

Philip Hersel¹

Traducción: Sergio Correa

EL ACUERDO DE LONDRES DE 1953. ENSEÑANZAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA EN EL MANEJO DEL COMERCIO Y DEUDA ENTRE PAÍSES DEUDORES Y ACREEDORES

RESÚMEN

En este estudio se investiga la consideración que subyace al Acuerdo de la Deuda de Londres y que implica que a una negociación eficaz de la deuda deben unirse también pasos en dirección a una política comercial entre deudores y acreedores. El acuerdo de Londres reconoce la necesidad económica de que un país sólo puede liberarse a largo plazo a su deuda externa si puede mantener un superávit en su balanza comercial. Obviamente, para hacer esto posible se necesita de una participación activa del lado de los acreedores. La cara opuesta de esta necesidad son, lógicamente, los correspondientes déficits del lado de los acreedores, o sea: los países industrializados.

El Acuerdo de Londres mostró que tal cálculo en la política comercial es una parte constitutiva y necesaria para una solución integral y a largo plazo de la deuda. Aún más importante que el reconocimiento de esta necesidad fué, sin embargo, el que hubo una voluntad política de ambas partes en aplicar efectivamente lo que estaba ya aceptado en el papel. Como impactante prueba de ello está el desarrollo de los flujos del comercio de la entonces Alemania del Este con los países acreedores.

El presente estudio traspasa esa experiencia del superávit en la balanza comercial a la situación actual entre países deudores y acreedores. Se investigará el servicio de la deuda de los gobiernos de 66 países deudores en relación a los 19 países acreedores más importantes. Ahí se hará patente que de los 66 países deudores, 45 muestran un notorio déficit en su balanza comercial con los países deudores y con ello no poseen ninguna salida realista de librarse del peso de su deuda. En los restantes 21 países se verá que su balanza comercial no es siempre suficientemente positiva como para pagar regularmente sus deudas a los gobiernos de los países

acreedores. El caso se hace aún más sombrío si se considera que no se toman en cuenta el servicio de la deuda en relación a acreedores privados (Bancos de negocios, fondos de inversión y de pensiones, etc.), a causa de la falta de datos, y las obligaciones bilaterales y con relación a deudores multilaterales (FMI, Banco Mundial, entre otros) debido a la dificultad de compararlos históricamente.

El “principio del superávit en la balanza comercial” ha sido simplemente ignorado en la práctica de los actuales países acreedores. Dicho de otra manera, a los países en vías de desarrollo no se les ofrece ninguna opción que les permita liberarse de su situación de endeudamiento ni de alcanzar un superávit en su balanza comercial. En su lugar se impulsa desde los `80, especialmente en los países de ingreso medio, una política de refinanciación del servicio de la deuda a través de la importación de capitales (o sea: con un nuevo endeudamiento). Si los países acreedores no quieren ser ellos mismos los culpables de que sus deudores no consigan cumplir sus obligaciones, deberán hacer necesariamente en el futuro concesiones en su política comercial. El Estudio dará diversas propuestas de cómo acreedores y deudores podrían trabajar conjuntamente en la construcción de una seria y sólida integración de una política de comercio y de la deuda siguiendo el espíritu del Acuerdo de Londres. Para ello los países acreedores deben abrir sus mercados a las exportaciones de los países deudores incluyendo también a los altamente protegidos sectores agrarios y textiles, muy a menudo en manos de un puñado de consorcios. Como última consecuencia, deberían limitarse los montos correspondientes a países deudores y acreedores de manera que no crezca siempre la distancia entre las deudas de los pobres y el haber de los países ricos.

¹ El autor es colaborador de la Comunidad de Trabajo para el Desarrollo y la Ecología (BLUE 21). El autor agradece a J.Kaiser, M. Metzger, U. Fritsche, y L. Gramlich por su valioso apoyo profesional y sus valiosos estímulos

★ INTRODUCCIÓN

Cuando hoy en día se presenta el Acuerdo de Londres como un ejemplo a tomar en cuenta para la discusión entre la administración del endeudamiento internacional y la sugerencia de soluciones para la crisis de la deuda y las finanzas, se topa de inmediato con asombro y con dudas respecto a su adecuación. Por una parte, el acuerdo se remite a 50 años atrás, dentro del marco histórico de la posguerra y la “guerra fría”, al parecer muy alejados de la situación actual. Por otra parte, la entonces endeudada República Federal Alemana se ha vuelto en uno de los más importantes acreedores internacionales. ¿Porqué entonces referirse al Acuerdo de Londres?

La respuesta es que el Acuerdo de Londres es uno de los pocos ejemplos que sirve para mostrar que tan cauteloso y durable pueden ser el manejo de una deuda cuando los acreedores manifiestan una buena voluntad política en la solución del problema de la deuda y éste, por otra parte, se maneja considerando las distintas interrelaciones políticas y económicas. Este punto de vista se hace patente ya en el preámbulo del Acuerdo de Londres:

“con el deseo de apartar los impedimentos que obstruyan las relaciones económicas normales entre la República Federal Alemana y los demás países y con ésto, contribuir al desarrollo de una floreciente comunidad de pueblos”²

Ya se sabe que los papeles son pacientes y que aún hoy no dejan de haber tales discursos de “buena voluntad”. El Acuerdo de Londres, sin embargo, no se agota en declaraciones vacías, sino que enuncia procedimientos concretos de como el gobierno de la República Federal Alemana puede contribuir, a través de una adecuada política comercial, financiera y monetaria, al logro de los objetivos del pago de la deuda.

Hoy en día no es menos claro que el problema de la deuda no es independiente de medidas en la política económica. Las condiciones exigidas por los países acreedores como imprescindibles para la negociación de la deuda y su reducción en los países acreedores

bajo el nombre de “Programas de Adaptación Estructural” han alcanzado una triste fama.

La particularidad del Acuerdo de Londres no radica sólomente en que las medidas de política económica pertinentes no fueron soportadas únicamente por Alemania, sino que los países acreedores también se declararon desde un comienzo abiertos a concesiones. En contraste con el manejo compulsivo actual, en el cual los deudores se deben adaptar a las condiciones de los países acreedores, el Acuerdo de Londres muestra una regulación alternativa, la cual por eso mismo posee una enorme actualidad.

El presente estudio se concentrará principalmente en la vinculación entre política comercial y política de la deuda, tal como fue prevista entre acreedores y deudores en el Acuerdo de Londres. Mientras que los programas de adaptación estructural establecidos por los países acreedores y las instituciones que ellos dominan, como el FMI y el Banco Mundial, se imponen de manera unilateral a la promoción de las exportaciones de los países deudores, en el Acuerdo de Londres de los 50 los países acreedores de Alemania se comprometieron por su parte a importar los productos alemanes.

En los últimos años se ha visto claramente hacia dónde lleva el hacer aumentar la producción y las exportaciones de los países deudores sin que por ello los países acreedores tengan a su vez la voluntad de importarlos. En tal caso los países endeudados aumentan su oferta en el mercado mundial pero los países acreedores no la toman o sólo lo hacen cuando los precios decrecen considerablemente. Esto significa, en último término, que los países deudores intentan comercializar el incremento de sus productos de exportación en un mercado con precios decrecientes para sus exportaciones y que, a pesar de todos sus esfuerzos, terminan a menudo por no conseguir siquiera un aumento de sus entradas. Dirigen cada vez más recursos de su economía (por ejemplo, tierra agrícolamente aprovechable, fuerza de trabajo) a la producción destinada a la exportación y con ello limitan la producción de p.ej. productos alimenticios básicos para su propia población (que no pocas veces padece hambre). Por ello casi no obtienen una compensación, ya que la caída de precios provoca-

²El Acuerdo y sus Apéndices fueron publicados, entre otros, en el Bundesgesetzblatt de 1953, Parte II, Pgs. 333 y ss.

da por el aumento de la masa de la oferta devora en gran medida lo conseguido por el aumento de las exportaciones. De esta manera, cada Dólar o Euro suplementario conseguido está apareado con una enorme y, en un sentido económico, ineficiente pérdida de recursos. Ahora sabemos mucho mejor que antes, que esas “pérdida” o “sobreexplotación” son un caldo de cultivo para la destrucción de la ecología y de los nexos sociales.

Los teóricos del libre mercado podrían argumentar que la ineficiencia y la destrucción mencionadas tendrían mucho menos que ver con el aumento de exportaciones en sí mismo que con la selección en el producto a exportar.

Los países deudores no deberían especializarse en exportar café o cobre sin refinar, sino más bien en una variedad selecta de café expreso o cables telefónicos. Pero para quien esté enterado de los frenos al comercio tarifarios (aduana) y no tarifarios (cuotas, barreras de seguridad, normas, criterios sanitarios, oligopolio de la distribución) puestos por los países acreedores, le será claro que tal consejo está absolutamente alejado de la realidad.

Pero la necesidad de un apareamiento entre el manejo de la deuda y la política comercial desde un punto de vista económico se puede mostrar fácilmente de otra manera.

Del lado de un país deudor, el endeudamiento puede tomar dos diferentes formas. En el primer caso se trata de una deuda en su moneda nacional, es decir, endeudamiento del estado o bien de empresas que pueden entonces pagar intereses y amortizaciones en su propia divisa. El tipo ideal de tal constelación son los Estados Unidos, los cuales pueden pagar, aún en el peor de los casos de una crisis financiera, el servicio de su deuda a los acreedores extranjeros (mayoritariamente bajo la forma de bonos y otros títulos norteamericanos), ya que tienen la soberanía sobre la moneda norteamericana. Mucho más difícil de tratar es el segundo caso, el del endeudamiento externo en divisas extranjeras, donde se presenta el problema enunciado en el caso anterior de movilizar el dinero para el servicio de la deuda en la moneda nacional (“Problema de la Recolección”) con el desafío complementario de trans-

ferirla en la moneda dura de los países acreedores (“Problema de la Transferencia”). El país endeudado puede conseguir los dólares, euros o yens necesarios sólo si puede vender más productos al exterior a cambio de moneda dura de los que compra en esos países. El hasta ahora socorrido método de servir a las viejas deudas con otros nuevos créditos no puede, obviamente, solucionar el problema, ya que entonces aumentaría anualmente en términos absolutos el monto del pago de los intereses o porcentualmente en la tasa de interés promedio de la deuda externa. Hay modelos de desarrollo económico que sostienen que tal estado de creciente endeudamiento externo en un período de transición es fortalecedor y aún deseable, pero es obvio que una estrategia de este tipo no puede funcionar a la larga.

Un país deudor puede hacer frente a sus deudas con sus propias fuerzas sólo en el caso en que posea un superávit de las exportaciones sobre las importaciones, es decir, cuando consigue un saldo positivo en su balanza comercial. Esto nos lleva al nivel de la mecánica de los saldos.

Si consideramos al planeta como un sistema de comercio cerrado, debería hacerse patente que la suma de todas las balanzas comerciales de todos los países debería ser necesariamente cero. Si algún país determinado logra un superávit, para algún otro significará un aumento de importaciones. Para que los países deudores no caigan cada vez más profundamente en el endeudamiento, debería haber lógicamente por parte de los países acreedores déficits comerciales con respecto a los deudores. Los 66 países deudores investigados en este trabajo durante el lapso 1991-1998, como grupo ni consiguieron siquiera un año el tener un superávit en su comercio con los 19 países acreedores. En el período 1980-1998 estos 66 países deudores exhiben con respecto a los 19 acreedores un déficit comercial de casi 315 mil millones de dólares, de los cuales 260 mil millones corresponden a los últimos 5 años. Estas cifras dejan poco espacio para esperar que la situación está mejorándose.

Es claro que no se puede sacar ninguna conclusión general válida para cada país singular, ya que se trata de muy variados acreedores y, sobre todo, de países deudores muy diferentes entre sí. El estudio se referirá por tanto a las distintas categorías de deudores y su

relación específica con los países acreedores.

El presente trabajo comienza con un inventario del Acuerdo de Londres, sus declaraciones e implicaciones en la política de comercio. En una segunda parte se transferirán los principios del Acuerdo a la situación actual de los países deudores y acreedores. ¿Es necesario reorganizar el flujo comercial actual entre países deudores y acreedores para acercarnos a una solución sostenible de la crisis de la deuda? A esta pregunta intenta responder el presente estudio con distintas sugerencias que deberían contribuir a un intenso debate.

La segunda parte del estudio se ocupará con los datos disponibles sobre comercio exterior y endeudamiento en un total de 66 países deudores y 19 acreedores.

Los 19 países deudores fueron elegidos según la existencia de datos sobre las exigencias bilaterales sostenidas y el correspondiente servicio de la deuda (cfr. EURODAD, 1996)

En la elección de los 66 países deudores se tomó como criterio el que, dentro del período 1993 a 1997, dedica-

ran en promedio más del 5 por ciento de sus ingresos por exportaciones al servicio de la deuda y que figuren, según el criterio del Banco Mundial, como países moderada o altamente endeudados con ingresos mínimos o medios. El criterio de 5 por ciento se refiere a la cuota del servicio de la deuda que la campaña "Jubileo 2000" toma como índice de un sobreendeudamiento.³ En el último informe del Banco Mundial (World Bank, 1999) se reconocen a 74 países en desarrollo (sin considerar Europa o Asia Central) como moderada o altamente endeudados.

En 66 de esos países sobrepasa la cuota del servicio de la deuda el porcentaje límite. Ya que muchos de los países más pobres se han quedado bastante más atrás de sus obligaciones contractuales en el servicio de su deuda, se puede suponer que el número de países cuyo servicio de la deuda contractual supera el 5 por ciento es aún más alto. Esto vale sobre todo para países por cuyo estado de guerra civil no pagan en absoluto su servicio de la deuda (p.ej. Liberia, Somalia, Sudán). La lista de los 66 países se encontrará en la segunda parte.

PRIMERA PARTE:

Las proposiciones de política de comercio del Acuerdo de Londres.

1 El Acuerdo de Londres. Un panorama.

El Acuerdo de Londres del 27 de Febrero de 1953 regula las deudas privadas y públicas de Alemania en la época anterior a la guerra que la República Federal de Alemania asumió en tanto sucesora legal del Imperio Alemán (Deutsches Reich), o que existían de parte de deudores privados de la Alemania Occidental antes de la guerra (sobre todo por préstamos a empresas y negocios comerciales). Juntos a éstos, se negociaron también las deudas resultantes de programas de ayuda económica extranjera en la época de la posguerra (sobre todo el Plan Marshall).

Un objetivo primordial del Acuerdo fué el considerar una regulación global, que incluyera las obligaciones frente a todos los países acreedores. El acuerdo incluyó por esto las obligaciones frente a 20 países acreedores, el Banco Internacional para la Compensación de Pagos (BIZ) y acreedores privados. Del lado de los deudores

se trató de deudores privados como también públicos. Un importante incitador para las fuerzas de ocupación en el inicio de las negociaciones sobre el problema del endeudamiento alemán fue que el final de la situación de ocupación alemana sólo podía lograrse si existiera un reconocimiento y una asunción de las deudas originadas por el Imperio Alemán. Los aliados formularon en Otoño de 1950 un proyecto en el cual el gobierno federal alemán debería reconocer la existencia de esas deudas. En una declaración adosada al proyecto del 23 de Octubre de 1950, el Alto Comisionado de los Aliados de los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos constató que:

“Los tres países están de acuerdo en que el plan debe prever una adecuada regulación de las exigencias para con Alemania pero cuyo efecto final no debe desequilibrar la situación financiera de la economía alemana a través de repercusiones indeseables ni afectar excesivamente a las potenciales reservas de divisas. Los tres paí-

³Véase Erlaßjahr 2000 (1998: 14;35), Hersel (1998)

ses están convencidos de que el gobierno federal alemán comparte su posición y que sería deseable la restauración de la solvencia alemana con una adecuada regulación de la deuda alemana que asegure a todos los participantes una negociación justa tomando en cuenta los problemas económicos de Alemania “ (Deutsche Auslandsschulden, 1951: 7 y ss)

En Marzo de 1951 el gobierno alemán reconoció las deudas de la preguerra. Los aliados, que ya habían formado una “Comisión de los tres países ocupantes para la deuda alemana”, propusieron procedimientos de cómo podría ser tratada la deuda alemana de pre y posguerra.

Ya en este punto surgió la intención de que ellos, en la disposición a hacer concesiones de parte de acreedores y deudores, estaban dispuestos a perdonar una parte de sus exigencias en lo tocante a la ayuda económica dada en la posguerra.

Las negociaciones mismas se dirigieron en cuatro etapas.

En la primera, la comisión de los tres países ocupantes y el gobierno alemán trabajaron para definir el monto de la deuda que negociar y cómo, por ejemplo, podría evaluarse la capacidad alemana para hacer las transferencias. Las primeras negociaciones tuvieron lugar en Bonn en Junio de 1951 bajo el concepto de “primeras conversaciones”

En un segundo paso los representantes de los cuatro gobiernos hacen entrar a los acreedores privados de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, así como representante de los bancos centrales de Bélgica, Holanda, Suecia y Suiza, como otros importantes acreedores y los incluyen dentro de la discusión en el marco provisorio ya nombrado. También estuvieron presentes representantes de los deudores privados alemanes. Estas discusiones, bajo el nombre de “Prediscusiones sobre la deuda alemana” o “Preconferencia” tuvieron lugar entre Junio y Julio de 1951 en Londres.

En una tercera etapa se manejaron separadamente las deudas de la pre y la posguerra, en razón de que las deudas alemanas de la preguerra estaban casi completamente en manos de acreedores privados frente a deudores privados y públicos de la República Federal Alemana.

Las deudas a negociar de la época de la posguerra estaban originadas sobre todo por la ayuda económica de los aliados (Plan Marshall, GARIOA 4⁽⁴⁾ etc.) a la República Alemana y por lo tanto conformaban deudas entre gobiernos, es decir, deudas públicas bilaterales. En el manejo de las negociaciones de las deudas de posguerra se mostró una enorme cantidad de grupos de negociadores que se reunieron bajo el nombre de “Cumbre sobre la deuda externa alemana” en Febrero de 1952. Entre los participantes firmaron representantes de gobierno, de los grandes acreedores privados y representantes de acreedores y bancos centrales de un total de 26 países. Los gobiernos de los países ocupantes se presentaron como moderadores que apoyaron el proceso de negociación entre deudores privados y acreedores. El gobierno alemán debió desempeñar dos roles: el de defender los intereses de los deudores privados alemanes y el de negociar para sí mismo en tanto representante del mayor deudor.

Los resultados de la Conferencia fueron publicados bajo el nombre de “Informe final de la conferencia sobre la deuda externa alemana”. El documento consta de una parte general relativamente breve y una serie de complementos. Los complementos tratan las negociaciones singularmente y enumeran las relaciones de deuda acordadas para el procesamiento del desendeudamiento así como las exigencias de condonación divididas en 4 categorías de deudas. La categoría 1 trata de las deudas públicas, la categoría 2 préstamos de privados; la categoría 3 deudas detenidas; la categoría 4 consta de las deudas comerciales y las restantes (para una exposición detallada v. Abs (1959;1991:1-53) Gurski (1955: 17-38)

Los apéndices tenían el carácter de recomendaciones y resoluciones para la elaboración de un acuerdo gubernamental para la cuarta y última parte de las negocia-

⁴Government Appropriation for Relief In Occupied Areas. El primer programa de ayuda norteamericano, desde Junio de 1945, para aliviar la hambruna y la posibilidad de epidemias en la Alemania de la posguerra. En la discusión global tiende a perderse bajo el Plan Marshall.

ciones. Recién con la inclusión de los apéndices como proyectos a ser incluidos en el marco regulativo de derecho obtuvieron su carácter efectivo. El acuerdo gubernamental fue negociado desde el Otoño de 1952 hasta Febrero de 1953 y se compuso, además de las recomendaciones ya aceptadas en la Cumbre, sobre todo de la regulación de otros problemas de derecho civil, como, por ejemplo, la reconsideración de las negociaciones en vista de una posible reunificación de Alemania, diversos mecanismos para la resolución de conflictos y cláusulas para casos de emergencia. El acuerdo gubernamental se firmó bajo el nombre de “Acuerdo sobre la Deuda Externa Alemana” el 27 de Febrero de 1953 en Londres; entre tanto se cerró otro acuerdo entre la RFA y los aliados sobre las deudas de la posguerra. Dicho más exactamente, no se trata precisamente de un sólo acuerdo y por esto deberían llamarse “Los Acuerdos de Londres”.

De aquí en adelante, cuando se hable del “Acuerdo de Londres” se deberá entender que se trata de ambos acuerdos, el de las deudas de la pre y la posguerra.

El resultado material del acuerdo fué una drástica reducción de la deuda a un total de menos de un 50 por ciento de la deuda original y la disposición de los restantes compromisos a largo plazo.

La cantidad en la reducción de la deuda puede diferir según los criterios del modelo que las mida y cómo se consideren los datos. Esto se debe a que el monto de la deuda de preguerra no puede establecerse con exactitud, debido a que la suma varía enormemente según se utilicen como base los “Marcos-oro” (Goldmark) o “Marcos del Reich” (Reichsmark). Aún más lejos: después de la guerra era a menudo casi imposible saber si los deudores originales aún existían, tales como las empresas, las personas naturales o las corporaciones. No menos difícil fué la separación de cada caso individual en deudas comunales y de esta manera se dejaron fuera del acuerdo las deudas de municipios que entonces pertenecían a la RDA. Los tratamientos de Berlín y del Land de Prusia fueron igualmente difíciles. Una complicación adicional para inventariar la deuda fué que las deudas de preguerra hace mucho

tiempo no habían sido servidas. ¿ Se debe incluir teóricamente los intereses pendientes dentro del monto de la deuda, cuando se cotiza la reducción de la deuda originaria?⁵ Si es así, para qué período de tiempo? O se cuentan los intereses no pagados pendientes como parte de la reducción de la deuda?

Esta imprecisión debe tenerse a la vista cuando se quiere medir el monto concreto de la deuda de preguerra. Normalmente se nombra una suma de deuda pura, sin considerar el vencimiento de los intereses, en 13 500 millones de Marcos, de los cuales 7 700 millones corresponden a la deuda pública y 5 800 millones a la deuda privada. El monto de la suma correspondientes a los intereses vencidos se ha estimado en hasta 22 600 millones de Marcos. (Gurski, 1955: 25; cfr Kampffmeyer, 1987: 55).

La deuda de postguerra puede considerarse contrariamente con bastante precisión : 16 200 millones de Marcos.

A través del Acuerdo de Londres se redujo la deuda de la preguerra a 7 500 millones de Marcos (incluyendo algunos intereses singulares vencidos) y a 7 000 millones la deuda de la posguerra. El gobierno federal alemán asumió, junto con una parte que ascendía a 4 000 millones de la deuda de preguerra, las deudas públicas en un monto de alrededor 11 000 millones de Marcos. Los restantes 3 500 millones se dividió entre deudores privados alemanes (Cfr: Bank Deutscher Länder, 1953: 82)

De la deuda así negociada, se concluyeron las siguientes obligaciones de pago: luego de 5 años de amortización (carga de intereses anual 1953-1957: 567 200 millones) se debería cancelar a partir de 1958 anualmente un servicio de la deuda que ascendía a 765 millones de Marcos que se dividió en pagos en moneda alemana y extranjera.

La posibilidad de una amortización anticipada también fué acordada así como un tribunal de arbitraje para eventuales casos de conflictos en la implementación del acuerdo.

⁵ Esta es una práctica usual de las condonaciones parciales del Club de París. El Club es el lugar donde los gobiernos acreedores coordinan sus políticas de las deudas.

Un punto importante en el acuerdo del servicio de la deuda fué la capacidad de transferencia de la RFA, como se la concretizó durante las negociaciones, es decir “ se renunció al servicio del pago de la deuda en cuentas en Marcos bloqueadas que deberían haber sido transferidas luego del levantamiento del racionamiento de divisas” (Kampffmeyer, 1987: 52)

La regulación tuvo como consecuencia una radical igualdad en el tratamiento de los deudores tanto privados como públicos. A causa de la limitada capacidad de transferencias de la RFA se hicieron recomendaciones para la reducción del pago de intereses ya vencidos (en un 33%) y para las tasas de interés (en un 25%) así como para los préstamos a deudores alemanes privados (empresas con fines de lucro) que bien tenían la capacidad de cumplir con sus compromisos de pago en moneda nacional. Incluso a ellos se les otorgaron las correspondientes reducciones. Una regulación de este tipo fué propiamente la única posibilidad dentro del enorme conflicto de intereses de los acreedores de encontrar soluciones conjuntamente acordables y practicable para las distintas categorías de deudas.

La intención del Acuerdo de Londres fué la de mediar en lo posible entre todos los sectores de deudores y acreedores en disputa hasta encontrar una solución conjunta, lo cual se refleja en el la sección 11(b) de las conclusiones de la Cumbre:

El acuerdo sobre la deuda deberá:

(i) considerar la situación general de la República Federal Alemana así como las consecuencias territoriales en la limitación de su jurisdicción. No se deberá desequilibrar la economía alemana a través de efectos indeseados en la situación financiera interna ni recurrir a gravar las fuentes de divisas alemanas presentes o futuras ni tampoco que deba acarrear de parte de los tres países firmantes ninguna carga suplementaria de consideración .

(ii) prever una adecuada regulación general y considerar una equitativa y eficiente negociación de todos los intereses en juego.

2 Consideraciones sobre la política comercial y las determinaciones del Acuerdo de Londres.

En adelante se tratarán con detención las consideraciones sobre la política comercial en el transcurso del proceso de negociaciones y las determinaciones que yacen en el Acuerdo. Como se desprende de las cartas del Alto Comisionado Aliado del 23.10.1950, para ellos era claro que la RFA estaba limitada en su capacidad de acumulación y transferencia. Ya en un borrador para las “primeras conversaciones” de Junio de 1951, el Alto Comisionado hacía clara la necesidad de concesiones por parte de los acreedores. De esta manera Alemania podría retomar el servicio de su deuda con un esfuerzo tolerable

“Por otra parte, la envergadura del endeudamiento externo alemán de la pre y posguerra será desproporcionado con respecto a su capacidad de pago esperada. En consideración a estos factores se hace necesario una comprensión realista del problema de parte de los acreedores, lo que debería tener como consecuencia una adecuación a las condiciones efectivas alemanas” (Sección 3 de la carta del Alto Comisionado Aliado del 23.5.51; Deuda externa alemana, 1951:17)

La disposición a concesiones comprende también a que los Aliados estaban dispuestos a rebajar las condiciones de sus exigencias para su ayuda económica después de la guerra en caso de que Alemania tuviese dificultades en su balanza de pagos por los vencimientos de las deudas comerciales privadas contraídas después de 1945. De esta manera se lograría no cortar completamente el ya de por sí fuertemente limitado acceso de las empresas alemanas a los créditos internacionales. (Carta del Alto Com. del 6.3.51; deuda externa alemana, 1951:12) La recomposición del acceso de Alemania a los mercados de capitales internacionales fué, tanto para los Aliados como para Alemania, un objetivo central de la política económica.

Para esto se necesitaba, sin embargo, una estabilización de la balanza de pagos alemana, la cual debería ser alcanzada a través de una fortificación de las exportaciones alemanas y, en menor medida, a través de una restricción en las importaciones de Alemania. Aunque

el Alto Comisionado estimó como realmente positiva la capacidad de transferencias de Alemania en un largo plazo (Deuda Externa Alemana 1951:17), los acreedores prefirieron no esperar a mejores tiempos y renunciar a esta parcialmente en interés a una rápida solución de los problemas. La razón es fácil de aclarar: para los acreedores no se trataba solamente de imponer sus exigencias, sino también de una integración lo más rápida posible de Alemania en la estructura económica y de seguridad internacional del Occidente.

En las negociaciones de Londres se prestó mucha atención a la capacidad de transferencia de la RFA. De una manera notable los acreedores fueron más allá de solamente calcular las capacidades de pago del deudor. Los acreedores se preocuparon más bien que podrían hacer ellos mismos para apoyar la capacidad de transferencia alemana. Para ellos era obvio que el aumento de la venta de mercaderías alemanas al extranjero necesitaba de un tercer actor: un comprador extranjero.

En un bosquejo de las discusiones de Junio de 1951 sobre "El Problema de la Capacidad de Pago Alemana" que debería servir como una preparación para la pre-conferencia de Londres, se establece:

"La capacidad de pago de Alemania, de sus deudores privados y públicos, no significa únicamente la capacidad de realizar regularmente los pagos en Marcos Alemanes sin consecuencias inflacionarias, sino también que la economía del país sea capaz de cubrir sus deudas en su balanza de pagos vigente .

El averiguar la capacidad de pago de Alemania exige la puesta a prueba de distintos problemas, entre los cuales están:

- (1) La futura capacidad productiva de Alemania con especial consideración de la capacidad productiva de bienes exportables y la capacidad de sustituir importaciones**
- (2) la posibilidad de la venta de mercaderías alemanas en el extranjero**
- (3) las condiciones de comercio futuras probables**
- (4) las medidas fiscales y económicas internas en Alemania que serían necesarias para asegurar un superávit en las exportaciones."**

(Deuda Externa Alemana, 1951: 64 y ss.)

Por lo menos los puntos (b) y (c) recortan claramente

las preguntas sobre la recepción de las mercaderías alemanas en el exterior y sus condiciones, aunque también las declaraciones (a) y (d) apuntan en este sentido. Cuando los gobiernos integrantes de la Comisión se preguntan, en (a), en que medida es posible para Alemania sustituir sus importaciones por bienes de su propia producción, expresan por eso mismo su disposición de ceder de manera correspondiente a sus propias exportaciones a Alemania. Las mismas constituían en el período 1950-1951 más de un 41% de las importaciones alemanas. Si se cuenta la cuota de importaciones provenientes de los demás países deudores participantes en la pre-conferencia (Bélgica, Holanda, Suecia, Suiza) la parte se eleva incluso a un 66%. El punto (d) también puede entenderse de este sentido. Las medidas estatales clásicas que deberían servir para asegurar un superávit en las exportaciones son oficiales o encubiertas subvenciones o una devaluación de la moneda nacional. En ambos casos, los costos del superávit de las exportaciones corre por cuenta de la competencia extranjera. Quizás sería ir demasiado lejos el considerar el punto (d) como una forma de los acreedores de alentar al gobierno alemán para que subvencione al sector exportador alemán. El punto (d), sin embargo, en conexión a la advertencia sobre que " las deudas deben cubrirse desde la balanza del comercio exterior en vigor" muestra la disposición de los acreedores de que al deudor le es permitido como legítimo el fomentar activamente sus exportaciones como forma de cumplir con el servicio de su deuda. Esta política significa obviamente como conclusión un menoscabo en los productos de exportación de los países acreedores frente a las mercaderías similares del deudor. Si se considera al punto (d) como expresión de un espíritu político-económico se aclara en parte la enorme paciencia que mostraron los acreedores en tanto miembros del FMI con respecto a cubrir los costos de la política monetaria alemana. De otra manera, los otros gobiernos de los países industrializados podrían haber determinado mucho más claramente la devaluación del Marco Alemán en referencia al permanente superávit de Alemania en su balanza de comercio y de servicios. De manera semejante, sin embargo, la estrategia de devaluación mercantilista perseguida por Alemania fue aceptada pacientemente.

Pero no sólo los acreedores fueron los que hablaron sobre el problema de la capacidad de transferencia de

Alemania y del saldo de su balanza comercial. La delegación alemana estuvo fuertemente a favor de un aumento del superávit del comercio exterior. Así lo manifestó Hermann Josef Abs en la preconferencia:

“El problema de las transferencias no es sólo difícil y complicado porque su solución no se puede fundar únicamente en evaluaciones y constataciones de los datos disponibles, sino en gran parte debido a que la política económica depende de todos los países en cuestión. De Alemania como deudor se puede justamente esperar que haga todo lo que esté a su disposición para desarrollar su capacidad de transferencias. Pero, de la misma manera, está en manos de los países acreedores y de las contrapartes comerciales el lograr las precondiciones para el aumento de la capacidad de transferencia de Alemania “ (Deuda Externa Alemana, 1951:45)

Pero tenía todavía otro motivo para así dirigirse a los acreedores: Para él una negociación exitosa de las deudas era una precondición para restablecer el acceso a créditos comerciales, lo que para Abs representaba un punto esencial para el aumento de la capacidad de transferencia alemana. A consecuencia de esto hizo recordar que el vago cálculo del ingreso de divisas de Alemania, tal como fueron calculadas durante las negociaciones, dejaría muchos aspectos afuera. Por una parte, Alemania seguiría recibiendo ayuda económica extranjera que se vencería rápidamente en un futuro próximo y, por otro lado, se le encargaron una serie de nuevas tareas para Alemania en el marco de la Guerra Fría, tales como el reforzamiento del poder militar de los aliados en Alemania Occidental, cuyos costos debería compartir.

Ambos aspectos fueron reconocidos aún antes por los acreedores. Por ejemplo, el representante de la comisión de los Tres Poderes, Sir George Rendel, frente a los representantes de los acreedores privados al comienzo de la Preconferencia aclaró que se debería:

“fijarse en las dificultades que enfrentará Alemania tanto en su presupuesto nacional como en su balanza de pagos. Alemania seguirá-

recibiendo ayuda extranjera, pero su aporte para mantener la defensa de Occidente en relación al refuerzo de las fuerzas militares aliadas en Alemania traerá nuevos problemas. De eso resultará necesariamente una limitación de sus pagos en un futuro próximo...”

“Por esto debemos evitar una decisión que afecte demasiado fuertemente la balanza de pagos que golpee a Alemania hacia una política comercial e fiscal discriminatoria y restrictiva que lleve a las desgracias consecuencias que vivimos en los años treinta” (Deuda Externa Alemana, 1951: 35)

De lo dicho se desprende que por lo menos los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y Los EE.UU. fueron conscientes de las dificultades que entrañaba el problema de las transferencias y que como única salida vieron el ayudar a la parte alemana para que obtuviese un generoso superávit en su balanza comercial o, por lo menos, no tratar de luchar abiertamente contra ella 6.

Estas consideraciones ganaron el apoyo de la mayoría durante la Conferencia Cumbre. El informe final de Agosto de 1952 expresa:

21. La Conferencia reconoció el principio de que las Transferencias previstas según el plan de regulación presuponen el mantenimiento y desarrollo de una determinada balanza de pagos en la cual estos y otros pagos para transacciones actuales deberán ser cubiertos por el ingreso de divisas a través de las exportaciones y transacciones no visibles, de tal manera que se evite poner en peligro a las reservas monetarias. En esto se debe considerar también la aún no reestablecida convertibilidad de la moneda. La conferencia ha reconocido que el desarrollo y mantenimiento de esta situación en la balanza de pagos podría ser facilitada a través de un trabajo de cooperación internacional en el sentido de una política comercial liberal, en una ampliación del comercio mundial y el reestablecimiento de la libre convertibilidad de la moneda. La conferencia recomienda que todos los participantes deberían asumir las consecuencias que traen estos princi-

⁶Cfr. también el informe de la comisión para los “Problemas Centrales- El Problema de la Capacidad de Pago Alemana” de la Preconferencia de Londres del 20 de Junio de 1951.

pios

22. Las transferencias por conceptos de intereses y amortizaciones que sean debidos a consecuencia del plan de regulación deberán ser tratados como pagos para las transacciones corrientes. Deben ser consideradas como tal en cualquier acuerdo de comercio y/o de pagos entre la RFA y alguno de los países acreedores, independientemente de si se trata de un acuerdo entre dos o más partes.

Hans Gurski (1955: 265), quien también participó de las negociaciones en Londres de parte del Ministerio de Finanzas alemán, elabora en su comentario jurídico al Acuerdo de Londres el concepto de “Pagos para transacciones en curso”. El concepto habría sido “obviamente tomado del Acuerdo Internacional sobre el FMI”. y se refiere a la realización de pagos y transacciones para negocios internacionales corrientes (“current international transactions”). En el Acuerdo sobre el FMI, al cual Alemania se integró en 1952, se nombra en el capítulo XIX (i) “bajo el nombre de “pagos para negocios corrientes” se entenderán “los pagos que no se efectúan con el objetivo de una transferencia de capitales”. Aún más clara es la conformidad entre las formulaciones en el acuerdo del FMI y el informe final de la Conferencia Cumbre en los correspondientes textos ingleses, donde los términos divergentes en Español “negocios corrientes” y “transacciones corrientes” se traducen por el único “current transactions”

Una posible cobertura del servicio de la deuda a través de la importación de capitales como, por ej. a través de la emisión de bonos o de nuevos préstamos o a través de la utilización del flujo de divisas de las inversiones directas desde el extranjero, se dejan con esto conscientemente de lado. Más bien deberían ser financiados tanto los intereses como las amortizaciones a través de un superávit de la balanza de comercio y de servicios. Ya que el pago de los intereses al extranjero figuraron como el mayor egreso en la balanza de servicios de Alemania, éste debería compensarse extensamente a través de la balanza comercial. Esta sobrecompensación surge a raíz de que también las amortizaciones, de otro modo consideradas como restituciones de importaciones de capital previamente recibido y por lo tanto

destinadas a figurar en el balance de capitales, deberían ser cubiertas por un superávit de la balanza comercial.

El acuerdo gubernamental de Febrero de 1953 reconoce explícitamente estos principios extraídos de la Conferencia Cumbre. Apuntando al informe final de la Conferencia Cumbre, se aclara ya en el párrafo 9 del preámbulo que “ el presente Acuerdo está impregnado de los principios y objetivos del informe citado” Este reconocimiento es aún más obvio en los artículos 9 y 34 del Acuerdo. El artículo 9 es una transcripción casi literal del citado párrafo 22 del informe de la conferencia:

Las transferencias por conceptos de intereses y amortizaciones deben ser tratados, en correspondencia con este acuerdo, como pagos de transacciones corrientes y contempladas como cualquier deuda en los acuerdos de comercio y/o de pagos bi o multilaterales entre la RFA y los países acreedores.

En el marco de acuerdos comerciales bilaterales los montos pagados en el marco del acuerdo deben por ende considerarse como importaciones efectuados por la RFA.

“Con esto se formó, según el punto de vista, una obligación o un derecho a una balanza comercial activa de Alemania frente a los correspondientes firmantes del tratado, el cual habría significado un derecho a un superávit en la cuenta corriente hasta el monto de los respectivos repagamientos (Kampffmeyer, 1987: 53)

Si se piensa esto hasta el final, resulta teóricamente que no existe sólo un derecho de Alemania a un superávit en su balanza comercial con respecto a los países acreedores tomados como grupo, sino que también con respecto a cada uno de los países acreedores en cuanto al monto en el servicio bilateral de la deuda.

Este derecho bilateral, si se presupone que en efecto existía, no fue ejercido como tal por Alemania. La República Federal tenía ya durante el inicio del pago del servicio de su deuda en 1953 un superávit global en su balanza comercial de más de 2 500 millones de marcos. Incluso sumando el saldo de su balanza comercial

con respecto a los 8 países acreedores más importantes (EE.UU., Inglaterra, Suiza, Francia, Holanda Suecia, Bélgica e Italia) pudo Alemania ya después del Acuerdo de Londres pagar el servicio vencido de la deuda por un monto de 567 / 765 miles de millones de marcos (V. Tabla 1). Con respecto a los Estados Unidos la balanza comercial alemana se mantuvo deficitaria hasta fines de los '60. Por esto mismo es digno de con-

sideración que este enorme déficit respecto al comercio con los EE.UU. pudo ser más que equilibrado a través del comercio con los países europeos. El comercio con los estos sin embargo, no le ganaron a Alemania dólares norteamericanos. Por eso el déficit alemán respecto a los norteamericanos se mantuvo problemático hasta la restitución completa de la convertibilidad en el año 1958.

Tabla 1
Saldo en la Balanza Comercial (SBC) y porcentaje en el comercio exterior (PCE) alemán según países acreedores

| R.F.A. frente a: | Mundo | Estados Unidos | | Aliados Uccidentales: EE.UU. Reino Unido, Francia | | 8 Países acreedores más importantes: Aliados Occidentales, Suiza, Holanda, Suecia, | | Servicio que pagar según Acuerdo de Londres |
|------------------|-------|----------------|-----------------|---|------------------------------|--|------------------------------|---|
| | | Mio. DM | Saldo Comercial | Saldo Comercial | Porcentaje del Comercio Ext. | Saldo Comercial | Porcentaje del Comercio Ext. | |
| 1952 | 708 | -1680 | 10,8% | -2052 | 28,1% | -492 | 61,9% | 567 |
| 1953 | 2496 | -720 | 9,0% | -1044 | 25,1% | 876 | 59,8% | 567 |
| 1954 | 2698 | -1001 | 8,4% | -761 | 17,7% | 2112 | 48,0% | 567 |
| 1955 | 1245 | -1591 | 9,6% | -1418 | 19,1% | 1328 | 49,1% | 567 |
| 1956 | 2897 | -1896 | 10,3% | -1184 | 20,0% | 2480 | 49,3% | 567 |
| 1957 | 4272 | -3132 | 12,0% | -2160 | 21,4% | 2220 | 50,5% | 567 |
| 1958 | 5868 | -1548 | 10,0% | -876 | 19,7% | 2580 | 48,7% | 565 |
| 1959 | 5364 | -792 | 10,8% | -552 | 22,6% | 2244 | 52,3% | 565 |
| 1960 | 5232 | -2256 | 10,7% | -1860 | 24,3% | 2736 | 53,4% | 565 |
| 1964 | 6084 | -3276 | 10,4% | -2196 | 25,9% | 3576 | 60,1% | 565 |
| 1968 | 18372 | 1992 | 10,9% | 5076 | 27,2% | 11124 | 62,2% | 565 |

La tabla 1 hace patente que Alemania logró un superávit permanente tanto en su comercio global como en el comercio con los países acreedores. Sería demasiado simplista el atribuir monocausalmente el superávit alemán únicamente a las regulaciones dispuestas en el Acuerdo de Londres. La infraestructura industrial así como un alto nivel de educación y capacitación en Alemania constituyeron excelentes condiciones para obtener una alta capacidad competitiva en el comercio exterior, aunque esto no permite soslayar las concesiones hechas por los acreedores en el Acuerdo de Londres. Aún con una alta competitividad, la economía alemana se hubiese desarrollado muchísimo menos si se hubiera topado con restricciones en su comercio con los países acreedores.

En relación a esto se debe citar un mecanismo posterior contemplado en el Acuerdo de Londres y que daba a Alemania el derecho a reiniciar las negociaciones en el caso que su superávit en la balanza comercial quede bajo las expectativas. Esta posibilidad es contemplada en el artículo 34, bajo "Consultas".

"En interés a una continua y efectiva implementación de este Acuerdo y para garantizar la satisfacción de todos los sectores comprometidos, se establece, independientemente de las obligaciones contraídas por Alemania, que :

(A) Las partes principales de este Acuerdo podrán solicitar el entrar en consultas siempre y cuando el gobierno de la República Federal

Alemana o el de alguno de los países acreedores que les corresponda una parte significativa de las deudas reconocidas en este Acuerdo, lo solicita. Todas las partes firmantes tienen el derecho a participar en las consultas; en caso de que participen, podrán incluir a representantes de los deudores o acreedores de sus respectivos países

(B) Si las consultas tratan de una situación en la cual Alemania considera afrontar dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones externas, se deberán considerar bajo todos los puntos de vista decisivos, como el de la política financiera, monetaria y económica que tengan que ver con su capacidad de transferencia. Aquí se considerará además que esta situación sería influenciada por condiciones internas y externas que impidan a Alemania a cumplir con las obligaciones y disposiciones fijadas en este Acuerdo así como en el Acuerdo sobre la ayuda económica de posguerra. En esto se deberán tomar en consideración las metas emanadas de la Conferencia sobre la Deuda Externa Alemana y sus principios, en los cuales Alemania concede destinar todas sus fuerzas en el cumplimiento de sus obligaciones. Según lo decidido por las partes en las consultaciones, se debería incluir además la asesoría de un organismo internacional idóneo u otra organización internacional. La correspondiente solicitud puede ser cursada por la República Federal Alemana o algún otro de las partes principales comprendidas en este Acuerdo”

Aquí también se encuentra otra vez una referencia a los principios del párrafo 21 del informe final de la Conferencia Principal y vuelve otra vez a ser reconocida que la capacidad de transferencia de Alemania “puede ser afectada tanto por condiciones internas como externas”. No se debe entender al Artículo 34 como una “cláusula de escape” que permitiría a Alemania suspender unilateralmente el servicio de su deuda en caso de que “a su parecer sean previsibles dificultades en el cumplimiento de sus compromisos con el extranjero”. El gobierno alemán podría sin embargo exigir según el Artículo 34, en caso de problemas en la transferencia, como sería un insuficiente superávit en su balanza de pagos frente a los acreedo-

res, el llamar a consulta. La sección (B) por su parte, debería de haber encontrado en las consultas un compromiso entre deudores y acreedores, aunque no comprometía jurídicamente a los gobiernos participantes.

El gobierno alemán había deseado para sí una regulación más clara en el texto del acuerdo original; quería efectivamente una “Cláusula de Escape” que le hubiese permitido suspender, en caso de un saldo insuficiente en su balanza comercial, sus obligaciones con el Acuerdo de Londres y le habilitara a llamar a nuevas negociaciones. Los acreedores sin embargo rechazaron tales concesiones explícitamente. Como compromiso se tomaron los principios del informe final en conjunto con la posibilidad de consultas bajo la forma del párrafo 9 del Preámbulo y al Artículo 34 del Acuerdo. El gobierno alemán se refiere al artículo 34 en su “Memorandum para el Acuerdo sobre la Deuda Externa Alemana” que fué enviado al Bundestag en 1953 junto con el proyecto de ley para la ratificación del Acuerdo de Londres como “un reconocimiento unánime de los representantes de 31 países que Alemania solamente tenga la obligación de cubrir sus compromisos de pago solamente desde un superávit en sus balances comerciales y de servicios.” (Denkschrift, 1953:158, cfr. Abs. 1991: 194).

Como consecuencia de la primera parte se podría resumir que el Acuerdo de Londres vincula constructiva y claramente a la administración de la deuda con la política comercial. Se reconoce la necesidad económica de que un país puede liberarse de su deuda sólo a través de un superávit en su balanza comercial. El Acuerdo no deja la menor duda de que se necesitan esfuerzos tanto de los acreedores como de los deudores. Los acreedores deben contribuir a que los deudores puedan cubrir el servicio de su deuda a través de un saldo positivo en la balanza comercial con ellos. Este déficit debe ser asumido por los acreedores como una concesión debida. El acuerdo de Londres mostró que tales cálculos político-económicos son una parte integral de una solución coherente y duradera al problema de la deuda. Aún más importante fue sin embargo que esa comprensión de la necesidad fue acompañada por una voluntad política de ambos lados de ponerla en práctica. La evolución de los flujos comerciales de Alemania en relación con sus acreedores es un impresionante testimonio de ello.

PARTE II

Enseñanzas para una reordenación actual del flujo comercial entre deudores y acreedores

La primera parte concluyó con la constatación de que una solución global del problema de la deuda debe llevar consigo medidas de prevención político-comerciales para hacer posible un superávit comercial duradero frente a los acreedores que permita salir del endeudamiento. A este reconocimiento se le llamará de ahora en adelante “Principio del superávit de la balanza comercial” o “Principio de Superávit”

En esta segunda parte se intentará traspasar este principio a la situación de 66 países endeudados en vías de desarrollo. En un primer paso se mostrará en qué medida los flujos comerciales actuales se desvían de este principio; ¿Cómo se muestran los saldos en las balanzas comerciales de estos 66 países?⁷

Como se verá, en la mayoría de los países deudores predominan saldos negativos con respecto a sus acreedores, lo que los empuja entonces a caer aún más en el endeudamiento.

¿Cómo puede ser superado este estado de cosas? Esta es la pregunta clave, la cual será tratada en la segunda sección.

Consideraciones metodológicas

Comencemos con un modelo de cálculo. Para utilizar el principio del superávit en la situación de los 66 deudores se debe conocer todas las balanzas comerciales bilaterales y todos los pagos para el servicio de la deuda. Los primeros están bien documentados en los informes anuales de la Direction of Trade Statistics de FMI (FMI, 1999), pero los segundos solo están disponibles de una manera insuficiente. La mayoría de los países acreedores se niegan tenazmente a dar a conocer regularmente los ingresos por el servicio de la deuda bilateral.

Los datos más nuevos de, por ejemplo, Alemania, se remiten a una consulta del parlamento al gobierno alemán en el año 1994. Hasta la fecha existe solamente un informe sistemático (EURODAD, 1996) sobre los pagos del servicio de la deuda bilateral. La lista comprende todos los pagos conocidos de la totalidad de los deudores a 19 acreedores, pero se investigan sólo los servi-

cios de la deuda a largo plazo de gobiernos (acreedores públicos) y termina en 1994. La lista de los 19 países se encuentra más abajo.

Pero ¿Qué pasa con el servicio de la deuda a largo plazo con los acreedores privados (sobre todo bancos, fondos de inversiones, fondos de pensiones) y con los pagos de deudas a corto plazo (menores a un año) ? Tampoco se consideran los servicios de la deuda con acreedores multilaterales tales como el FMI, el Banco Mundial y bancos de desarrollo regionales.

Si se quiere transponer el modelo de Londres se debe tener naturalmente en cuenta al servicio de la deuda que cae bajo otras categorías de deudas.

Cuando los pagos del servicio de la deuda son conocidos bajo la forma de agregados, no se reparten o sopean individualmente con cada país acreedor. De esta manera queda casi en una oscuridad completa quienes son los acreedores y como se reparten los servicios de la deuda.

Aparecen, sin embargo, aún más dificultades, tales como ¿Cómo, p.ej. deben ser considerados los deudores multilaterales? No pueden ser considerados como países acreedores y ya queda claro que no se puede contar con un superávit comercial con respecto al FMI o al Banco Mundial. Los déficits en la balanza comercial con los acreedores deberían ser tomados teóricamente como un servicio de la deuda con acreedores multilaterales, p.ej. escalonadamente según la parte que le quepa al FMI o al Banco Mundial.

De la misma manera es difícil ordenar correspondientemente los servicios de la deuda a acreedores privados. Muchos bancos comerciales y casas de inversiones occidentales desvían los pagos a través de filiales y subempresas en centros Off-Shore y en paraísos fiscales, aunque los servicios terminan por llegar a las casas centrales de los consorcios en Nueva York, Tokio, Londres o Frankfurt. Este servicio de la deuda debería hacer posible propiamente también un déficit comercial de los EE.UU. Gran Bretaña, Japón y Alemania.

Problemas semejantes se dan también en el servicio de la deuda a corto plazo.[CK1]

⁷Véase la Introducción para la justificación de los países elegidos

Ya que estos problemas no se pueden solucionar completamente, se deberá presentar un modelo tentativo, lleno de precauciones y que redunde siempre los cálculos en beneficio del lado del acreedor. No se considerarán la totalidad del servicio de la deuda de parte de acreedores privados y multilaterales y el pago de deudas a corto plazo. Se exigirá de los países acreedores únicamente que toleren en su conjunto un déficit de su balanza comercial que corresponde a los pagos recibidos en concepción de servicio de la deuda pública bilateral.

Como ilustración: La porción del servicio de la deuda de los 66 deudores a acreedores bilaterales en relación al servicio completo de su deuda está ubicado por debajo del 16 % en los años recientes (según el Banco Mundial, 1999).

El argumento central del Principio del Superávit es que los países deudores deben poder por sí mismos ganarse las divisas para servir a sus deudas. Hasta ahora se ha partido tácitamente de que las divisas pueden ser ganadas sólo a través de una balanza comercial favorable. Es claro que los países deudores tienen también otras entradas de divisas y por tanto la focalización en la balanza comercial necesita de una fundamentación suplementaria. El ingreso de divisas a través del flujo de créditos no pueden ser obviamente utilizados, según los criterios dados en la introducción, como financiación del servicio de la deuda, ya que estos sólo agudizan la situación de endeudamiento. Lo mismo vale para la entrada de inversiones directas, ya que tales afluencias acarrear posteriores transferencias de beneficios. Quedan por tanto sólo las otras categorías de las cuentas corrientes, a saber, la balanza de transferencias y la balanza de servicios.

No existe ninguna razón para no equiparar a la balanza de servicios con la balanza comercial. Los países deudores pueden también conseguir un superávit de divisas a través del comercio de servicios. Ya que los pagos de intereses aparecen como reembolso para la entrega de capital en la balanza comercial y por tanto como importaciones, pesan en la situación de la deuda

sobre la balanza de servicios

De los 66 países deudores, 55 exhiben un saldo negativo en su balanza de servicios (Cfr. Apéndice 2, columna 7). Si el servicio de la deuda debe ser pagado, como hasta ahora se ha supuesto, a través del superávit de la balanza comercial, entonces el saldo de la balanza de servicios deberá ser en efecto negativo, en igual proporción que los pagos de intereses. Sin embargo, para 49 de los 66 países, el déficit de la balanza de servicios supera el monto del pago de intereses; es decir, logran un déficit también en los otros servicios. (Cfr.

Columna 8)

Ninguno de los 10 países con una balanza de servicios positiva puede equilibrar su balanza de servicios deficitaria a través de los servicios.

Las balanzas de comercio y de servicios deberían ser consideradas de igual manera en el Principio de Superávit, pero lamentablemente no existen estadísticas internacionales que sincronicen el comercio de servicios bilaterales. Como se ha visto, por regla general, las balanzas de servicios gravan suplementariamente las cuentas corrientes de los países deudores en lugar de contrarrestar las balanzas comerciales deficitarias, lo que parece no permitir el considerar la balanza de servicios. De hecho su consideración haría patente, para la mayor parte de los países deudores, que están aún más lejos de un superávit con respecto a sus acreedores.

En el anexo 2 se muestra una exposición detallada de las balanzas de servicios.

Por ende sólo queda la balanza de transferencias como última categoría del ingreso de divisas: La balanza de transferencias contiene la salida y entrada de divisas sin que le corresponda una contrapartida concreta. Para los países deudores sobre todo incluye la ayuda para el desarrollo. Esto muestra ya claramente que la entrada de divisas a través de un superávit en la balanza de transacciones no es de ninguna manera comparable a un superávit en la balanza comercial ni deben ser cargadas a cuenta de ésta. Si se computara a la ayuda para el desarrollo como una entrada de divi-

sas regular de los deudores equiparables a su entrada de divisas a través del comercio exterior, la ayuda externa no sería más que una operación de contabilidad dentro de los gobiernos acreedores/donantes. La ayuda al desarrollo tiene, sin embargo, la intención de ser mucho más que meramente un “reciclaje” para el pago de los intereses y las amortizaciones. En segundo lugar, la ayuda al desarrollo no puede ser controlada por el país deudor ni en su monto ni en su evolución futura. Si se confía demasiado en ellas se constataría una dependencia suplementaria del país donador (normalmente también acreedor). En tercer lugar, las ayudas al desarrollo no son dineros a libre disposición, sino que están destinados a la financiación de proyectos. Existen con mucha frecuencia imposiciones del lado del donante, como por ejemplo que los dineros de la ayuda para el desarrollo sean empleados por lo menos en parte a importaciones del país donante. Las entradas de divisas a través de la ayuda al desarrollo y del comercio exterior no deben ser consideradas de ninguna manera, desde el punto de vista de las estrategias para el desarrollo, como comparables entre sí. Un superávit en la balanza comercial indica a un sector exportador eficiente que a menudo es un lugar de innovación tecnológica y que activa la investigación, el desarrollo y la formación. Por consiguiente, una balanza comercial positiva revela la existencia de un sector

económico activo y eficiente que puede aportar en conjunto con la economía interna una importante contribución para el desarrollo. La situación de la ayuda al desarrollo se muestra de una manera completamente diferente. Aquí se trata muchas veces más bien de pura alimentación que, ligada a condiciones político-económicas y a condiciones de entrega aporta muy poco al desarrollo de una dinámica económica. Ellas consiguen más bien reforzar la dependencia del país receptor, aún contra los deseos del país donante. Como conclusión se puede constatar que los deudores sólo pueden lograr un superávit con respecto a sus acreedores en los sectores del intercambio de mercaderías y servicios.

2. Los saldos de las balanzas bilaterales entre 66 países deudores y 99 países acreedores

En el acuerdo de Londres todos los acreedores fueron llamados a conceder al deudor un superávit comercial correspondiendo al servicio bilateral de la deuda. Como se vió en el caso de EU, también existieron excepciones a la regla

Antes de considerar a los acreedores individualmente, se debe probar primero si cada uno de los países deudores pueden cubrir su servicio de la deuda frente a los 19 acreedores en tanto grupo con el superávit vigente

Tabla 2:
Balanza Comercial Bilateral respecto al grupo de los 19 países acreedores

| | Saldo comercial frente a los 19 países acreedores | | Existe superavit comercial 1990-1994? | Reducción del servicio de la deuda, suponiendo que solamente debería efectuarse desde el superavit comercial 1990-1994)? | | | |
|--------------------------|---|-----------|---------------------------------------|--|-----|---------|------------|
| | 1990 | 1994 | | | | Monto | Porcentaje |
| Algeria | 1.550,7 | -6,9 | Si | | | | |
| Angola | 1.914,1 | 1.712,0 | Si | | | | |
| Argentina | 3.706,6 | -6.537,5 | No | 100 % | | | |
| Bangladesh | -370,2 | 675,2 | Si | | | 231,2 | 17,8% |
| Belize | -59,4 | -54,3 | No | 100 % | | | |
| Benin | -67,2 | -251,5 | No | 100 % | | | |
| Bolivia | 128,5 | -3,6 | No | 100 % | | | |
| Brazil | -4.881,0 | -16.907,3 | No | 100 % | | | |
| Burkina Faso | -228,7 | -151,1 | No | 100 % | | | |
| Burundi | -88,4 | -64,5 | No | 100 % | | | |
| Cameroon | 436,0 | 519,0 | Si | | 0 % | | |
| Central African Republic | -26,6 | -2,9 | No | 100 % | | | |
| Chad | -46,3 | -32,9 | No | 100 % | | | |
| Chile | 2.093,2 | 322,2 | Si | | 0 % | | |
| Colombia | 1.149,2 | -1.503,1 | Si | | 0 % | 2.012,2 | 99,3% |
| Congo, Rep. | 644,8 | 443,3 | Si | | 0 % | | |
| Cote d'Ivoire | 468,6 | 498,5 | Si | | 0 % | | |
| Dominica | -40,2 | -33,2 | No | 100 % | | | |
| Ecuador | 359,2 | 295,8 | Si | | 0 % | | |
| Ethiopia | -481,4 | -324,0 | No | | 0 % | | |
| Gabon | 1.290,3 | 1.346,5 | Si | | 0 % | | |
| Gambia, The | 31,0 | -95,3 | No | 100 % | | | |
| Ghana | -11,0 | -159,9 | No | 100 % | | | |
| Guinea | 19,2 | 5,0 | No | 100 % | | | |
| Guinea-Bissau | -71,9 | -35,7 | No | 100 % | | | |
| Guyana | 18,0 | 195,2 | Si | | 0 % | | |
| Haiti | -232,9 | -292,1 | No | 100 % | | | |
| Honduras | 78,2 | -140,9 | No | 100 % | | | |
| India | -3.739,9 | 1.267,5 | No | 100 % | | | |
| Indonesia | 3.645,8 | 3.919,0 | Si | | 0 % | | |
| Jamaica | -417,0 | -183,7 | No | 100 % | | | |
| Jordan | -1.326,5 | -1.633,0 | No | 100 % | | | |
| Kenya | -886,2 | -511,0 | No | 100 % | | | |
| Lao PDR | -26,0 | -12,0 | No | 100 % | | | |
| Madagascar | -44,1 | -22,5 | No | 100 % | | | |
| Malawi | 17,5 | 117,0 | Si | | 0 % | | |
| Malaysia | -3.548,7 | -8.171,1 | No | 100 % | | | |
| Mali | -213,0 | -172,7 | No | 100 % | | | |
| Mauritania | 63,1 | -0,7 | Si | | | 47,4 | 70,7% |
| Mauritius | 300,7 | 264,6 | Si | | 0 % | | |
| Morocco | -1.698,6 | -1.960,6 | No | 100 % | | | |

| | Saldo comercial frente a los 19 países acreedores | | Existe superavit comercial 1990-1994? | Reducción del servicio de la deuda, suponiendo que solamente debería efectuarse desde el superavit comercial 1990-1994)? | | | |
|--------------------------------|---|------------------|---------------------------------------|--|---------------|-------|------------|
| | 1990 | 1994 | | | | Monto | Porcentaje |
| Mozambique | -396,8 | -212,8 | No | 100 % | | | |
| Myanmar | -209,1 | -0,9 | No | 100 % | | | |
| Nicaragua | -49,6 | -82,6 | No | 100 % | | | |
| Niger | 17,6 | -72,8 | No | 100 % | | | |
| Nigeria | 6.166,5 | 5.700,1 | Si | | 0 % | | |
| Pakistan | -653,4 | -25,5 | No | 100 % | | | |
| Panama | -475,5 | -956,7 | No | 100 % | | | |
| Peru | 721,5 | -176,2 | Si | | 0 % | | |
| Philippines | -646,7 | -3.113,9 | No | 100 % | | | |
| Rwanda | -101,8 | -88,6 | No | 100 % | | | |
| Sao Tome and Principe | -28,8 | -43,0 | No | 100 % | | | |
| Senegal | -476,3 | -477,3 | No | 100 % | | | |
| Sierra Leone | 12,1 | 69,6 | Si | | | 29,9 | 89,0% |
| St. Vincent and the Grenadines | -41,4 | -63,8 | No | 100 % | | | |
| Syrian Arab Republic | 372,5 | -813,7 | No | 100 % | | | |
| Tanzania | -492,3 | -356,9 | No | 100 % | | | |
| Thailand | -5.351,4 | -7.507,9 | No | 100 % | | | |
| Togo | -255,5 | -108,9 | No | 100 % | | | |
| Tunisia | -1.678,2 | -1.632,7 | No | 100 % | | | |
| Uganda | -125,1 | 49,0 | No | 100 % | | | |
| Uruguay | 205,8 | -383,6 | No | 100 % | | | |
| Venezuela | 7.844,3 | 4.300,6 | Si | | 0 % | | |
| Vietnam | 61,9 | 399,6 | Si | | 0 % | | |
| Zambia | -360,4 | 97,4 | Si | | 0 % | | |
| Zimbabwe | 61,1 | 177,2 | No | 100 % | | | |
| Summe/Anzahl | 3.530,7 | -33.007,6 | 21 Si 45 No | 45 100 % | 17 0 % | | |

en su balanza comercial.

Esta pregunta puede ser respondida de una manera general con un "No" y, de manera más específica, con la tabla 2

45 de los países endeudados tuvieron un déficit en su balanza comercial con los 19 países acreedores entre 1990 y 1994. Si se hubiese aplicado el Principio del Superávit, podrían haber saldado el servicio de su deuda completamente durante el período 1990-1994. En el caso de otros tres países, el superávit de su balanza comercial fue más bajo que el pago del servicio de su deuda. En el caso de Bangladesh, Colombia, Mauritania y Sierra Leone, se habría podido reducir

claramente el pago de su servicio en las últimas dos columnas correspondientes. Sólo 17 de los 66 países pagaron el servicio de su deuda con el resultado positivo de su balanza comercial. Se debe tener en todo caso presente que aquí se trata únicamente de pagos efectivamente realizados para el servicio de la deuda bilateral. Si se tomara como base los servicios de la deuda bilateral vencida (los 17 países pagaron durante el período 1990-1993 en promedio únicamente el 65 % del servicio total de su deuda vencida) entonces se reduciría aún más la lista. Hay buenos fundamentos como para suponer que una considerable parte del déficit total en la balanza comercial (sin considera el

servicio de los intereses) se forman en el intercambio de servicios con los 19 países acreedores (p.ej. en los sectores de servicios de asesoramiento, finanzas, construcción y seguros). El saldo positivo en la balanza comercial de 10 de estos 17 países no alcanzan para equilibrar el déficit en la balanza de servicios más allá del servicio de los intereses.⁸

La balanza comercial de la totalidad de los 66 países

con respecto a los 19 países acreedores ascendió, dentro del período 1990-1994, a un promedio anual de aprox. -16 000 millones de dólares norteamericanos (Cfr. Tabla 3) En el mismo período se pagaron por concepto del servicio de la deuda un total anual de 10 500 millones de dólares. Si el servicio de la deuda debiese ser pagado con el superávit de la balanza comercial corriente, entonces los 19 países acreedores deberían

Tabla 3.

¿ Cuántos países habrían logrado un superávit en su balanza comercial (SBC) con cada país acreedor?

| Saldo Promedio anual (Mio. US-\$) | Para todos los 66 países deudores 1990-1994 | | | | |
|-----------------------------------|---|--------------------------------------|---------------|------------------|---|
| | Número de países deudores con superavit comercial | Servicio de deuda bilateral recibido | | Saldo comercial | Cuanto más hay que importar desde países deudores |
| Australia | 7 | 36,7 | 0,3% | -3.110,6 | 3.147,30 |
| Belgica-Luxemburgo | 30 | 74,7 | 0,7% | 128,6 | -53,90 |
| Dinamarca | 9 | 67,5 | 0,6% | -403,6 | 471,10 |
| Alemania | 22 | 1.594,4 | 15,2% | -6.941,3 | 8.535,70 |
| Finlandia | 10 | 8,9 | 0,1% | -811,7 | 820,60 |
| Francia | 17 | 814,4 | 7,8% | -3.730,5 | 4.544,90 |
| reino Unido | 24 | 479,3 | 4,6% | -23,6 | 502,90 |
| Italia | 21 | 199,4 | 1,9% | -425,6 | 625,00 |
| Japon | 12 | 4.017,7 | 38,2% | -13.172,9 | 17.190,60 |
| Canada | 21 | 342,8 | 3,3% | -1.331,3 | 1.674,10 |
| Países Bajos | 32 | 330,0 | 3,1% | 7.167,0 | -6.837,00 |
| Noruega | 15 | 15,5 | 0,1% | -238,1 | 253,60 |
| Austria | 7 | 71,8 | 0,7% | -496,8 | 568,60 |
| Portugal | 49 | 15,2 | 0,1% | 559,8 | -544,60 |
| Suecia | 10 | 49,9 | 0,5% | -1.857,3 | 1.907,20 |
| Suiza | 12 | 50,6 | 0,5% | -3.043,3 | 3.093,90 |
| España | 40 | 382,7 | 3,6% | 1.554,2 | -1.171,50 |
| Estados Unidos | 25 | 1.953,1 | 18,6% | 10.240,0 | -8.286,90 |
| G7 | 20 | 9401,2 | 89,5% | -15.385,3 | 24.786,50 |
| Total | | 10.504,7 | 100,0% | -15.937,2 | 26.441,90 |

⁸ Este déficit no es necesariamente en relación a los 19 países acreedores. Se trata más propiamente de un déficit de toda la prestación de servicios con todos los países.

de haber importado suplementariamente de los países acreedores mercaderías por un valor de alrededor de 26 000 millones de dólares.

Este estado de cosas no debería de haber cambiado mucho desde 1994. El déficit en la balanza comercial de todos los deudores nombrado arriba se ha aún elevado de 16 mil a 65 mil millones de dólares (Promedio 1995-1998)

La tabla 3 indica que los acreedores se pueden distinguir cualitativamente en relación al Principio del Superávit. Consideremos ahora la primera columna. Ahí se encuentra el número de deudores que pudieron obtener con respecto a acreedores singulares un superávit en su balanza comercial. Este número alcanza su valor más bajo en los 9 deudores de Australia y Austria respectivamente y su más alto en los 49 deudores de Portugal. La segunda y tercera columnas muestran claramente la desigual repartición del servicio de la deuda: más del 38 por ciento de los servicios bilaterales de la deuda 1990-1994 recayó en Japón. Los tres acreedores más importantes (Japón, EUA y Alemania) alcanzan juntos un 72 por ciento del servicio bilateral de la deuda.

La cuarta columna nos dá a conocer algo completamente sorprendente: los 66 deudores pudieron alcanzar en relación a algunos acreedores tales como Holanda, España o EE.UU. superávits sustanciales en su balanza comercial. En conexión con la primera columna se hace muy claro que no debe significar necesariamente un superávit para cada uno de los 66 países deudores, sino que algunos deudores compensan notoriamente los déficits bilaterales de otros. Una explicación detallada de las balanzas bilaterales para cada uno de los países acreedores se encuentra en el Apéndice 3.

A través de la columna 5 hace también claro que un superávit de la balanza comercial de los 66 países con respecto a Estados Unidos, España, Portugal, Bélgica/Luxemburgo y Holanda es, de hecho, suficientemente grande como para financiar el servicio efectivamente pagado de la deuda. A través de esto se muestra que la cantidad de importación necesaria para cumplir el Principio del Superávit es negativa. Estos países importan hoy ya lo suficiente del grupo de los 66 como totalidad. Esto no significa, por otro lado, que cada uno de los 66 países deudores logre un superávit con respecto a los tres países acreedores. En la práctica,

sin embargo, estos países tendrían por esto que importar más, ya que no parece deseable el limitar fuertemente el superávit en la balanza comercial de los respectivos países superavitarios.

Al otro extremo se encuentran Japón, Alemania, Francia, Canadá, Suecia, Australia y Suiza. Cada uno de estos países debería importar bienes y servicios en valor de al menos 1000 millones de US-dólares, para cumplir con el criterio del superávit en la balanza comercial. Estos siete países mantienen un superávit combinado frente a los 66 países deudores de 40 mil millones de US-dólares. Se agregan a este grupo seis países más, quienes deberían importar bienes y servicios hasta un valor de mil millones de US-dólares. Japón y Alemania son los dos países que se encuentran más alejados del "criterio de la balanza comercial activa" con superávits de 17 mil millones US-\$ y 8.5 mil millones US-\$ respectivamente. Lamentablemente la República Federal de Alemania no se siente llamada a tratar a sus acreedores con el mismo nivel de justicia que ella misma recibió a través del Acuerdo de Londres.

3. ¿Cómo se vería una nueva administración de la deuda respecto de un déficit nefativo crónico de los deudores?

La totalidad de la primera parte de este estudio gira alrededor de la consideración económica de que una superación exitosa de una situación de endeudamiento debe hacer posible al deudor un saldo positivo en su balanza comercial. Si esto se hace imposible, entonces el deudor queda ligado a una permanente crisis de endeudamiento. La única vía de salida en estos casos es una drástica condonación de las deudas, ya que el deudor no puede siquiera hacer frente a un mínimo pago del servicio.

Si no se quiere que la condonación sea la única opción, deudores y acreedores deberán desarrollar juntos estrategias a fin de que el deudor pueda alcanzar a largo plazo un superávit de su balanza comercial. La contribución de los acreedores es primariamente dar libre acceso de los deudores a sus mercados. Esto implica que los acreedores deben eliminar barreras tarifarias y no tarifarias al comercio, por sobre todo en los sectores clave para los deudores como el textil y el agrario. Esto significa también que los acreedores apoyan activamente a los deudores en el acceso formal

a sus mercados, para los cuales existe una multitud de posibilidades. Muchas veces pasa que sólo unos pocos consorcios dominan, por ejemplo, la distribución de alimentos en los países acreedores y por esto aún en el caso de una apertura formal completa de las fronteras no quedan casi posibilidades de parte de los deudores de entrar en el mercado de los acreedores. Una política competitiva activa de parte de los gobiernos de los países acreedores puede ayudar a superar esas dificultades, aunque a menudo es también deseable un apoyo técnico y asesoría práctica. ¿Quién conoce mejor el mercado del país acreedor que él mismo? Los expertos del país acreedor pueden en esto brindar una invaluable ayuda en la asesoría de marketing. Esto es sólo un ejemplo de la amplia paleta de opciones políticas de que disponen los países acreedores. De seguro que todo esto es trabajoso y costoso, pero a menudo estaría en el lugar la ayuda para el desarrollo. Que nada de esto a sucedido hasta ahora tiene que ver básicamente con que los países acreedores intentan con todos sus medios de proteger a sus mercados textiles y agrícolas y que les falta la necesaria voluntad política para hacer las concesiones necesarias.

Al lado de la promoción de las importaciones, los países acreedores podrían ir desmontando sus subvenciones. La Unión Europea ha destruído muchos mercados locales de los países deudores a través de una exportación "dumping" agresiva de la sobreproducción europea, tales como cereales, tomate o carne. Tan pronto como los mercados son destruídos, se instala una nueva dependencia de importaciones desde los países acreedores; tal dependencia de importaciones que serían propiamente evitables, sobrecargan aún más la ya precaria balanza comercial entre acreedores y deudores.

La arriba citada promoción de importaciones desde los países deudores debe dirigirse, sin embargo, a una alteración sistemática de la paleta de productos de exportación de los deudores. Si, como hasta ahora, la escalación arancelaria se focaliza en productos elaborados y así los países endeudados no tienen alternativas a especializarse en exportar materias primas, en el futuro debería ser invertida. Los países deudores deberían poder aumentar el valor de sus productos para hacerse de una mayor parte de la cadena del valor agregado. Para ello necesita de una apertura de los mercados de los países acreedores, pero también su

apoyo para que este valor pueda ser alcanzado tecnológicamente. Hoy por hoy, es una completa excepción el que los países acreedores elaboren estrategias integrativas que a la vez abren los mercados y apoyen a los deudores en los aspectos tecnológicos necesarios dentro de esa apertura.

Si tal estrategia ayudara a los países deudores para aumentar el grado de elaboración de sus productos en su desarrollo industrial, podrían ellos finalmente retirarse de la exportación de las meras materias primas. Esto ayudaría incluso a los deudores más pobres, pues habría menos presión en la competencia para la exportación de sus bienes primarios y que esto estabilizaría o incluso aumentaría los precios de las materias primas. Este proceso podría ser apoyado con fondos específicos de estabilización para los precios de las materias primas. A los deudores les debería al mismo tiempo ser permitido, de una manera mucho más efectiva que hasta ahora, el limitar las importaciones del mucho más desarrollado país a través de un cálculo de estrategias de desarrollo (p.ej. estrategias de política aduanera para proteger las "infant industries", etc.)

En ambos procesos se exigiría lo contrario de lo que imponen los países acreedores a través de la política de adaptación estructural, ya que una política de liberalización y exportación a todo precio como la de hoy no debería existir más en el futuro. La política comercial debería incluir mucho más espacio de juego para el desarrollo económico y social, tomándose mucho más en consideración los aspectos sociales y ecológicos. Todo esto no debe hacer olvidar que también con tales reformas en las posibilidades de exportación de los países deudores habrán deudores que no conseguirán aún así servir a su deuda. Si deudores y acreedores no logran forjar a largo plazo, a través de una planificación estratégica conjunta (p.ej. con la promesa de los acreedores de comprar algunos productos en un futuro determinado) el logro un superávit duradero en la balanza comercial, entonces el país deudor puede ser considerado como insolvente y sin perspectivas. En ese caso se debe pensar en una condonación completa de la deuda, ya que para un deudor así no se puede esperar que sea capaz de lograr por sí mismo de recaudar lo necesario para el servicio de su deuda.

El abandono de las subvenciones abiertas o escondidas a las exportaciones por el acreedor y la apertura de

sus mercados internos es en último caso la expresión de una fundamental alteración en la manera de pensar que los acreedores necesitan urgentemente hacen: los acreedores deberían terminar de querer extender su posición de acreedores ya que en ese mismo momento logran más bien deudores. Deben desprenderse de la idea de querer ser acreedores para así no condenar a los otros a ser eternamente deudores.

Para terminar quedan aún dos recomendaciones que hacer.

Hemos aprendido de la experiencia histórica que desde un determinado monto de endeudamiento puede volverse una base para un siempre creciente endeudamiento. Si no se logra siquiera recaudar lo necesario para pagar, se caerá rápidamente a un espiral de endeudamiento sin salida de intereses e intereses de intereses. El saber que las deudas sólo pueden ser disminuídas a través de un superávit de su balanza comercial podría justificar la consideración que para el reendeudamiento se establecen límites objetivos en el derecho internacional. De esta manera se podrían limitar la posición neta del deudor en la suma de las exportaciones e importaciones y de esta manera contrarrestar la tendencia hacia la polarización entre acreedores y deudores. Esto debería ser al revés por supuesto igualmente válido para el acreedor. La renuncia a una posición de acreedor neto a más de la suma de las exportaciones e importaciones no debería estar permitido para nadie. Una recomendación parecida fue hecha por el gobierno británico ya en 1944 durante las negociaciones de Bretton Woods para el sistema económico mundial de la posguerra. Para el entonces jefe de negociaciones británico John Maynard Keynes, la limitación de la posición de los acreedores netos y la posición del deudor ocupaban un punto central para un ordenamiento estable de la economía mundial. (Cfr. Keynes, 1980:118ff.)

La segunda sugerencia práctica sería que el futuro servicio de la deuda se pague únicamente en la moneda del país deudor. Esta sería probablemente la manera más simple y elegante de obligar a los países acreedores a proveerse de mercaderías del país deudor y asegurar de esta manera un saldo positivo en la balanza comercial del deudor. Con el servicio de la deuda en su moneda nacional, que a menudo fuera del país deudor es sólo papel viejo, obligaría prácticamente a los acree-

dores a no tener otra alternativa que cambiarlas contra mercaderías, o sea: con importaciones. Con esto los deudores podrían incluso financiar importaciones para las que hasta entonces necesitaron pagar en divisas, pero con el resultado de que esto obligaría a un superávit en el monto del pago del servicio de la deuda. Para asegurar la limpieza de este proceso se deberían naturalmente indexar los pagos del servicio de la deuda en la moneda nacional para que el país acreedor esté protegido contra pérdidas por la inflación. Sin esta condición sería muy tentador para el país deudor el simplemente inflacionar su endeudamiento y pagar el monto del servicio de su deuda con una nueva y rápida emisión. Si se mantienen sin embargo las condiciones de estabilidad, esta podría servir por su lado para fortificar la confiabilidad de la moneda nacional e incluso podría, a un largo plazo, abrir posibilidades para endeudarse en la moneda nacional. Si el país deudor ha logrado el importante paso de endeudarse con el extranjero en su propia moneda, entonces se podrán renunciar sin problemas al Principio del Superávit de la balanza comercial, ya que un país endeudado exteriormente en su propia moneda no podrá jamás tener un problema de transferencias.

Bibliografía:

- Abs, Hermann J. (1959): Das Londoner Schuldenabkommen, in: Zeitfragen der Geld- und Wirtschaftspolitik, Frankfurt am Main.
- Abs, Hermann J. (1991): Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommens, Mainz.
- Bank Deutscher Länder (1993): Geschäftsbericht 1992, Frankfurt am Main.
- Denkschrift zu dem Abkommen über deutsche Auslandsschulden (1953), Anlage 1d der Bundestagsdrucksache 4260, Bonn.
- Deutsche Auslandsschulden (1951): Dokumente zu den internationalen Verhandlungen Oktober 1960 bis Juli 1951, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem Bundesministerium für den Marschallplan, Hameln.
- Erlaßjahr 2000 (1998): Aktionshandbuch, Siegburg.
- EURODAD (1996): World Credit Tables. Creditors' Claims on Debtors Exposed, Brüssel.

Gurski, Hans (1955): Das Abkommen über deutsche Auslandschulden und seine Durchführungsbestimmungen. Kommentar, 2. Aufl., Köln.

Hersel, Philipp (1998): The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt: Lessons for the HIPC-Initiative, in: EURODAD: Taking Stock of Debt. Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty, Brüssel.

IMF (1999): Direction of Trade Statistics, Washington DC.

Kampffmeyer, Thomas (1987): Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege, Berlin: DIE.

Keynes, John Maynard (1980): Activities 1940-1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union, in: The collected writings of John Maynard Keynes, Vol. XXV, London/Cambridge: Macmillan/Cambridge University Press.

UNCTAD (1998): Handbook of international trade and development statistics 1997/1998, New York/Genf.

World Bank (1999): Global Development Finance 1999, Washington DC.

APÉNDICE 1

Extractos del Acuerdo de Londres

Extracto del Preámbulo del Acuerdo de Londres. Párrafos 8 y 9

“El gobierno de la República Federal de Alemania, por una parte, y los gobiernos de (lista de los 20 países acreedores) por otra, considerando

que ha tenido lugar una conferencia desde el 28 de febrero de 1952 hasta el 8 de Agosto de 1952 internacional sobre la deuda externa alemana en la cual tomaron parte tanto los representantes de los gobiernos interesados como los representantes de los intereses de los acreedores y los deudores

que estos representantes entregaron concitadamente recomendaciones para las condiciones y la manera de proceder de las regulaciones (cuya formulación se encuentra en los Apéndices I-VI de este Acuerdo)

que estas recomendaciones se han incluido en el Informe de la Conferencia para la Deuda Externa Alemana (que se encuentra en el Apéndice B de este Acuerdo)

que este Acuerdo está en consonancia con los principios y metas del citado informe,

se acuerda lo siguiente:

Artículo 9 del Acuerdo de Londres

“Las transferencias por concepto de intereses y amortizaciones deben ser tratadas, en correspondencia con este Acuerdo, como pagos de transacciones corrientes y acordadas como cualquier deuda contemplada en los acuerdos de comercio y/o pagos bi o multinacionales entre la RFA y los países acreedores”

Artículo 34 del Acuerdo de Londres

“En interés de que la aplicación efectiva y duradera de este Acuerdo y sus disposiciones sea satisfactoria para todas las partes y sin perjuicio de las obligaciones asumidas por Alemania, se promulga lo siguiente:

a) Las partes principales de este Acuerdo podrán solicitar el entrar en consultas cuando el gobierno de la República Federal Alemana o el de alguno de los países acreedores que les corresponda una parte significativa de las deudas reconocidas en este Acuerdo. Todas las partes firmantes tienen el derecho a participar en las consultas; en caso de que participen, podrán llamar a representantes de los deudores o acreedores de sus respectivos países

Si las consultas tratan de una situación en la cual Alemania considera afrontar dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones externas, se deberán considerar bajo todos los puntos de vista decisivos, como el de la política financiera, monetaria y económica que tengan que ver con su capacidad de transferencia. Aquí se considerarán además como esta situación sería influenciada por condiciones internas y externas que impidan a Alemania a cumplir con las obligaciones y disposiciones fijadas en este acuerdo así como en el

Acuerdo sobre la ayuda económica de posguerra. En esto se deberá tomar en consideración las metas emanadas de la Conferencia sobre la Deuda Externa Alemana y sus principios, en los cuales Alemania concede destinar todas sus fuerzas en el cumplimiento de sus obligaciones. Según lo decidido por las partes en las consultaciones, se debería incluir además la asesoría de un organismo internacional idóneo u otra organización internacional. La correspondiente solicitud puede ser cursada por la República Federal Alemana o algún otro de las partes principales comprendidas en este Acuerdo”

Extractos del informe final de la Conferencia sobre la Deuda Externa Alemana
Párrafos 11 (b), 21 y 22 (Apéndice B del Acuerdo de Londres)

“La Conferencia parte de la base de las siguientes constataciones, principios y objetivos

(b) El Plan debe

(i) considerar la situación general de la República Federal Alemana así como las consecuencias territoriales en la limitación de su jurisdicción. No se deberá desequilibrar a la economía alemana a través de efectos indeseados en la situación financiera interna ni recurrir a gravar las fuentes de divisas alemanas presentes o futuras ni tampoco que deba acarrear de parte de los tres países firmantes ninguna carga suplementaria de consideración .

(ii) prever una adecuada regulación general y que considere una equitativa y eficiente negociación para todos los intereses en juego

21. La Conferencia reconoció el principio de que las Transferencias previstas según el plan de regulación presuponen el mantenimiento y desarrollo de una determinada balanza de pagos en la cual estos y otros pagos para transacciones actuales deberán ser cubiertos por el ingreso de divisas a través de las exportaciones y transacciones no visibles, de tal manera que se evite poner en peligro a las reservas monetarias. En esto se debe considerar también la aún no reestablecida convertibilidad de la moneda. La conferencia ha reconocido que el desarrollo y mantenimiento de esta situación en la balanza de pagos podría ser facilitada a través de un trabajo de cooperación internacional en el sentido de una política comercial liberal, en una ampliación del comercio mundial y el reestablecimiento de la libre convertibilidad de la moneda. La conferencia recomienda que todos los participantes deberían asumir las consecuencias que traen estos principios

22. Las transferencias por conceptos de interes y amortizaciones que sean debidos a consecuencia del plan de regulación deberán ser tratados como pagos para las transacciones actuales y acordadas como cualquier deuda contemplada en los acuerdos de comercio y/o de pagos entre la RFA y alguno de los países acreedores, independientemente de si se trata de un acuerdo

entre dos o más partes.

APÉNDICE 2:

Balanza comercial de bienes y servicios

**ANHANG 2:
WARENHANDEL UND DIENSTLEISTUNGSBILANZEN**