Los problemas específicos de las economías de menor dimensión requieren de estrategias complementarias, entre las cuales se destacan las siguientes:

– Integración regional. Las exportaciones son vitales y el mercado regional ofrece posibilidades hasta ahora aprovechadas en mínima parte. La debilidad de la estructura institucional y tecnológica de esas economías reduce su capacidad competitiva en el comercio internacional, en la negociación con empresas transnacionales y en la selección de tecnologías. El mercado regional crea oportunidades en todos estos campos. Instrumentos para el "comercio balanceado" y las preferencias regionales para las exportaciones de las economías pequeñas contribuirían positivamente a ampliar las fronteras del crecimiento.

– Desarrollo de una "masa crítica" de recursos humanos y del acervo científico-tecnológico. E1 apoyo latinoamericano y del sistema interamericano es indispensable para capacitar los recursos humanos y establecer los núcleos de talento y capacidad gerencial para administrar un Estado y economía modernos.

– Administración de la política económica. Es indispensable una aproximación más realista del funcionamiento de estas economías con políticas que tomen en cuenta su extrema vulnerabilidad a los cambios, frente a la impostergable necesidad de diversificar las estructuras productivas.

Dentro de América Latina existe buena parte de las respuestas que requieren las economías de menor dimensión. Ellas dependen, en parte, del fortalecimiento de los esquemas de integración vigentes y de los entendimientos que alcancen las economías de mayor tamaño.

Integración regional

América Latina y el Caribe no pueden esperar pasivamente que sus problemas adquieran preeminencia en la compleja agenda de trabajo de los países industrializados. Es necesario asumir la construcción del futuro económico, de la región can los recursos y las fuerzas propias, sin muchas esperanzas en los impulsos expansivos de la economía y la cooperación internacionales. De ahí surge el énfasis de este documento en la integración regional. Sin ella, América Latina y el Caribe debilitarán los esfuerzos individuales y colectivos de modernización, reconversión industrial y asimilación del cambio tecnológico: Con ella, podrán crearse ventajas comparativas dinámicas que descansen menos en la depreciación cambiaria y en la disminución de los salarios reales.

En el pasado, los movimientos de integración no alcanzaron sus objetivos. No contaron con el suficiente respaldo político. La cuestión debe plantearse hoy de manera diferente: América Latina y el Caribe se encuentran en una situación límite. No existen muchas opciones asequibles a la acción individual y a la voluntad de los Gobiernos en el ámbito externo: De este modo, los peligros del desorden económico tienden a magnificarse con el simple transcurso del tiempo. La integración regional crea economías de tamaño de mercado y de complementación, que amplían el área de autonomía decisoria y la frontera del desarrollo económico.

La eliminación de barreras al comercio intrazonal acrecienta la competencia a que están sujetas las empresas del área, sin incurrir en los costes de la apertura abrupta a la concurrencia con economías mucho más avanzadas. El logro de ritmos sostenidos de desarrollo en los pequeñas países de la región depende, en alto grado, de la formación de unidades económicas subregionales que reciban el respaldo y resulten convergentes con esquemas preferenciales más amplios. Esto se inscribe en la búsqueda del ideal del Mercado Común Latinoamericano.

Es necesario que los países se concedan, cuanto antes, preferencias significativas en su comercio recíproco. Éstas deben beneficiar, con márgenes mayores, a los países de menor desarrollo relativo o de mercado insuficiente. También es preciso fortalecer los mecanismos regionales de consulta y negociación, la formación de posiciones comunes en negociaciones comerciales y financieras externas, el desarrollo conjunto de sectores productivos de punta, el financiamiento de las corrientes intrazonales del intercambio, la creación de medios y mecanismos de pago latinoamericanos y el uso concertado de la capacidad de compra regional.

La unidad regional es un requisito del desarrollo integral. Integración y cooperación intrarregional son instrumentos cuyo uso depende exclusi-

vamente de la voluntad de acción de los Gobiernos y los pueblos de la región. Por esta vía, los países de América Latina y el Caribe acrecentarían sus posibilidades individuales de desarrollo y, a la vez, aumentarían su poder externo de negociación.

Los desafíos actuales han generada un prometedor conjunto de acciones políticas. Ellas se traducen en los recientes acuerdos de la integración entre Argentina, Brasil y Uruguay, así como en las gestiones de paz del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, que dieron nacimiento a la formación del Grupo de Río de Janeiro y a la convocatoria de la reunión de jefes de Estado, en noviembre próximo, en México. Los resultados de las reuniones presidenciales de los mandatarios centroamericanos en Esquipulas I y II –que están dando base sólida a la paz y la integración de la subregión– y los encuentros que se dan regularmente entre los jefes de gobierno del Caribe pueden culminar en reuniones periódicas al más alto nivel político. Estos son pasos positivos para la promoción del desarrollo integral: Es necesario avanzar decididamente en el fortalecimiento de los mecanismos regionales de consulta y negociación, en la formación del Parlamento Latinoamericano y la creación de una Comunidad Latinoamericana.

Cooperación interamericana e internacional

El Sistema Interamericano y 1a comunidad internacional deben estar preparados cuando "estalle la paz" en América Central. La diplomacia latinoamericana se ha convertido en un protagonista válido y constructivo para la pacificación, la seguridad y la libertad en el istmo. Es necesario preparar un Programa de Acción Inmediata para Centroamérica que canalice la cooperación internacional hacia la reconstrucción de las economías de la región y la consolidación del mercado subrregional. El desarrollo de los países del Caribe reclama consolidar los esfuerzos de su propia cooperación, la convergencia con los países de América Latina y una acción coherente de los organismos multilaterales, con el apoyo explícito de los Estados Unidos y Canadá.

Debe recuperarse el poder externo de negociación y tomar la iniciativa para que los problemas de América Latina y el Caribe sean tomados en cuenta en el arden internacional. Un paso importante consiste en revitalizar el panamericanismo a partir del compromiso de defender los valores de la libertad y la democracia, en un contexto de crecimiento y de reafirmación del derecho de cada país a decidir su destino. Frente al cambio de circunstancias, los mecanismos del Sistema interamericano asumen nuevas responsabilidades, hasta constituirse en el instrumento por excelencia de la concertación Norte-Sur, dentro de nuestro continente. El diálogo, el intercambio de puntos de vista, la realización de concesiones mutuas y la voluntad de llegar prontamente a acuerdos constructivos, constituyen la mejor fórmula de dar comienzo a una etapa nueva de relaciones hemisféricas:

La posición de los Estados Unidos y la de América Latina y el Caribe en el mundo, han cambiado. La OEA y su andamiaje institucional pueden desempeñar un papel clave en la promoción del comercio, las inversiones y las corrientes tecnológicas dentro del hemisferio y, también, como agente de vinculación con Europa, Japón, el Sudeste Asiático, los países socialistas y las economías en desarrollo de Asia y África.

En las condiciones descritas, América Latina y el Caribe deben asumir su realidad y futuro en manos propias. Vale decir, hacerse cargo plenamente de la responsabilidad de crecer, consolidar la democracia y elevar la calidad de vida. Nadie puede hacer por nuestros países lo que hace falta ni impedirles las acciones necesarias para derrotar el atraso, la inflación y la dependencia: Si bien la región se enfrenta a graves dificultades externas, las soluciones deben generarse desde dentro de ella. En verdad, las mayores restricciones a la acción transformadora se plantean actualmente en el ámbito interno de la región.

El fortalecimiento de la posición negociadora latinoamericana y la eliminación de la asimetría que caracteriza actualmente el tratamiento de la deuda externa y otras cuestiones, contribuirían decisivamente a enriquecer las relaciones interamericanas. Los vínculos internacionales se afianzan en el trato entre iguales, entre países fuertes capaces de asumir sus opciones y responsabilidades y entre sociedades, en las que imperan la libertad Y la solidaridad. Por estos motivos insistimos en que una región solidaria, democrática y libre es condición indispensable para que el sistema interamericano sea un ámbito eficaz de defensa de los valores compartidos, de la seguridad y la paz.

En síntesis, son dos los grandes objetivos que América Latina tiene planteados: derrotar la pobreza recobrando la capacidad de crecer y reafirmar la democracia como forma básica de organización social. Las soluciones no son simples y determinarán reacomodos de primera magnitud que ponen y pondrán en tensión a las sociedades latinoamericanas.

Las consideraciones y reflexiones precedentes dan base para articular una agenda para la acción que los países de América Latina y el Caribe pueden y deben emprender para impulsar su desarrollo integral y consolidar la democracia. Algunas de estas acciones son una reformulación de ideas y experiencias conocidas, mientras que otras dan respuesta a los desafíos inéditos con que se enfrentan la América latina y e1 Caribe.

En esta agenda para la acción sobresalen las siguientes políticas y decisiones.

Perfeccionamiento y profundización de la democracia

a. Perfeccionar los mecanismos nacionales encaminados a asegurar la participación efectiva de todos los ciudadanos en la adopción de las medidas económicas y sociales básicas en un ambiente de plena libertad política y bajo la conducción de Gobiernos democráticamente elegidos:

b. Fortalecer la autodeterminación nacional para que la organización social, política y económica sea elegida libremente por cada país sin la intervención de ningún Gobierno extranjero.

c. Ejercer una estricta observancia de los derechos humanos, expresados mediante las libertades civiles, políticas y religiosas de todos los ciudadanos.

d. Ratificar los vínculos entre la democracia, el desarrollo integral, el crecimiento económico y la justicia social, como un compromiso de la cooperación interamericana.

e. Señalar que el avance hacia la paz en América Central, y la resolución de diferendos históricos, en varias partes de la región, debería promover la reducción de los gastos militares o situarlos en los niveles necesarios para garantizar la vigencia de los regímenes democráticos. El ahorro de recursos, emergente de la reducción de los gastos en armamentos, debería destinarse a pagar la deuda social interna y a elevar los niveles educativos.

Desarrollo integral

a. Identificar las dimensiones sociales del desarrollo económico, asignando prioridad a la eliminación de la pobreza y a la justicia distributiva para afianzar la evolución de sociedades libres y pluralistas.

b. Emprender, dado el carácter endógeno del desarrollo integral, la ejecución de políticas económicas basadas en la movilización de los propios recursos, la asimilación del cambio tecnológico, el fomento del ahorro interno, la capacitación de los recursos humanos, la asignación eficiente de las inversiones, la expansión del empleo, la distribución equitativa de los frutos del crecimiento y la estabilización financiera interna y externa.

c. Revalorizar el papel del Estado en la conducción del desarrollo integral con miras a imprimirle el vigor y la eficiencia necesarios para armonizar los factores de impulso que requiere una exitosa economía mixta:

d. Aplicar en modo selectivo y prudente políticas de privatización de las empresas y actividades que obstaculizan la creatividad de la iniciativa privada y la ordenada evolución financiera y administrativa del Estado y limitan su capacidad para efectuar inversiones públicas de utilidad general y satisfacer las crecientes necesidades de bienestar social.

e. Movilizar el mercado interno como factor de crecimiento económico, principalmente mediante la incorporación de nuevas tecnologías, el estímulo a las actividades intensivas de mano de obra, el aprovechamiento de la producción primaria nacional y la promoción de empresas medianas y pequeñas:

f. Replantear las estrategias encaminadas a1 aumento y diversificación de las exportaciones a fin de adaptarlas a la evaluación realista de

las restricciones del comercio internacional y, al mismo tiempo, del potencial de demanda del mercado externo.

g. Articular políticas que respondan eficazmente al cambio tecnológico y favorezcan la reinserción de América Latina y el Caribe en el orden económico mundial, incluyendo medidas concretas que apoyen la creatividad y el progresa científico, mejoren la negociación con las fuentes generadoras de tecnología y estimulen la creación de empresas privadas qué tengan ingredientes tecnológicos significativos:

h. Adoptar la estabilización económica y financiera como una responsabilidad propia e indelegable de las autoridades nacionales, especialmente en lo relativo a las políticas fiscal, monetaria y de ajuste externo, conducentes al crecimiento económico y la distribución interna de sus beneficios.

i. Aplicar políticas que fomenten el ahorro interno, público y privado para sustentar la formación de capital, especialmente en el área de las inversiones sociales básicas y el fortalecimiento de los sectores productivos.

j. Ejecutar programas orientados a la generación de empleo y la producción de bienes y servicios para atender las demandas sociales y evitar la erosión de los ingresos reales de los sectores de la sociedad que han sido más afectados por la crisis económica.

Integración regional

a. Apoyar la integración en la región, como factor dinámico del desarrollo integral y de sus raíces endógenas. Reforzar las nuevas dimensiones de este proceso; resultantes de los acuerdos bilaterales y subrregionales, en los ámbitos comercial, financiero y tecnológico; y de la intensa cooperación en el orden político que, en los dos últimos años han puesto en evidencia el rico potencial de la acción conjunta.

b. Adoptar un programa, de acción inmediata para. Centroamérica, de acuerdo con las prioridades y las áreas de actividad que definan los propios países centroamericanos, como una expresión concreta de la cooperación financiera, comercial y técnica que toda la región debería brindar en apoyo de la paz y de la reconstrucción económica.

c. Instrumentar un conjunto de acciones, en escala regional, que propicie la integración de los pequeños países del Caribe y su inserción en el contexto económico y cultural latinoamericano, con base en consultas previas con sus Gobiernos y las entidades multilaterales de la subrregión que los mismos designen.

Replanteamiento de la deuda externa

a. Realizar la negociación conjunta de la deuda externa. Vale decir, presentar, como los acreedores, un frente unido, con el objetivo de determi-

nar en conjunto el marco general de referencia aplicado a cada negociación concreta. Esto podría hacerse, por ejemplo, en materia de plazos mínimos, intereses máximos, plazos de gracia y porcentajes de relación entre los servicios de la deuda y el producto interno y/o las exportaciones. La negociación conjunta es la única manera de provocar la negociación política buscada, hasta ahora sin éxito, por América Latina y el Caribe.

b. Debe reconocerse, por todas las partes en juego, que la deuda no puede ser pagada en sus términos originales y que debe limitarse la transferencia de recursos para servirla hasta un monto compatible con el crecimiento económico de los deudores.

c. Para limitar la transferencia de recursos podríase, por ejemplo, jijar una sola tasa de interés en sus niveles reales históricos y/o convertir 1a deuda, en valores nominales inferiores a los actuales, en bonos a largo plazo con adecuados períodos de gracia.

d. Debe reconocerse, por todas las partes en juego, que si estos entendimientos no se logran por un acuerdo, los deudores se verán forzados a tomar acciones unilaterales para reducir la transferencia de recursos.

Más grave que ignorar la magnitud de los problemas actuales es subestimar las capacidades potenciales para hacerlas frente. Más allá de la crisis de la deuda, de la pobreza, del atraso tecnológico y otros elementos característicos del subdesarrollo, existe un continente con un formidable acervo de recursos naturales y humanos y un caudal industrial y tecnológico que constituyen bases importantes para sustentar un proceso de desarrollo integral que abarque a todos los sectores sociales y a todos los países:

La aceptación de esta "Agenda de Desarrollo Integral" involucra, además de la formulación técnica que se esboza en este informe, la decidida manifestación de una voluntad política conjunta para ponerla en marcha. En este sentido, el notable despliegue de la diplomacia activa y decisoria, observado en los últimos años ofrece un vehículo idóneo para considerar los méritos de la agenda propuesta y encaminarla hacia los foros políticos que con mayor propiedad puedan disponer su ejecución. El momento histórico es ahora.

NOTAS

1. V. UNCTAD: Trade and Development report, 1985.
2. BIS, Press Revíew, 12 octubre 1984.
3. Los "Baker 15" están formados por los once mayores deudores de Latinoamérica más Marruecos, Nigeria, Filipinas y Yugoslavia.

Deuda externa y desarrollo, un problema de nuestro tiempo

Ramón Tamames

LA crisis económica que se desató en 1973 y que perduró –hablando muy genéricamente– hasta 1985 fue el origen del problema todavía vigente –y hoy agravado– de la deuda externa de los países menos desarrolladas (PMD). Esa crisis –en realidad larga recesión– no es susceptible de una interpretación unívoca, y lógicamente, según pensemos sobre su naturaleza, así cabrá pronunciarse de una u otra forma sobre el modo dé solucionar su más importante secuela actual que es la deuda. Por ello, vamos a ver las diversas apreciaciones sobre lo que fue la larga recesión 73-85 según la óptica de cuatro corrientes de pensamiento: perspectiva a lo Kondratief, visión más convencional de contenido liberal, posición neokeynesiana, y un cuarto planteamiento que podríamos llamar ecológico.

Desde el punto de vista de la primera interpretación –y en línea con la teoría dé las ondas largas de la economía, dé Kondratief y Garvy–, la crisis se produjo tras un periodo relativamente largo de sobreinversión, por no haberse llevado a cabo una redistribución suficiente de riqueza y renta; de forma que a1 alcanzarse una elevada cota de capacidad productiva, inevitablemente surgieran graves dificultades de colocar toda la oferta.

La, segunda interpretación, versión del capitalismo optimista neoliberal, la expusieron fundamentalmente Milton Friedman y sus discípulos. Para ellas, cualquier recesión es resultado de un exceso del intervencionismo del Estado, que inevitablemente induce toda una serie de distorsiones en el buen funcionamiento del mercado, impidiendo, pues, el ajuste automático por el juego de las elasticidades de oferta y demanda.

Las tesis neoliberales fueran duramente atacadas por la tercera interpretación proveniente de los neokeynesianos, quienes trataron de demostrar que en realidad la crisis no fue otra cosa que una purga del sistema, con la consiguiente selección de los mejores; pero al altísimo coste de destruir una buena parte del capital productivo vía suspensiones de pagos, quiebras, reconversiones, etcétera.

Ramón Tamames es catedrático de Estructura Económica de la Universidad Autónoma de Madrid.

La cuarta de las interpretaciones se hizo desde el enfoque económico-filosófico, menos conocido, entre libertario y ecologista. En tal interpretación y con sus matices cada uno, hay que situar a autores como Robert Heilbroner, economista; E. F. Schumacher, economista y ecólogo, y Barry Conmoner, también ecólogo. Desde su perspectiva en común lo que se planteó desde esta "nueva frontera" es el hecho de que en la aceleración del crecimiento se llega a un tope a partir del cual el derroche de recursos, en simultaneidad con los aumentos de población, genera un brutal encarecimiento del suelo, de la energía, y toda clase de materias. No se trata, por tanto, de un problema de sobreinversión, sino sobre todo de recursos básicos cada vez más costosos para una población en rápido crecimiento.

Las consecuencias de esas cuatro interpretaciones llevan a distintas recomendaciones: los partidarios de Kondratief alegarán lo inevitable de los ciclos largos, y asumirán sus elevados costes sociales: los neoliberales preconizan desregulación a tambor batiente; y en una mezcla de neokeynesianismo y ecologismo, propondremos una solución concertada a largo plazo.

Las tres secuencias de la crisis (73-85)

Como es bien sabido, la crisis energética de 1973 dio comienzo con el súbito aumento del precio de los crudos como consecuencia de la represalia árabe frente a la ayuda norteamericana a Israel en la cuarta guerra árabe-israelí: El precio del petróleo, que se había mantenido prácticamente estabilizada en los veinticinco años anteriores (con un salto ya al comienzo de 1973 de 2 a 3,5 dólares/barril), pasó de 3,5 dólares a 11, en lo que generalmente se conoce como el "primer choque petrolero" (1973-1974).

Lógicamente, tan súbita alza de precio de uno de los insumos más importantes del sistema productivo, significó un repentino y traumático empobrecimiento relativo para los países importado res de crudo. Una parte importante de los recursos propios, y en mucha más alta proporción de las reservas internacionales, tuvieron que dedicarse al pago de la energía encarecida. La demanda de otros bienes y servicios no pudo por menos de caer casi en picado, hundimiento que significó el comienzo de graves problemas en muchas industrias, preparándose de este modo la segunda fase de la crisis: la industrial.

La crisis energética de 1973-1974 se vio agravada en los años 79-81 con una nueva alza de los crudos ("segundo choque petrolero"), que elevó las cotizaciones del barril de 14 a 34 dólares. Y en los años 81 y 82, nuevamente se produjo una fuerte crispación del mercado, esta vez no como consecuencia de la subida del precio nominal del crudo, sino a resultas del aumento de la cotización del dólar ocasionada por la política inicialmente de fuerte monetarismo restrictivo del presidente Reagan (fase Stockman). Tan grave fue la incidencia del alza del dólar –moneda con la que se pa-

gan las transacciones de hidrocarburos– que incluso llegó a hablarse de un "tercer choque petrolero": Y no pudo por menos de suceder que el primer choque, seguido de los otros dos, ocasionara la segunda secuencia de la crisis –la crisis industrial– por el descenso de la demanda en una serie de sectores clave: siderurgia, construcción naval, maquinaria, electrodomésticos, textiles, promoción de viviendas, etcétera:

Los sectores más golpeados por esa caída de la demanda recibieron inicialmente fondos a corto, medio y largo plazo de las entidades financieras y pudieron resistir, sin grandes modificaciones estructurales, simplemente endeudándose. Pero la imposibilidad de mantener ese flujo de fondos de modo permanente en cantidades tan elevadas, acabó por generar quiebras, suspensiones de pagos y cierres de industrias, que no pudieron por menos de repercutir sobre las propias entidades financieras en la forma de quiebras bancarias, ó en forma de costosos sistemas de defensa y reflotación de las entidades crediticias más afectadas. La crisis energética desencadenó, pues, la industrial, y ésta llevó a la financiera.

Las consecuencias de la crisis financiera

Las consecuencias de la interrupción del "normal" funcionamiento del circuito financiero por el comienzo de la caída nominal de los precios del petróleo desde finales de 1982 son bien conocidas: Veámoslas con algún detalle.

A nivel internacional, durante la primera parte de la depresión, entre 1974 y 1982, los excedentes de petrodólares de los países de la OPEP se reciclaron a través de la Banca internacional, y en buena proporción se convirtieron en créditos para los países menos desarrollados (PMD). En poco más de ocho años la deuda externa de los PMD, que no llegaba en 1973 a los 100.000 millones de dólares, se situó (finales del 82) en más de 600.000 millones, con una alta concentración en países como México, Brasil, Argentina y Venezuela (unos 240:000 millones). Con los fondos así recibidos desde los excedentes de la OPEP, los PMD se lanzaron a una carrera espectacular de gasto corriente e inversiones en la que se entreveraron ostentaciones, corrupción, aspiraciones colosalistas y derroche. A esa tónica, –en la que se pensaba que no habría tope para el endeudamiento (porque con los grandes excedentes futuros generados por inversión, a modo de "cuento de la lechera" se pagaría un día)– cooperaron con su afán de lucro poco precavido las propias instituciones bancarias prestamistas.

Pero las cosas no sucederían como se había previsto, y así, en 1982, como consecuencia de los reajustes del consumo energético introducidos progresivamente por los países industriales –por su Agencia Internacional de Energía, AIE– y por el aumento en su propio autoabastecimiento (Alaska, Mar del Norte, nucleares) no pudieron mantenerse los altos precios de 34 dólares el barril para el petróleo, tanto por, la sobreproducción de

energía globalmente hablando, como por el propio alza del precio del dólar en términos de otras monedas.

Los acuerdos de la OPEP de bajar el precio mínimo de 34 a 29 dólares por barril, adoptadas en abril de 1983, llegaron demasiado tarde. Ya desde 1982 el panorama era muy serio para los productores de crudo, y ello se reflejó en el colapso de los precios en el mercado *spot*.

Los excedentes de petrodólares, desaparecieron; y el flujo de créditos antes descrito, desde los países de la OPEP a los países en desarrollo vía Banca de los países industriales se interrumpió:

Y al cesar las expectativas de alimentación continuada de fondos por parte de los países en desarrollo a base de un endeudamiento que parecía no iba a tener fin, se iniciaron las moratorias *de iure* o *de facto*, empezando por lo que se dio en llamar del "síndrome mexicano". Este se configuró cuando México declaró –en 1982– que no podría seguir pagando el principal de su deuda. Gradualmente, fueron adoptando análoga posición países como Brasil, Venezuela, Argentina, etcétera. O encubrieron la situación de impago virtual a base de solicitar nuevos créditos.

El Tercer Mundo en la crisis

A lo largo de la crisis 73-85, los problemas del Tercer Mundo se revelaron más agudamente: fuerte crecimiento demográfico, holocausto ecológico, armamentismo en los llamados conflictos de baja intensidad, y cambio a1 modelo occidental con todas las disfunciones típicas del crecimiento dual: zonas pujantes en las grandes ciudades junto a áreas de miseria, con hacinamiento humano en todas sus manifestaciones: chabolismo, barraquismo, ranchitos, villas miserias, favelas, bidonvilles, etcétera: En su conjunto, el Tercer Mundo se configuró: como una auténtica bomba de relojería..

Ante esos problemas, de hecho nadie ofreció alternativas creíbles. El drama previsto por Lewis y Myrdal está ahí en toda su dureza. Y la inmensa mayoría se inhibe para llegar, –sin explicitarla– a una conclusión escéptica: habrá un largo periodo de ajuste, de costoso y doloroso aprendizaje, hasta alcanzarse nuevos equilibrios. En la transición habrá nuevas dictaduras, penurias, violencia, y la pobreza ofrecerá su rostro desfigurado por doquier.

En la posición inhibitoria subyace la idea de que en los países menos desarrollados, donde población y medio ambiente son hoy problemas pavorosos, no existe ejemplo de lo que podría ser un modelo de desarrollo económico para superar su situación.

Sin embargo, y teniendo en cuenta toda una serie de características especificas que lo hacen difícilmente repetible, el modelo existe. Y no me resisto a ponerlo de relieve: es Israel:

Al margen de críticas que se han hecho y se hacen a1 Estado judío en cuanto a los legítimos derechos, internacionalmente respaldados, del pueblo palestino, Israel es el único caso de una zona comparativamente árida

y con rápido crecimiento de su población en la que sé ha producido un verdadero desarrollo económico con la conversión de áreas, desérticas o semidesérticas en verdaderos vergeles.

Se dice que este procesa israelí de desarrollo integral es irrepetible "porque se debe a la gran ayuda sionista internacional y especialmente de EEUU; y a la rápida transferencia de una tecnología asimilada por un factor humano muy calificado y en buena parte también importado".

Sin embargo, a pesar de esas observaciones, cabe pensar que en el caso de Israel hay no pocos elementos de ejemplo. Si los países del Tercer Mundo recibieran también una ayuda masiva (no sólo de los Estados Unidos, sino también de los demás países industriales), podrían, sin necesidad de una occidentalización forzosa, lograr la introducción de tecnologías avanzadas y de tipo medio; que les permitirían el autoabastecerse de recursos alimenticios en un marca ecológico renovado, de modo que en vez de desertificar el medio pudiesen mantener y aún acrecentar el potencial de sus recursos naturales.

Naturalmente, en este caso se tropieza con la hipocresía mundial, que no acepta el principio, discutido en la UNCTAD en 1986 en Nueva Delhi, de que los p industriales transfieran al Tercer Mundo el 0,70 por 100 del PIB cómo ayuda oficial a1 desarrollo (AOD). Salvo los países escandinavos y alguna otra nación, nadie ha asumido cabalmente ese propósito.

Y resulta ya evidente que lo no transferido por una fórmula internacional pactada –con proyectos bien estudiados y financiados por organismos internacionales– luego acaba teniendo que darse por otro camino: el endeudamiento internacional, de consecuencias muy distintas, con derroches, fugas de capitales, etcétera, y sin garantía posible de que con esos mecanismos se genere un desarrollo equilibrado y autosostenido. Eso, ni más ni menos, es lo que ha sucedido con la deuda externa:

Por tanto, podríamos decir que el planteamiento de una cooperación internacional, de una solidaridad sincrónica de los países industriales con los menos desarrollados, es la única forma de resolver los problemas. Y al mismo tiempo, puede ser el único método de desactivar la bomba de relojería que constituye hoy el Tercer Mundo para todo el planeta.

La deuda externa de los PMD

Hemos examinado hasta aquí el tema de la crisis en su conjunto, para ver cómo lo que parecía iba a ser rápido crecimiento de los PMD se trastocó en estancamiento a largo plazo, cuando, por el contrario, los países industriales entraron en franca recuperación económica desde 1985. Y a partir de aquí nos adentraremos ya en el tema, estrictamente, de la deuda externa de los PMD.

La manifestación actual más ostensible de las dificultades financieras por las que atraviesa gran parte del Tercer Mundo se cifra en su deuda externa, que alcanza la estremecedora cota de 800.000 millones de dólares:

En el grave problema de la deuda externa, una gran parte de la responsabilidad corresponde, ya lo vimos, a los propios países deudores; muchos de los cuales –aparte de la fuga de capitales, corrupción, derroche, etcétera– pusieron en marcha programas irracionales e inflacionistas, de los que en su mayor medida se beneficiaron determinadas capas sociales: Como también una gran parte de la responsabilidad corresponde a los países que se mostraron dispuestos, tan larga como irreflexivamente, a prestar sin saber o sin querer enterarse de cómo –o cómo no– se les pagaría.

La: acumulación de 1a ingente deuda a que venimos refiriéndonos, supone un freno casi total para nuevas inversiones. Los países ven caer su credibilidad hasta llegar a *ratings* de solvencia muy bajos. El *spread*, los puntos por encima del *Libor*, o el *Prime Rate* a pagar por nuevos empréstitos, se elevó más y más.

Así, la carga financiera fue haciéndose más pesada: Y la expansión demográfica, con sus consecuencias de alimentación, empleo, urbanismo y vivienda, equipamiento, etcétera, siguió inalterada. Se produjo, pues, una gran acumulación de problemas y de sombrías expectativas, en vez de la acumulación inversora. De hecho fue creándose lo que hoy es una verdadera emergencia internacional para los países en desarrollo, en los que hoy prevalece la inflación, el paro, la degradación generalizada de la saciedad. Y frente a esos fenómenos, surgen los más variados "planes de salvación" que en muchos casos son variantes de nuevas posibilidades de expolio de los ya empobrecidos. Hay que plantearse soluciones imaginativas y solidarias si realmente queremos hacer algo.

La propuesta de una solución

En septiembre de 1983, en el VII Congreso Mundial de Economistas, y para resolver los problemas que estamos estudiando –junto con mis colegas S. Ruesga y J. M. Revuelta– propuse la convocatoria urgente de una Conferencia Internacional sobre la Deuda Externa (CIDE), a fin de promover un *Nuevo Orden Financiera Internacional* (NOFI); y lo hice, en línea con ideas como las originadas en la reunión de la OCDE en París, en mayo de ese mismo año 83 (la propuesta Mitterrand de "un nuevo Bretton Woods"), la de Williamsburg de junio (en la "cumbre" de los "siete grandes"), y la de Belgrado con ocasión de la VI UNCTAD (junio-julio de 1983). Sin olvidar la propuesta del banquero internacional Minos Zombanakis, de un acuerdo a trece años de los veinticinco mayores países deudores con el FMI.

Después vinieron otras muchas búsquedas de solución –en las que aquí no voy a entrar–, desde el Plan Baker de 1985 a la propuesta Brady de 1988, pasando por el Grupo de Cartagena y otras iniciativas:

En cualquier caso, la CIDE que yo proponía en 1983 es ahora más necesaria y más posible, por la mayor envergadura del problema y por la menor tensión internacional.

La Conferencia habría de ser un encuentro operativo y con espíritu de decisión. Al respecto, ha de recordarse cómo en 1940 el presidente Roosevelt, puso en marcha el mecanismo de la Ley de Préstamos y Arriendos, para facilitar ayuda económica y militar a los países en guerra can la Alemania nazi, contribuyendo así a "salvar las democracias". El gasto par este concepto alcanzó los 40.000 millones de dólares de los de entonces. Y al final de la contienda, se condonaron las deudas al Reino Unido, y de hecho se aceptó el impago por la URSS.

Poco después, ante otra gran emergencia (frío y hambre en Europa) EEUU facilitó nueva ayuda, a través del Plan Marshall (gratuita al 90 por 100 y por un monto de 22.000 millones de US $ entre 1948 y 1952), esta vez para "reconstruir las democracias".

Hoy, de lo que se trata es de hacer posible la democracia en la mayor parte del mundo y de ayudar a construir un nuevo orden económica internacional. La emergencia, pues, es mayor que en 1940 o en 1948. Afecta a dos tercios de la población del planeta, más de 5.500 millones de personas.

Si se quiere llegar a un verdadero NOFI, creo que será, necesario adoptar decisiones de emergencia. Lo que deben los PMD a los países industriales y a los de la OPEP no es, en términos reales, una suma superior a la que entre 1940 y 1952 facilitó EEUU para la lucha por la democracia y para la ulterior reconstrucción. Por otra parte, la cifra tampoco desborda la cantidad que debería haberse transferido por los ricos del Tercer Mundo desde que en Nueva Delhi, en 1968, se propuso el trasvase del 0,7 del PIB de los que más tienen a los que menos tienen.

Insistimos lo que no se da por las buenas acaba por tomarse de algún otro modo que no sea tan por las buenas. Esto es lo que –como ya vimos– ha sucedido en realidad en vez de ayuda, lo que se generó fue una colosal deuda externa, difícilmente reembolsable por métodos convencionales.

La renegociación de la deuda

Evidentemente, y en ello hay un acuerdo prácticamente unánime, un volumen tan ingente de deuda externa como la acumulada no podrá ser reembolsado simplemente tras algunos acuerdos bilaterales. Los cálculos realizados demuestran, además, que la refinanciación convencional de la deuda haría ir en aumento su importe hasta crearse una situación definitivamente insoluble. Y es en tan problemático contexto como se ha desarrollado toda la polémica sobre si la renegociación de la deuda ha de hacerse bilateralmente –por cada país con las agrupaciones de Bancos y con el FMI– o si por é1 contrario ha de procederse globalmente, es decir, convocando una CIDE auspiciada por el FMI.

Sinceramente, me parece que la segunda alternativa es la única válida a medio y largo plazo. El primer método sería el tradicional, y al mismo tiempo que compartimenta el problema crea condiciones insoportables para los deudores. En cambio, la segunda vía ofrece nuevas expectativas

–que se analizan en este artículo– conforme a las cuales el FMI debería ir asumiendo las nuevas funciones que realmente le corresponden en función de los intereses generales.

El FMI es el foro más adecuado para promover la CIDE y llegar a acuerdos sobre la deuda. El precedente más importante a este respecto se dio con ocasión de la propuesta de lo que después se llamarían Derechos Especiales de Giro (DEGs), una idea que para sostener el dólar suscitó el presidente John F. Kennedy en 1961 y que culminó en 1967 con la modificación del Convenio constitutivo del Fondo.

Los derechos especiales de emisión

Con una mayor celeridad que en el caso de los DEGs, en el marco del FMI debería discutirse la posibilidad de transformar la ingente deuda internacional acumulada en lo que aquí vamos a denominar Derechos Especiales de Emisión (DEEs).

La propuesta la esquematizo en las páginas siguientes, y para una más fácil comprensión del tema he preparado un gráfico que muestra los diversos circuitos de todo el proceso. Veamos los sucesivos pasos:

1. Evaluación de la deuda

En cada uno de los países deudores se haría una evaluación de la deuda externa a incluir en la CIDE agregando todos los deudores individuales a tener en cuenta empresas privadas (financieras y no financieras) y públicas (financieras y no financieras), así como el Estado y toda clase de organismos autónomos a cualquier nivel: nacional, estadual, provincial o municipal.

La evaluación debería hacerse primariamente en las distintas monedas en que se contrajo la deuda (US $, £, Ø, FS, etcétera) para ulteriormente homogeneizar su importe en una unidad de cuenta, Derechos Especiales de Giro (DEGs). Esa valoración en DEGs, aparte de ir "desdolarizando" la deuda en términos contables y psicológicos, daría una mayor relevancia a la función del FMI.

2. Fijación de los planes de pagos de los deudores individuales

La exigencia de tales planes de pagos es bastante clara, pues las empresas y las diversas entidades no sólo tienen dificultades para hacerse con las divisas con que pagar en el exterior, sino que con frecuencia se enfrentan con la dificultad interna de la insuficiencia de recursos en su propia moneda nacional.

Las fuertes devaluaciones experimentadas, en los países deudores hicieron acrecentarse –en términos de balances financieros– la carga de la deuda externa contraída, lo que, junto con otros factores, puso en números rojos muchas cuentas de resultados. Por consiguiente, cada empresa debería llegar a contar con su plan de pagos a la agencia creada *ad hoc* para cada Estado (que podría funcionar en su Banco Central), preparado conforme a unos criterios generales y recogiendo en él toda una serie de particularidades.

Para la fijación de los planes de pagos no sería precisa una burocracia formidable, pues en la mayoría de los países deudores las empresas con financiación exterior son un número comparativamente reducido. Naturalmente, la firma de cada plan de pagos en moneda nacional significaría la asunción de esa deuda en divisas por la agencia del Banco Central (en lo sucesivo BC) en su vertiente exterior.

3. Consolidación de la suma resultante en una sola clase de deuda

Las operaciones expuestas en 1) y 2) significarían la fijación definitiva del monto de la deuda por cada BC deudor en un volumen concreto y cifrado en DEGs.

4. Fijación de las cuotas de DEEs correspondientes a los distintos países deudores

La cifra de deuda de cada país participante en la CIDE se transformaría en una cifra, expresada en DEGs, de Derechos Especiales de Emisión (DEEs) que emitiría el FMI. Los DEEs serían, pues, títulos del FMI. Lo cual exige, lógicamente, la revisión de la Convención del FMI, como ya se hizo en su momento, ya lo dijimos, para incorporar los DEGs.

6. Emisión y adjudicación de los DEEs por el FMI a los BCs

Los DEEs serían títulos idénticos por un cierto monto (por ejemplo, 1.000.000 de DEGs) con vencimientos y tipos de interés iguales (en torno a quince años y 6 por 100 de interés). En el momento de la adjudicación de los DEEs a cada país –a los BCs deudores– se aplicaría un coeficiente reductor, de modo que si el monto de la deuda era 100, ésta se reduciría, digamos, al 70 por 100, con una quita, pues, del 30 por 100 como promedio, con posibilidad de diferenciar según países, conforme a la gravedad de la situación de cada uno de ellos. El 30 por 100 de deuda así reducida sería asumido por un Fondo Especial de los Países Desarrollados (FEPD),

y de su globalidad se haría cargo según coeficientes a acordar en la CIDE: Los DEEs circulantes sólo se referirían a la deuda que quedará "viva".

Precisamente, la minoración de la deuda en un cierto monto sería uno de los temas fundamentales a negociar en la CIDE. Un criterio guía para ello sería calcular un porcentaje, de lo que habría representado la transferencia del 0,7 del PIB de los países desarrollados a los pobres desde el comienzo de la crisis, es decir, desde 1974. En ese contexto, una minoración efectiva del 30 por 100 no nos parece un propósito excesivo.

6. Planes de pagos de los Bancos Centrales de los países acreedores

En los países acreedores tendría que hacerse una operación simétrica a la ya explicada para los deudores: los BCs tendrían que inventariar todos los créditos pendientes de cobro en el exterior en PMD con problemas: Este *inventario de cobros* serviría para hacer un *plan de pagos* por el BC a favor de los acreedores individuales y en moneda nacional.

7. Reconocimiento de la deuda

Subrogados los BCs de los países acreedores en los créditos individuales ya agregados, los BCs de los países deudores harían el reconocimiento de sus deudas frente a los BCs acreedores, transfiriéndoles una suma de DEEs (que como hemos visto previamente habrían recibido del FMI) equivalente al importe del endeudamiento. De este modo, los BCs deudores adquirirían en firme el compromiso de pago de los DEEs entregados a los BCs acreedores. Estos últimos irían cortando cupones de sus DEEs para presentarlos al cobro según los plazos previstos.

8. Reembolso y cancelación de los DEEs

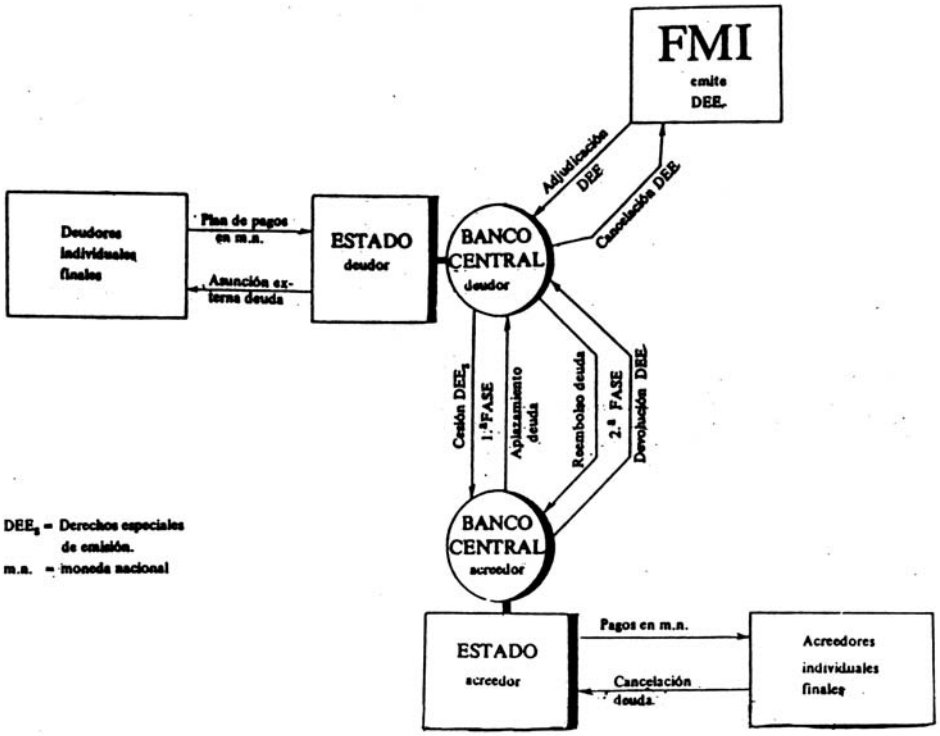
Así, al final, los BCs deudores, conforme a las propias condiciones de su emisión, irían reembolsando el principal y el interés de la deuda expresada en los DEEs. A la postre, los DEEs quedarían cumplimentados, devolviéndose los títulos cancelados al ente emisor (el FMI).

9. Los DEEs como fuente de Liquidez

Habría de preverse en la CIDE la posibilidad de que, pasado un cierto tiempo –por ejemplo seis meses o un año–, los BCs de países acreedores con problemas de balanza de pagos pudieran dirigirse al FMI para que éste identificase al BC de un país excedentario que pudiera absorber parte

de los DEEs. Es decir, los DEEs funcionarían como los DEGs, en otras palabras, como reservas internacionales.

El gráfico que figura seguidamente espero que resuelva las dudas residuales sobre el funcionamiento del mecanismo expuesto en los nueve puntos de la explicación:



Nuevos créditos y ajustes de políticas

Quedan algunas cuestiones importantes sobre las cuales meditar de inmediato, en la seguridad, desde luego, de que además surgirían otras muchas complicaciones, que en principio son difícilmente previsibles. Pero con la lógica cautela de no crearnos ahora más problemas que los indispensables, hemos de referirnos, por lo menos, a tres puntos: qué hacer con las nuevas deudas, cómo rediseñar los programas de ajuste y cómo prever los efectos del sistema CIDE-DEEs.

Sobre qué hacer con las nuevas deudas, está claro que el sistema CIDE-DEEs no debe convertirse en una fuente *sine die* de derroches. A nuestro juicio, para hacer operativo el sistema, cabría proponer que para la obtención de nuevos créditos, los deudores firmantes de la CIDE aceptasen reglas concretas sobre política económica, fiscal y fi-

nanciera. No se trataría ya de una "imposición" de las misiones del FMI, sino de una contraprestación a la solidaridad expresada en al propia CiDE. Todo ello significaría:

Reformas fiscales efectivas para evitar en los Estados deudores la continua apelación del Tesoro del Banco Central:

• *Mejor planteamiento del crecimiento* –más racional y razonable–, evitando tanto los excesos de inversión como sus posibles colapsos.

• *Un sistema monetario y financiero menos dependiente*, menos "dolarizado"; para lo cual el control de divisas en los PMD debería hacerse más efectivo, evitando fugas de capital incontroladas. Pero, lógicamente, no cabe pensar en el éxito del control simplemente a base de decretos. Hay que conferir toda una credibilidad al sistema, empezando por una razonable contención de la inflación con una mejora inmediata del sistema fiscal.

• *Programas económicos* efectivos de desarrollo agrícola, planificación familiar, vivienda popular, equipamientos sociales y ayuda a las pequeñas y medianas empresas.

• *Reformas administrativas*, incluso con la posibilidad de plantearse la reducción del sector público productivo en las áreas de menor eficiencia, dentro de programas específicos de lucha contra la burocratización.

Evidentemente, a cambio del compromiso mancomunado y solidario de los países deudores, los acreedores –los países industrializados– habrían de asumir también nuevas obligaciones concretas favorables al desarrollo del comercio mundial.

• Precios razonables para los productos básicos, evitando sus fuertes fluctuaciones.

• Acceso más libre de los PMD a los mercados de manufacturas.

• Transferencias de tecnología en condiciones favorables.

Efectos del sistema CIDE-DEEs

Por último, queda la cuestión fundamental de cuáles serían los efectos del sistema CIDE-DEEs. Muy someramente, podemos intentar preverlos:

– Por lo pronto, una disminución de la tensión internacional entre acreedores y deudores. Con la gradualización de los ajustes se evitarían situaciones realmente traumáticas.

– Un ambiente de efectiva solidaridad. Un convenio mundial como el de la CIDE acabaría con multitud de frustraciones habidas hasta ahora en los intentos de transferencias planteados en la UNCTAD y en otros foros internacionales.

– El sistema CIDE-DEEs permitiría una inmediata liberación de recursos por parte de los deudores. Ello contribuiría a su reactivación económica. Por lo demás, no tendría por qué haber secuelas inflacionistas, puesto que en realidad lo único que sucedería es que habría cambios en las reservas internacionales de los países excedentarios –sin modificar su ci-

fra– al contar con las partidas tradicionales de divisas convertibles y DEGs y además DEEs.

Viabilidad y síntesis del proyecto

Podrá decirse que un proyecto como éste es una utopía. El calificativo en ningún caso lo recibiríamos corno peyorativo. A diferencia de la quimera –irrealizable por ir contra las leyes de la naturaleza–, *la utopía es un sueño difícil peto realizable*. Quienes en 1944, todavía no terminada la guerra, se reunieron en Bretton Woods, pudieron haber sido calificados de utópicos (y ciertamente, Keynes mucho más que White). Y sin embargo, la "utopia" del FMI funcionó razonablemente entre 1948 y 1973, durante veinticinco años.

También la inicial propuesta de John F. Kennedy sobre la reforma del FMI pudo parecerle a algunos un proyecto visionario, utópico. Y un día nacieron los DEGs, de los cuales quizá no se ha logrado una aplicación fulgurante; pero que si contribuyeron –y no nos damos cuenta de hasta qué punto– a mantener una cierta credibilidad del FMI en la etapa difícil que se inició en 1971 al declararse la inconvertibilidad oro del dólar.

Actualmente, son muchos los que están pidiendo, de una u otra forma, "un nuevo Bretton Woods". Eso, en realidad, equivale a plantear una nueva utopía superadora de la situación incierta que vive el Tercer Mundo:

En resumen, la filosofía que subyace en la propuesta aquí esbozada se apoya en dos principios básicos:

– Multilateralización de la renegociación de la deuda externa para poner fin a los procesos bilaterales, que además de farragosos resultan muy gravosos para los países endeudados. De ahí el papel que en la propuesta se atribuye al FMI como centro del sistema (una suerte de Banco de Bancos a nivel mundial:

– Reconversión en deuda pública externa de todo lo que hasta ahora es deuda privada o de entidades diversas. Ello implica un mayor compromiso tanto por parte de los Estados deudores como de los acreedores: Por los primeros, porque se verán forzados al saneamiento de sus propias economías a fin de garantizar la solvencia de sus empresas. Los segundos, transfiriendo a través de los mecanismos propuestos recursos financieros, en forma de minoración de la deuda y menores intereses (contabilizables como AOD en el FEPD).

España y la integración europea

Manuel Fraga

Vivimos en medio de un mundo sujeto a cambios formidables, en todos los órdenes, lo que debería obligarnos a la contemplación objetiva de la situación y a la meditación profunda sobre el conjunto de nuestras acciones. Sin exagerar la importancia del simbolismo de las fechas, no es un hecho irrelevante el que vayamos a encarar la última década del siglo XX, que es al mismo tiempo el final del segundo milenio de nuestra era. Parece lógico el replantearnos un buen número de cuestiones, para no merecer un reproche aún más justificado que el formulado por Einstein: "El átomo lo ha cambiado todo menos nuestra manera de pensar".

Cada año, por no decir cada día, ocurren hechos excepcionalmente importantes, que suelen coger de improviso a los que no se dedican en serio a organizar su cuadro de ideas sobre el mundo que les ha tocado vivir, y sus tendencias. Por ejemplo, en medio de nuestra inmensa capacidad de producción de toda clase de productos, carecemos de un orden económico mundial que se pueda entender; no existe un punto de referencia claro del valor de las monedas, como en su día lo fue el patrón oro o la libra o el dólar, lo que nos sitúa en una crisis permanente de especulación contra esta o aquella divisa; medio mundo está endeudado hasta las cejas, sin que nadie pueda esperar en serio que esas deudas gigantescas sean pagadas; y no nos extrañaríamos de que un día se hundan las Bolsas de Valores y otro se produzcan gigantescas devaluaciones, como las operaciones del austral en Argentina o del cruzado en Brasil, donde por supuesto las cuentas se siguen haciendo en dólares.

En una generación ha surgido un orden internacional que nada tiene que ver con el de los años treinta: en vez de una docena de potencias importantes, hoy el mundo tiene más de 160 Estados más o menos independientes, cuyas banderas son difíciles de distinguir. En lugar de un comercio internacional cuyo centro estaba en el Atlántico Norte (como otrora lo estuviera en el Mediterráneo), hoy el foco principal del desarrollo está en el Pacífico y es mayor la intensidad de relaciones entre Japón y California que entre Gran Bretaña y Nueva York.

Manuel Fraga es presidente del Partido Popular y líder de la oposición parlamentaria. Catedrático de Teoría del Estado. Este es el primero de una serie de dos artículos.

Dentro de esas grandes transformaciones, que alcanzan el nivel de una crisis global, nuestro entorno europeo está afectado de un modo radical. España se acerca a Europa en un momento importante de su propio existir histórico, con la esperanza de que el componente europeo actúe positivamente, á la vez como estabilizador y dinamizador de nuestros propios cambios, de nuestra modernización. Trataremos de aportar algunos datos y consideraciones sobre la Europa a la cual nos integramos, desde el supuesto obvio que el intento europeísta de España es una decisión importante, de efectos muy complejos. Que afecta, por supuesto, al modelo de sociedad y a la estructura política; porque ni aun las mentes más encenagadas en las banalidades de la "sociedad de consumo" pueden pensar que un pueblo intente dar pasos de esta trascendencia como el que va a unos grandes almacenes a comprarse un modelito; hay que recordar que está en juego el fondo y la forma de nuestro propio ser social.

España es una península en el Sudoeste europeo, una punta de Europa separada del resto por los Pirineos (que sí los ha habido) unida por la geografía y por la Historia a1 Norte de África y que hace cinco siglos se echó a navegar por los siete mares, donde creó realmente un Nuevo Mundo, donde sigue una parte, buena e importante, de nuestro ser. Ello no le impidió jugar un papel importante en Europa, con clara preponderancia en el Mediterráneo y en la Europa Central, desde las plazas fuertes del Milanesado y de los Países Bajos, paseándose los tercios españoles por el viejo pasillo de Sotario para poner más de una pica en Flandes. Con la Ilustración, la España aún presente en las Dos Sicilias e integrada en el Pacto de Familia de los Borbones, siguió apostando por Europa.

La guerra de la Independencia, el problema de los afrancesados y el derrumbamiento del imperio americano, unidos a la crisis política interior, nos metieron en otro período de reconcentración, que culminará en el dramático mensaje de Ganivet: "No vayas fuera, en el interior de España habita la verdad"; el 98 reforzará incluso la tendencia, al aislacionismo, España reforzará un casticismo nada optimista; se quedará al margen de las dos guerras europeas; tardará en llegar a las Naciones Unidas y a sus organizaciones especializadas y se verá especialmente marginada de los procesos postbélicos de integración europea.

A pesar del intento de algunos de utilizar el tema europeo como arma en la lucha política interior, pronto, afortunadamente, como uno de los factores importantes del consenso nacional que hizo posible la transición política de los años setenta y ochenta, se fue creando una conciencia generalizada de que la integración de España en Europa era una cuestión de interés nacional, más allá de las diferencias o matices de partido. No habría de ocurrir así, por desgracia, en relación con la OTAN y en general con los temas de Defensa, al menos en un primer momento. Pero la Europa comunitaria fue aceptada de modo muy amplio, como un factor positivo para la *modernización de la saciedad española* (inclusive el desarrollo político) y también de *estabilidad* en medio de los problemas de la transición.

Se volvía así, por cierto, a un viejo planteamiento, que había sido en el siglo XVII el de Saavedra Fajardo y otros viajeros del Barroco, y en el siglo XVIII el de la, gran generación de Carlos III, y que reabre sus análisis después del desastre del 98, con obras tan diferentes como las de Maeztu y Ortega. "Quisque con su maleta", cada uno con sus fórmulas y arbitrios, la gran mayoría admite que, logrado un primer despegue de la economía y de la comunicación social, en la España de los años cincuenta y sesenta, había ahora que someterse a la prueba de la apertura al exterior. Clara la cuestión para los líderes de opinión (políticos e intelectuales), la mayoría de los españoles acepta lo básico de estas ideas (modernización y apertura exterior), aunque no pocos incorporen la vana esperanza de que los costes inevitables sean asumidos por los demás y que a uno mismo le toquen lo menos posible y si acaso le dejen seguir viviendo como les dé la gana. Pero, obviamente, ello no es realizable.

Lo demás es sabido. Se ha hecho (y bien se nota) una renegociación apresurada y bastante chapucera; pero allí estamos, en la Europa comunitaria, en sus soluciones y sus problemas. Europa no puede ser un pretexto para eludir nuestros propios problemas, los que sólo nosotros podemos solucionar; pero es ya también un componente inevitable de los mismos. Nosotros tendremos que seguir ocupándonos de nuestra convivencia pacifica; de nuestra básica unidad política; recordando que la Europa federal es para mañana, y que se integrará (sin vuelta de hoja) de Estados grandes y pequeños, fuertes y débiles. Pero es indudable que ahora todo lo que hagamos ha de tener en cuenta la dimensión y la responsabilidad europeas. Y ello supone una actitud dinámica, de acción; no vaya a pasarnos aquello que con mano maestra escribió Tocqueville: "Una nación cansada de largos debates, acepta de buena gana que se la engañe, con tal de que se la deje descansar."

España apuesta por una mayor cohesión europea, es decir, por menores distancias sociales entre sus Estados y regiones; rechaza la idea de una Europa "de dos velocidades"; desea el refuerzo de la acción y de los fondos estructurales, y en particular de la política regional, a nivel europeo; apoya la profundización del espacio social europeo; quiere que Europa no olvide su prolongación en Iberoamérica. Pero ha optado claramente por Europa; sabe que en esa dirección sopla el viento de la Historia.

Es, pues, necesario aclarar para comprender; explicar las raíces, los problemas, las soluciones del proceso de integración europea. A ello se encamina este artículo.

Los antecedentes históricos

Todos creemos saber, más o menos, lo que es Europa; y, sin embargo, cuando intentamos definirla, tomamos conciencia de su inmensa complejidad. Europa es una nación incierta, un cuerpo de geometría variable y fronteras vagas, un ser en metamorfosis constante; aunque constantes son también sus coincidencias básicas.

La Europa comunitaria de los Doce es, por supuesto, una Europa incompleta, aunque ya de enorme relevancia; con sus 2,2 millones de kilómetros cuadrados, sus 5.000 kilómetros de costas, sus 320 millones de habitantes (142 habitantes por kilómetro cuadrado), su PIB total de cerca de 350.000 millones de ecus. El peso económico de ese coloso, sobre todo cuando en 1992 se logre plenamente el mercado interior único, con plena eliminación de fronteras físicas, técnicas y fiscales, es sencillamente el de mayor potencia comercial del mundo. No le faltan flaquezas, por supuesto; la dependencia exterior de Europa llega al 50 por 100 en energía y al 75 por 100 en materias primas[1]. La crisis demográfica provoca que hacia el año 2000 solamente constituiremos una parte ínfima de la población mundial, y tan sólo el 40 por 100 (hay quien dice el 30 por 100) de la población de los países desarrollados. A pesar del éxito de la unión, seguimos teniendo "fuga de cerebros" a los Estados Unidos y otras migraciones extraeuropeas, mientras seguimos recibiendo de Hollywood la mayor parte de las series de nuestras televisiones.

Pero ahí estamos, como protagonistas de un sensacional proceso histórico, iniciado en los mitos griegos y que aún no ha terminado su despliegue. Es inevitable comenzar por la Historia, pues como dijo Denis de Rougemont; en 1946, "Europa es la patria de la memoria"; y buscar una dimensión cultural, porque como dice Pierre Merten, "Europa será cultura o no será".

Lo cierto es que, al menos la que llamamos Europa occidental, presenta, ya desde la prehistoria, numerosas e importantes coincidencias[2]. La civilización megalítica (años 3500 a 2000 a. de C.); la civilización celta (años 800 a 1000 a. de C.); las colonias fenicias y griegas y sus periplos; el Ecumene romano, que servirá luego de base al Imperio de Occidente, desde su etapa carolingia hasta el último intento de Carlos V, la cristiandad romana, los movimientos románico y gótico, el Renacimiento y la era de los grandes descubrimientos; el concierto europeo y la ilustración, etcétera.

Dicho esto, no se puede simplificar Europa sin mutilarla; Europa es un complejo o tejido (que es lo que quiere decir "complexus") de hilos de múltiples colores[3]. Como dice Edgar Morin, no se puede definir la Europa histórica por sus fronteras geográficas, ni tampoco la Europa geográfica por unas fronteras geográficas cerradas[4].

Fue decisiva (para unir a Europa sobre sí misma) la influencia del Islam, que con su fuerte presión en cierto modo encierra al cristianismo en Europa[5] y la hace reaccionar en espíritu de reconquista y de cruzada. Pronto será al contrario, la Europa moderna, que con el avance turco pierde el mundo antiguo, con las navegaciones españolas y portuguesas (luego prolongadas por los ingleses y holandeses) descubre y recrea el Nuevo Mundo (que, a su vez, será fuente de utopías para la propia Europa), a la vez que cambia, desde Copérnico, la propia idea del mundo. A partir de todo ello, Europa cambiará el mundo, en un verdadero torbellino histórico; en una primera fase, imponiendo su poder militar, político y económico; en una segunda, viendo cómo sus ideas y fórmulas son copia-

das y asimiladas, y a menudo vueltas contra ella, en un verdadero "rapto de Europa": Todo el mundo asimila sus técnicas de enseñanza y de investigación, sus modelos militares y administrativos, el concepto de Estado-Nación, la racionalidad social; la tecnología avanzada, el capitalismo y el socialismo, etcétera.

Europa aporta a la Humanidad la idea de Historia, si bien empeñándose en estructurarla, a su propia medida (Kar1 Jaspers), Y también la de evolución, sucesivamente desarrollada por Vico, Hegel, Marx y Darwin (E. Morin): Sus conceptos se van a asentar sobre los marcos de otras culturas, de modo que bien se podría parodiar la frase de Chesterton, afirmando que "el mundo está lleno de ideas europeas que se han vuelto locas".

Pero el éxito de Europa fue dentro de una estructura competitiva, en la cual los países europeos se enfrentaban unos con otros en guerras a muerte. Desde muy atrás se vino advirtiendo que era necesario mejorar 1a convivencia y la solidaridad de las políticas europeas: En distintas claves y con diferentes fórmulas lo propusieron múltiples precursores de la unidad europea: Dante, Raimundo Lulio, el Rey de Bohemia, Kant, Voltaire, Rousseau, Novalis, Lamartine, Michelet, Saint-Simon, Víctor Hugo, Gobden, Mazzini, Gattanez, Gioberti, Bentham y tantos otros[6]. Hay visiones europeístas en hambres tan diferentes como Metternich, el aristócrata conservador, o Proudhon, el anarquista revolucionario.

Pero las advertencias, aun las más geniales, fueron inútiles mientras las cosáis fueron relativamente bien: Hicieron falta los desastres de las dos grandes guerras, que empezaron siendo europeas y terminaron en catástrofes mundiales, para que se pusiera en marcha realmente una voluntad política de integrar Europa.

Europa, debemos reconocerlo, se ha construido sobre sus propias ruinas, sobre la derrota, sobre el miedo colectivo. Europa se ha ido unificando por la presión soviética, por la desbandada tercermundista, por la prepotencia de los Estados Unidos, por el temor de los países europeos entre sí. Por eso ha ocurrido también que cuando el miedo desaparece, la voluntad de unión retrocede; lo cual, por cierto, no debe olvidarse, en este momento de la hábil ofensiva tranquilizadora de Gorbachov y su "perestroika":

Europa ha sido posible cuando Alemania perdió afán hegemónico y buscó la expansión comercial; cuando Francia perdió su imperio colonial y hubo de reconcentrarse en Europa; cuando la propia Inglaterra ha tenido que reconocer que su sitio está aquí. Y por eso todavía hoy hay que reconocer que De Gaulle tenía razón cuando decía que "hay tantos egoísmos como miembros inscritos".

Es inevitable que subsistan desconfianzas si se recuerda que Simone Weil (que ha sido presidente del Parlamento Europeo) fue llevada, de niña, con otros judíos, a un campo de concentración en Alemania; y que viven aún alemanes que han cruzado dos veces, como invasores, la frontera francesa: Ello explica que la historia de la unificación europea sea "una historia larga y atormentada"[7]. Cierto que también han jugado factores más positivos y optimistas, que han contribuido a la formación

de un *espíritu supranacional*: la cultura juvenil (incluso con sus brotes de rebeldía), la preocupación por el peligro nuclear, el pacifismo, el ecologismo, etcétera. Pero han jugado, reconozcámoslo, un papel más importante el bloqueo de Berlín, la crisis de Praga y de Suez, la misma crisis del petróleo, etcétera. Todo ello, así como el desplazamiento de los ejes mundiales (del Mediterráneo al Atlántico, y de éste al Pacífico) ha ido contribuyendo a lo que E. Morin no vacila en denominar la actual "comunidad de destino"[8].

Desde ella ha sido posible plantear una integración europea que dejando los caminos ya fracasados del Imperio, o *hegemonía* de uno sobre los demás; o de un siempre inestable *equilibrio*, basado en las sutilezas del *concierto* diplomático, permitiera basar la unificación europea en la *comunidad* cada vez más completa, solidaria y profunda:

En el fondo, hoy podemos pensar que todo, sin saberlo ni quererlo, había confluido progresivamente para hacerla posible. La vieja cristiandad medieval, con su legado espiritual, y su autodefinición frente al Islam (con una significativa vanguardia en España) y frente a Bizancio, en el fondo, el cisma de Oriente definirá las dos Europas, la del Oeste y la del Este:

El Imperio de Carlomagno (muy semejante a la primera Europa de los "Seis") no logrará imponer su hegemonía y, fracasado el intento de Lotario de mantenerlo desde una posición central, se fragmentará en la emergencia de dos naciones rivales, Francia y Alemania. Pronto los Papas cambiarán de política y dejarán de apoyar un Imperio hegemónico con las "dos espadas".

La Europa feudal quedó más *dividida* que nunca, pero *dividida* sobre principios semejantes; castillos, municipios, gremios, trovadores, arquitectos, son parecidos en toda Europa, una Europa pluralista.

Tras el, cisma de Occidente se debilitan las autoridades eclesiásticas y se entra en la Europa de los Estados nacionales. Es la época de la pólvora, de la infantería y la artillería que ponen fin al mundo feudal, de la reforma y del renacimiento; de la irresistible expansión mundial de Europa. Pero también aquí son comunes los movimientos culturales; el humanismo, el barroco, la ilustración. Como lo serán las revoluciones y los nacionalismos y el romanticismo.

El *equilibrio europeo* fue sin duda una de las épocas más interesantes de la historia mundial. Hubo épocas de preponderancia española, francesa, británica o alemana; pero siempre fueron "potencias compensadas" en el juego sutil de las alianzas: E1 Tratado de Utrecht (1713), que pone fin a la guerra de Sucesión de España, establece formalmente el principio del "justo equilibrio de las potencias". Los, cinco grandes (Inglaterra, Francia, Austria, Rusia y Prusia) dirigen el juego. Montesquieu podrá decir que en ese momento "e1 Universo constituye apenas una sola nación"[9] y que "Europa ya no es más que una nación, compuesta por varias"[10].

La gran sacudida de la Revolución y del Imperio volvió a aportar un elemento de moción general a Europa, a través de una filosofía racionalista de la convivencia, simbolizada en los principios célebres de libertad, igualdad y fraternidad. El nuevo intento hegemónico de Napoleón sobre

Europa se hundirá en España y en Rusia, pero entraremos en la época de unificación europea por las *ideologías*, que mostrarán su fuerza en las potentes ondas expansivas de 1830 y 1848.

Entre tanto, resurgirá el *concierto europeo*, en el Congreso de Viena; en el intento de conservar sus resultados por la Santa Alianza, en la Europa de los Congresos, en la era de los grandes diplomáticos evocada por Peter Rohden[11]. Toda acción exterior ha de legitimarse en función de los "intereses colectivos de Europa". Toda acción económica ha de inspirarse en los principios del liberalismo manchesteriano; la Europa del librecambio obtendrá grandes éxitos, lo mismo en el terreno del desarrollo económico (acompañando a la revolución industrial) que en el nivel de las libertades públicas. El patrón oro y la "pax británica" sobre las líneas de transporte permitieron una excepcional estabilidad.

Pero todo ello no impidió, por desgracia, el choque de los intereses nacionales y de los nuevos imperialismos coloniales. Por que se había radicalizado la Europa de las nacionalidades. Hubo que dar salida al problema alemán y al italiano, que ya no podían resignarse a ser "nuevas expresiones geográficas". Los principios de las nacionalidades y de autodeterminación se revelarán tanto más explosivos cuanto más lejos se quiera llevar su aplicación[12].

Los grandes movimientos ideológicos de 1830 y 1848 conmueven toda Europa. Aparece la nueva componente socialista, y con ella el internacionalismo marxista.

El fin del siglo XIX habrá de contemplar los procesos de concentración capitalista; los intentos de desarme (Congresos de La Haya); iniciativas bien intencionadas como la Unión interparlamentaria y propuestas europeístas como las de Renan, Lorimer y Blutschli, así como las del economista Leroy-Beaulieu. Pareciera, a comienzos de nuestro siglo, que toda Europa está tranquila y estable; casi todos los Estadas son a la vez monárquicos, parlamentarios y librecambistas; parece haber incluso un acuerdo básico para la expansión imperialista (Congreso de Berlín; Conferencia de Algeciras; expedición de castigo conjunta a China, contra los "boxers", bajo mando alemán). Pero ya estaban a punto de bullir todos los fermentos de la disolución.

Los años anteriores a la Primera Guerra Mundial ven el avance imparable de la balkanización de Europa. "Ya no hay Europa", dirá desesperado uno de los testigos más clarividentes. Los odios, subrayados por una guerra de amplísima movilización y de fuerte propaganda, serán irreconciliables y llevarán al imposible *Diktat* de Versalles. Todos son conscientes de que en aquel momento no hay europeos vencedores; todos son derrotados, lo sepan o no. A. Demangeon publica *Le déclin de l'Europe*, en 1920; poco más tarde, Oswald Spengler su *Decadencia de Occidente* Paul Valéry observará que Europa se ha empeñado en verse administrada por una Comisión americana.

En aquel ambiente habrían de aparecer los antecedentes inmediatos del europeísmo actual: Condenhove-Kalergi publica en 1923 su libro *Pan-Europa*. Este interesante personaje era, significativamente, hijo de un

austriaco (de origen griego y neerlandés) y de una japonesa. Nacido ciudadano de Austria, fue checo desde el Tratado de Saint-Germain; habría de nacionalizarse francés, en 1939. Es también muy interesante que su sucesor en la presidencia de Pan-Europa haya sido el doctor Otto de Habsburgo, hijo del último Emperador de Austria-Hungría y actualmente miembro del Parlamento Europeo.

Por los mismos años veinte hacían propuestas europeístas el conde Sforza, Bertrand de Jouvenet, E. Herriot, culminando en la iniciativa de Unión Europea dé Aristide Briand, en 1929.

La crisis económica y la Segunda Guerra Mundial cortaron aquellos desarrollos e hicieron reflorecer los nacionalismos, mas ya por última vez. La iniciativa del III Reich de una "Nueva Europa Continental" y la propuesta churchilliana de unión franco-británica (1940) fueron simples armas de guerra, pero significativas en su novedoso planteamiento: Las resistencias europeas, en su declaración conjunta de Ginebra (1944); y los Gobiernos en el exilio, a través de numerosas iniciativas (Spaak, Van Zeeland, Sikorsky), se refirieran a la solución europea de los problemas de Europa. Monnet planteará también por entonces sus primeras iniciativas.

Al final de la guerra, tropas norteamericanas y soviéticas se encontraron en las riberas del Elba, simbolizando el doble protectorado militar de una Europa destruida y humillada. Todo el mundo comprendió que había que empezar a hacer algo serio.

Comienzan los *movimientos europeos*. Winston Churchill, en su celebrado discurso de Zürich (1946), propone el Consejo de Europa. En 1946 se funda en París (integrando diversos grupos) la Unión Europea de Federalistas, que en 1959 pasará a ser el Movimiento Federalista Europea: Hitos sucesivos fueron e1 Congreso de Montreux (1947), al que acudieron gran número de movimientos e iniciativas. El Congreso de La, Haya (del mismo año) tuvo gran resonancia, pero en él ya quedaron claras las diferencias entre unionistas y federalistas y entre dirigistas y librecambistas. Con todo, surge el Movimiento Europeo, cada vez más integrado, a partir de 1952; todo ello en medio de tendencias cada vez más favorables (pero no entusiastas) de la opinión.

Porque las iniciativas continuaron siendo a nivel *intelectual* y *parlamentario*, con escasa incidencia en la opinión y en la seritimentalidad popular. Tampoco lograron pasar al nivel gubernamental, como había ocurrido (aunque con escaso éxito) en el Plan Briand, de 1929. Pero la situación, afortunadamente, empezó a cambiar, a partir de 1947. Por los años 47-48, la organización política de Europa se convierte en un objetivo de la política exterior de varios países europeos, y los demás se vieron obligados a reaccionar.

Los personajes de la trama europea

No es posible comprender el desarrollo de la política europea de los últimos cuarenta años sin entender los personajes de la obra, pues era inevi-

table que fueran los propios Estados nacionales y sus Gobiernos, hasta entonces únicos protagonistas de la política internacional, los que dieran los pasos decisivos.

Comencemos por Francia. Heine ha dicho que "Francia es la Gascuña de Europa", evocando las nobles figuras de D'Artagnan y de Cyrano de Bergerac. El símbolo heráldico de Francia es el gallo (el galo, representado por el "gallus"), el arrogante cantaclaro del corral; Luis XIV añadió el Sol, en torno al cual giran todos los astros. Francia, después de un excepcional protagonismo en la política europea y mundial, se encontró muy disminuida en su papel después de la Segunda Guerra Mundial; papel que se negó a aceptar el genio tenaz y patriótico del general De Gaulle.

Las cosas empezaron mal; las instituciones internacionales de la inmediata postguerra, lo mismo la OTAN que el GATT que la ONU, son de clara inspiración anglosajona y sometidas al liderazgo directo de Washington. Pero Francia se dio cuenta de que el error británico de no encabezar la unidad europea le dejaba un interesante campo libre. De Gaulle maniobró hábilmente, rechazando una interpretación de la OTAN, creando su propia fuerza nuclear y dominando las instituciones europeas, gracias a su acuerdo con Alemania. Cedió el protagonismo económico a la República federal y potenció su propio liderazgo militar y político. Gracias a ello, la influencia de París ha sido siempre decisiva en el tema europeo.

Un francés, Monnet, lanza las ideas. Schuman las hace posibles, desde el Gobierno de la IV República. De Gaulle, aparentemente las frena, al advenimiento de la V República, pero fue sólo para exigir más, en beneficio de Francia. Pompidou reconduce el tema, aceptando la entrada tardía y con duras condiciones de Inglaterra. Giscard ayuda a Schmidt en el planteamiento del Sistema Monetario Europeo. Mitterrand reasume el liderazgo y logra situar a su antiguo ministro J. Delors como un fuerte presidente de la Comisión.

De Monnet a Delors se mueve una corriente decisiva de ideas y de propuestas. Jean Monnet[13] ocupa verdaderamente un lugar excepcional en la construcción de una Europa unida; dos guerras mundiales le han enseñado lo absurdo de las guerras fratricidas; su pasó por la Comisaría del Plan francés, la incapacidad de cualquier Estado europeo para lograr una talla económica comparada a la de los Estados Unidos y su gran mercado interior; su experiencia de comerciante, la necesidad de buscar como sea fórmulas para acomodar a los clientes, y también el oportuno aprovechamiento de las circunstancias. Nunca se desanima, y cuando los propios franceses derrotan la Comunidad Europea de Defensa, deriva inmediatamente a los planteamientos funcionales de carácter económico.

Todo líder francés ha de exponer su idea de Europa: De Gaulle, Pompidou, Barre (que inicia en Bruselas su carrera política francesa), Giscard, Mitterrand. Todos la han ido adaptando, según los tiempos. Bajo la IV República, Schuman pensaba que la unión europea frenaba a Rusia, contenía a Alemania, abría nuevos mercados y todo ello bajo el liderazgo de París. De Gaulle se oponía por entonces a las ideas supranacionales, pero cuando volvió al poder mantuvo los compromisos de Francia, a la vez que pe-

día una "nueva interpretación" de los mismos, contraria a los intentos federalistas. Rechazó la entrada británica, impidió el Plan Hallstein y prácticamente vetó las decisiones por mayoría, pero con todo ello aumentó la influencia de Francia. Pompidou y Giscard lograrán una síntesis de las dos actitudes, pero siempre con ventaja para Francia. Logrado el acuerdo básico con Alemania, el factor más seguro de la política europea es el eje Francia-República federal. No siempre están de acuerdo París y Bonn (el peso de Alemania aumenta con su consolidación económica), pero lo que ambos rechazan nunca será política comunitaria.

Alemania se encuentra (es un destino histórico) en una situación peculiar. Es Norte de las ciudades hanseáticas y Sur en Baviera; se asoma al Oeste por el Rhin, pero el Danubio mira al Este. Todavía es considerada por bastantes europeos, en función de un pasado reciente, como un "caso aparte", y los alemanes lo saben, y resienten los aspectos ventajistas de semejante actitud.

Esa fue justamente la razón para promover y apoyar la unidad europea; sabía que nunca volvería a ser aceptada como un Estado fuerte, pero sí como un potente miembro de Europa. Par otra parte, su superioridad industrial y empresarial debería obtener grandes beneficios de un mercado ampliado.

Adenauer tuvo tres ideas básicas, en relación con la unión europea: evitar otra guerra, a cualquier precio; evitar la política de fulero entre el Este y el Oeste, causa de constante inestabilidad y desconfianzas en la Europa central (al fin, él era un renano); hacer que Alemania pudiera pensar en su reunificación, con la comprensión de los demás europeos.

El resultado ha sido una influencia creciente dé la República federal en los asuntos dé la Comunidad, en estrecho condominio con los franceses. El ex canciller H. Schmidt lo ha formulado en frase lapidaria: "Italia es conocida por su falta de Gobierna. El Reino Unido es notoriamente un país donde sus Gobiernos, laboristas o conservadores, piensan que él Atlántica es más estrecho que el Canal. Esta deja solamente a los franceses y a los alemanes."

La, verdad es que el tema es mucho más profundo. Creo qué L. Barzini tiene razón cuando afirma qué "el futuro dé Europa parece depender ampliamente, una vez más; para bien o para mal, como ha ocurrido a lo largo de muchos siglos, del futuro de Alemania[14]. Porque Alemania sigue siendo, en la frase de Mme. de Staël, "el corazón de. Europa"; o también, como el águila bicéfala del viejo escudo imperial, una nación central, situada en la "Europa de en medio", que mira ansiosamente al Oriente y al Occidente:

Alemania es, por otra parte, una nación proteica, que cambia constantemente dé aspecto. Alemania ha cambiado históricamente de fronteras, de instituciones, de costumbres, de banderas, dé ideas, sin dejar de ser la misma impresionante comunidad: Propende a una visión trascendental y dramática del ser y del devenir; no es su fuerte el sentido del humor; Stendhal dijo una vez que "se hacen más chistes en París en una sola tarde qué en toda Alemania durante un mes". Saben que a Alemania se le juzga con severa desconfianza[15]; no ignoran que el concepto de Europa se

utiliza a menudo para pedirles sacrificios redoblados[16]. Siguen, sin embargo, manteniendo con firmeza la idea europea, aunque cada vez más con los ojos más abiertos hacia las nuevas realidades del Este. Y en Moscú lo saben:

El caso de Italia y los italianos en Europa es el de más compleja descripción; el tema es, por supuesto, más complejo que lo indicado por los fáciles estereotipos al uso, que, por lo demás, los propios italianos confirman. Una frase conocida de un diplomático reza así: "En Moscú no se sabe nada, pero se entiende todo; en Roma se sabe todo, pero no se entiende nada:" El italiano desconfía de la política, doméstica o exterior; tal vez porque, como Nitti le dijo a Barzini, "los italianos han sido emborrachados con mentiras durante ciento cincuenta años". Conclusión práctica: confianza está bien, no fiarse es mejor[17].

Se ha dicho que De Gasperi jugó fuertemente la carta europea por su origen fronterizo (fue austriaco durante parte de su vida) y por su orientación intelectual de católico universalista; pero también por razones muy concretas y prácticas: favorecer la emigración, exportando el paro italiano; frenar a los comunistas, los más fuertes y organizados de la Europa occidental; para borrar el pasado mussoliniano, para favorecer la gobernabilidad e incluso para paliar el viejo problema vaticano. Lo cierto es que pocos países han sabido obtener tantas ventajas y ayudas de la CEE.

Los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, por su difícil situación geográfica y su breve tamaño, venían promoviendo reuniones regionales. Ya en 1921 se había establecido la unión económica Bélgica Luxemburgo, y el Benelux (los tres) funciona desde 1944; constituyendo en algún modo el punto de partida de la primera unión europea; se había pensado en ampliarla de varios modos (Fritalux, Finobel, etcétera). Holandeses, belgas y luxemburgueses se habían cansado de ser el campa de batalla de Europa, y de que la sangre (como dijo Michelet) fuera el riego de sus fértiles tierras; por eso han sido los más constantes y consecuentes promotores de una Europa unida y en paz.

No hace falta recordar que el caso más peculiar, y el más difícil, es el de Inglaterra; al fin se trata de una isla, o, en frase de Shakespeare, de un "nido de cisnes en medio de las aguas". Una isla cercana al continente, que (como España) ha tenido permanentemente la doble tentación de inmiscuirse o de retirarse.

Lo cierto es que e1 continente, a su vez, que a menudo ha invadido (daneses, normandos, holandeses) –o lo ha intentado (Felipe II, Napoleón, Hitler)– las islas británicas, en general ha preferido entenderse con los isleños, y les ha expresado su estimación de muchas maneras. No es la menor de ellas el que todos hemos aceptado su manera de vestir y sus deportes. España en el siglo XVI e Inglaterra en el XIX hicieron vestirse de negro a todos los caballeros de Europa. La copia de la vestimenta británica, de sus maneras y juegos, de sus modelos económicos y políticos fue un indudable reconocimiento de los éxitos y de las virtudes sociales británicas. Todo ello produjo excesos y amaneramientos; Barzini cuenta la historia del aristócrata italiano que llevó su criado a Londres y le escuchó

decir: "Señor conde, no hay nadie en la calle vestido como un inglés más que usted y yo."

Lo cierto es que los ingleses, que pudieron asumir su liderazgo, perdieron el tren de la unidad europea. No asistieron siquiera a la Conferencia preparatoria de Taormina, rechazaron el informe Spaak, se hacen representar en Bruselas, todavía en 1953, por un funcionario, de segunda. Cuando Spaak visita a Butler, intentando convencerle, le vio totalmente frío, y al salir le dijo a su propio jefe de Gabinete: "En algún momento me miraba con la misma cara de asombro y escándalo, cuando apelé a su imaginación, que si me hubiera quitado ante él los pantalones"[18].

Los ingleses pensaban que debían continuar su vieja política tradicional de mantener dividido a1 continente, para su propia seguridad; y que podrían hacerlo, apoyados en la Commonwealth y los Estados Unidos. Pronto se convencieron de lo contrario, pero ya estaba allí De Gauile para poner condiciones a los retardatarios. En general, hoy reconocen que se equivocaron y que allí perdieron una ocasión histórica de renovar, sobre nuevas bases, su liderazgo. Son también conscientes de que aquella actitud les ha dejado una cierta "mala fama" europea, sobre todo por el vano intento de enfrentar la EFTA a la CEE.

Lo cierto es que De Gaulle no se equivocó al pensar que, aun convencidos de la necesidad de la CEE, los británicos iban a intentar mantener una idea diferente, más favorable a una simple zona de libre cambio que a una comunidad supranacional, con políticas propias. El tema reaparecerá en el famoso pleito sobre la contribución británica (cerrado a medias en 1984) y más recientemente en las actitudes de la señora Thatcher en relación con el mercado único interior, previsto para 1992.

Según las notas de Jean Monnet, el Reino Unido no tenía confianza (hacia 1950) en que Francia y los demás países europeos estuvieran dispuestos a resistir una invasión soviética; se veía en una situación semejante a la de 1940, sola ante el peligro y con la ayuda norteamericana. Eran particularmente opuestos los laboristas, como puede verse en su folleto (del propio año 1950), que subraya la mayor afinidad con la Commonwealth que con el continente[19].

Aunque la situación ha ido cambiando, no pocos británicos mantienen una actitud de desconfianza instintiva respecto a la CEE. Es característico el libro de Christapher Tugendhaft, "Making sense of Europe" (1986), teniendo en cuenta que su autor fue vicepresidente de la Comisión Europea; sigue presentando la idea de la unión europea como; mera retórica, que "no tiene relación con la realidad"; y añade: "Cuanto más difiera la teoría de la realidad, mayor parece ser la necesidad de que la oratoria rellene el vacío, presentando al mundo distinto de lo que es" [20] Tugendhaft da por muerto "el sueño federalista"; considera que la CEE no puede ser un paso hacia los Estados Unidos de Europa; sólo admite que existen importantes intereses comunes y una serie de engranajes institucionales, que permiten soluciones comunes; se trata ahora de perfeccionar lo existente, de encontrar una ordenación institucional, unos mecanismos de decisión, para darles la mejor salida posible; de buscar el equilibrio ade-

cuado entre los poderes nacionales y los comunitarios. Hoy no existe, una idea de conjunto aceptable para todos, lo que a menudo produce caos e irresponsabilidad. Inglaterra quiere esa solución realista, sin brechas de utopía [21].

La posición británica ha ido cambiando y adaptándose, pero siempre desde la insularidad: Primero practicó el escepticismo y la indiferencia; después, el obstruccionismo activo; más tarde solicitó la admisión, con reservas; una vez admitida, planteó una difícil renegociación; luego abrió el pleito presupuestario; después jugó a la coparticipación, pero cada nuevo avance le cuesta trabajo. No es menos cierto que Francia la ha estado marcando muy de cerca y no sólo por razones de principio; cada vez que entra un nuevo país en la CEE, París aprovecha para modificar las reglas de juego; al entrar el Reino Unido hizo variar la política pesquera (causa importante del rechazo de última hora de Noruega), como más tarde la entrada de España sería aprovechada para modificar la política agraria.

En todo caso (bien confirmado por las actitudes recientes de la señora Thatcher), la política británica ha mantenido ciertas constantes: preferencias por las relaciones con los Estados Unidos y con los restos de la Commonwealth, tendencia a interpretar la CEE como una simple zona de libre cambio, compromisos políticos limitados. Así como Alemania vio en la CEE el fin de su aislamiento y el aseguramiento de su recuperación industrial (perdidos los mercados del Este), y Francia vio a su vez la defensa de su agricultura y de una cierta hegemonía continental, Inglaterra nunca identificó sus intereses nacionales básicos con la CEE. Más bien se ha resignado a ello, a comprender que el momento imperial había pasado; que la Commonwealth no podía apoyarle de modo suficiente; que no había espacio en Europa para agrupaciones alternativas, y que los éxitos de la CEE creaban problemas a la economía británica.

Presentada la primera demanda de admisión en 1961, Francia la veta en 1963 y 1967. Francia explicó sus negativas, primero, en las cuestiones previas planteadas por Inglaterra (la Commonwealth, los socios de EFTA, el caso especial de la agricultura británica); segundo, por la clara tendencia de Londres al atlantismo o a la comunidad euroamericana; tercero, por las relaciones especiales de Inglaterra con Estados Unidos en el tema nuclear (Mac Millan se negó a poner a disposición dé la CEE su acervo de ciencia nuclear); y, en definitiva, por una desconfianza generalizada. Y la verdad es que no parece muy convincente la réplica de lord 13utler de que De Gaulle, en el fondo, lo que temía era un espíritu más comunitario del Reino Unido, frente a sus tendencias nacionalistas en la concepción de Europa.

La paralización de las negociaciones con los británicos frenó igualmente las relativas a Dinamarca, Noruega e Irlanda, lo que por cierto había de facilitar el ulterior fracaso de la adhesión noruega. Al fin, Pompidou dio facilidades, y la negociación, bien llevada por Heath y Rippou, dio lugar a la primera gran ampliación de la CEE en 1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). La victoria electoral de Wilson, en 1974, planteará una

"renegociación" y un referéndum, que lógicamente volvieron a renovar mutuas desconfianzas. La "renegociación" planteada por un Gobierno débil, como era el laborista, consiguió poco, si bien Wilson y luego Callaghan (1975) manifestaron que todo había quedado resuelto, incluso las cuestiones presupuestarias. Pero ya en 1978, el propio Callaghan (ahora primer ministro) ha de reabrir el tema de la contribución británica, que la señora Thatcher habría de llevar con renovado vigor, envenenando las relaciones británicas con la CEE a lo largo de cinco años más, en el intento de "recobrar nuestro dinero" [22].

La CEE ha seguido siendo, hasta nuestros días, un problema vivo de la política británica, que no, excluía ni aun la posibilidad de una retirada, hasta la elección general de 1983:

No obstante, ya Tony Crosland, a quien le tocó ejercer la primera presidencia británica del Consejo de Ministros europeos (en 1977), habla manifestado que la CEE era el primer compromiso permanente del Reino Unido, en Europa y en tiempo de paz; hecho de importancia histórica, como también lo es el que la CEE es la primera organización internacional en la, que Inglaterra participa sin haber sido miembro fundador [23]: Lo uno y lo otro explican las desconfianzas de los propios británicos y de sus socios continentales. Ted Heath, en su campaña de los años 71-72, para convencer a los propios ingleses, hizo demasiado hincapié en las posibilidades de vetar decisiones en el seno de la CEE, lo que molestó a varios países comunitarios. La actitud de varios ministros laboristas (Silhin en Pesca y Beunn en Energía) hicieron aumentar esa desconfianza. La crisis del petróleo (1973 y siguientes) vino en el peor momento para la, credibilidad británica[24]: De Gaulle fue olvidado y perdonado, y hasta se llegó a pensar que, en el fondo, la Europa de los "Seis" había sido una perdida Edad de Oro; idea tanto más fácil de mantener cuanto que los "Seis" se unieron en un período de expansión económica, mientras que la llegada del Reino Unido coincidió can otro de "vacas flacas".

La victoria de los conservadores, en 1979, mejoró algo las cosas; pero el tema presupuestario bloqueó el posible relanzamiento; Giscard y Schmidt no supieron darle salida, frente a la tenacidad de la "Dama de Hierro": Inglaterra dio, además, la impresión de ser contraria a la política agraria comunitaria (PAC), cuando en realidad sólo deseaba su reforma (por otra parte, necesaria). El resultado fue, de nuevo, aislamiento y desconfianza. Cuando Londres llegó, por fin, a presentar propuestas constructivas en el Consejo Europeo de Milán (1985) sobre la mejora del *proceso de toma de decisiones*, y nuevas formas, de *cooperación política*, franceses y alemanes optaron por adelantarse, formulando una propuesta paralela y similar, mientras que Craxi (que presidía) logró poner a Inglaterra en minoría (con los daneses y los griegos), proponiendo una conferencia intergubernamental.

Lo cierto es que, a pesar de todo, e1 Reino Unido se ha ido integrando en la CEE, con reparos. Obtuvo un serio apoyo en la guerra de las Malvinas, incluso con sanciones económicas para la Argentina; y la elección de lord Plumb para la presidencia del Parlamento Europeo ha

sido un indudable éxito. Debe añadirse que los ingleses han aplicado su seriedad y experiencia política a la CEE, y que los dos Parlamentos nacionales que más se están ocupando de la Comunidad son el británico y el danés, justamente en los dos países que aún conservan grupos importantes anticomunitarios [25].

De España hablaremos luego y con mayor detenimiento: Mencionemos aquí que Portugal negoció eficazmente su ingreso, lo mismo del conjunto de la CEE que del impacto de la adhesión simultánea de España [26].

No es el momento de tratar de otras ampliaciones posibles de la CEE. Todo el mundo coincide en que este es más un momento de *profundización* que de *ampliación*. Lo cierto es que la CEE tiene ya acuerdos de asociación con Turquía, Chipre y Malta; que Turquía y Marruecos han presentado solicitudes de adhesión, poco probables en este momento; que se están estudiando fórmulas para ampliar el concepto de Estado asociado; que el tema de Noruega nunca podrá ser olvidado; que Austria y Suiza están estudiando fórmulas para las neutrales, como también Suecia; que la EFTA sigue negociando unas relaciones más estrechas:

Por otra parte, la Europa del Este no ha dejado de acusar, a su vez, los nuevos aires de la era Gorbachov. Es poco probable que se reactive el convenio con Rumania, dado el deterioro político y económico de la dictadura de Ceaucescu; pero en cambio las relaciones con Hungría vuelven a progresar, y sobre todo las generales con el COMECON.

Finalmente es necesario hacer una referencia a las relaciones de la CEE con los Estados Unidos de América. Se ha dicho con ingenio que Europa y Norteamérica mantienen un tipo de relación global semejante a la de Grecia y Roma en el mundo clásico; afortunadamente, con mayor respeto mutuo; los americanos se llevan nuestros mejores cerebros a sus Universidades, pero no como esclavos, sino pagándoles mejor.

Pero es interesante recordar que, a menudo, los países más cultos, como la Grecia antigua o la Italia del Renacimiento, se han dejado dominar por naciones más duras y más capaces de una organización eficaz.

Lo cierto es que Europa salió de la Segunda Guerra Mundial bajo el protectorado militar, económico e incluso cultural de América. No es una exageración, Estados Unidos domina la tele visión europea; en un cierto momento era posible ver desde Bruselas la serie "Dallas" cinco veces y en tres idiomas. Estados Unidos ayudó a Europa a unirse a través del Plan Marshall (administrado por la CECE) y de la OTAN. A partir de un cierto momento, sin embargo, los americanos empezaron a preocuparse por el crecimiento económico y la fuerza comercial de la CEE, y desde entonces se puede observar una actitud ambivalente: se desea, por una parte, una Europa unida y fuerte, frente a la presión de la URSS; por otra, se la desea claramente inserta en el mundo atlántico, colaboradora con los Estados Unidos y sin plantearles problemas en su capacidad exportadora y en su política agraria. El tema del maíz y de la soja, al ingresar España, y posteriormente la prohibición comunitaria de la carne tratada con hormonas, son ejemplos de la constante posibilidad de una "guerra comercial" entre aliados y amigos.

Francia, el gallo; Alemania, el tractor; Inglaterra, el "hermano separado"; Italia, el listo; Benelux, los tres hermanos menores pero con ideas claras; Dinamarca, el suburbio rico; Irlanda, la isla por excelencia; Grecia, el pariente lejano; Portugal, el pariente con escasos recursos. Nos queda hablar de España, como siempre un caso especial. Pero queda clara que sólo hemos intentado hacer un índice muy sumario de los complejos problemas de la CEE, que se nos aparece como un sistema solar, en el que cada planeta es diferente y por cuyo ámbito espacial circulan cometas y meteoritos, que sucesivamente irán desapareciendo.

Pero dentro de este complejo drama juegan otros tipos de personajes. Además de los Estados miembros, que a su vez se integran por regiones y otros tipos de minorías, juegan en la política comunitaria los *grupos políticos* y los *agentes económico-sociales*. En el Parlamento Europeo no figuran, como en la ONU y su Asamblea General; delegaciones nacionales, sino grupos parlamentarios, por afinidades políticas: comunistas, socialistas, demo-cristianos, conservadores, liberales, etcétera; cada grupo político mantiene su propia idea de Europa y su unión, así como su estrategia para realizarla:

Lo mismo ocurre con los grupas empresariales (nacionales y multinacionales), can los sindicatos y con un número increíble de grupos de presión, que intentan realizar sus ideales o defender sus intereses, a nivel europeo, grupos ecologistas, sectas del tiempo más diverso, organizaciones feministas, etcétera. Puede decirse que la CEE es el reflejo microscópico de todas las aspiraciones y todos los sueños, realizables o no, de todos los europeos.

NOTAS

1. Ver M. Godet y O. Ruyssen, *Europa en mutación*. Madrid, 1981.

2. Ver J. P. Millotte y André Thévenin, Les racines des Européens. París; 1988.

3. Ver Edgar Morin, *Penser l´Europe*. París, 1987, páginas 25 .y 33; y mi propio trabajo *Sociedad. Región. Europa*. Madrid, 1973. Es interesante la conversión europeísta de E. Morin, quien reconoce que la izquierda europea fue "antieuropeísta", en la posguerra inmediata, por reacción frente a la idea de una "Nueva Europa " de Hitler, y también par su tendencia anticolonial; por supuesto, además, por la sumisión que entonces tenía a Moscú. El fin de la "Vulgata marxista", dominante de 1945 a 1975, ha cambiado las cosas.

4. Op. cit., pág. 36.

5. El marco del "ecumene" greco-latino antiguo se extendía a ambos lados del Mediterráneo y penetraba a fondo en el Oriente Medio.

6. Cfr. Luigi Barzini, *The Europeans*; 1983.

7. Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*; París, 1983; pág. 7. Emile Nöel habla de "la larga y tumultuosa historia de la construcción europea".

8. *Penser 1'Europe*; cit., pág. 167.

9. *Consideraciones sobre las riquezas de España; en Oeuvres complétes*, París, 1951; vol. II, pág. 10.

10. Montesquieu, *Oeuvres* cit.; vol. II; pág. 34.

11. En su "Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica". Ver mis libros *Guerra y diplomacia*; Madrid, segunda edición, 1977; y Los fundamentos de la diplomacia (en colaboración con K. Rodríguez-Moñino; Barcelona, 1977),

12. Cfr. Elie Kedourie, *Nacionalismo* (1966); trad. esp. Madrid, 1985.

13. Ver F. Fontaine, *Jean Monnet*; Lausanne, 1963. H. Rieben (y otros), *Jean Monnet* Lausanne, 1971. Marx Kohnstamm, *Jean Monnet ou le pouvoir de l'imagination*, Lausanne, 1982. H. Rieben, *Des guerres européennes á 1'union de 1'Europe, Lausanne, 1987. Jean Monnet; Mémoires*, París, 1976. Pascal Fontaine, *Jean Monnet. L'inspirateur* París, 1988.

14. L. Barzini: *The Eurapeans*; pág. 69.

15. F. J. Strauss dijo una vez que "los franceses pueden hacer lo que les dé la gana. Podrían ahorcar a cuatro o cinco cardenales sin perturbar sus relaciones con la Santa Sede".

16. Ya en 1876 escribió Bismark: "Siempre he encontrado la palabra Europa en boca de aquellos políticos que pedían algo de otras potencias que no se atrevían a formular en su propio nombre".

17. Gingio Bocca afina aún más: los italianos creen en *mentiras públicas* y en verdades privadas como una doble defensa tras siglos de debilidad.

18. Testimonio de Robert de Rotschild, que habría de ser, años más tarde, mi colega en Londres.

19. Su texto fue preparado por una comisión qué presidía Dalton y de la que era secretario Healey; es decir, dos personas que ocuparon el Ministerio clave de Hacienda.

20. Pág. 19.

21. Tungendhaft, págs. 128 y ss.

22. *"To get our money back"*. Los franceses sólo quisieran aceptar un descuento "forfaitaire, temporaire, dégressif". Por fin se llegó al compromiso de Stuttgart y al acuerdo final de 1984. El Reino Unido, a pesar de las rebajas obtenidas, ha seguido siendo primero el segundo (tras Alemania) y ahora el tercero (detrás de Francia) de los países que aportan una contribución neta.

23. Cfr. Tugendhat, pág. 117.

24. Christopher Tugendaht, *Making sense of Eumpe*, 1986. Fue miembro británico de la Comisión Europea (1977-1985) y su vicepresidente (1981-1985):

25. Dinamarca sigue manteniendo que la CEE es "solamente una organización económica".

26. Portugal ha recibido "ayudas de preadhesión", no reembolsables (3,6 millones de ecus) para proyectos agrarios e infraestructuras regionales; así como garantías de devolución de su cuota (87 por 100) y un buen trato en pesca y otros aspectos.

Los avances en la integración europea durante los primeros meses de presidencia española

Javier Areitio

Han pasado tres meses desde que España asumió la presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas, haciéndose cargo del timón de la nave comunitaria. La realización del Mercado Interior, prioridad por excelencia, es claramente el norte al que se tiende. El diálogo y el compromiso, los instrumentos de navegación necesarios para avanzar. La aplicación del Acta Única, la energía que la impulsa.

El reto para España no es otro que reforzar o a1 menos mantener el impulso integrador otorgado por el Acta Única. No siempre la Comunidad ha disfrutado de un programa integrador a medio y largo plazo como es la construcción del Mercado Interior Único. En estas circunstancias, ejercer la presidencia resulta al mismo tiempo más fácil y más comprometedor. Más fácil porque se trata simplemente de quemar una etapa de un proceso ya iniciado, y que avanza con gran "inercia política". Más comprometedor porque en estas circunstancias resulta fácil medir los logros y los fracasos.

El programa de prioridades, presentado para la presidencia española del Consejo por el ministro español de AAEE. ante el Parlamento Europeo el 17 de enero, era ambicioso en su concepción. Seguía las líneas, generales de acción apuntadas por el presidente de Gobierno en "Les Grandes Conferences Catholiques" en Bruselas, en diciembre de 1988. El programa pretendía impulsar la actividad comunitaria en todos los terrenos.

Veamos a continuación cuáles han sido hasta la fecha los avances conseguidos y sus perspectivas de futuro. Y no lo haré con el ánimo de "medir" la eficacia en el ejercicio de una presidencia que en algunos momentos despertó excesivas expectativas, sino desde la óptica de quien valora, en lo que cuesta, cualquier avance en la integración europea y conoce lo suficiente el esfuerzo realizado por los funcionarios de la Admi-

---

Javier Areitio es director del Departamento de Relaciones con la CEE en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

nistración española, para que España se siga consolidando corno uno de los grandes Estados de la CEE.

Los grandes temas pendientes

La construcción de un espacio socioeconómico europeo, y no una mera zona de libre cambio, es un objetivo prioritario, no sólo para la presidencia española del Consejo, sino para todas las fuerzas políticas europeas. El desarrollo de esta dimensión social del Mercado Interior, sienta las bases para un armónico y sólido avance en la construcción europea. Se trata de garantizar que las condiciones de trabajo y los logros sociales, que determinan la idiosincrasia de los diferentes modelos sociales europeos, no se vean perjudicados por la elección de una estrategia integradora estrictamente económica.

Así, el debate social se ha "instalado" en el centro de la polémica sobre la construcción de Europa. Para algunos, la meta es llegar a establecer una declaración sobre los derechos sociales fundamentales en la CEE, como base para un desarrollo progresivo de éstos en el marco comunitario. Las divergencias son mayores cuando se trata de definir el alcance jurídico de esta declaración.

El ministro de Trabajo español, señor Chaves, ha declarado en el Comité Económico y Social: "Los derechos sociales deben ser recogidos por un instrumento normativo comunitario de aplicación directa". "Es una necesidad que no se puede aplazar por más tiempo."

Este marco de garantías sociales recogería los siguientes derechos de los trabajadores:

– A libertad sindical.
– A la representación.
– A la negociación colectiva.
– A la consulta e informes.
– A la sanidad y seguridad en el trabajo.
– A la protección social.
– A la igualdad de trato en el contrato de trabajo:

Este informe sobre derechos sociales fundamentales no podrá duplicar la Carta del Consejo de Europa, aunque podría servirle de fuente de inspiración.

El interés de este informe estriba en que podría ser utilizado como punto de partida y referencia para la construcción del espacio social europeo, lejos de pretender que abarque todos los aspectos de la dimensión social del Mercado Interior.

La presidencia española ha aportado un marco a este debate y ha permitido fijar un calendario para su; adopción. El calendario previsto sería el siguiente: la Comisión podría presentar un ante proyecto a mediados del 89, lo que permitiría al Consejo debatirlo el 12 de junio. En esta fecha se podría alcanzar una declaración común. Habrá que esperar a la presidencia francesa para su definitiva aprobación.

Descendiendo a niveles más concretos y puntuales, se consiguió adoptar la posición común, ante las tres directivas específicas sobre la salud y seguridad en los lugares de trabajo, en el Consejo de Asuntos Sociales del b de abril último.

Estas tres directivas dependen y desarrollan la directiva marco adoptada en el anterior Consejo de 1 de diciembre de 1988, y se basan en el artículo 118 A del Tratado de Roma, revisado por el Acta Única.

En estas directivas se apuntan las siguientes prescripciones mínimas que garanticen la seguridad e higiene en el lugar de trabajo.

Primero: Relativas al lugar de trabajo; obligaciones generales relativas a la instalación eléctrica, equipamientos sanitarios, medidas de, emergencia... en los locales:

Segundo: Respecto a la utilización dé los equipamientos de trabajo: dispositivos de protección, estabilización y detención de maquinas.

Tercero: Utilización de equipamientos de protección individual.

Denominador común de estas tres directivas es el principio de información, consulta y participación de los trabajadores respecto a las medidas a adoptar. Hay que señalar que en este punto conecta con los deseos de cogestión e intervención expresados por la Confederación Europea de Sindicatos.

Asimismo se prevé la necesidad de *formar* a los trabajadores para la óptima utilización de los equipos de protección y de trabajo, cuando estas directivas se apliquen a finales de 1992, en el caso de que se aprueben definitivamente a finales de este año.

Por otra parte, siguen los estudios sobre normativa comparada relativas a las normas de contratación o a los sistemas de protección social de los Estados miembros. Estos informes, de gran envergadura, al reflejar 1a realidad social europea, demuestran la compleja diversidad de los distintos modelos. Las diferencias de concepción de los distintos sistemas hacen casi insalvable técnicamente su armonización. Por ejemplo, los sistemas de protección social en los distintos países comunitarios tienen cotizaciones, prestaciones y organizaciones muy dispares, y de difícil convergencia.

La continuación del diálogo social o la necesidad de establecer un plan de acción contra el desempleo y la formación profesional permanente son temas que la presidencia española no quiere dejar de lado e insiste sobre su importancia. Ningún resultado concreto se ha alcanzado todavía al respecto.

Otro tema, también de interés y vinculado al tema del espacio social en cierta manera, es la realización práctica del principio de cohesión económica y social. En este sentido se ha avanzado, lográndose un incremento de la dotación de los Fondos Estructurales.

Bajo la presidencia española del Consejo, y en el contexto de aplicación de la reforma de los fondos estructurales, los avances han sido los siguientes:

FEDER

La Comisión ha decidido en enero el reparto indicativo del 85 por 100 de los créditos del FEDER para 1989-1993, destinados a regiones con retrasos al desarrollo (regiones objetivos n.º 1), siendo España la que percibirá el máximo porcentaje (32,6 por 100) del presupuesto.

Se discutió y acordó la lista de las regiones objetivo n.° 2, en declive industrial en enero, y dos meses después se establecieron las financiaciones del FEDER para estas zonas. España ocupa el segundo lugar de las regiones que más ayuda reciben, con 20,7 por 100, detrás del Reino Unido.

Fondo Social

En marzo, se distribuyó el presupuesto del Fondo Social Europeo entre los distintos Estados miembros y a España le correspondió el 17,09 por 140.

El febrero, la Comisión estableció las orientaciones generales para la financiación de la dimensión social del sector acero (Fondos CECA), para las intervenciones del Fondo Social y para la nueva política regional comunitaria. Los distintos fondos son exclusivamente instrumentos financieros al servicio de estas políticas diseñadas.

La puesta en práctica de la reforma de los Fondos Estructurales ha correspondido a la presidencia española y es una aplicación directa del principio de cohesión.

No por ello se ha agotado la exigencia de una mayor cohesión en el seno de la Comunidad. Esta sólo se logrará con la necesaria convergencia de las políticas económicas y cuando el resto de las políticas comunitarias estén también inspiradas en este principio.

Armonización fiscal

Es otro de los grandes temas pendientes. Toda dilación, a la hora de abordarlo, podría ser perjudicial y provocar graves desajustes, al no acompañar la política de libre circulación de capitales. Así lo entiende el Gobierno español, que considera este tema como la segunda prioridad de su programa para la presidencia del Consejo.

Recordemos que el plan propuesto por la Comisión se centra en dos objetivos diferentes: la supresión de las fronteras fiscales y los aspectos fiscales de un mercado financiero unificado.

El capítulo de la supresión de las fronteras fiscales incluye, como temas básicos, la armonización de la fiscalidad indirecta con la aproximación de los tipos de IVA, un sistema de "clearing" para realizar la compensación de los ingresos entre los Estados miembros y la unificación de los principales impuestos especiales para el consumo.

En este terreno de la fiscalidad indirecta hay fuertes divergencias. En lo que concierne a los distintos tipos de IVA, el expediente pasó a ser examinado, a nivel de representantes permanentes, en este mes. Las propuestas de la Comisión se basan en la noción de "aproximación suficiente" de los sistemas existentes de impuestos indirectos de los Estados miembros, renunciando a proponer otras medidas que no sean estrictamente necesarias. Y es este mismo principio de armonización el que aparece impugnado, como única vía para suprimir las fronteras por el Reino Unido y otros países que le apoyan, como Luxemburgo y Holanda.

El Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido propuso un sistema alternativo, que consistiría en el mantenimiento de la exención sobre las exportaciones y en el gravamen de los productos importados, recayendo la carga de liquidar el impuesto al primer sujeto pasivo, en el país importador. La empresa importadora ingresaría, en concepto de IVA, la cuota total devengada al vender sus productos, sin derecho a practicar deducción alguna por IVA soportado. Pese al eco que ha tenido en algunas Administraciones locales, se ha demostrado que, el sistema permitiría suprimir fronteras fiscales, pero, no afianzaría el Mercado Interior.

En cuanto al sistema de percepción del IVA, el desacuerdo también impera, Bélgica y Francia expresaron su preferencia por un sistema de percepción en el país de destino de la mercancía, en oposición al proyecto de la Comisión.

En lo relacionado con el número y nivel de los tipos, si las bandas propuestas deben estrecharse o no, si en lugar de banda podría determinarse un tipo mínimo o incluso mantener algunos tipos cero, hay partidarios y críticos a cada una de estas fórmulas. Las discusiones son enconadas y en este "impasse" nos encontramos.

La unificación de los principales impuestos especiales sobre el consumo también ha encontrado serias trabas. La Comisión ha manejado distintas fórmulas para intentar superar los obstáculos y se ha visto obligada a reconsiderar la propuesta inicial. Se abandonará el criterio de los tipos únicos para los impuestos especiales sobre gasolina, cigarrillos y bebidas alcohólicas, abogando así en favor de una solución más flexible y diversificada. Se valorará también la inclusión del criterio de zonas geográficas. La propuesta definitiva que incorporará estas nuevas modificaciones se presentará en mayo.

Al otro capitulo de la armonización fiscal, que responde al objetivo de realizar un mercado financiero unificado en condiciones aceptables, se le ha prestado más atención.

Con este fin, a propuesta de la Comisión, en el Consejo de Economía y Finanzas del 13 de febrero se presentaron dos proyectos de directiva sobre fiscalidad del ahorro, abriéndose el debate en este "gran tema pendiente".

Se dispone hasta e1 30 de junio para alcanzar un compromiso negociado. Pero las críticas provocadas harán ardua la labor. Luxemburgo y Reino Unida son los más reacios. Se ponen en tela de juicio el principio de

retención de origen, la tasa propuesta del 15 por 100 y la exención a las eurobligaciones en detrimento de emisiones nacionales, entre otros.

La propuesta, con posibilidades de negociación ampliada, no debe quedar desvirtuada por la armonización parcial que preconiza. En opinión del miembro de la Comisión responsable de esta cartera, Mme. Scrivener, estas propuestas contienen lo mínimamente imprescindible para acompañar la liberalización completa de movimientos de capitales, que entrará en vigor el 1 de julio de 1990. La supresión del control de cambios, implicará movimientos extensivos de capitales por razones fiscales, si no se trata de reducir la diferencia entre los tipos de imposición de intereses vigentes en la CEE.

La presidencia española está dispuesta a agotar todas las posibilidades de compromiso, con vistas a lograr un acuerdo de principio sobre este expediente, antes de finalizar el semestre.

Lo que habría que considerar es la mayor importancia que se debía conceder a la armonización de la tributación sobre la renta en general y sobre las plusvalías en particular.

Menos espectaculares, pero significativos, son los progresos que se han registrado, sin embargo, en este primer trimestre de presidencia española del Consejo, en torno a las medidas fiscales tendentes a fomentar 1a cooperación entre empresas de distintos Estados miembros.

Las tres directivas, relacionadas entre sí, conciernen al régimen fiscal aplicable a sociedades de distintos Estados miembros, en caso de fusiones y aportaciones de activos, y a sociedades matrices y filiales cuando están en distintos Estados miembros. Mientras la tercera hace referencia a1 procedimiento arbitral respecto a dobles imposiciones, en caso de corrección de los beneficios entre empresas.

Se podría prever la realización de un esfuerzo para superarlas como un paquete único. Al igual que podría alcanzarse un compromiso para suprimir ciertas derogaciones en materia de IVA y fijar un calendario para pronunciarse sobre las restantes.

Integración monetaria

En el último Consejo Europeo de Hannover se creó un Comité de expertos para analizar la unión económica y monetaria. Estos meses se ha estado pendiente de las conclusiones del informe final de este Comité, que será sometida al próximo Consejo Europeo de Madrid del 26 y 27 de junio.

El conocido como "Informe Delors" ha sido presentado por el presidente de la Comisión el 11 de abril en Estrasburgo. Aprobado por unanimidad, supone el reconocimiento de la necesidad imperiosa de elaborar una política monetaria europea para el buen funcionamiento del Mercado Único y la liberalización de los movimientos de capital. Pero su alcance es mayor. En él se llega a afirmar que es condición imprescindible para conseguir la unión monetaria el realizar una revisión del Tratado de Roma,

similar a1 Acta Única. El objetivo sería una reforma institucional que permitiera la creación de una nueva institución el sistema de Bancos

Centrales europeos. Sus funciones serían la "convertibilidad irreversible de las monedas", la completa liberalización de capitales y fijar los márgenes de fluctuación y de paridad de las divisas.

El presidente del Gobierno español declaró en su último discurso en Estrasburgo que estaba dispuesto a emprender un primer debate político a fondo en el Consejo Europeo de Madrid, clausura de la presidencia española de la CEE.

Es impensable que en este Consejo se vaya a tomar la decisión política que dé luz verde al proceso largo, complejo e irreversible hacia la unión monetaria. La oposición de los Estados miembros a ceder soberanía en este terreno es el principal obstáculo. Sin embargo, este primer debate permitirá profundizar en las consecuencias políticas del proceso y abordar el tema con seriedad.

La presidencia española no puede hacer más en este sentido que no sea progresar en la vía de incorporación de la peseta al Sistema Monetario Europeo.

Los principales avances

Es en política exterior donde la presidencia española del Consejo ha demostrado mayor dinamismo y ha cosechado mayores frutos.

El enfoque elegido por la presidencia española fue de vincular las relaciones exteriores comerciales de la CEE y la cooperación política, por las estrechas implicaciones de estos dos ámbitos y por coherencia entre sus objetivos.

La política exterior comunitaria estos meses se ha caracterizado por una apertura a la colaboración internacional. La dimensión exterior del mercado único así lo requiere. Se trata de destruir la imagen de Europa como fortaleza y de demostrar una mayor solidaridad con los países en vías de desarrollo.

Los avances son los siguientes:

– En las relaciones con los países de la EFTA, la voluntad de desarrollar y reforzar la cooperación con la Comunidad es unánime. Así se manifestó en enero a1 analizar de nuevo el modelo de relaciones con estos países vecinos en aras de construir un gran espacio económico europeo. En marzo hubo una reunión en Bruselas con los ministros de la EFTA.

Este tema también fue abordado desde otros puntos de vista. El Consejo de Industria dio poderes a la Comisión para negociar la supresión de los derechos de aduanas a ciertos productos CECA importados de España en países EFTA, y en el Consejo de Economía y Finanzas del 13 de marzo de 1989 se adoptaron decisiones sobre la conclusión del segundo protocolo adicional al acuerdo CEE-EFTA tras la adhesión de España y Portugal.

También, bajo la presidencia española, ha habido un acercamiento hacia los países del Este. Hay perspectivas de incrementar la cooperación

económica y de avanzar en el diálogo político con estos países. Se autorizó a la Comisión a negociar un acuerdo comercial y de cooperación can Polonia y Bulgaria, y otros acuerdos sobre productos industriales con Checoslovaquia y de pesca con la URSS.

– Especial relevancia tuvo la reunión ministerial CEE-Centroamérica, en San Pedro de Sula, Honduras. Se consiguió acordar un programa de ayuda financiera a Centroamérica, que promoverá el comercio entre los países del istmo y reforzará la capacidad financiera de la región. Este plan de cooperación financiera acerca la CEE a estos países en vías de desarrollo, con los que nos unen vínculos culturales e históricos estrechos, y que teníamos olvidados.

– No se puede olvidar el principal problema estructural de estos países que es la deuda externa:. Este problema, causa de su asfixia económica y que socava los débiles cimientos de su estabilidad política, será tratado en el Consejo Europeo de Madrid para buscar un acuerdo y adoptar una posición internacional común.

– Hay que destacar también la reunión ministerial CEE-ACP, en Brazzaville, que se inserta en el marco de las, negociaciones para la renovación del Convenio de Lomé. El objetivo era establecer un inventario general de las convergencias y divergencias entre países ACP y CEE. La reunión se saldó con avances en las negociaciones comerciales y financieras.

– En otras latitudes, se ha reanudado el diálogo euroárabe. Asimismo se mantienen contactos con los países afectados por el conflicto en Oriente Medio. La CEE busca desempeñar un papel activo como mediador en el proceso de paz. Asimismo se aprobó la decisión de llegar a un acuerdo con los países del Golfo.

Otras realizaciones prácticas comerciales han sido los acuerdos alcanzados sobre productos agrícolas en el marco del GATT o la tregua en la guerra de las hormonas con Estados Unidos. El acuerdo comunitario para suprimir el 85 por 100 de la producción de los gases CFC también fue ratificado por Estados Unidos y Japón.

Investigación y desarrollo

Además de cuidar la política comercial comunitaria, también hay que continuar potenciando la innovación tecnológica de nuestras industrias, si queremos que alcancen el nivel competitivo requerido. En este sentido se han adoptado, durante la presidencia española, nueve programas de I + D. Especialmente interesantes para su aplicación a la industria son BRITE/EURAM (tecnologías de fabricación y materiales avanzados), JOULE (energías no nucleares y utilización racional de la energía) y FLAIR (Industrias agroalimentarias).

La televisión sin fronteras

En el intento de superar también las, fronteras tecnológicas y culturales se enmarca la propuesta, recientemente adoptada, sobre la directiva "televisión sin fronteras".

Esta directiva, que coordina las legislaciones nacionales relativas a las emisiones de televisión en la CEE, responde al interés de fomentar la actividad y el desarrollo de la producción y distribución audiovisual en el espacio comunitario. Su importancia estriba en la "integración cultural" que implica. Siendo especialmente relevante para los Estados miembros con poca capacidad de producción o un área lingüística restringida.

Los precios agrícolas

Otro logro que la presidencia española tiene en su activo es el haber alcanzado un acuerdo unánime en el siempre equilatado paquete de los precios agrícolas para la campaña 89/90. El debate, que se encontraba bloqueado ante la dificultad de ajustar los fuertes recortes planteados por la Comisión al presupuesto agrícola, ha logrado encontrar una vía de compromiso. Ninguno de los Estados miembros se ha opuesto a la decisión final, y el paquete ha sido adoptado antes de finales de abril, lo cual constituye una novedad que no se producía desde hacía tiempo.

Las líneas generales que lo vertebran son: el mantenimiento de la política de estabilizadores, la imposición de restricciones sobre la intervención para el sector de los cereales, la tasa de corresponsabilidad láctea que permanece y la congelación de los precios de intervención como criterio prioritario. No podía ser de otra forma tras la aplicación de la reforma de la PAC.

La apertura de un nuevo debate: la cuestión institucional

El mar de fondo de esta presidencia es la "cuestión institucional". Aunque no se ha planteado abiertamente, está presente en las apreciaciones de los distintos Gobiernos sobre la unión europea.

El llevar a buen término la realización del Mercado Interior hace imprescindible avanzar en la integración monetaria, fiscal, económica, social y política. Esta propia dinámica del proceso de integración es la que provoca la necesidad de cambios institucionales. "La, gestión de una economía integrada exige profundos cambios en los procesos decisorios de la Comunidad", afirmó el señor Ripa di Meana en el coloquio, sobre la Unión Europea del 17 de febrero pasado.

Un primer ejemplo son las conclusiones del ya mencionado "Informe Delors", que acaba de ser publicado, sobre la Unión Monetaria. En él se

preconiza la necesidad de una reforma negociada del Tratado de Roma que permita la creación de un nuevo marco constitucional comunitario. Sin embargo, no entra a precisar cómo debería ser la reorganización de competencias en la Comunidad.

Asimismo, el Comité de Acción Altiero Spineili para la Unión Europea hizo una declaración en la que reitera esta idea. Y llega más lejos. Afirma: "El Parlamento Europeo es el intérprete natural del consenso popular en favor de la Unión Europea. El Comité pide que el Parlamento Europeo, elegido en junio de mil novecientos ochenta y nueve, sea investido con el mandato de elaborar un proyecto de constitución para someter directamente a las ratificaciones nacionales."

Hoy por hoy es difícil que se le conceda al Parlamento el mandato constituyente. Sin embargo, aunque este paso decisivo esté lejos de darse, podrían producirse importantes cambios en la próxima legislatura.

El presidente español del Consejo Europeo, en su último discurso, lo corrobora diciendo: "En la próxima legislatura de este Parlamento asistiremos al final del actual sistema de diálogo interinstitucional, bien porque en algunos casos se agote ya en la práctica el procedimiento de cooperación del Acta Única, bien porque la lógica política nos conduzca a un proceso de mayor responsabilidad compartida."

Por lo tanto, constatamos que esta cuestión de fondo preocupa a los distintos Estados miembros y que en los discursos de presentación o balance de la presidencia española han tenido el valor de abordarlo abiertamente.

"No nos cabe la menor duda, desde la óptica española, que el entramado institucional comunitario necesita una "revolución tranquila", de las que hablaba Jean Monnet (...), especialmente en lo que respecta a la evolución institucional del Parlamento Europeo dentro del proceso de integración europea" esta afirmación del señor Ordóñez, ministro de Asuntos Exteriores, es contundente e ilustrativa de la buena disposición y audacia del Ejecutivo español a la hora de enfocar esta espinosa cuestión.

El Acta Única introdujo sensibles mejorías, siendo posible un compromiso mínimo. Ahora el debate debe de nuevo abrirse para adaptarse a las nuevas exigencias del siglo XXI y evitar desajustes políticos.

Conclusiones

La presidencia española del Consejo de las Comunidades Europeas se encuentra a mitad de camino en su mandato.

Hasta ahora se ha caracterizado por el entusiasmo y la voluntad política de reforzar el impulso que ha adquirido la integración europea desde la aprobación del Acta Única. El esfuerzo por sacar adelante cuestiones que provocan discrepancias y reticencias entre los distintos Estados miembros, les ha llevado a estudiar fórmulas de compromiso y a intentar aunar criterios, no siempre con resultados prácticos.

La presidencia española del Consejo no recogerá los frutos de sus iniciativas. Su importancia reside en haber sabido mantener el impulso integrador y en haber renovado antiguos debates. Así, cuando Francia tome el relevo de la presidencia del Consejo, pocas decisiones concretas se habrán aprobado, pero varias estarán en curso.

La "maduración" de los grandes temas pendientes que tenía la Comunidad el 31 de diciembre de 1988 ha continuado durante estos meses, pero todo se encuentra aplazado hasta el Consejo Europeo de Madrid en junio, donde se espera alcanzar acuerdos políticos que se recogerán en declaraciones comunes. El cargado orden del día de esta reunión hace difícil que prosperen todos los temas pendientes: discusión del "Informe Delors" sobre Unión Monetaria, el tema de la deuda externa de los países en vías de desarrollo, la carta sobre los derechos sociales fundamentales, entre otros.

Las expectativas que pudieron levantarse sobre la posibilidad de que España consiguiera avances sustanciales no podrán cumplirse. La realidad comunitaria y los problemas internos que han surgido han obligado, en parte, al Ejecutivo, español a desplazar el ejercicio de la presidencia de su campo de prioridades.

Además, las elecciones al Parlamento Europeo de junio harán que se disuelva la Cámara un mes antes. Las especulaciones y apreciaciones sobre 1a próxima legislatura y la necesidad latente de reformar sus competencias está dando lugar a coloquios y debates, que sirven de reflexión, pero distraen en cierta manera del interés por otros temas concretos.

La presidencia española ha tenido, pues, un tiempo real muy corto, al haber empezado también con un nuevo colegio de comisarios. Y si no ha sido suficientemente intenso, lo que sí ha que dado claro es que no ha sido por falta de firme voluntad europeísta del Ejecutivo español de hacer realidad el proyecto de la Unión Europea.

Ejercer la presidencia del Consejo es una obligación comunitaria y, por consiguiente, no debe constituir una ocasión para la búsqueda de rentabilidades políticas internas. Constituye, eso sí, una "prueba para el Estado" ante los foros internacionales. Una prueba de la eficacia administrativa para dirigir la máquina comunitaria, de la capacidad política para lograr acuerdos y de la experiencia diplomática para representar a la Comunidad en el mundo.

El esfuerzo y la entrega de quienes, desde todos niveles de responsabilidad administrativa, han colaborado a superar esta prueba, permitirán a España estar presente en el mundo y en los debates comunitarios con un nuevo peso específico, con la "madurez comunitaria" de quien ha ejercido responsablemente la presidencia. Sirvan estas líneas de modesto agradecimiento a todos ellos y de especial y sentido recuerdo a don Pedro Arístegui, embajador de España, que hace tan sólo unos días perdió la vida ejerciendo la presidencia de la Comunidad en e1 Líbano.

La estrategia de aceleración en el desarrollo socioeconómico de la Unión Soviética

Abel Aganbeguian

La nueva estrategia económica de la Unión Soviética se basa en la concepción de la *aceleración* del desarrollo social y económico. Esta estrategia revolucionaria es opuesta a la tendencia de *retardación* registrada en nuestro desarrollo en los años setenta y a comienzos de los ochenta. En los tres últimos quinquenios la tasa de crecimiento de la renta nacional soviética descendió casi 2,5 veces. Ésta disminuyó no sólo en términos relativos, sino también absolutamente. Si consideramos la dinámica real de la tasa de los precios resulta que la tasa de crecimiento de la renta nacional, al igual que la de otros indicadores del avance económico de la Unión Soviética, fue aún más moderada que la señalada en las estadísticas oficiales. En efecto, a finales de los años setenta y a comienzos de los ochenta, el progreso económico de nuestro país se detuvo absolutamente y nuestra economía sufrió un estancamiento sin precedentes. En los años 1979-1982 la situación fue especialmente grave, disminuyendo la producción de un 40 por 100 de los artículos industriales registrados en especie e incluidos en los datos estadísticos. La agricultura cayó en descenso (en dichos años no pudo recuperar el nivel de 1978). En aquel período, muchas menas unidades de producción se pusieron en funcionamiento, todos los indicadores de la eficiencia de la producción social bajaron la productividad del trabajo casi se estancó y el rendimiento de inversiones de capital básicas y de fondos fijas disminuyó. Cierta recuperación se logró a finales del undécimo quinquenio (1981-1985); sin embargo, el plan quinquenal, en total, resultó incumplido, y el país se vio en una penosa situación económica.

Dadas estas condiciones, en marzo de 1985 el Pleno del CC del PCUS eligió como secretario general a Mijail Gorbachov, líder joven y enérgico y personalidad de alta, cultura, educación universitaria, profesionalmente consciente de los problemas económicos de nuestro país.

Abel Aganbeguian, miembro dé la Academia de Ciencias de la Unión Soviética, es uno de los asesores económicos más cualificados de Mijail Gorbachov.

Se tardó un mes de trabajo abnegado, aprovechando los logros y los proyectos elaborados, pero no cumplidos anteriormente, para elaborar nuevos perfiles de nuestro avance la estrategia de aceleración. La tasa de crecimiento anual de la renta nacional, en promedio, había de subir del 3 por 100, registrado en los años 1981-1985 a un 4 por 100, en el duodécimo quinquenio en curso, y hasta un 5 por 100 y más en los años noventa.

3-4-5; así es la fórmula cuantitativa del crecimiento. Y si calculamos los datos reales del estancamiento económico que se registró en el undécimo quinquenio, debemos realizar, de hecho, un salto del crecimiento nulo a la tasa" de un 4-5 por 100.

Hasta aquí hemos considerado el *aspecto cuantitativo* de la concepción de la aceleración del desarrollo nacional. Pero ésta también implica una *nueva calidad del crecimiento*. En última instancia, el ritmo de crecimiento, es decir, el avance relativo, no importa tanto como el contenido mismo de cada 1 por 100 crecido, que, lógicamente, es variable.

La actual estructura de la economía soviética está atrasada y conserva rasgos anticuados. La industria extractora y la agricultura ocupan un porcentaje elevado y, en cambio, las ramas transformadoras y el índice de elaboración de las materias primas muestran un desarrollo insuficiente. El sector de servicios y las industrias orientadas directamente al bienestar humano están atrasadas, al igual, que toda la esfera social.

La nueva calidad del crecimiento se presenta en dos aspectos: en primer lugar, implica un cambio radical de los factores y de las fuentes del crecimiento. Si bien en los quince últimos años nuestro avance fue debido principalmente a los factores extensivos, es decir, íbamos introduciendo en la producción cada vez más recursos, en la perspectiva debemos pasar a la vía intensiva, es decir, elevar la eficiencia y la calidad. El progreso tecnocientífico ha de ser la fuente principal del crecimiento económico.

En segundo lugar, la nueva calidad del crecimiento significa reforzar el aspecto social del desarrollo económico. La economía nacional dará un viraje radical en la solución de los problemas sociales, a fin de elevar de nivel la vida del pueblo soviético. Si bien en los tiempos anteriores las ramas y los renglones económicos llamados a satisfacer directamente las necesidades del hombre trabajador se desarrollaban con atraso, disminuyendo su porcentaje en la economía nacional, hoy éstos recibirán prioridad. Su parte en el volumen total de las inversiones básicas irá creciendo.

La aceleración del desarrollo socioeconómico abarca no sólo la esfera económica, sino también toda la vida de la sociedad. La aceleración es el meollo de la política de nuestro partido, su estrategia a largo plazo, no sólo hasta finales de este siglo, sino, al menos, para los veinte-treinta años próximos, período en que ha de cumplirse el programa del Partido Comunista de la Unión Soviética, cuya versión actualizada se aprobó en el XXVII Congreso del PCUS. La concepción de la aceleración del desarrollo socieconómico es el fundamento y el cristalizador para muchos postulados del programa.

A fin de asegurar el desarrollo acelerado de nuestra sociedad, en economía estamos realizando la *perestroika*, nuevo concepto en nuestro vo-

cabulario de Economía Política. En los tiempos anteriores usábamos el concepto "perfeccionamiento", que significa mejorar algunos aspectos elementales de la economía, y supone que el organismo económico corresponde, en su totalidad, a las condiciones y tareas del desarrollo, siendo tan sólo necesario corregirlo, mejorarlo o perfeccionarlo. Este es el camino de cambios evolucionales.

La *perestroika*, en cambio, implica radicales transformaciones cualitativas y se hace necesaria cuando el sistema económico vigente ya no corresponde a las nuevas condiciones ni a las necesidades urgentes en el desarrollo de la sociedad ni a las tareas por resolver. Es imprescindible cambiar radicalmente este sistema, transformarlo, renovarlo, y no tan sólo algunos de sus aspectos y elementos, sino el sistema económico en total, reestructurando sus elementos y aspectos en su conjunto, de manera que resulte una nueva calidad. Este es, en esencia, el camino de cambios revolucionarios, a diferencia de los evoluciónales. Y el término *perestroika* implica tales revolucionarios cambios cualitativos. Es un concepto multifacético y, en gran parte, significa lo mismo que una reforma radical, reconstrucción capital, viraje cardinal, transición a una nueva calidad, un salto.

La *perestroika* económica es una tarea íntegra y de varios planos. Sus cuatro vertientes principales son: primero, poner la economía nacional en la vía intensiva de desarrollo; segundo, reforzar el aspecto social en el desarrollo económico; tercero, realizar una reforma radical de la gestión económica, y cuarto, consolidar la transparencia informativa *(glasnost)*, la democracia y el autogobierno.

Intensificar, el avance económico es necesario sobre todo cuando decrece la aplicación de recursos laborales a la producción. En el undécimo quinquenio, la mano de obra ocupada en la producción material creció tan sólo en un 2 por 100, y en el duodécimo quinquenio no aumentará en absoluto. En el quinquenio anterior la extracción de combustibles y de materias primas aumentó en un 8 por 100, con relación al 25-30 por 100 alcanzado en los períodos precedentes, y las inversiones básicas aumentaron en un 16 por 100, contrastando con el porcentaje anterior de 40-50 por 100. En el duodécimo quinquenio los fondos fijos de producción crecerán en un 30 por 100, en comparación con el 50-60 por 100 de los quinquenios anteriores. De ahí que la parte de los factores extensivos en el desarrollo económico debe disminuir drásticamente, pasando así la economía principalmente a la vía intensiva de desarrollo. Es decir, debemos elevar 1a eficiencia cíe la producción por dos razones para recompensar la disminución de los recursos y para acelerar el crecimiento de la renta nacional. Los siguientes dos grupos de factores hacen posible la solución de las dos tareas.

El primer grupo implica *movilizar las reservas y posibilidades organizativo-económicas y sociales*, elevando el rendimiento de los recursos y el potencial productivo disponibles mediante una disciplina y una organización más rigurosas, con un nivel más alto de responsabilidad, calificación e interés económico profesional.

Aprovechar estas reservas y posibilidades es completamente factible, de lo que dan pruebas la experiencia de muchos colectivos laborales y la práctica de las reformas económicas realizadas en la URSS y en otros países socialistas en los tiempos pasados.

El segundo grupo de factores está relacionado con el *progreso tecnocientifico*, cuyas posibilidades no tienen límites. Es factible elevar la eficiencia no sólo en parte, sino hasta multiplicarla. Por eso, la palanca estratégica principal para hacer más eficiente la producción, para intensificarla y acelerarla, es el progreso tecnocientífico, que consideramos el factor número uno de la *perestroika*.

A fin de renovar la tecnología debemos organizar la producción en serie de nuevos equipos, para lo cual necesitamos realizar una reconversión tecnológica total en la industria y en las demás ramas económicas.

Sin embargo, no debemos contraponer las dos vías de elevar la eficiencia, la organizativo-económica y la tecnológica, sino que debemos combinarlas orgánicamente. En el próximo futuro podemos dar el impulso inicial, alcanzar la aceleración inicial, aprovechando principalmente los factores organizativo-económicos y sociales. A1 mismo tiempo debemos comenzar la reconversión tecnológica, mejorar la construcción de maquinaria, montar la producción en serie de nuevos bienes de equipo de mayor eficacia, instalándolos después en las demás ramas de la economía y alcanzando así una eficiencia en continuo crecimiento. Como resultado, la aceleración incipiente promovida por los factores organizativo-económicos y sociales puede ser reforzada, desarrollada y profundizada mediante el progreso tecnocientífico.

La nueva tecnología avanzada implica la introducción de equipos y máquinas. De ahí que la construcción de maquinaria desempeñe el papel decisivo en el reequipamiento de la economía nacional y en la revolución científico-técnica. El partido planteó la tarea de cambiar radicalmente nuestra actitud hacia el complejo de las construcciones mecánicas. Rechazamos rotundamente la práctica ejercida en el undécimo quinquenio, cuando tan sólo un 5 por 100 del total de las inversiones básicas en la producción se asignaron a las construcciones mecánicas civiles, es decir, veinte veces menos de lo que se invirtió en las ramas consumidoras de estas máquinas. Así, la construcción de maquinaria agrícola obtuvo dieciocho veces menos recursos que la agricultura; la construcción de máquinas para la industria ligera y alimenticia, veintitrés veces menos recursos; la construcción de máquinas para la industria pesada y el transporte, veintiocho veces menos, y la construcción de maquinaria química y petrolera recibió cuarenta y siete veces menos recursos que las ramas de producción respectivas.

Durante el undécimo quinquenio el porcentaje de las construcciones mecánicas en el volumen total de las inversiones básicas en la industria disminuyó. Las inversiones básicas en la construcción de maquinaria crecieron tan sólo en un 24 por 100. Estamos revisando esta tendencia y ya hemos tomado las primeras medidas para redistribuir los recursos. Así, cerca de seis mil millones de rubios se desplazaron de la agricultura a la

construcción de maquinaria agrícola. Para el duodécimo quinquenio se planteó la tarea de invertir en las construcciones mecánicas civiles 1,8 veces más que en el quinquenio anterior. En 1986 las inversiones básicas en la construcción de maquinaria crecieron en un 17 por 100, y su reconversión y reequipamiento, en un 30 por 100, es decir, aumentaron más que en los cinco años anteriores.

Las altas inversiones en la construcción de maquinaria, especialmente en la reconversión tecnológica de las empresas en funcionamiento, permitirán elevar el nivel de renovación del potencial productivo de estas empresas del 2 por 100 anual registrado en los tiempos anteriores hasta un 8-9 por 100 por año, y renovar, durante el duodécimo quinquenio, por lo menos, un 40 por 100 de las máquinas-herramienta que trabajan en la construcción de maquinaria, reemplazando las máquinas anticuadas, principalmente de tipo universal, por nuevas, con programación digital, bloques procesadores y modernas cadenas automáticas:

Todo eso permitirá renovar los bienes dé equipo. En 1985 se renovó tan sólo un 3,1 por 100 de la maquinaria civil fabricada; en 1986 un 4 por 100; en 1987 se prevé modernizar un 7,6 por 100, y en 1990 un 13 por l00 de las máquinas fabricadas: Se producirán, además, equipos realmente modernos, avanzados, con un rendimiento y fiabilidad de 1,5-2 veces superior a los existentes, ahorrando al mismo tiempo un 12-18 por 100 de metal (por unidad de productividad). Y si bien en 1985 tan sólo un 29 por 100 de los equipos fabricados correspondían al nivel mundial de calidad, en 1990 se plantea la tarea de elevar este indicador a un 80 por 100 y más.

De modo que la nueva estrategia consiste, ante todo, en asegurar el auge de las construcciones mecánicas, montar la fabricación en serie de equipos de la nueva generación para todas las ramas de la economía y realizar así una reconversión tecnológica radical de toda la economía nacional.

Últimamente, el Comité Central del partido y el Gobierno soviético han tomado una serie de medidas a fin de potenciar los renglones, de las construcciones mecánicas, prioritarios para el progreso tecnocientífico, complejos automáticos de fácil reajuste y robototécnicos, complejos par rotores y cadenas de rotores, máquinas computadoras, equipos para la industria ligera y alimenticia, etcétera. Entré estos renglones sé dará importancia especial a la microelectrónica, la computación y la fabricación de aparatos; en fin, a toda la informática, qué es decisiva para elevar la eficiencia de todos los medios de producción y de todas las tecnologías.

En efecto, las construcciones mecánicas constituyen el fundamento de la reconversión tecnológica de toda la economía nacional, y la aceleración del progreso tecnocientífico en el país depende, en primer lugar, dé un auge de éstas.

Es necesario reforzar el aspecto social en nuestro desarrollo económico y dar prioridad a la tarea de elevar el bienestar del pueblo soviético, por haberse producido en la URSS un evidente desfase entré su poderío industrial; un alto nivel dé su desarrollo científico y cultural, el nivel edu-

cativo de la población, por una parte, y la medida en que se satisfacen las necesidades materiales y sociales de los soviéticos, por otra. Este fenómeno tiene raíces en nuestra historia nada fácil: la economía soviética fue arruinada en la Primera Guerra Mundial y en la guerra civil, a las que siguió un período extremadamente difícil de la gran guerra patria contra la Alemania fascista, que segó veinte millones de vidas y destruyó una tercera parte de nuestras riquezas nacionales. En los primeros años de la posguerra, aparte de la reconstrucción de la economía nacional; tuvimos que resolver la costosa tarea de descubrir el secreto de la bomba atómica y montar un escudo defensivo basado en sistemas de misiles para proteger el trabajo pacífico de nuestro pueblo contra la creciente amenaza, ante todo por parte de los Estados Unidos.

Dadas estas condiciones se hizo hincapié en desarrollar la industria pesada y en fortalecer la defensa, mientras que se invertían recursos insuficientes en la industria del bienestar, en la esfera social y en elevar el nivel de vida de los soviéticos. Sin embargo, en aquellas condiciones difíciles, los trabajadores tenían garantizadas las conquistas sociales de la revolución socialista. Se acabó con el desempleo, se introdujeron 1a asistencia médica y la instrucción pública gratuitas; la construcción de viviendas se financiaba principalmente con prestaciones del Estado y las pensiones se cubrían exclusivamente con e1 presupuesto estatal: La situación económica de la población se mejoraba, y sus necesidades culturales se satisfacían cada vez más, aunque todo eso se realizaba a escala reducida.

El decreciente ritmo del desarrollo económico y de la eficiencia de la producción social registrado en los años setenta y a comienzo de los ochenta afectó de manera especialmente grave a la esfera social, dificultando la solución de los problemas sociales.

La nueva política económica y social apunta a neutralizar estas consecuencias desfavorables. Se trata de desarrollar la esfera social, y el bienestar del pueblo soviético, en consonancia con el nivel industrial y las necesidades de nuestra sociedad, concediendo importancia primordial a la solución de esos, problemas. Se prevé, en particular, aumentar en 1,5 veces la construcción de viviendas y levantar, hasta el año 2000, unos cuarenta millones de casas y apartamentos nuevos, cifra equivalente a la que hoy tiene todo nuestro país.

Los últimos cálculos comprueban que aun con el crecimiento de la población de la URSS (que en vísperas del año 2000 rebasará los trescientos millones, constituyendo actualmente 283 millones), si la distribución es justa, esta cantidad de viviendas será suficiente para que cada familia soviética pueda obtener un apartamento moderno. Al mismo tiempo conservaremos la ventaja de ser el país del alquiler más bajo en el mundo: Hoy los ciudadanos soviéticos asignan al alquiler y a los servicios al hogar tan sólo un 3 por 100 del total de sus ingresos.

En los próximos años debemos resolver el *problema de los alimentos*, llenar el mercado de todo tipo de víveres y, en primer lugar, abastecer las necesidades de la población en productos lácteos y de carne. Con este fin,

en el duodécimo quinquenio nos planteamos la tarea de elevar en 2,5 veces la tasa de crecimiento de la producción de comestibles (un 14,4 por 100).

Cabe recordar que en el undécimo quinquenio el volumen de la producción agropecuaria aumentó tan sólo en un 6 por 100, mientras la población crecía con un índice del 4 por 100.

Se prevé asimismo acelerar en dos-tres veces el crecimiento del sector servicios. Con este fin hemos adoptado un programa íntegro que abarca la producción de artículos de amplio consumo y el desarrollo del sector servicios.

Para mejorar la vida de los jubilados está en preparación una nueva ley de pensiones con la cual se propone aumentar considerablemente las pensiones, manteniendo la misma edad de jubilación por vejez, cincuenta y cinco años para mujeres y sesenta años para hombres (quienes trabajan en condiciones difíciles y en las regiones del extremo norte pueden jubilarse cinco y diez años antes de alcanzar la edad señalada si tienen bastante antigüedad total en el trabajo).

Otra tarea urgente es mejorar la Sanidad Pública. Se están construyendo muchos más centros de asistencia médica; el Ministerio de Salud Pública reorganizó su funcionamiento y renovó sus cuadros dirigentes. Se declaró el aumento del salario de médicos y de otros empleados de la Salud Pública, por término medio, en un 35 por 100 y está en preparación un proyecto de resolución programática en este terreno.

En la política social aplicamos con toda consecuencia el principio de la justicia social y superamos el igualitarismo en la remuneración del trabajo. La nueva gestión económica establece una relación más estrecha entre los salarios y la cantidad y la calidad del trabajo, de conformidad con el principio fundamental de la distribución socialista, vigente en nuestra sociedad. La justicia social también está presente en todas las demás actividades encaminadas a mejorar la vida del pueblo, la distribución de viviendas, la organización del esparcimiento y el otorgamiento de diversos privilegios. Los colectivos laborales mismos y sus organizaciones sindicales están encargados de controlar el cumplimiento de la justicia social y ahora tienen para ello derechos más amplios.

Todas estas medidas sociales tienen por objetivo no sólo elevar cuantitativamente el nivel de vida de los soviéticos, sino también mejorar su calidad.

Debemos desarrollar altamente el modo de vida socialista y fortalecer las ventajas que encierra la sociedad socialista.

Al mismo tiempo nuestro país nunca volverá a conocer el desempleo y los trabajadores tendrán posibilidades más amplias para desarrollar sus capacidades. Con este fin se prevé agilizar las actividades de los órganos de administración laboral y social y activar la formación y el reciclaje de cuadros, a expensas del presupuesto estatal.

En última instancia, la *perestroika* se realiza para el bien del hombre y, una satisfacción cada vez más completa de sus necesidades materiales

y espirituales, determina el éxito de la renovación y es, en definitiva, la meta de la aceleración del desarrollo socioeconómico.

Una reforma radical de la gestión económica y de todo el mecanismo económico es el derrotero principal de la *perestroika.* E1 actual sistema de administración y gestión de la economía, por ser obsoleto y anticuado, es el factor número uno que retarda nuestro desarrollo económico. Da estímulo para avanzar por la vía extensiva, pero dificulta el desarrollo intensivo, pone trabas y hace inconveniente el progreso tecnocientífico, puesto que no aporta venta a quienes mejoren la calidad de sus productos. Este sistema incentiva la construcción de edificios nuevos y hace desventajosa la reconversión, porque la empresa no está interesada en modernizar sus fondos fijos ni en mejorar la calidad de su producción.

El rasgo fundamental del actual mecanismo económico y del sistema de gestión es la prevalencia de los métodos administrativos, mientras que los métodos económicos se juzgan secundarios. Este mecanismo económico tiene su origen en la historia y se ha deformando a lo largo de un período prolongado. En los momentos de virajes radicales, nuestro Estado recurría al poder administrativo para resolver tal o cual tarea apremiante.

Sin embargo, a medida que las fuerzas productivas y la revolución tecnocientífica venían avanzando y los factores sociales y económicos cobraban mayor vigencia en el desarrollo económico, el sistema administrativo de gestión se volvía cada vez más contradictorio con las necesidades urgentes de la sociedad, hasta culminar en un conflicto grave y prolongado. Entonces se hizo evidente que no se podía seguir así y que se necesitaba un viraje radical, la *perestroika.* Y el punto clave de la *perestroika* económica es *reformar radicalmente 1a gestión* y e1 mecanismo económico en general. Dos largos años se tardaron en trazar las líneas fundaméntales de tal reforma, llevando a la práctica numerosas experimentos económicos a fin de ajustar todos los elementos del nuevo mecanismo. Hoy hemos superado, por fin, ese período.

II

El Pleno del CC del PCUS, de junio de 1987; finalizó la elaboración de un nuevo sistema íntegro de gestión económica y aprobó un programa amplio y detallado con miras a renovar radical mente el mecanismo económico. Tal vez ninguno de los Plenos anteriores haya sido preparado con tanta minuciosidad y detalle. Un numeroso grupo de expertos elaboraron el proyecto de ley de la Empresa Estatal, que se sometió a discusión de todo el pueblo. Unas ciento cuarenta mil sugerencias, observaciones y correcciones se presentaron durante la discusión, resultando así el proyecto final aprobado tras una discusión por el Pleno del CC del PCUS y promulgado por e1 Soviet Supremo de la URSS.

Simultáneamente, el Gobierno soviético elaboró proyectos de resoluciones encaminadas a reformar radicalmente los organismos centrales de gestión, los Ministerios y los órganos locales de administración. Este ar-

duo trabajó pasó por varias etapas. Los proyectos trataban de renovar el sistema de planificación; la formación de precios, el sistema financiero y bancario, el aprovisionamiento económico y técnico, así como las actividades de la administración laboral y social del Comité Estatal para la Ciencia y la Técnica, de los Ministerios ramales, de las autoridades republicanas y locales y del Consejo de Ministros de la URSS. Dicho Pleno del CC del PCUS aprobó en su totalidad estos documentos, que se adoptaron al poco tiempo por el mismo y por el Consejo de Ministros de la URSS.

Un proyecto generalizado de reforma radical de la gestión económica, una especie de programa para reformar radicalmente el mecanismo económico, se examinó en el Pleno, el cual lo aprobó por unanimidad bajo el título "Líneas fundamentales de la reestructuración radical de la gestión económica".

La reforma radical de la gestión económica está lejos de renunciar a ninguna de las conquistas del socialismo. Nuestra sociedad está desarrollándose en las condiciones socialistas que obedecen a uñas leyes objetivas y que justamente sirven de fundamento al nuevo mecanismo económico. Se trata, en primer lugar, de la primacía de la propiedad socialista, especialmente de la propiedad de todo el pueblo, de un desarrollo planificado y proporcional, de la distribución según el aporte, del centralismo democrático en la gestión económica, así como de la tarea de activar la producción mercantil y las relaciones monetario-mercantiles.

Estas y otras leyes y categorías de la economía socialista, lejos de derogarse en el curso de la reestructuración radical de la gestión económica, reciben, en cambio, una aplicación más amplia y profunda. El lema de "crear más socialismo", lanzado por Mijail Gorbachov, es el criterio fundamental de la *perestroika* económica.

La esencia de la reforma consiste en cambiar radicalmente el sistema de gestión, sustituyendo los métodos administrativos por los económicos; en desarrollar la democracia económica y en consolidar la propiedad socialista, la planificación y el centralismo democrático.

Los métodos administrativos de gestión se basan en directivas del plan estatal, que anualmente se escalona de arriba abajo. Este es el sistema de "mando y ordeno" que nos proponemos abolir. Las propias empresas y agrupaciones industriales podrán elaborar y adoptar sus propios planes, que no necesitarán un visto bueno de los órganos superiores de gestión tampoco habrá un plan escalonado.

Cualquier empresa basará su plan de producción en la cartera de pedidos que reciba de sus consumidores. Estos pueden ser organismos estatales y entonces sus pedidos tendrán carácter estatal. La proporción de los pedidos estatales irá disminuyendo e incluirá ante todo la producción para la defensa, así como las obras de construcción y las necesidades económicas a escala nacional. La producción de artículos de consumo y la prestación de servicios se planificarán exclusivamente a base de pedidos del comercio.

Cabe mencionar que el sistema de pedidos estatales dista mucho de las antiguas directivas del plan estatal. Implica la responsabilidad

no sólo del ejecutor, sino también del cliente, y los dos, al firmar un contrato, asumen obligaciones: el organismo estatal que hace el pedido debe no sólo garantizar el pago, sino que también se compromete a proveer al ejecutor (en caso necesario) de la documentación técnica correspondiente, de las inversiones básicas, así como a asegurar el abastecimiento con los medios de producción distribuidos de manera centralizada y, si es necesario, asignar divisas para comprar materiales y componentes en el extranjero.

Si el sistema funciona bien, las empresas estarán interesadas en obtener contratos estatales, los cuales por esta razón se distribuirán por concurso entre socios pretendientes. Completada la cartera de pedidos, la empresa podrá calcular sus indicadores económicos y determinar sus ganancias autogestionada según sus formas fijas a largo plazo, que se establecerán antes de comenzar el quinquenio. Dichas ganancias estarán a disposición del colectivo laboral de la empresa.

Cada cinco años, aproximadamente un año antes de que comience un quinquenio, la empresa recibirá índices preliminares de producción planeados por su organismo superior, así como las normas económicas que se establezcan. Estos índices serán de carácter recomendativo y no directivo y servirán de punto de partida para elaborar el siguiente plan quinquenal.

Este procedimiento de planificación conceptualmente nuevo supone que las empresas y agrupaciones ejerzan la autonomía, la autocompensación, la autofinanciación y la autogestión. Estos cuatro "autos" determinan, en esencia, el nuevo lugar que el eslabón básico de producción ocupará en el sistema de relaciones económicas en nuestro país. Sólo estas condiciones permiten que el colectivo laboral de una empresa se convierta, de hecho, en dueño, propietario y gerente de los medios de producción que le sean adjudicados.

Las empresas al ejercer la autogestión económica, deben cubrir todos sus gastos con sus propios ingresos. Actualmente, los ingresos de una empresa cubren tan sólo sus gastos corrientes, mientras que las inversiones básicas se financian generalmente de los fondos centralizados. La autogestión supone la autocompensación financiera completa, es decir, los ingresos procedentes de la producción deben cubrir tanto los gastos corrientes como los capitales. La empresa deberá pagar, asimismo, todos los recursos que utilice las riquezas naturales, la mano de obra y los fondos de producción. Hoy podríamos decir que los dos primeros recursos son gratuitos. El pago por las riquezas naturales implica la renta diferencial, y el pago por los recursos laborales está destinado a recuperar los gastos que la sociedad sufre para reproducir la mano de obra.

E1 problema clave de la transición a los métodos económicos de gestión es la fijación de normas económicas que con el nuevo mecanismo se convierten en el regulador principal de la actividad productiva de la empresa. Evidentemente, éstas deben ser invariables, al menos durante un quinquenio, e iguales para todas las empresas.

Está claro que las empresas dé alta rentabilidad se verán en una situación privilegiada con relación a las de rentabilidad baja. Cabe re-

cordar que en varios países capitalistas rige una tasa fija del impuesto sobre las utilidades, lo cual constituye un medio eficaz para estimular la rentabilidad.

Grandes reconversiones y la nueva obra han de financiarse con e1 crédito bancario, que se otorgará una vez convencido el acreedor de que el proyecta será rentable, el período de recuperación de inversiones conveniente y la eficiencia suficiente.

Con la autogestión económica adquiere importancia fundamental la reestructuración de los precios, del sistema de finanzas v crédito y el de aprovisionamiento. Las empresas pueden ser autónomas sólo y cuando exista un sistema diversificado del comercio mayorista, que incluye vínculos directos entre ellas. Las empresas deben tener la posibilidad de elegir a sus proveedores. El actual sistema de aprovisionamiento por fondos y pedidos es la expresión más evidente de los métodos administrativos de gestión e imposibilita toda libertad de empresa. Por eso, reemplazar el sistema centralizado de aprovisionamiento por el comercio libre con medios de producción es, tal vez, la medida número uno para pasar de los métodos administrativos a los económicos.

¿Qué factores dificultan esta transición? En primer lugar, el vigente sistema de precios "al costo de producción". Así, en varias regiones del país, el precio del mazut está por debajo del preció del carbón. Y si el mazut se vendiera al por mayor y al mismo precio, resultaría más ventajoso utilizarlo como combustible para producir electricidad y se construirían nuevas calderas de mazut. Sin embargo, a escala nacional esto implicaría pérdidas.

También es sumamente importante diferenciar los precios según la calidad y la eficiencia de consumo de los productos. Por último, debemos realizar una reforma radical de precios que ha de ser una reforma general, incluyendo los precios al por mayor, las tarifas, los precios de compra para los productos de agricultura y los precios al por menor.

Una vez reformados el sistema de precios y el sistema de finanzas y crédito, se presentarán premisas económicas para reemplazar el aprovisionamiento centralizado por el comercio mayorista. El déficit persistente de productos, que nos obliga a recurrir precisamente al aprovisionamiento centralizado, tiene su origen en nuestro deficiente mecanismo económico (con sus precios deformados y excesiva moneda en circulación), así como en el propio aprovisionamiento centralizado. Una vez restablecido el orden en el mecanismo económico, la mayor parte del déficit desaparecerá.

Al mismo tiempo, este déficit tiene carácter estructural y se debe al subdesarrollo de varias industrias, originado, a su vez, por un desfase entre la producción y la demanda: En muchos aspectos la producción se iba desarrollando separada de la demanda y orientada tan sólo al éxito de los indicadores. De ahí que hoy produzcamos varios artículos en cantidades superiores a la demanda social y, en cambio, en otras artículos no la cubramos. Necesitamos un período de tiempo para recuperar la exacta correlación entre la producción, la estructura del consumo y la demanda solvente. Mientras tanto, tendremos que mantener la distribución limitada

de algunos tipos de recursos realmente escasos: Pero la forma dominante de la adquisición de medios de producción por las empresas será el comercio al por mayor, y la distribución limitada de algunos recursos irá reduciéndose, pasando a ser de importancia secundaria.

Se estima que, en 1990, la parte del comercio mayorista en la distribución de los medios de producción será de un 60 por 100, y en 1992 llegará a un 80-90 por 100.

El desarrollo del comercio mayorista hace necesario un mercado socialista mucho más amplio y unas relaciones monetario-mercantiles más activas y profundas. Las empresas socialistas intervendrán en el mercado como auténticos productores: A fin de que el mercado socialista pueda servir de instrumento eficaz para medir el valor social y la eficiencia de los productos fabricados, debemos asegurar una libre competencia entre empresas y poner fin al monopolio de algunas de ellas en 1a fabricación de ciertos medios de producción. Con este fin han de tomarse medidas concentradas, con miras a montar producciones paralelas de un mismo producto. Empresas cooperativas y en algunas ocasiones productores individuales han de participar en la competencia.

El mercado socialista es un mercado regulado en el sentido de que el Estado fijará de manera centralizada los precios de los productos más importantes: los combustibles, la energía eléctrica, las materias primas básicas, los laminados y equipos de mayor demanda y los principales bienes de consumo. De modo que el Estado podrá manejar la dinámica de los precios, prevenir tendencias inflacionarias e impedir que las empresas suban demasiado los precios. Al mismo tiempo, la formación de precios estará descentralizada en gran medida: una creciente parte de los productos se ofrecerá a precios libres y contratados. Además, los órganos estatales podrán influir en el mercado mediante normas económicas, estimulando la producción de unos artículos o restringiendo, económicamente, la producción de otros menos eficientes.

El punto más importante de la perestroika económica es, a mi juicio, la tarea de lograr que los trabajadores estén interesados directamente en alcanzar mejores resultados finales de su trabajo.

Unos precios fundamentados, el comercio al por mayor y la desaparición de la moneda excesiva, por sí solos, no podrán mejorar el aprovisionamiento de las empresas ni de la población. Para lograrlo se requiere una premisa más que a cada individuo le sea provechoso satisfacer las necesidades de la sociedad. El problema consiste, por consiguiente, en que los salarios estén directamente relacionados con los resultados del trabajo. La autogestión económica y el autofinanciamiento en su esencia, permiten resolverlo.

El punto de partida, el fundamento de la *perestroika* económica consiste en introducir la autogestión en el eslabón básico de la economía, con tal que el Estado no sea responsable de las cuentas de las empresas ni las empresas sean responsables de las obligaciones del Estado. El fondo de remuneración del trabajo, es decir, el promedio salarial de los trabajadores de una empresa, así como los recursos de que ésta disponga para el

desarrollo social de su colectivo, dependerán directamente del éxito de su producción. Dadas estas condiciones, las empresas y sus colectivos laborales han de tomar decisiones ellos mismos, asumiendo la responsabilidad económica. Todo lo cual hace inadmisible cualquier intervención administrativa en el trabajo de una empresa, como hoy es el caso. Esto significa que los organismos de planificación, y de administración territorial deben modificar radicalmente su funcionamiento.

La planificación ha de concentrarse; en primer lugar, en la tarea de fundamentar las normas económicas, los precios, las condiciones y los estímulos financiero-crediticios, así como en fijar los pedidos estatales, según una nomenclatura limitada y cada vez más reducida. Claro que también los recursos centralizados del Estado, el desarrollo de nuevas industrias, la construcción de grandes empresas y de la infraestructura magistral, así como la urbanización, necesitan planificación.

Todo eso requiere que el Comité Estatal de Planificación y otros organismos planificadores concentren sus esfuerzos en la solución de los problemas estratégicos a larga plazo y abandonen la regulación de la producción. Las actividades económicas operativas se trasladan así a la base y son preocupación exclusiva de las empresas y agrupaciones. En el mismo sentido, deben modificar su funcionamiento los Ministerios. Éstos han de convertirse en centros de investigación científica y planificación económica de las diversas ramas y renunciar a la minuciosa reglamentación de la producción. Los órganos territoriales deben renunciar, asimismo, a los métodos voluntaristas, por ejemplo, no enviar a los colectivos de empresas a trabajar en el campo, sin que se recuperen los gastos, ni mandarlos a ayudar en la urbanización ni en la construcción. Cada uno debe llevar su propia carga.

Con el nuevo mecanismo económico, los órganos territoriales tendrán posibilidades mucho más amplias. La dirección sólo puede ser eficaz si dispone de ciertos recursos. Las autoridades locales tendrán una fuente segura de tales recursos. Sus presupuestos se formarán, según las normas económicas, de una parte de los pagos por recursos regionales –naturales y laborales–, así como de una parte de las ganancias de las empresas (el presupuesto local estará así relacionado con la eficiencia de la, producción). También una parte del impuesto sobre las ventas de los productos de fabricación local en el mercado local completará dicho presupuesto (excluidas, desde luego, las bebidas alcohólicas y el tabaco). Hoy, los soviets locales dirigen el complejo agroindustrial, las empresas territoriales de construcción y desempeñan un papel importante en la producción de artículos de amplio consumo, y en el desarrollo social. Creo que en el futuro una parte considerable de las empresas pequeñas y medianas de todas las industrias estarán sujetas a las autoridades locales.

Así que los órganos locales tendrán ahora todas las posibilidades, incluidas la fundación de cooperativas y la activación del trabajo individual, para asegurar un íntegro desarrollo económico y Social de sus regiones. Con este fin deben tomar la iniciativa, buscar más a su alrededor, utilizando las posibilidades y reservas locales, y no volver la mirada hacia arriba

con la esperanza de que los órganos superiores puedan asignar algunos recursos y ayudar, como en el pasado. E1 Gobierno soviético concede amplios derechos a los órganos locales. Sin embargo, muchos de éstos todavía no ejercen estos derechos, sino que prefieren quejarse de que las cosas no hayan cambiado y que los Ministerios siguen reservándose los derechos. Parecen haber olvidado que los derechos no sólo se conceden, sino que también se conquistan, y en ocasiones se toman sin autorización previa, del mismo modo como algunas autoridades locales se apoderan de viviendas y centros de asistencia social adscritos a empresas, algunas regiones y territorios desarrollan una protección activa del medio ambiente y algunos órganos republicanos y locales impulsan, por su propia iniciativa, la agricultura o la construcción de viviendas, mejorando así sustancialmente la alimentación y el comercio y acortando la lista de espera para obtener viviendas. Lamentablemente, tales fenómenos son todavía casos singulares y no se han generalizado.

La inercia de muchos órganos locales radica en la democracia subdesarrollada. Éstos no se ven presionados todavía por las masas trabajadoras, que por su parte deberían sustituir a los dirigentes inertes por otros más activos y audaces, tan pronto se den cuenta de que en la región vecina las cosas andan mejor, el aprovisionamiento es mejor, se construyen más viviendas y se toman medidas para sanear la situación ecológica. Por eso, el desarrollo de la democracia, como señaló con razón el Pleno de junio de 1987 del CC del PCUS, es la premisa primordial para poder reestructurar la gestión, solucionando también la tarea de combinar correctamente la gestión central con la territorial. Precisamente con el desarrollo de la democracia, las amplias masas trabajadoras se incorporan a la *peréstroika*. La creciente influencia de los colectivos laborales en la toma de decisiones y la elección de dirigentes son jalones importantes en este camino.

En la etapa actual debemos conceder prioridad al desarrollo y a la profundización de la democracia dentro del concepto de centralismo democrático; mientras que en las etapas anteriores se registró una deformación de este rasgo de tal modo que el centralismo generalmente suprimía los principios democráticos de gestión.

Una vez introducidos los métodos económicos, la gestión económica centralizada adquirirá características distintas. Sería injusto identificar el centralismo tan sólo con las directivas del plan estatal y con el método del "ordeno y mando". Esto significaría sustituir el contenido por la forma. En las nuevas condiciones, las tareas centralizadas generales, para toda la economía nacional pueden y deben encontrar soluciones por métodos económicos, es decir, por una vía más democrática. Lo principal es tomar conciencia de los intereses económicos de los trabajadores, reconocerlos de hecho como dueños verdaderos de los medios de producción que tienen a su disposición. Los métodos económicos pueden ser eficaces sólo cuando se basan en los intereses del pueblo. Debemos aprender a dirigir, aprovechando los intereses de la gente.

Un componente importante de la *perestroika* es la democratización de toda nuestra sociedad y el desarrollo de la transparencia informativa *(glasnost)*.

En el aspecto económico esto significa elevar el papel de los colectivos laborales en la solución de los problemas económicos y pasar así a la autogestión. La ley de la Empresa Socialista concede a los colectivos laborales amplios derechos para aprobar los planes de desarrollo económico de la empresa, distribuir los fondos de incentivos, determinar las tarifas e influir en el desarrollo social de la empresa.

Es especialmente importante e1 derecho de los colectivos laborales a elegir, a sus administradores, desde jefes de brigada, sección y taller hasta directores de empresas y agrupaciones. Si bien en los tiempos anteriores, en el sistema de gestión administrativo, las empresas, junto con las directivas del plan estatal escalonado, también recibían asignado a un dirigente, en las condiciones de la autogestión y del autofinanciamiento, en que el bienestar de un colectivo depende, en primer lugar, de su organización del trabajo y del nivel de productividad, las elecciones de los dirigentes resultan lógicamente imprescindibles, puesto que el dirigente como líder del colectivo laboral debe encabezar la lucha por una mayor eficiencia y productividad.

La *perestroika* es un proceso difícil y doloroso. Su éxito depende en gran parte del ambiente psicológico-social en que se desarrolle. Lo más difícil es cambiar la mentalidad, la conciencia de la gente. Nueva mentalidad y conciencia preceden a hechos reales para transformar la sociedad.

La idea de la *perestroika* avanzará. La esfera ideológica y los medios de información masiva tienen una importancia inapreciable. La, transparencia informativa, la verdad, la crítica y la autocrítica son instrumentos eficaces para formar la nueva conciencia. De modo que la renovación previa de la esfera ideológica dará poderosos impulsos a la *perestraika* en la economía y en otras esferas de la sociedad.

Precisamente esto ocurre hoy en nuestro país. Enormes cambios en el funcionamiento de la Prensa y televisión, así como en la creación de escritores, cineastas y artistas de teatro, saltan a la vista. La libertad de expresión no tiene límites. Se está realizando un análisis crítico de los cambios que se operan, y 1a experiencia acumulada en los tiempos anteriores se está revisando desde el plano de la verdad. Todos los soviéticos se dan cuenta de que pueden respirar mejor y que el ambiente psicológico-social que reina en el país favorece los cambios, la *perestroika*. De este modo, la *glasnost* contribuye ala economía, estimulando la reforma económica.

Hemos considerado los aspectos principales de la *perestroika* económica. Ahora bien, ¿en qué etapa estamos hoy? Estamos en la etapa inicial, tan sólo comenzando 1a *perestroika*. En esta etapa inicial hemos puesto énfasis especial en los factores sociales de la aceleración, a fin de convencer a las masas trabajadoras de que la *perestroika* es necesaria. Un inmenso trabajo se realizó, a mi juicio, en este sentido, y el resultado es que amplias masas trabajadoras están dispuestas psicológicamente a rea-

lizar la *perestroika*. Por otro lado, el llamamiento a reforzar la disciplina, el orden, la responsabilidad y la iniciativa, la renovación de cuadros dirigentes en la economía; así como la posibilidad de experimentar y de trabajar con mayor independencia, todo dio resultados positivos para nuestro desarrollo.

¿Qué frutos nos trajeron los primeros pasos de la *perestroika*? En la esfera social hicimos hincapié, en la construcción de viviendas y de centros de asistencia social. En los veinte años últimos, a pesar de que la población, especialmente la urbana, iba creciendo, no había aceleración en la construcción de viviendas. Construíamos, en promedio anual, unos 105-110 millones de metros cuadrados de superficie residencial. En 1986, año de la *perestroika*, logramos construir por primera vez 118 millones de metros cuadrados, y en 1987, 128 millones de metros cuadrados de superficie residencial. Mientras que en los años anteriores construíamos dos millones de casas y apartamentos por año, hoy levantamos entre 2,3 y 2,4 millones de apartamentos, y en los años noventa construiremos tres millones de apartamentos anuales. La construcción de centros de asistencia social se aceleró más aún. A una tasa de crecimiento del 1,5 y más, levantamos establecimientos infantiles, escuelas, hospitales y centros culturales.

De modo que desde el mismo principio pudimos neutralizar la negativa tendencia a reducir la parte de las inversiones básicas asignadas a la construcción de viviendas y centros de asistencia social. Hoy, esta parte está en crecimiento.

Otro terreno en que se dieron cambios positivos es el problema alimentario. Como se sabe, muchas regiones del país sufren escasez de productos lácteos y de carne, así como de frutas y hortalizas. En los últimos años, la producción agropecuaria per cápita no aumentó. En el undécimo quinquenio la producción agropecuaria creció en un 6 por 100, mientras que la población de la URSS ascendió en un 4 por 100. Para mejorar el abastecimiento de víveres tuvimos que importar grandes cantidades de grano, carne y otros productos. En 1986, por primera vez en los últimos años, logramos dar un paso significativo en la producción agropecuaria, alcanzando un crecimiento del 5,1 por 100. Con relación al promedio anual del undécimo quinquenio, la producción de grano aumentó de 180 a 210 millones de toneladas, la producción de carne, de 16,2 a 17,7 millones de toneladas, y la producción de leche, de 94,6 a 101,1 millones de toneladas. Todo eso ha permitido reducir a la mitad las importaciones de productos alimenticios y mejorar, al mismo tiempo, el abastecimiento de la población de productos lácteos, carne, frutas y hortalizas: En 1986, el comercio vendió un 6-7 por 100 más de carne y leche y un 20 por 100 más de frutas. Esto ha sido resultado de una nueva política inversionista y tecnocientífica en el complejo agroindustrial (introducir ante todo tecnologías intensivas), así como de un cambio radical del sistema de gestión en el complejo agroindustrial y del mecanismo económico en la agricultura, haciendo énfasis en la autonomía de los *koljoses y sovjoses* y en la divulgación del trabajo en régimen familiar y colectivo.

Cierto es que todavía no se ha producido un mejoramiento radical en el abastecimiento de víveres. En las condiciones de escasez, el crecimiento del 6 por 100 en la producción de carne y leche fue insignificante, puesto que el denominado límite de sensibilidad no se traspasó. Nos planteamos la tarea de que en los próximos dos o tres años cada familia soviética pueda percibir una mejora en su vida cotidiana, incluida la alimentación.

Cierto viraje se dio asimismo en la protección de la salud: Se tomaron medidas urgentes para mejorar la sanidad pública. Se anunció una subida de salarios de un 40 por 100 a los médicos y enfermeros. Un proyecto de reforma radical de la sanidad pública se presentó a discusión del pueblo. También contribuye a proteger la salud de los trabajadores la campaña antialcohólica iniciada hace dos años, la cual redujo a la mitad la venia de las bebidas alcohólicas en el país. Como consecuencia, el número de fallecimientos por traumas, accidentes e intoxicación entre los hombres de edades activas se redujo en un tercio. Como resultado de todas las medidas adoptadas, en dos años el índice de mortalidad bajó de 10,8 a 9,6 personas por 1.000, y la esperanza de vida, por primera vez en los últimos veinte años, creció en dos años.

Ciertos cambios positivos se dan también en otras esferas de la vida social en la URSS. Por ejemplo, la tasa de crecimiento de los servicios pagados se duplicó. Otro ejemplo es la reforma de la escuela. El salario de las maestras subió en un 30 por 100, y la base técnico-material de las escuelas se mejoró considerablemente. Estamos cerca de poder satisfacer completamente, en los próximos tres años, la necesidad en centros infantiles. Con este fin se tomaron medidas especiales en todo el país para ampliar la red de tales centros. Pero, repito, estamos al principio y damos los primeros pasos en la esfera social tenemos todavía mucho más por resolver.

La reconversión tecnológica de la economía nacional, y en especial de la construcción de maquinaria, se está llevando adelante. Así, en 1986, las inversiones básicas en la reconversión tecnológica de las construcciones mecánicas superaron en un 30 por 100 la suma invertida en los cinco años anteriores. En 1987 prestamos mucha mayor atención a este renglón industrial. Estas medidas no permiten obtener una recuperación inmediata y hasta registramos cierto decrecimiento de esta industria, fenómeno natural en una reconversión y en un cambio de la producción. En total, con relación a los períodos anteriores, el crecimiento de la productividad y de otros indicadores de la eficiencia de nuestra economía nacional se ha acelerado: Si bien en el pasado la productividad en la industria mostraba un ascenso anual medio de un 2-3 por 100; en 1986 ésta aumentó en un 4,5 por 100, y en 1987, en un 4 por 100. Por primera vez, el volumen de la producción industrial creció corno resultado del crecimiento de la productividad.

Simultáneamente, la dinámica del rendimiento de los fondos se mejoró. Mientras que en el pasado este indicador descendía en un 3 por 100 anual, en 1980 bajó tan sólo en 1 por 100. Nos planteamos la tarea de es-

tabilizar, para el año 1990, este indicador importante de la eficiencia para poder subirlo después.

Pero tampoco en este terreno hemos llegado todavía a un viraje radical, puesto que la aceleración no ha recibido aún una base sólida en forma de nuevos equipos ni de un nuevo sistema de gestión económica. Justamente estamos avanzando en este sentido.

La *perestroika* ha dado aliento a los soviéticos y ha activado su entusiasmo. Hemos logrado los primeros éxitos, pero otras muchas tareas fundamentales esperan solución.

Europa y los años de Reagan

Paul Johnson

Los años ochenta han sido buenos para Occidente. Tanto en los Estados Unidos como en Europa se ha vivido una década de creciente prosperidad, promesas tranquilizadoras y estabilidad. Los años sesenta vieron surgir quimeras y fantasías utópicas sin fundamento, los setenta, por el contrario, decepción, esperanzas fallidas y temores crecientes. La década de los ochenta ha sido un período realista en el que los asuntos mundiales, y especialmente los que afectan a Occidente, se han planteado sobre bases más firmes y concretas.

Por encima de otras consideraciones, estos años han estado marcados por el retorno a la confianza en las disciplinas y recompensas del sistema de mercado y, paralelamente, por la pérdida e la fe en soluciones de carácter colectivista y en la capacidad de las economías planificadas para funcionar. El capitalismo parece haber recobrado su energía emprendedora. El socialismo marxista se muestra moribundo, salva quizá en ese refugio de las causas perdidas que son los campus universitarios.

En toda esta evolución, Ronald Reagan ha representado un papel trascendental, algunas veces como símbolo, otras como protagonista activo. Sin él no podemos imaginar los años ochenta. Futuros historiadores podrán denominar a este período la década Thatcher, incluso cabría que estuviesen tentados de llamarlo década Gorbachov, pero, desde mí punto dé vista, es mucho más probable que se inclinen por calificarlo como los años de Reagan. Es el carácter afable de este hombre poco corriente, reflejo de una atractiva combinación de sabiduría y sencillez, el que ha dado un colorido inconfundible a una década en la que los pueblos de Occidente alcanzaron mayor bienestar y seguridad.

Estas afirmaciones son más que una impresión subjetiva, se basan en sólidas razones. En los últimos cincuenta años hemos aprendido una lección: el bienestar del mundo depende, ante todo, de la búsqueda razonable de objetivos comunes a los Estados Unidos y a los pueblos libres de Europa. No hay ni que decir que los japoneses están logrando can rapidez que esta relación se convierta en triangular. Pero el eje Estados Unidos-Europa continúa siendo la clave que sustenta la estabilidad, y los euro-

---

Paul Johnson es historiador y periodista. Autor de numerosos libros, entre ellos *Modern times: The World from the twenties to the eighties y Intellectuats*, publicado el pasado mes de marzo.

peos lo saben, este es el único punto fijo de su geopolítica. Por esta razón son extraordinariamente dependientes del funcionamiento del sistema norteamericano y de la personalidad del hombre que el propio sistema coloca en la Casa Blanca.

II

Los europeos son partidarios de un presidente enérgico, es decir, de un hambre lo bastante firmé consigo mismo y en sus relaciones con el Congreso como para aceptar y desempeñar las responsabilidades internacionales impuestas par el enorme poderío americano. La mayoría de los europeos están de acuerdo en señalar que la falta de disposición de los Estados Unidos para mezclarse en los asuntos de Europa ha sido la tragedia central de su historia durante la primera mitad del siglo. Lo que más temen es que el aislacionismo; americano vuelva a hacer su aparición. Por tanto, quieren un presidente que acepte compromisos mundiales y tome decisiones firmes y aun así cabe la posibilidad de que no siempre estén de acuerdo con él.

Tienen mucha más confianza en la Casa. Blanca que en el Congreso. Presenciaron con consternación la decadencia del poder presidencial que se vino produciendo desde los últimos años del mandato de Lyndon Johnson. A ojos de los europeos, la imagen del presidente fuerte y con visión exterior, que Johnson poseía en sus comienzos, se derrumbó por el giro que tomó la guerra de Vietnam. A Richard Nixon, otro presidente enérgico con amplias miras mundiales, le hundió el escándalo "Watergate", un episodio que los europeos nunca fueron capaces de valorar en su justa medida, Gerald Ford fue designado presidente sin haber sido elegido en la forma tradicional. Para los europeos, Jimmy Carter fue una desafortunada aberración del sistema electoral, el producto de una mala época en 1a que gobernó abrumado por el carácter arrollador de los problemas a los que no podía enfrentarse por carecer de la fuerza suficiente. A comienzos de los años ochenta, América había sufrido la experiencia sucesiva de cuatro presidentes incapaces.

En efecto, a ojos de los europeos, la presidencia americana de la posguerra se encontraba en 1980 en su punto más bajo. Carter no fue rechazado por estar desprestigiado, sino par ser considerado un dirigente inconsecuente y vacilante, a pesar de que se le reconocía su único e indudable éxito personal, los acuerdos de Camp David.

Su imagen estuvo marcada por la manera en que condujo la crisis de los rehenes de la Embajada en Teherán, su debilidad, que permitió desde un primer momento que la situación se agra vara, fue acompañada por una respuesta indecisa y titubeante, seguida de una repentina operación arriesgada de rescate, que finalizó de forma vergonzosa. Este episodio humillante arrojó bastantes dudas sobre la capacidad técnica de los Estados Unidos, que hasta entonces había parecido incuestionable; Europa no lo acogió con mofas, sino con auténtica y sin-

cera preocupación. La presidencia de Carter fue considerada como el punto culminante, de un proceso de decadencia en el que se encontraba la Casa Blanca desde 1968 y se llegó a pensar que el mismo Carter no sabía cómo manejar a la Unión Soviética.

A lo largo de los años setenta, las actividades de la URSS en África y Asia se habían vuelto más atrevidas, desdeñando las posibles reacciones americanas. Los europeos estaban preocupados de que Carter, decidido a no tolerar par más tiempo el atrevimiento soviético –como la invasión de Afganistán–, pudiera precipitarse y desencadenar, sin consulta alguna, una respuesta desproporcionada. La confianza puesta por las naciones de Europa en el sentido común del liderazgo americano se encontraba más débil que nunca y, como consecuencia de la invasión de Afganistán, 1986 fue el primer año, desde la crisis de los misiles en Cuba, en el que la guerra parecía posible.

III

Me he detenido a explicar con detalle las inquietudes europeas durante la Administración Carter parque ello ayuda a entender la sensación de tranquilidad que se extendió por Europa una vez que Ronald Reagan accedió a la Casa Blanca. Daba la impresión de ser un hombre de pacas ideas, pero con profundas y sencillas convicciones, mantenidas con firmeza y ejecutadas con plena confianza en sí mismo. A diferencia de Carter, Reagan poseía tanto una filosofía política como una visión del mundo, ambas bastante claras y en relación con las cuales los europeos podrían orientarse. No se mostraba indeciso, actuaba. Era consecuente. Por regla general, sus actuaciones eran previsibles. Rápidamente, las líneas maestras de su política aparecieron delimitadas de forma inconfundible.

Estaba convencido de que Rusia estaba ganando la carrera de armamentos. Por esta razón llevó a cabo un rearme intencionadamente rápido y a gran escala. Pensaba que, durante los años setenta, Rusia y sus aliados habían obtenido ventajas territoriales inaceptables. Por ello, emprendió la tarea de anularlas allí donde fuera posible y afirmó con toda claridad, para que no hubiera lugar a malentendidos, que se opondría, desde el primer momento, a cualquier otro intento de avance. Convencido de que el equilibrio nuclear había resultado alterado como consecuencia de los recientes despliegues soviéticos, decidió nivelarlo con la instalación de los misiles americanos Pershing y de crucero.

Estas medidas obtuvieron un amplio apoyo en Europa debido a la decisión con qué fueron adoptadas. Hay que destacar, ahora que recordamos el pasado, la rapidez con la que Reagan logró reestablecer en Occidente el concepto de liderazgo americano como algo inevitable y conveniente, parte del orden natural de las cosas. Para ello fue de gran ayuda la amistad que, basada en una identidad general de opiniones, entabló rápidamente con Margaret Thatcher, que ya aparecía en 1981 como el dirigente más influyente de Europa.

Pero el atractivo de Reagan era considerable, alcanzaba a políticos europeos que no compartían en absoluto sus concepciones ideológicas básicas. Un antiguo dirigente socialista europeo, tras su primer encuentro con el presidente, comentó irónicamente: "En realidad es muy difícil sentir aversión hacia este hombre." Reagan también atraía al gran público: Pronto se le vio como un hombre de buena voluntad, con intenciones estimables y que apreciaba en su justa medida la dignidad europea. Se le consideraba una persona merecedora de confianza aunque no siempre bien aconsejada.

Su popularidad en Europa no alcanzó la intensidad del *glamour* irradiado por John F. Kennedy, pero, sin embargo, logró llegar a una audiencia más grande. Mientras que Kennedy hipnotizaba a las elites (o a algunas de ellas), especialmente a los intelectuales, éstos, no obstante, constituían el grupo menos permeable al encanto de Reagan. Pero este último era popular entre la gente corriente, especialmente entre aquellos preocupados por alcanzar un mayor bienestar. En Europa se le identificó, y se le sigue identificando hoy, con el prístino espíritu americano de autoconfianza, esfuerzo y determinación que ha permitido a su país obtener el mayor provecho de la munificencia divina: Para los europeos no simboliza la "New Frontier", convertida hoy en un vago recuerdo que se desvanece, sino la "Old Frontier", una imagen concreta, perenne y atractiva.

En muchos aspectos Reagan recordaba a Dwight Eisenhower por los sentimientos de cordialidad que despertaba en una amplia variedad del europeo corriente al igual que sucedía con *Ike*, se hicieron muchos chistes a su costa, pero fueron bromas indulgentes y sin malicia. Pero Reagan ha sido más popular que Eisenhower, el cual provocó el resentimiento, al menos durante algún tiempo, tanto del Reino Unida como de Francia, por las medidas que adoptó para frustrar la expedición franco-británica al Canal de Suez en 1956. Por el contrario, Reagan daba la impresión de ser un presidente decidido a situar los intereses de sus aliados europeos, cuando ello fuera necesario, por encima de otras consideraciones mundiales. Esto quedó demostrado por la ayuda discreta, aunque generosa, que prestó a los británicos durante la guerra de las Malvinas en 1982, hecho éste que Gran Bretaña no podrá olvidar con facilidad y a la que todos los europeos dieron su aprobación. El hecho de que Reagan estuviera presionado por la América Latina y por algunos de sus más, cercanos colaboradores para permanecer estrictamente neutral durante la contienda, realzó su decisión a los ajos de Europa. Esto condujo a alemanes y franceses a pensar que, "ceteris paribus", Reagan haría lo mismo por ellos.

IV

Un factor igualmente importante en la aceptación del liderazgo de Reagan por el viejo continente fue el éxito que obtuvo al restaurar el dinamismo de la economía estadounidense. Algunas veces los europeos han podido sentirse molestos con una América presuntuosa y segura de sí misma,

pero lógicamente la prefieren a aquella otra América de los años setenta, inquieta e imprevisible, en clara decadencia con relación al resto del mundo por "haber perdido su propia autoestima. Las grandes potencias en declive se convierten en animales peligrosos y, por consiguiente, los europeos acogieron con satisfacción la vuelta al optimismo, la euforia y la prosperidad americanas. Estaban particularmente impresionados por el cambio radical que Reagan logró imprimir a la productividad norteamericana tras el descenso que sufrió durante los años setenta, y aún más por el éxito que obtuvo en la creación de millones de nuevos puestos de trabajo, tanto más cuanto que Europa seguía soportando altas tasas de desempleo prolongado.

Es cierto que los Gobiernos europeos (a diferencia de sus. ciudadanos, que no se interesaron demasiado) criticaron, unas veces en privado y otras públicamente, el fracaso de Reagan en adoptar medidas eficaces que pusieran término a los dos déficit norteamericanos: En concreto, la primera ministra Margaret Thatcher, expresó repetidas veces su opinión de que el déficit presupuestario de los Estados Unidos debería reducirse de forma drástica con medidas enérgicas, tales como gravar la gasolina de manera sustancial; indicó esto con el fervor de un estadista cuyo Gobierno estaba disfrutando de un superávit presupuestario en aumento.

Pero el déficit comercial exterior americano despertó sentimientos más variados. En primer lugar, lo europeos se beneficiaban de él, tanto vendiendo sus mercancías en el mercado estadounidense como encontrando una relativa facilidad para penetrar en sus empresas. Durante la era Reagan, las inversiones británicas en los Estados Unidos fueron enormes y a raíz de ello otros europeos están actualmente siguiendo su ejemplo. Para aquellos americanos que se encuentren preocupados por esta evolución, es digno señalar que se trata de una vuelta al modelo del siglo XIX, cuando una América en rápido crecimiento, pero sin un gran mercado de capitales propio, tenía que dirigirse a Londres y París en busca de inversiones, permaneciendo durante muchas décadas como un importante receptor neto de recursos. Además, es necesario añadir que el flujo de capital no sigue en absoluto una dirección única, ya que las corporaciones norteamericanas, como la empresa Ford, por ejemplo, continúan haciendo grandes inversiones en Europa. El modo que han tenido los europeos (tanto como los japoneses) de aceptar los déficit estadounidenses, refleja la creciente interdependencia de las comunidades inversoras, financieras y empresariales del mundo y es considerado por ellos como una garantía más frente al aislamiento norteamericana.

Incluso aquellos más inclinados a criticar a Reagan por su complacencia con el déficit comercial, reconocen que éste es sin duda preferible a su alternativa obvia, el perfeccionismo. Durante el período que ocupó la presidencia, se admiró la tenacidad con la que se mantuvo apegado a los principios de libre comercio, especialmente en una época en la que hubiera sido fácil y políticamente rentable ceder ante la presión proteccionista: Su compromiso con el progreso de un mercado mundial fue considerado como un aspecto importante de su internacionalismo y de su acepta-

ción de responsabilidades mundiales. Su apoyo al libre comercia fue especialmente significativo para aquellos, como el canciller de la República Federal, Helmut Kohl, y la primera ministra, Margaret Thatcher, que están firmemente decididos a asegurar que el Mercado único Europeo, que ha de nacer en 1992, se convierta en un área comercial abierta al exterior. Algunos miembros de la Comunidad Europea continúan defendiendo la imposición de altos aranceles. Pero el rechazo de Reagan a convertir el mercado americano, o cualquier otra cosa, en un bastión, hace que sea mucho menos factible que tal fortaleza mercantil pudiera levantarse en Europa durante los años noventa.

En todo caso, los déficit estadounidenses, aunque preocupantes, eran considerados en Europa como imperfecciones menores en lo que, por otra parte, llegó a suponer una extraordinaria recuperación económica de los Estados Unidos. Este restablecimiento tuvo consecuencias geopolíticas. Fue el factor que más contribuyó a restaurar la fe en la economía de mercado. Expresiones elocuentes como "poscapitalismo" y "posindustrialismo", tan frecuentes en los años setenta, se quedaron desfasadas y su uso desapareció de los círculos académicos. Además, el comportamiento de la economía norteamericana fue igualmente efectivo a la hora de precipitar la crisis del socialismo que, en cierto sentido, ha sido el acontecimiento más significativo de la década.

V

La actividad del bloque soviético durante los años setenta había sido estimulada por la creencia generalizada de que la economía de los Estados Unidos, la piedra angular del capitalismo occidental, estaba sufriendo un rápido declive. La prosperidad que Reagan aportó acabó con este pronóstico. En enero de 1988, el informe "Discriminate Deterrence", elaborado por una Comisión de sabios para proponer una estrategia integrada a largo plazo, daba a conocer sus previsiones económicas para el año 2010 (el límite máximo para que el pronóstico tenga fiabilidad). De acuerdo con dicho informe, los Estados Unidos alcanzarían un PNB cercano a los ocho billones de dólares, seguidos de lejos por China y Japón, cuyos PNB serian inferiores a los cuatro billones de dólares, y cerrando la marcha, la Unión Soviética, con un PNB por debajo de los tres billones de dólares.

Las previsiones de tal Comisión insistían, frente al análisis tan alarmista como el de Paul Kennedy en su libro *The rise and fall of the great powers*, en que el tipo de programa de rearme llevado a cabo par la Administración Reagan podría ser sostenido indefinidamente si ello fuera necesario: De hecho, en 1988 había quedado claro que la imagen de gran potencia en decadencia se ajustaba más a la Unión Soviética que a los Estados Unidos. A ojos de los europeos, la decisión norteamericana de rearmarse tuvo efectos decisivos sobre Rusia que incidieron en dos niveles, cada uno de ellos igualmente importantes. En primer lugar, la necesidad evidente de los Estados Unidos de impedir que la URSS tomara la delante-

ra en armas estratégicas, quedó reflejada en el despliegue, con consentimiento europeo, de los sistemas de misiles Pershing y de crucero y supuso el factor determinante que forzó a los rusos a sentarse a negociar seriamente: En Europa existen ciertas reservas en torno a las posiciones defendidas por los Estados Unidos en las negociaciones para la reducción de armamento y que salieron a la luz inmediatamente después de la cumbre de Reikiavik de 1986. Pero, en líneas generales, ambos lados del Atlántico se hallaban unidos en la creencia de que solamente desde una posición de fuerza podría iniciarse un proceso efectivo de desarme. La política de Reagan demostró más tarde la veracidad de tal aseveración.

Por esta razón, que procedía tanta de consideraciones de tipo psicológico corno de argumentaciones militares, los europeos estuvieron dispuestos a aceptar el Tratado para la reducción de misiles de alcance intermedio (INF Treaty). Por lo general, las naciones del viejo continente sienten cierta aversión hacia los acuerdos para la limitación de armas nucleares que no estén acompañadas de medidas paralelas que reduzcan la aplastante preponderancia de las fuerzas convencionales soviéticas sobre suelo europeo. Los términos reales del Tratado INF, así como los principios que en él subyacen, despertaron serias dudas, expresadas con cautela, entre diferentes dirigentes políticos y militares europeos. Pero todos, sin excepción, lo aceptaron públicamente porque confiaban en el tipo de liderazgo que Reagan había reestablecido en Washington y en la tranquilidad aportada por el alto nivel de conjunto del armamento norteamericano.

Los recelos europeos sobre la oportunidad de reducir las fuerzas nucleares de alcance intermedio desplegados en el continente disminuyeron al conocerse la decisión soviética, anunciada él pasado mes de diciembre por Mijail Gorbachov en su intervención ante las Naciones Unidas, de llevar a cabo en el plazo de dos años una reducción unilateral de tropas y armamento convencional soviético instalado frente a los países de la OTAN. Esta medida fue recibida con satisfacción al ser considerada algo más que un simple truco propagandístico. Antes de que Occidente pudiera dar una respuesta precisa frente a esta propuesta había que elaborar análisis detallados de lo que tales reducciones suponían, conocer cómo estaban programadas y cuáles serían los acuerdos de verificación, en el caso de que tal posibilidad se contemplara. Más concretamente, era necesario conocer qué significado tendría la promesa de Gorbachav de que las fuerzas soviéticas en Europa serían reorganizadas para asumir una posición de "defensa defensiva", cuestión esta que sin duda constituía el punto más significativo de su paquete de medidas. Pero, desde el primer momento, todos estuvieron de acuerdo en señalar que el cambio de Garbachov se debía más a un estado de debilidad que a una situación de fuerza, siendo de este modo consecuencia de la determinación reaganiana.

No obstante, a un nivel más profundo, el programa de rearme de Reagan, acompañado, como estaba, de un resurgimiento de su economía, tuvo un efecto desmoralizador sobre la elite soviética. Parece que convenció a un número significativo de destacadas personalidades de que los intentos

de incrementar a toda costa su armamento y su rendimiento económico, para hacerlos superiores a los de Occidente, en el marco de las limitaciones del sistema de producción que habían heredado; era una tarea inútil. Se hacía necesario encontrar nuevas vías encaminadas a poner en práctica una profunda reforma interna.

Así nació la idea de la *perestroika*, no sólo como resultado de la vergüenza y la irritación ante los escaparates vacíos y las míseras condiciones de vida, sino por el reconocimiento internacional de que su principal competidor ideológico, los Estados Unidos bajo el liderazgo de Reagan, era más fuerte y duradero dejo que ellos habían supuesto en un principio. Sin el dinamismo americano de los ochenta es bastante improbable que los dirigentes soviéticos se hubieran adentrado por un desconocido, arriesgado y potencialmente desastroso camino de reformas. Tal como era la situación, presintieron que no cabía otra alternativa. El desafío americano y la consiguiente respuesta soviética podrían convertirse, sin duda, en las cuestiones fundamentales de las últimas décadas de nuestro siglo. Si esto fuera así quedaría demostrada, una vez más, la importancia que la fuerza de la voluntad tiene en política, ya que la decisión de la Administración Reagan de rearmarse fue esencialmente un acto de voluntad, la voluntad de un hombre sencillo y decidido.

En Europa, en los últimos dos años, se ha fortalecido la idea de que la Unión Soviética, tras seguir en los años setenta una política ofensiva y codiciosa, está evolucionando lentamente, pero con paso firme, hacia una estrategia defensiva, provocada, al menos en parte, por los efectos de la política norteamericana durante la era Reagan. Los problemas que surgirán en Europa si el imperio soviético se desintegra o tan siquiera sufre importantes desgastes en sus regiones periféricas pueden llegar a ser preocupantes, pero, naturalmente, eso es otra historia. Lo que está claro es que Reagan hizo posible que Occidente obtuviera un éxito estratégico mayor.

VI

Por tanto, tomando en consideración lo anterior, las decisiones de política exterior, adaptadas por la Administración Reagan, que suscitaron más controversia en los Estados Unidos, parecían relativamente banales a ojos de los europeos. En su día, la invasión norteamericana de Granada levantó gran indignación en algunos cuarteles británicos, e incluso en la propia Margaret Thatcher. Fue la primera vez en ocho años que se enojó realmente con Ronald Reagan, mientras otros países europeos no le prestaban demasiada atención al hecho. La señora Thatcher se tranquilizó pronto al quedar demostrada enseguida la necesidad de tal acción y ser ésta aplaudida por otros países del Caribe. Llegó a darse cuenta de que Reagan había actuado correctamente, aunque nunca lo admitiera ante él.

El bombardeo sobre Libia, en abril de 1986, fue una cuestión distinta. Al menos inicialmente, Gran Bretaña fue el único país europeo que

lo apoyó de manera pública y oficial, aunque otros países (Alemania e Italia, en particular) lo agradecieron privadamente. Los intentos de "moralizar" el comportamiento americano fracasaron pronto, especialmente cuando se vio que el golpe contra el coronel Gadafi había surtido un efecto evidente, aunque limitado y quizá tan sólo transitorio, sobre sus actividades terroristas.

La dificultad para los europeos residía en hallar alguna lógica subyacente en la actitud americana hacia el terrorismo. En la Conferencia sobre Terrorismo Internacional celebrada en, en junio de 1984, bajo el patrocinio del Instituto Jonathan, el entonces secretario de Estado, George Shultz, prometió de forma categórica e incondicional que los Estados Unidos no negociarían nunca con terroristas. Obviamente fue sincero, pero al mismo tiempo y sin su conocimiento otros funcionarios de su Gobierno se hallaban implicados en las actividades que dieron lugar al asunto "Irangate".

En opinión de los europeos, los esfuerzos clandestinos para obtener fondos destinados a financiar a los "contras" no tuvieron nada de escandaloso. En realidad, se encontraban legitimados para ello a la vista del fracasa del Congreso en proporcionar los medios necesarios con los cuales un presidente, elegido para defender los intereses americanos, pudiera cumplir con sus responsabilidades ante la nación. Lo que entristeció a los europeos, especialmente a los admiradores más entusiastas del presidente, fue la demostración de que la Casa Blanca, ya fuera con el conocimiento y la bendición de Reagan o sin ellos, había hecho tratos innobles con terroristas o con sus patrocinadores. En su día esto resultó difícil de perdonar, y hoy sigue siéndolo aunque, lógicamente, la cuestión ha quedado enmarcada dentro de la perspectiva general de sensatez y éxito que caracterizaron al presidente.

En efecto, es un hecho significativo que las acciones más discutibles de Reagan, incluidos sus evidentes errores, suscitaron curiosamente muy pocos resentimientos en Europa. El período se caracterizó por un declive claro e ininterrumpido de los sentimientos antiamericanos que prácticamente hoy parecen haber desaparecido excepto en los campus universitarios, donde persisten, al igual que el marxismo, como curiosas reliquias del pasado. En otros lugares, la extrema izquierda se ha encontrado con enormes dificultades a la hora de reunir un número suficiente de seguidores con los que manifestarse frente a cualquier Embajada de los EEUU. Las causas que han dado lugar a este cambio de actitud no están del todo claras. Europa posee un bienestar mayor y existen menos razones para que sienta envidia y resentimiento hacia la prosperidad americana. Pero sospecho que la forma en que Norteamérica ha conducido su política exterior en los últimos años ha contribuido de igual forma.

Reagan ha dado la impresión de actuar con auténtica firmeza a la hora de enfrentarse a cualquier amenaza grave contra lo que él considera los intereses de América o los de Occidente. Pero ha sido extremadamente hábil para no comprometer a sus fuerzas armadas, excepto en situaciones provisionales. Por lo general se ha conducido con discreción; ha lle-

vado efectivamente una política de "big stick", pero a la hora de ponerla en práctica, más que dispuesto a ello se ha mostrado prudente. Estos aspectos no pasan inadvertidos para los europeos.

Por último, tampoco podemos desdeñar el efecto causado por su, personalidad. A lo largo de ocho años, Reagan ha aparecido con frecuencia en las televisiones del Viejo Continente. La imagen que logró difundir puede sintetizarse en una sola palabra, tranquilidad; según suponían los europeos no era un hombre que fuera a sumir al mundo en la guerra nuclear o a actuar con precipitación, agresividad o temeridad. Le veían como un hombre maduro, juicioso y con cierta sabiduría. Se entusiasmaron con él hasta el punto de que les resultó difícil sentir aversión hacia su persona.

Esta contribución personal que Reagan hizo a su papel de líder de Occidente no va a hacer nada fácil la tarea de George Bush. Hasta ahora, por lo que respecta a Europa, al nuevo presidente le va a resultar difícil continuar con la actuación de su predecesor, aunque bien es verdad que no falta buena voluntad hacia Bush, a quien las elites europeas conocen y admiran.

Sin embargo, su mandato se inicia con una ventaja notable –parte de la herencia legada, por su predecesor– que pesa de manera directa y especial sobre la situación en el Viejo Continente. Cuando Reagan accedió a la Casa Blanca en 1981, Rusia junto con su imperio y sus satélites formaban un bloque monolítico, sólido y estable, por no decir inmutable, engarzado por un sistema de apariencia inamovible, basado en disciplina ideológica y orden interno. Desde estas bases seguras los dirigentes soviéticos podían tomar iniciativas y, en gran parte, elaborar un programa para actuar en todo el mundo. Por el contrario, los Estados Unidos eran una potencia débil.

Hoy, la situación ha cambiado radicalmente. Ahora es la Unión Soviética la que sufre conmociones internas al ser el centro de un sistema cuya idelogía se enfrenta a desafíos crecientes y cuyo orden parece debilitarse por todas partes. En el exterior, sus dirigentes han perdido su anterior capacidad de iniciativa. En el interior, no es su propia voluntad la que determina su actuación, sino una multiplicidad de problemas que la condicionan y que durante mucho tiempo fueron ignorados, pero que ahora requieren una solución. Aunque haya pocos signos que lo adviertan, la totalidad de Europa oriental está entrando en una era de cambios imprevisibles.

La situación no está exenta de peligros si tenemos en cuenta que las dos guerras mundiales tuvieron su origen inmediato en las disputas étnicas surgidas en esta región y que en la actualidad están saliendo de nuevo a la superficie. Pero la misma situación también tiene sus ventajas, especialmente para George Bush, que puede emprender la tarea de fortalecer el legado de Reagan con la certeza razonable de que los dirigentes soviéticos, al menos en la actualidad, no poseen ni el tiempo ni la energía suficientes –y según creo tampoco la intención– para llevar a cabo una geopolítica codiciosa. Ningún presidente norteamericano contemporáneo ha comenzado su mandato con tales ventajas y los europeos juzgarán a Bush de acuerdo con la astucia con la que haga uso de ellas.