

CAPÍTULO SÉPTIMO

DEUDA EXTERNA Y DEMOCRACIA. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

I. La crisis y posibles soluciones de la deuda latinoamericana	126
II. Transición democrática y deuda externa	132
III. Conclusiones. Integración y globalización	145

CAPÍTULO SÉPTIMO

DEUDA EXTERNA Y DEMOCRACIA. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

El estudio de la cláusula *rebus sic stantibus* y, especialmente, el principio del enriquecimiento ilícito,¹⁶⁹ permitirán constatar que la deuda externa afecta estructuralmente a ciertos y vitales derechos humanos (nivel de vida, autodeterminación y soberanía).

El desarrollo, considerado en términos integrales, consiste en el derecho a una vida digna y adecuada. Es decir, la satisfacción de los derechos sociales: salud, vivienda, educación y trabajo; es más, el desarrollo comprende elementos relacionados con la democracia (el desarrollo democrático) y la consideración de que el ser humano es el sujeto y titular del derecho al desarrollo.

La globalización es un sistema complejo con alcance mundial. Se trata, más bien, de una nueva forma de organizar al sistema internacional, en el entendido de que se produce una relación, muchas veces contradictoria, entre los procesos regionales de desarrollo y la globalización a escala mundial. En otras palabras, la globalización, que preferiría llamar mundialización, es un proceso histórico que comenzó con la finalización de la “guerra fría” (1990) en torno a un centro unipolar hegemónico. En este sentido, la oferta de desarrollo de la globalización neoliberal pue-

¹⁶⁹ Sobre la discusión jurídica de la deuda, véase Kaletsky, Anatole, *The cost of default*, Nueva York, Priority Press Publications, 1985; Biggs, Gonzalo, “Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, núm. 29, abril de 1985; Martínez, Miguel A., *Algunas consideraciones jurídico-políticas acerca de la alternativa del pago de la deuda externa de América Latina y el Caribe*, La Habana, Instituto Superior de Relaciones Internacionales, 1986; Díaz Müller, Luis, “Derecho al desarrollo...”, *cit.*, nota 131, entre otros.

de entrar en contradicción con las políticas de desarrollo a escala regional o nacional. Ciertamente, pareciera que la globalización neoliberal está llegando a un proceso de agotamiento que le impide satisfacer, de modo especial, las demandas provocadas por los derechos sociales.

Como propuestas: sería necesaria la celebración de una Reunión Internacional sobre la Deuda (Naciones Unidas), así como la aprobación de un código de conducta destinado a fijar los criterios, normas y requisitos de los compromisos (¿libremente consentidos?) en torno a la deuda externa.

I. LA CRISIS Y POSIBLES SOLUCIONES DE LA DEUDA LATINOAMERICANA

La crisis de la deuda latinoamericana se inscribe en el contexto global de la dependencia y subdesarrollo de la región. Esta crisis deja en claro que, en las condiciones actuales, el pago de la deuda significa mayor miseria y estancamiento en nuestros países, para no hablar de la estabilidad de los regímenes políticos de transición o de la afectación de los derechos humanos que trataré más adelante.

El panorama general de la deuda, en la actualidad, revela una tendencia de los gobiernos a declarar una moratoria unilateral ante la imposibilidad de pago, sumado al aumento de las condiciones económicas recesivas; hasta 2002, tales tendencias recesivas se han agravado, sin que se observe una solución real al pago de la deuda.

Como señala la CEPAL:

En efecto, una proporción considerable de las divisas generadas en la región (entre el 34 y el 40% en la actualidad, aunque con diferencias importantes de un país a otro), así como un elevado porcentaje del ahorro interno (alrededor de la cuarta parte) se encuentran comprometidos en el servicio de la deuda. Se plantea así un serio dilema: la capacidad de importación de la mayoría de los países se ha visto

restringida a tal punto que muchos de ellos no pueden crecer en el presente, ni tampoco financiar el componente importado de las inversiones destinadas a transformar la capacidad productiva con miras al crecimiento futuro.¹⁷⁰

La dimensión económica de la deuda refleja un conjunto de costos negativos en materia de ahorro, capacidad de importación, destino de las divisas obtenidas por los productos de importación, desempleo y nivel de vida.¹⁷¹

La deuda externa afecta no sólo al estilo de desarrollo sino, además, la política global, la estabilidad democrática, la dirección y el sentido social de las políticas económicas. Deben sacrificarse numerosos recursos para el pago del servicio (utilidades) de la deuda, lo que conduce a la reducción de los mínimos de bienestar, y de la satisfacción de las necesidades básicas. La deuda afecta al derecho al desarrollo como un derecho individual y colectivo aceptado por la comunidad internacional, y destinado a la superación del atraso de los países subdesarrollados.¹⁷² No se observan todavía mayores propuestas de solución.

Es el caso latinoamericano, el deterioro de la situación económica ha producido un debilitamiento considerable de la balanza de pagos, devaluaciones periódicas del dólar, elevación de las tasas de interés, recesión y rápido aumento de la deuda:

170 Conferencia extraordinaria “El desarrollo de América Latina y el Caribe. Escollos, requisitos y opciones” (CEPAL México, 19 al 23 de enero de 1987), *El Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, año XLVII, núm. 5, 2 de febrero de 1987.

171 El derecho al desarrollo, como un derecho humano, se ubica dentro de los “derechos de solidaridad o de la tercera generación”, esto es, como un conjunto de derechos posteriores a los derechos individuales (revolución francesa); y los derechos sociales, propios del constitucionalismo social de entre-guerras, cuyas mejores expresiones son los textos de la República de Weimar y la Constitución mexicana de 1917. Véase Díaz Müller, Luis, “Derecho al desarrollo...”, *cit.*, nota 131.

172 Gros Espiell, Héctor, “El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana”, *Revista de Estudios Internacionales*, Madrid, núm. 1, enero-marzo de 1980.

En primer lugar, la participación latinoamericana en la deuda total del Tercer Mundo (la pública y la garantizada por el sector público) es muy alta y sigue aumentando (en 1974 era de 33% y en 1983 ya llegaba al 41%).¹⁷³

Las cifras son alarmantes: el volumen total de la deuda, en proporción al PIB, alcanzó 55.9%; Brasil destinó al servicio de la deuda 89% de sus ingresos por exportaciones, Chile 65% y México 57%, en términos generales. El conjunto de América Latina destinó 35% o más de sus ingresos por exportaciones al pago exclusivo de los intereses de la deuda.

Si a los antecedentes descritos se suma la recesión generalizada de la economía mundial, provocada en buena parte por las medidas deflacionarias de las potencias industriales y a las tasas flotantes de interés —el cual corresponde a los dos tercios de la deuda de los países subdesarrollados—, entonces podemos apreciar la magnitud y complejidad del problema.¹⁷⁴

Esto quiere decir que el aluvión de capitales ingresados a nuestros países no conllevaron una inversión correspondiente que permitiera el crecimiento (y el desarrollo) necesario para hacer frente a la presión de pagos a partir de la crisis de 1982 y hasta 2002.

Es más, en una explicación global, la deuda externa obedece al comportamiento de los gobiernos ante el crédito externo y a la aceptación de un determinado modelo de desarrollo neoliberal, privatizador, excluyente, en el contexto de la globalización. En una palabra, podríamos escribir que la deuda externa es el resultado de determinadas políticas domésticas frente a la crisis y a

173 Ritter, A. R. M. y Pollock, D. H., “La crisis de la deuda latinoamericana. Causas, efectos y perspectivas”, *Comercio Exterior*, México, vol. 37, núm. 1, enero de 1987, pp. 18-26.

174 Otros factores del agravamiento de la deuda son: la revaluación del dólar, la disminución del valor unitario de las exportaciones latinoamericanas en un 16%, que provocó una baja de 21% en los términos del intercambio de la región; aumento de los precios del petróleo; déficit fiscal y caída de las importaciones latinoamericanas en un 28.6% (hasta 1983). Véase Ritter, A. R. M. y Pollock, D. A., “La crisis de la deuda...”, *cit.*, nota anterior, pp. 22 y 23.

las opciones de crecimiento económico:¹⁷⁵ se trata de economías abiertas, altamente vulnerables, con altos niveles de inversión externa, dependientes del comercio a través de los ingresos por exportaciones y a la adquisición de bienes intermedios y materias primas.¹⁷⁶

El comienzo de la crisis de la deuda fue provocada por la acumulación de petrodólares, por la necesidad de financiar los altos precios del producto, así como por el exceso de liquidez en los bancos metropolitanos¹⁷⁷ que condujo a una serie de préstamos al vacío sin una adecuada determinación de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores, y de las posibilidades de pago de cada país.

La opinión pública se pregunta: ¿a dónde fueron los préstamos? En principio, puede responderse que los créditos provenientes de la deuda se radicaron en inversiones productivas. Sin embargo, muchos de los préstamos se transformaron en fuga de divisas y fueron depositados nuevamente en bancos de los países industrializados.

Business Week, en un informe especial, estimó que “entre 1980-1982, un monto de \$71 billones fue trasladado de siete de los más grandes deudores mundiales (México, Argentina, Venezuela, Indonesia, Egipto, Filipinas y Nigeria) mientras su deuda combinada aumentaba a \$102 billones”.¹⁷⁸

Irónicamente, afirma NACLA, los capitales fugados se depositaron en bancos regionales de Estados Unidos de América y no en los grandes bancos, para impedir que fueran prestados a los países deudores.

La disminución de la producción regional fue de 1% en 1982 y de 3.3% en 1983; el producto per cápita sufrió una merma de 10% aproximadamente, entre 1980 y 1983; el desempleo tendió

175 Díaz Müller, Luis, *Deuda y derechos humanos...*, cit., nota 131, p. 6.

176 González, Norberto, *op. cit.*, nota 103.

177 North American Congress on Latin America (NACLA), *Report on the Americas*, Nueva York, vol. XIX, núm. 2, marzo-abril de 1995, p. 21.

178 *Ibidem*, p. 21.

a decrecer hasta cifras históricamente desconocidas: el desempleo, incluyendo al Programa de Empleo Mínimo (Chile), alcanzó al 35% de la población económicamente activa, con reducciones sistemáticas de los salarios reales, desde de un 50 a un 60%. Así, el desempleo abierto, la reducción de la liquidez internacional, el alza de las tasas de interés (*Libor* y *Prime Rate*), sumado a un recrudecimiento de las políticas neoproteccionistas impidieron el aumento de las exportaciones manufacturadas.¹⁷⁹

La crisis de la deuda está reclamando nuevas formas de concertación regional, como lo ha venido señalando el SELA desde 1984. Sin embargo, durante la década de los noventa se prefirió la negociación unilateral para solucionar el tema de la deuda.

La geopolítica de la deuda,¹⁸⁰ ante la imposibilidad de pagar, está provocando la ruptura del sistema financiero internacional: lo que no significa que estemos en presencia de un derrumbe (al fin) del sistema capitalista ni en las vísperas de un nuevo orden internacional. El caso de Argentina (2001) es un buen ejemplo, pues en él la situación se agrava por la negativa de apoyo crediticio de los organismos financieros internacionales.

Los caminos de solución que se han planteado son los siguientes:

- 1) Propuestas del Fondo Monetario Internacional.
- 2) Propuesta de Perú: un porcentaje de los ingresos por exportaciones.
- 3) Plan Baler: préstamos a 15 países de ingresos medios (437 mil millones de dólares), con un aumento de 40 mil millones de dólares a la deuda durante tres años, la mitad de los cuales provendría de los bancos y del resto de los acreedores fiscales.
- 4) Club de deudores.

179 Rimez, Marc, "Políticas de ajuste y deuda externa. Lógica e incoherencias", *CIDE. Economía de América Latina*, México, primer semestre, 1984. Para el caso específico de México, puede verse Green, Rosario, *Lecciones de la deuda externa de México de 1973 a 1997*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

180 Lichtensztejn, Samuel, "Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 5, enero-junio de 1984, pp. 221-242.

5) Tesis de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores, planteada por México.

6) Conferencia mundial y código de conducta que hemos venido sosteniendo.

7) Moratoria: regional o unilateral.

8) Propuestas de sustitución de la deuda pública por inversión.¹⁸¹

Me limitaré a fundamentar mi proposición: de una conferencia mundial y un código de conducta sobre la deuda externa.

La conferencia, foro político en el marco de Naciones Unidas, previa agenda, debería considerar:

a) La designación de representantes (coordinadores) de los países deudores, acreedores y de los bancos (recientemente Japón creó un mecanismo coordinador).

b) Discusión sobre el pago del capital.

c) Discusión sobre el pago de intereses.

d) Mecanismos de arbitraje en caso de disputa.

e) Jurisdicción aplicable en caso de controversia.

f) El problema de fondo: la reestructuración del sistema financiero internacional.

g) El estudio de un código de conducta acerca de los criterios y normas en materia de deuda externa.

El código de conducta sobre deuda externa debería discutir:

1. La naturaleza del código, su fuerza obligatoria, debido a la escasa obligatoriedad de los códigos de conducta precedentes: transnacionales, transferencia de tecnología, alimentos y contaminación.

2. Las normas y principios del derecho internacional aplicable.

3. El congreso acerca de un mecanismo u órgano judicial o extrajudicial que conozca las controversias actuales y futuras.

181 La propuesta de sustitución de la deuda pública por inversión consiste en reducir el monto de la deuda externa y aumentar los recursos disponibles para el sector productivo de la economía, mediante el intercambio de todo o parte de los créditos por acciones, existiendo la opción de que éstas sean emitidas por entidades públicas o por empresas privadas mexicanas. Para mayor información, véase *Información Económica*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de Programación y Presupuesto, 15 de marzo de 1987.

4. El tema de pagos de los intereses y capitales de la deuda.
5. Otros temas relevantes.

La deuda latinoamericana, por tanto, presenta una compleja trama de intereses, problemas y posibles soluciones. Mi análisis relaciona este problema con tres grandes procesos latinoamericanos: *a)* La transición democrática en algunos países de América del Sur; *b)* El derecho internacional del desarrollo, y *c)* Las opciones de estabilidad de los sistemas políticos: un verdadero modelo para armar.

II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y DEUDA EXTERNA

La ausencia de investigaciones sobre las condiciones sociales y la vialidad histórica de la democracia latinoamericana influye en el análisis del comportamiento de los sistemas políticos frente al problema de la deuda.¹⁸²

1. *Deuda y procesos de transición democrática*

La democracia, en términos generales, consiste en el gobierno de las mayorías con respeto del disenso, elecciones libres (sufragio libre, universal y secreto) y vigencia de los derechos humanos. Esta es la fórmula más ampliamente aceptada: la democracia como una forma de vida comunitaria. Me refiero a la democracia liberal. Reforzando este concepto, Norberto Bobbio señala que la democracia consiste en: “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.¹⁸³ En el caso latinoamericano, como se decía, la

182 Garretón, M. A., “Democracia, transición política y alternativas en el capitalismo autoritario del cono sur”, *Los caminos de la democracia en América Latina*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1984.

183 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

democracia ha sido un proyecto, una aspiración,¹⁸⁴ antes que un espacio político-social verificable.

En el caso de los regímenes de transición (Argentina, Brasil y Uruguay) se está en presencia de situaciones de ruptura de los modelos militares sin un quiebre fundamental del sistema político. Son regímenes de transición provenientes de una ruptura pactada con los Estados burocráticos autoritarios: “Frente a la guerra y al consenso como dos concepciones límite, la ruptura pactada apunta a la construcción de una voluntad colectiva. Mi propósito es rescatar la política como creación deliberada del futuro”.

Ahora bien, “¿no indica el pacto la idea de consenso?”.¹⁸⁵ El consenso se expresa, en nuestra opinión, en torno a un proyecto alternativo nacional y democrático. El problema consiste en la reconstrucción de la legitimidad democrática: una cierta idea de democracia-participación en los gobiernos de transición de América del Sur. En otras palabras, no estoy pensando solamente en una “crisis de la razón”,¹⁸⁶ a la manera de Cardoso, sino fundamentalmente en un cambio del régimen, pero no del sistema político. La victoria electoral de Luis Ignacio Da Silva permitirá, como en un laboratorio, observar el futuro del manejo de la crisis de la deuda.

Esto conduce, necesariamente, al tema de la relación democracia-pagos que viene ejerciendo una formidable fascinación sobre el pensamiento político latinoamericano. Aún más, se produce la recuperación de determinadas categorías históricas que no son monopolio del capitalismo sino patrimonio de la humanidad en su conjunto: igualdad, democracia y libertad (¡Ah, Voltaire!). Se comienza a ingresar en una nueva etapa del pensamiento latinoamericano que recoge lo democrático de las experiencias anteriores (etapa oligárquica, populista, desarrollista y burocrático-autoritario) en una especie de dialéctica abierta (no contradic-

184 Falletto, Enzo, “El Estado y lo nacional-popular”, Documento de Trabajo, Santiago, FLACSO, 1976; y Green, Rosario, *Lecciones de la deuda externa...*, *cit.*, nota 179.

185 Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 183, p. 34.

186 Cardoso, Fernando H., *El desarrollo en el banquillo*, México, ILET, 1981.

toria); se produce la unión entre modernidad (desarrollo) y democracia en torno a un nuevo pacto social que es el resultado de la hegemonía del proyecto mayoritario, nacional-popular y democrático: ¿sería el caso de la victoria de Lula en Brasil?

Los procesos de transición reorientan la discusión hacia temas nuevos u olvidados, como la recuperación de la unidad social contra la autorización provocada por el autoritarismo, la reaparición de consignas liberales, la democracia como una nueva forma de relación social, la crítica al pensamiento autoritario y la unión entre deuda y libertad.

La vieja idea de A. Pinto, de la asincronía entre desarrollo político y desarrollo económico, vuelve a tomar fuerza a propósito de la deuda externa. El proceso del endeudamiento se inscribe en la lógica del desarrollo desequilibrado de nuestros países: búsqueda de la democracia política, de una parte, el subdesarrollo económico con endeudamiento, por la otra.

Estas dos caras de los procesos de transición muestran el carácter inestable, desigual y débil de las nuevas democracias sudamericanas. El punto límite de la relación entre crisis económica y sistema político de transición se expresa en el tema de la deuda externa (eterna): esta heterogenidad estructural, histórica, replantea y discute las bases epistemológicas del Estado. ¿Hasta qué punto un “Estado mínimo” puede resolver realmente el problema de la deuda?

La tesis acerca de la heterogenidad estructural de nuestros países, la dicotomía campo-ciudad, debe vincularse a la relación ciertamente existente entre crisis económica y rentabilidad (relativa) de los regímenes de transición, como Argentina, Ecuador, Brasil y Centroamérica: “En esta idea, la polémica en torno al agotamiento de la industrialización por sustitución de importación (la fórmula ISI), trae a discusión el grado de influencia de ciertos fenómenos económicos (como la propia deuda) sobre la mantención de los sistemas políticos”.¹⁸⁷

187 Hirschman, Albert O., “El paso al autoritarismo en América Latina y búsqueda

Estaría de acuerdo con A. Hirschman, en el sentido de ampliar y extender la proposición de Guillermo O'Donnell, acerca de una supuesta correspondencia entre el agotamiento de la industrialización por sustitución con la emergencia de regímenes autoritarios, para acercarla al terreno político (el Estado), y no quede tan sólo como una explicación económica parcial. Pareciera que las democracias neoliberales latinoamericanas no han sido capaces de resolver el asunto.

Esta proposición, agotamiento de la sustitución-autoritarismo, puede ser válida como explicación global sobre el fracaso del pacto populista de los treinta, pero no es explicación suficiente para clarificar la emergencia de la crisis fuerte que vive la región latinoamericana.

Esta misma proposición quiero trasladarla a la crisis de la deuda. Ciertamente, el agotamiento de la profundización de la sustitución de importaciones puede suponer la aparición de regímenes autoritarios, al producirse el debilitamiento de las inversiones intermedias y de bienes de capital, aunque no tendría un valor explicativo general, pues la crisis de la deuda conlleva, necesariamente, a otra definitiva de la legitimidad de los procesos democráticos.

En otras palabras, la crisis de la deuda puede provocar un deterioro en la estabilidad y legitimidad del régimen democrático, pero no es una causa suficiente que provoque esta situación. El efecto de las situaciones de ruptura del orden de transición apunta hacia un retorno al modelo autoritario antes que a una opción de quiebre, entendida como un resquebrajamiento del sistema político. Por ejemplo, la declaratoria unilateral de moratoria en Brasil (suspensión por noventa días, en 1993), la movilización popular y la huelga bancaria provocan un conjunto de problemas que ponen en jaque la permanencia y el éxito mismo de la tran-

de sus determinantes económicos”, en Collier, David (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

sición. La situación actual puede denominarse: “crisis fundamental catastrófica” (Argentina, 2002-2003).

Un lugar importante en esta discusión lo ocupa la sociedad civil. Las demandas económicas, resuelta una primera fase de peticiones políticas, se transforman en presiones casi irresistibles para el sistema político (huelgas, aumentos salariales, empleo), que vuelven a separar al Estado de la sociedad civil.

Los politólogos habían hablado de un reforzamiento de la sociedad civil para evitar o prevenir futuros intentos autoritarios y/o para fortalecer y apoyar los procesos de transición. Un poco fuera de libreto, lo que ha ocurrido es el desbordamiento, explicable, de la ciudadanía en torno a metas y esperanzas postergadas: nivel de vida, trabajo y empleo.

Después de un tiempo, se produce el desplazamiento de las presiones de las reivindicaciones propiamente políticas (elecciones, Constitución) hacia los derechos sociales. La sociedad, recuperada de su letargo de tantos años, exige la vuelta al Estado benefactor, sin el cual no parece posible el retorno a las políticas de redistribución e industrialización de América Latina. El retiro del papel social del Estado trae consigo un incumplimiento en materia de derechos sociales.

En este contexto, el tema de la deuda aparece como una exigencia externa al sistema doméstico, que no puede ser cumplida en términos económicos, políticos y sociales. En el plano económico, por el inmenso costo que significa en relación al producto interno bruto, a la propia capacidad de pago, al debilitamiento de la soberanía económica y política, y a las opciones de una política autónoma de desarrollo.¹⁸⁸ El pago de la deuda significa una inmensa sangría que atenta contra las bases mismas de una política nacional de desarrollo.

188 El esfuerzo interno para la CEPAL se basa en los siguientes elementos: fomento del ahorro interno, incremento del ahorro público, control de la inflación, desarrollo integral y equidad funcional. Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, año XLVII, núm. 6, 9 de febrero de 1997.

En el aspecto político, la deuda frena las posibilidades de auto-determinación e influye seriamente en la desestabilización de los procesos democráticos. En lo social, como he sostenido anteriormente, la deuda afecta el nivel de vida de la población (artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos); la autode-terminación (artículo 1o. del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966), y la soberanía política y económica (Carta de la ONU, Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados).¹⁸⁹

También existe un enfoque jurídico del problema de la deuda en regímenes de transición. A lo dicho,¹⁹⁰ quiero agregar la idea de que existen ciertas competencias estatales que son *sensu internationale*; de esta manera, se ha reconocido al Estado el derecho exclusivo a decidir su política económica, a imponer tarifas aduaneras, a reglamentar el régimen de propiedad privada. Además, como lo plantea el profesor Rousseau, existen ciertas competencias económicas a las que se les atribuye un carácter estatal exclusivo, según el derecho internacional, entre las que se cuentan el régimen económico interno y la formulación de la política exterior económica.¹⁹¹

Debido a lo anterior, la deuda externa es un elemento fundamental del orden jurídico-económico interno, y es materia de la soberanía del Estado.¹⁹² La soberanía económica significa analizar la intervención del Estado (la planificación, el Estado de bie-

189 Se ha recuperado la idea de soberanía, especialmente económica, en el derecho internacional: Pecourt García, Enrique, *op. cit.*, nota 116; Ferrer, Aldo, "Una propuesta para pagar la deuda y defender la soberanía", *Comercio Exterior*, México, vol. 36, núm. 11, noviembre de 1986, pp. 978-983; Díaz Müller, Luis T., *Obstáculos al nuevo orden internacional*, Río de Janeiro, Comité Jurídico Interamericano, agosto de 1987.

190 Díaz Müller, Luis, *Deuda externa y derecho internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

191 Rousseau, Charles, "L'indépendance de l'ordre international", *Recueil des Cours*, The Hague, vol. 73, 1948, t. II, pp. 237-246.

192 Para una discusión en que se plantea el "anacronismo" del concepto de soberanía nacional, véase Friedman, Wolfgang, *op. cit.*, nota 1, pp. 31-44.

nessar), el propio rumbo del nacionalismo económico.¹⁹³ En tiempos de la globalización, el tema de la soberanía nacional se ubica en el centro de la polémica.

La aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Res. 3281, Asamblea General, 12 de diciembre de 1974) reafirmó este principio como norma de las relaciones económicas internacionales. El camino de la transición se ve obstacuído por la ausencia de soberanía, o por la imposibilidad del Estado para decidir *motu proprio* su política económica, sin afectación o influencia de terceros actores.

La pesada carga de la deuda externa le resta vitalidad al proyecto democrático: “De 1978 a 1982 la deuda de los países de la región se incrementó en más del doble: de 150,000 millones a 318,000 millones de dólares, provenientes principalmente de la banca comercial”,¹⁹⁴ comenzando a perfilarse, como se verá más adelante, ciertos elementos de concertación regional en el manejo de la deuda.

La ruptura de los modelos autoritarios, como expresa Juan Linz, puede darse a través de regímenes de “ruptura pactada” (Argentina, Brasil, Uruguay) o por medio de la rebelión popular (Nicaragua). Específicamente: 1) A través del surgimiento de una nueva coalición de gobierno que incluya y absorba a ciertos sectores de la oposición, proyecto que tuvo algún resultado en Brasil; 2) Otra alternativa o escenario consiste en que el proceso de polarización aumente hasta provocar la caída del gobierno autoritario. El liderazgo doméstico tiene, a su vez, dos opciones: a) Regreso del poder a autoridades apolíticas, como la Corte Suprema, para que convoque a elecciones; b) Llamado a la toma del poder, por las organizaciones de base.¹⁹⁵

193 Sobre la discusión del nacionalismo económico y la intervención del Estado en América Latina, véase Díaz Müller, Luis T., *El derecho económico y la integración de América Latina*, Bogotá, Editorial Temis, 1987 (hay una versión de 2000); y Díaz Müller, Luis T., *El relámpago en...*, *cit.*, nota 21.

194 Silva Herzog F., Jesús, “Evolución y perspectiva del problema de la deuda latinoamericana”, *Comercio Exterior*, México, Documentos, vol. 36, núm. 2, febrero de 1996.

195 En general se presentan las principales ideas de J. Linz sobre este tema. Véase

Los procesos de transición enfrentan un primer desafío en relación con los derechos humanos, como es el juzgamiento y castigo de los militares y personas involucradas en delitos y violaciones de los derechos humanos. De esta manera, la transición se ve complicada por la necesidad de hacer justicia, antes de poner en marcha su propio proyecto político, como es el caso de la “ley de punto final” en Argentina.

Por otra parte, el tema de la democracia política llega a ser el punto central del proceso de transición, al producirse el fracaso del modelo burocrático-autoritario de organizar el Estado y la política. El agotamiento del autoritarismo, transición desde adentro o fuera de la institución militar, representó un intento de redemocratización que no fue acompañado por un proyecto de democracia económica. Se cumple con la democracia política, pero se niegan los derechos sociales.

Más bien se trata de volver, como en los viejos tiempos, a la vigencia del Estado social de derecho:

El capitalismo autoritario fue incapaz de asegurar la viabilidad del modelo político y entre deuda extranjera, desempleo, recesión, destrucción del aparato productivo, incapacidad de acción estatal, guerras en algunos casos, resurrección de la sociedad civil, la transición a la nueva democracia se transformó en el llamado a administrar una crisis y a proponer una salida que salvara los muebles de la dominación.¹⁹⁶

La crisis del autoritarismo no trajo consigo, como apunta Graziarena, una “crisis del Estado”, que implicara un cambio en las fuerzas profundas del sistema.¹⁹⁷ Menos aún, una renegociación del problema de la deuda.

J. Linz, Juan y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore-Londres, John Hopkins University Press, 1977; así como Ianni, Octavio, *op. cit.*, nota 39.

196 Garretón, Manuel A., “Democracia, transición política...”, *cit.*, nota 182, p. 275.

197 Cardoso, Fernando H., “La sociedad y el Estado”, *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 5, enero-junio de 1984.

Quizá, el fenómeno más importante que se observa en los procesos de transición es la vuelta de los partidos (y de los movimientos sociales), a la escena política.

Esto quiere decir que la sociedad civil, antiguamente atomizada, ha recuperado su capacidad de acción y creación. Los partidos políticos, las organizaciones de estudiantes, los organismos de derechos humanos y los sindicatos vuelven a expresar los intereses colectivos. Es polémico afirmar que, en muchos casos, los partidos políticos se han visto rebasados por la fuerza, más o menos anárquica, de los movimientos sociales (de pobladores, consumidores o estudiantes), pero no deja de ser un hecho que dichos movimientos prueban la vitalidad dormida de la sociedad civil: los organismos no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, en España (2000) se creó la Red contra el Pago de la Deuda Externa.

Así las cosas, los procesos de transición se orientan a reformular, con problemas que provienen del sector económico, los proyectos nacionales a partir de una crisis de la sociedad: esto es, la organización de un nuevo pacto social (de un nuevo contrato, diría Norberto Bobbio) en que se plantea el problema de la reconstrucción de la sociedad, sin cambios sustanciales al interior del sistema político, sin satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

El tema de la deuda sólo viene a agravar y/o detener este proceso de regeneración social. El proceso de la deuda se constituye en el *deus ex machina* de una historia por escribirse. En resumen, lo que está pasando es que no se puede prescindir de esta “agencia necesaria” (el Estado), para resolver los asuntos que atañen al bien común.

Por tanto, se está en presencia de la discusión por la vuelta al Estado de bienestar, se está dirimiendo sobre el tránsito o pasaje del Estado-velador-nocturno al Estado-providencia,¹⁹⁸ con crisis fiscal, y ciertamente, con bastante menos bienes y satisfactores que distribuir.

198 Rosenthal, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, París, Editions du Seuil, 1981.

Los elementos del debate teórico están incompletos. En la crisis del Estado-providencia en Europa (“tercera vía”, Blair), el Estado pierde su legitimidad y su rol para ayudar a resolver la cuestión social (Lasalle).

La necesidad del Estado se expresa en las continuas demandas por una estrategia de necesidades básicas y desarrollo autónomo, *self-reliance*, que sólo puedan ser resueltas mediante la intervención estatal, en un Estado nacional y democrático, que recupere la “idea nacional” en el contexto fuerte de la globalización (1990-2002).

2. Deuda y unidad de América Latina

Tres son los asuntos que han estimulado la unidad de la región en los últimos años: la guerra del archipiélago de las Malvinas, la crisis centroamericana y el problema de la deuda externa.

La deuda externa ha recobrado la idea de la unidad latinoamericana porque ha pretendido, sin lograrlo, establecer una política exterior común regional en esta materia. Numerosas reuniones se han sucedido a nivel de cancillerías para establecer estas políticas comunes, especialmente en lo que atañe a la reducción de los intereses, el aumento de los plazos de pago, la discusión sobre un tribunal internacional sobre la deuda, y la capacidad de negociar conjuntamente. Asimismo, el SELA y la CEPAL —como las propias universidades— se han encargado de aportar los elementos técnicos para una futura negociación conjunta y positiva para la región, sin que haya podido lograrse hasta el momento (2003).

El documento SELA-CEPAL (16 de mayo de 1983) planteó los principales rasgos de la crisis económica de América Latina: la baja en el ritmo de crecimiento de las importaciones, las altas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacio-

nales, y la brusca reversión del movimiento neto de capitales.¹⁹⁹ A estos factores debe agregarse, según este informe, la crisis del financiamiento externo, la caída de los ingresos por exportaciones, las políticas de austeridad de los pagos externos por concepto de la deuda.

Todos estos elementos fueron configurando una cierta idea de comunidad latinoamericana en torno a la tesis: “reactivación con desarrollo” mediante la concertación y apoyo a los procesos de cooperación regional e integración latinoamericana.

La primera manifestación de esta actividad común frente a la deuda fue la declaración conjunta de los jefes de Estado (Argentina, Brasil, Colombia y México) de 19 de mayo de 1984. A esta declaración se sumó una nota remitida por estos cuatro países, y los presidentes de Ecuador, Perú y Venezuela, a los siete países industrializados de Occidente, en que se señalaba: “Se requiere llevar a cabo un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores, para la identificación de medidas concretas que alivien la carga de endeudamiento externo, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes involucradas”.²⁰⁰

En la Declaración Económica de Londres se suavizaron algunos criterios de negociación, se anunció la decisión de los países industrializados de aumentar el flujo de capitales hacia los países en desarrollo, y se aceptó la idea de la ampliación de plazos de deudas contraídas con los bancos privados.

La respuesta latinoamericana se concertó en Cartagena, del 21 al 22 de junio de 1984,²⁰¹ en la perspectiva de negociar conjuntamente la deuda regional.

Los cancilleres y ministros de Hacienda se reunieron en varias ocasiones posteriores: Mar de Plata (septiembre de 1984), Santo

199 Alzamora, Carlos e Iglesias, Enrique, “Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional”, *CIDE. Economía de América Latina*, México, primer semestre de 1984.

200 Navarrete, Jorge E., *op. cit.*, nota 163, p. 5.

201 Participaron Argentina, Brasil, Colombia, México, Ecuador, Perú y Venezuela, con la asistencia de Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay.

Domingo (febrero de 1985) y Montevideo (diciembre de 1985 y abril de 1986), en las cuales se abrió paso la idea del pago con crecimiento.

Los criterios latinoamericanos sobre la deuda, aprobados en estas reuniones, destacaban la tendencia de la región a priorizar el crecimiento antes que el pago, sin dejar de reconocer la existencia de la obligación internacional, *pacta sunt servanda*: 1) Corresponsabilidad entre acreedores y deudores; reconocimiento implícito del principio de la cláusula *rebus sic stantibus* (modificación de las circunstancias); 2) Posibilidad de un diálogo político entre acreedores y deudores a través de la participación directa; 3) Tratamiento, caso por caso, dentro de un marco colectivo en donde eran establecidos criterios generales de renegociación y financiamiento.

Tales ideas significan que puede existir un tratamiento colectivo al problema de la deuda:

Es interesante notar la asimetría del argumento de los acreedores respecto de la imposibilidad de un entendimiento entre deudores, en virtud de la singularidad de cada caso nacional. Sin embargo, la receta de ajuste es igual para todos. La inconsistencia de la argumentación utilizada en el plano concreto de la negociación de las deudas es, en verdad, abrumadora.²⁰²

Esta opción colectiva se ve reforzada por las propuestas de Cartagena sobre reducción de intereses, la cual ha tenido un nivel más alto que los promedios históricos; la búsqueda de nuevas medidas en las negociaciones de reestructuración, es decir, tasas de interés que reflejen el costo real; mantenimiento, a su expresión mínima, de los márgenes de intermediación; consideración de la capacidad de recuperación económica del deudor; modificación de la legislación bancaria de los países acreedores, para posibilitar plazos adecuados a la vigente realidad económica; limitación del servicio de la deuda, en el caso de Perú, a un 10%

202 Ferrer, Aldo, “Una propuesta para pagar...”, *cit.*, nota 189, pp. 978-983.

de sus ingresos por exportaciones, el cual ha sido un criterio general adoptado por el Consenso de Cartagena.

La búsqueda de un poder negociador aparece como una respuesta ante la hegemonía de los centros, en la perspectiva de un desarrollo más autodependiente (no autárquico) o autocentrado a nivel regional.²⁰³ Entre los elementos de este poder regional se encuentran: la utilización del mercado regional como mecanismo de negociación (algunos países centrales son sensibles a este mercado), utilización de las potencialidades productivas, búsqueda de una nueva institucionalidad en materia de comercio internacional, ejercicio del poder de compra y apoyo a los procesos de cooperación e integración regional.

En este último camino algo se ha avanzado: creación de empresas multinacionales latinoamericanas (artículo 5o. del Convenio Constitutivo del SELA, 1975), bloques de productores de materias primas, asociaciones de exportadores y posibilidades de negociación conjunta.²⁰⁴

La deuda puede ser la síntesis de la crisis y la esperanza de la región. Con la década de los noventa, aparece el dilema regionalización vs. mundialización de los mercados. La CEPAL plantea la “redistribución productiva con equidad” y un cambio de rumbo del modelo neoliberal que pueda salvar el “acto social del ajuste”, en el marco de los bienes mundiales del mercado, el término de la “guerra fría”, y la emergencia de los modelos regionales y subregionales de integración (Mercosur, TLC y Unión Europea).

203 Documento CEPAL-UNCTAD-SELA: “El proteccionismo de los países industrializados. Estrategias regionales de negociación y defensa”, *Trimestre Económico*, México, vol. LIV (1), núm. 213, enero-marzo de 1987.

204 Díaz Müller, Luis T., *El SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

III. CONCLUSIONES. INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

En este capítulo se plantearon algunas reflexiones y argumentos en torno a la relación entre deuda externa y procesos de transición democrática, así como su nexos con los esquemas de integración latinoamericana.

1. Pudieron observarse dos fases en los procesos de transición, a lo largo del capítulo:²⁰⁵ a) La fase de la decisión, *decisionphase*, en que se acuerdan los lineamientos fundamentales del régimen político (Constitución, elecciones, política económica, etcétera), y b) La fase de la adaptación, *habituation-phase*: destinada a poner en marcha los problemas de consolidación del orden democrático (política competitiva, universidades, deuda externa). En otras palabras, se pasa de la sustentación a la fase de aplicación de las políticas específicas.

Es en este tránsito de una fase a otra donde los problemas de la deuda externa adquieren un especial peso político.

2. La recuperación de la democracia adquiere, por tanto, un carácter casi exclusivamente político o de democracia política, en una primera fase. Posteriormente, en una segunda, comienzan las reivindicaciones económico-sociales (salarios, empleo) dentro de un marco regional internacional marcadamente adverso.

3. Al realizar un balance de los principales caminos de solución al problema de la deuda externa (FMI, Club de Deudores, Plan Baker, corresponsabilidad), tuve en cuenta especialmente los perfiles y pronunciamientos latinoamericanos sobre el tema (Declaración de Montevideo, Consenso de Cartagena) que comprueban la necesidad de una actitud común.

205 Cfr. Huneus, Carlos, *La transición a la democracia en España. Implicaciones para América Latina*, North Carolina-Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, 1983.

4. Los regímenes de transición estudiados provienen de una ruptura pactada en el autoritarismo anterior, lo que plantea un cambio de la sociedad y del régimen político, sin llegar a una crisis de Estado o del sistema.

5. La deuda externa viene a ser el aspecto decisivo entre dos opciones polares:

a) La posibilidad de retroceso a una nueva situación autoritaria.

b) El paso de las demandas netamente políticas (cambio del régimen, libertad, elecciones) a la fase de distribución de satisfactores económicos y sociales.

6. La idea del desfase entre el desarrollo político y el atraso económico —por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay— se ve particularmente influida por el tema de la deuda como mecanismo de afectación de los derechos humanos, en especial, de la soberanía política y económica y de la autodeterminación.

7. Hay algunos principios del derecho internacional que se discuten en el caso de la deuda. En especial, la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* y el principio del enriquecimiento ilícito.

8. Se propone, a manera de conclusión:

- La celebración de una reunión política sobre la deuda en el marco de Naciones Unidas.
- La elaboración de un código de conducta sobre deuda externa que fije las normas, procedimientos, principios (corresponsabilidad, por ejemplo), los plazos de la deuda pasada y futura, y la condonación de los intereses.

9. La deuda ha recobrado la idea de la unidad latinoamericana. Ahora, más que en ningún otro momento, se hace necesaria la integración regional.