

ÉTICA Y DEUDA: UNA VISIÓN DESDE EL LADO DE LOS DEUDORES INTERNACIONALES¹

Dr. Oscar Ugarteche
Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional Autónoma de México

Las cuestiones éticas relacionadas con la deuda de los países en desarrollo se vienen planteando desde la década del '80. Ahora que la deuda interna ha registrado un aumento sustancial y que Noruega ha cancelado las deudas contraídas por ocho países a través de su programa de cooperación bilateral, es tiempo de evaluar algunos elementos acerca de lo que puede salir mal dentro del proceso de otorgamiento y toma de préstamos y especialmente, cómo pueden ser abordados en el futuro. La responsabilidad compartida fue invocada en el año 1983 en la conferencia de la Organización de Estados Americanos celebrada sobre este tema en Caracas. La frase se convirtió en una especie de etiqueta en un frasco vacío ya que se adjudicó toda la responsabilidad a los prestatarios por cuestiones que tenían que ver con shocks exógenos. En esta presentación quisiera proponer dos mecanismos concretos para evitar una gestión crediticia injusta y poco ética y propiciar un cambio dentro de la arquitectura financiera: específicamente, auditorías de préstamos internacionales, y una auténtica distribución de gastos y lo que es más importante una discusión sobre un nuevo código financiero internacional.

Durante la década del '70, las principales economías cayeron en una profunda recesión a medida que las monedas internacionales encontraban sus nuevos niveles y las economías más grandes absorbían el *shock* del fin del sistema de paridades fijas. Esto dio lugar a una ola de préstamos. La existencia de una mayor liquidez internacional afectó las tasas de interés y estas a su vez afectaron a los prestatarios soberanos quienes advirtieron

¹ Documento presentado durante la Sexta Conferencia Interregional en Gestión de Deuda de la UNCTAD, Ginebra, 19-21 de noviembre de 2007

que podían pedir préstamos gratuitamente y comprar el tipo de proyectos “llave en mano” que pensaban que necesitaban para el desarrollo. El estado desarrollista estaba en pleno florecimiento y los críticos observaban que las políticas de industrialización conducían a un embotellamiento de la balanza de pagos al tiempo que la integración industrial hacia atrás no llegaba a registrarse. Por lo menos no se registraba en América Latina. Los países asiáticos recién habían comenzado a sustituir exportaciones y en este proceso no utilizaban cantidades sustanciales de préstamos externos, con excepción de Corea del Sur. Más bien presentaban altos índices de ahorro interno, los cuales no se observaban ni en América Latina ni en África.

1. Definiciones de tasas de interés

En la década del '70 la tasa de inflación de Estados Unidos era muy alta y sobrevino el estancamiento. A este fenómeno se lo conoció con el nombre de “estanflación” y si bien se redujeron las tasas de interés para lograr una recuperación de la economía, los consumidores e inversores no hicieron un uso significativo de ello. En su lugar, los prestatarios extranjeros siguieron contrayendo préstamos casi gratuitos hasta que a finales de la década del '70, el presidente de la Reserva Federal, Volcker, decidió aplicar una política monetaria rigurosa para bajar la inflación y de hecho lo hizo. Inmediatamente después, en diciembre de 1980 resultó electo Ronald Reagan y en enero de 1981 este anunció la “Reaganomía”, básicamente una política fiscal laxa con reducciones tributarias e incrementos en el gasto del gobierno. La combinación de ambas condujo instantáneamente a que se dispararan las tasas de interés, las cuales pasaron de un 1,7% al 8,6% en términos reales. Este fue el nivel más alto que hayan alcanzado jamás las tasas de interés en términos reales. Nadie, ni de la Reserva Federal ni del Tesoro, osó mirar por el espejo retrovisor para ver si esta maniobra afectaba a otros países. Las consecuencias quedaron inmediatamente a la vista cuando México cayó en cesación de pagos y luego lo siguieron muchos otros países.

En una circunstancia similar aunque de menor importancia inicialmente, el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos durante el período 2005-2007 derivó en un

paquete de rescate para deudores con deudas hipotecarias de más de 417.000 dólares. Sin embargo, a nivel internacional no se concibió nada por el estilo. Peor aún, el argumento esgrimido fue que la crisis de la deuda era el resultado de la corrupción, la mala administración y las políticas poco sólidas. No se dijo ni una palabra acerca de las tasas de interés internacionales ni del efecto de los *shocks* externos sobre los países en desarrollo.

Claramente, se exportó un problema interno de Estados Unidos – estancamiento y alto nivel de inflación – mediante altas tasas de interés derivadas de la combinación de las políticas anteriormente mencionadas. Teniendo en cuenta este origen, se debería haber asumido algún tipo de responsabilidad compartida, pero no fue así. Al menos no lo fue en los casos en que una distribución de la carga hubiera hecho perder dinero a los acreedores.

La cuestión en materia de crédito bancario y formación de tasas de interés es la siguiente: si una tasa de interés se define como la tasa de interés preferencial más la prima de riesgo, y las cosas salen mal, ¿no debería el acreedor compartir la carga? ¿Acaso no es esta la finalidad de la prima? O se orienta acaso a una búsqueda de rentas, donde las mayores rentas son pagadas por los países más pobres y el acreedor siempre queda libre de todo riesgo. Esta es una cuestión a ser tratada para poder entender - desde el punto de vista del acreedor - las quejas motivadas por el proceso de gestión de la deuda en el caso de los deudores soberanos.

2. Otra vez las tasas de interés: Tasas Internas de Rentabilidad

Cuando se evalúan los proyectos, un sistema consiste en calcular la tasa interna de rentabilidad. Esto se realiza utilizando la tasa de interés probable durante la vida del proyecto. Cuando la realidad resulta ser diferente y el costo de capital se dispara muy por encima de la tasa de interés estimada, estos proyectos se vuelven poco lucrativos. Las variaciones de las tasas de interés son exógenas a la empresa o al gobierno que contrajo la deuda pero los efectos son padecidos directamente por el comprador. Esta debería ser una segunda razón para compartir la carga. Sin embargo, no se registró ninguna distribución de la carga en el momento en que esta fue necesaria: es decir, cuando tuvieron lugar los

aumentos significativos en las tasas de interés, alcanzando los niveles más altos de toda la historia. Esto generó dificultades en las poblaciones de aquellos países cuyos gobiernos habían contraído préstamos holgadamente a tasas de interés de aproximadamente 0.

3. Los préstamos

Los préstamos bilaterales tienen un interés creado: promover las exportaciones de los países que generan las garantías de crédito a las exportaciones. En este sentido, podrían considerarse como un subsidio encubierto a la exportación. Durante la década del '70 y ante el estancamiento que siguió a la suba del precio del petróleo en el mundo desarrollado, se registró una fiebre de préstamos bilaterales relacionados ya sea con proyectos del tipo “llave en mano” o productos militares a ambos lados del espectro ideológico. Los países desarrollados promovieron la exportación de tecnología que iba mayormente camino a quedar obsoleta al tiempo que se procesaba un cambio tecnológico. Los prestatarios oficiales compraron tecnología a tasas de interés de cero o casi cero, con la intención de poder liquidar tales préstamos con las ganancias obtenidas por dichas industrias.

Durante la década del '80 se tornó evidente que parte de la tecnología comprada con estos préstamos no servía para nada. La planta de energía nuclear de Bataan, en Filipinas, se pensaba que iba a costar 300 millones de dólares y terminó costando 2.500 millones de dólares. La explicación que se difundió fue que Marcos era corrupto y se había quedado con dinero. Todos podemos estar de acuerdo con esto ya que hay pruebas de que Marcos era corrupto. ¿Se llevó él los 2.500 millones de dólares o había préstamos relacionados con la venta de servicios de ingeniería del establecimiento nuclear y por otro lado préstamos relacionados con la propia planta? También había préstamos relacionados con la supervisión de la planta nuclear ya que esta debía estar certificada por la Comisión de Energía Atómica de Estados Unidos y el Organismo Internacional de Energía Atómica previo a entrar en funcionamiento. Sin embargo, resultó ser que se produjo una rajadura en la pared y el reactor no pudo entrar nunca en funcionamiento. ¡Había sido construido sobre terreno sísmico! No había garantía de reembolso de dinero en caso de mal funcionamiento (o no funcionamiento). El gobierno filipino presentó el caso ante un tribunal de los Estados

Unidos y perdió. La población de ese país está pagando por un bien carísimo que no sirve para nada.

Preguntas: ¿Cómo pudo pasar esto? ¿Nadie fue responsable? Digamos que Marcos se encontraba en pleno conocimiento de que la planta no servía, ¿no son acaso los ingenieros y prestamistas responsables por esto? ¿No tendrían que haber sabido que estaban trabajando sobre terreno sísmico? O ¿es que el grupo de empresas, Bechtel y Westinghouse y otras involucradas, solo buscaban hacer dinero a cualquier precio a sabiendas de que esto iba a suceder?

También en el año 1974, el gobierno de Bolivia encabezado por el General Banzer compró una gran fundidora metalúrgica para el proyecto que buscaba convertir a Bolivia en el principal exportador de estaño del mundo. Cuando la planta llegó a Bolivia, si bien todos los estudios habían sido realizados para emplazarla en un determinado lugar, alguien decidió que era mejor reubicarla en otro sitio. Este otro emplazamiento se encontraba a más de 4.000 metros de altura. ¿Qué puede llegar a fundir una fundidora a esa altura? También resultó ser que estaba sobredimensionada. Preguntas: ¿los ingenieros alemanes que estuvieron de acuerdo con el cambio de emplazamiento no se dieron cuenta lo que significaba ese cambio? ¿Acaso no percibieron los asesores del proyecto que un cambio de ese tipo habría de perjudicar al proyecto? ¿Nadie se dio cuenta de que en cualquier caso se lo había sobredimensionado? En ese entonces se dijo que el General Banzer estaba haciendo dinero. Podemos admitirlo. Sin embargo, las que obtuvieron ganancias a pesar del hecho de que el proyecto no funcionó adecuadamente y que Bolivia enfrentó muchos problemas, fueron las empresas de ingeniería y las empresas asesoras con el apoyo de Hermes de Alemania y la financiación de KFW. Hermes se aseguró las ganancias con el productor de la planta y los bolivianos le deben dinero hasta el día de hoy. Esto probablemente se ha visto atenuado en la actualidad mediante los dos programas HIPC que se han aplicado al país.

La Campaña de Exportación Naviera de Noruega promovida a inicios de la década del '80 constituye otro ejemplo al respecto. Los barcos se vendieron ya fuera que pudieran

navegar o no de acuerdo con las condiciones de navegación del lugar al que iban a ser destinados. Finalmente, luego de un informe elaborado por Noruega en 1988 acerca de los problemas enfrentados por estos buques y del estudio realizado por la SLUG/Jubileo Ecuador acerca del caso ecuatoriano, el gobierno de Noruega decidió cancelar dichas deudas.

A nivel de bancos se registran los mismos casos. La compra de los buques *Mantaro* y *Pachitea* por parte de la Compañía Peruana de Vapores en 1982 a una empresa panameña que los había adquirido de una empresa italiana se convirtió en un préstamo a largo plazo en 1983 mediante un acuerdo de reestructuración, si bien los barcos nunca llegaron a navegar. Uno se hundió y el otro se está oxidando en el puerto peruano de Callao mientras los socios de la empresa panameña andan sueltos. Se trata del vendedor para los italianos y los compradores para la Compañía Peruana de Vapores quienes se asociaron en la empresa panameña y sabían que esos buques no navegaban en el Océano Pacífico y tenían una falla estructural. La deuda se convirtió al 45% en Bonos Brady que ahora son otros bonos.

Por último, a nivel de la banca multilateral, Cheryl Payer escribió un estudio en los '80 acerca de los proyectos financiados por el Banco Mundial desde la década del '60 y en general parecían ser desastrosos y algunos afectaban adversamente a la población. Proyectos como los de represas y centrales hidroeléctricas han sido altamente perjudiciales para la población y el medio ambiente y sin embargo las deudas generadas siguen allí o han sido reconvertidas en préstamos de ajuste estructural que extienden los períodos de reembolso mientras se liquidan los préstamos originales.

Sin dudas, la calidad de los préstamos puede llegar a ser mala con tal que el público no se percate de lo que está sucediendo. Hasta ahora el único caso en donde hubo una cancelación del préstamo debido al reconocimiento por parte del acreedor de una mala práctica crediticia es el del gobierno de Noruega. No existe ninguna duda de que fueron los navieros noruegos los que se beneficiaron con la mencionada campaña. No existe ninguna duda de que sin la campaña de SLUG/Jubileo no se habría tomado esa decisión.

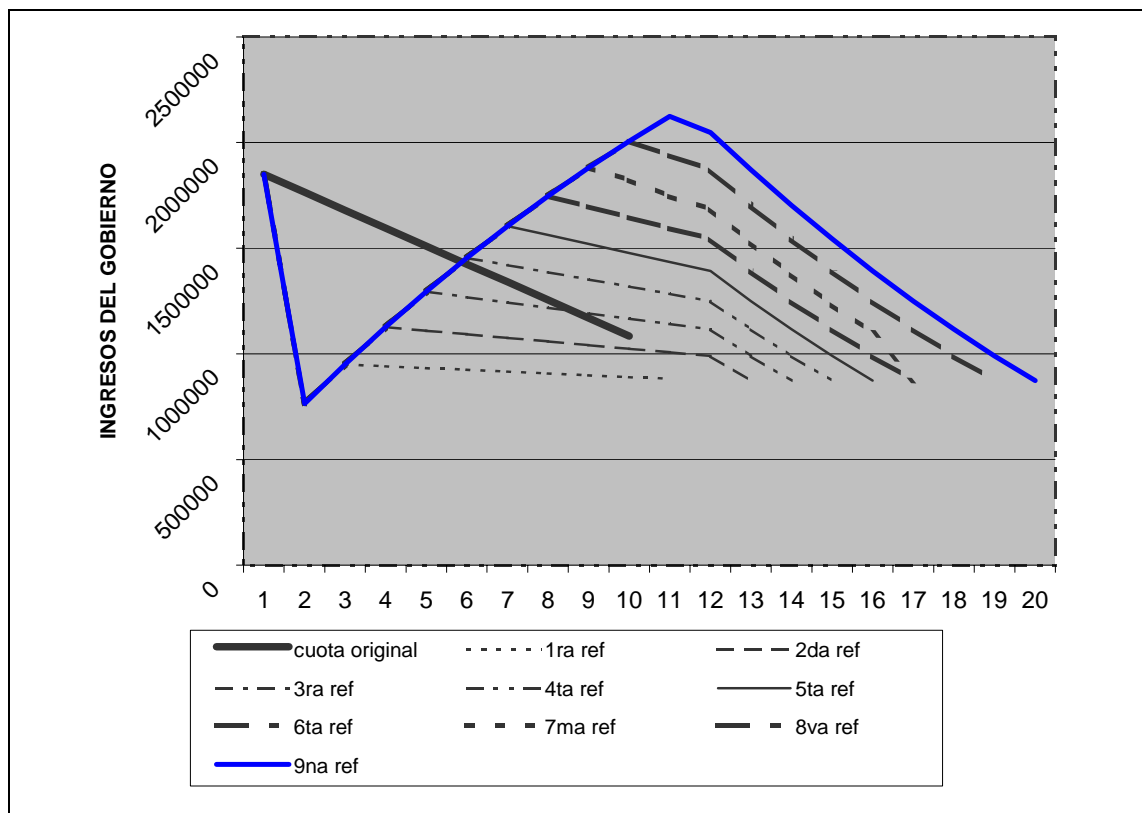
Estos son todos préstamos legales aunque ilegítimos. Más que de corrupción se trata de casos de “rentismo”, de facilitación de ganancias por parte del Estado para sus empresas nacionales a costa del gobierno deudor que compró los productos. En cierta forma podrían considerarse un fraude por simplemente no hacer lo que estaban destinados a hacer. Pero el cliente no se los puede devolver al vendedor.

4. El viejo estilo de reprogramación de la deuda: el efecto escalera

El sacudón de las tasas de interés a inicios de la década del '80 condujo a un proceso de reprogramación de la deuda que fue perverso. El capital anual impago se extendió a un período de reembolso de diez años sobre la base de un proceso anual de negociación de la deuda sumado al servicio de la deuda programado para el monto de deuda restante. Dado que lo anterior se implementó cada año desde 1982 hasta 1990 que se aplicó el Plan Brady, el efecto se parece a una escalera cuando se intenta graficarlo.

En el gráfico 1 vemos una línea gruesa negra que representa el programa de reembolso original. Luego se observa una línea fina punteada en la parte inferior que representa el programa de reembolso de deuda con posterioridad a la primera ronda de negociaciones; siendo cada ronda un escalón más alto. Para la tercera ronda, el costo para el prestatario queda igual y ya no importa reprogramar la deuda. De ahí en más, a partir de la ronda cuatro en adelante se convierte en una carga cada vez mayor. Esto se da como consecuencia de la reprogramación anual de pagos que se llevó a cabo año tras año durante la década del '80. Se trata de un ejercicio hipotético. El resultado mostrado es que el programa de reembolso se fue volviendo cada vez más empinado en términos de pagos anuales totales. Así fue como la deuda se pagó en su totalidad en los '80 y al final el monto adeudado equivalía al doble de lo que había sido inicialmente en 1980.

GRÁFICO 1
EL EFECTO ESCALERA



Fuente: O Ugarteche *Genealogía de la arquitectura financiera internacional*. Tesis de Doctorado, Universidad de Bergen, 2007. en

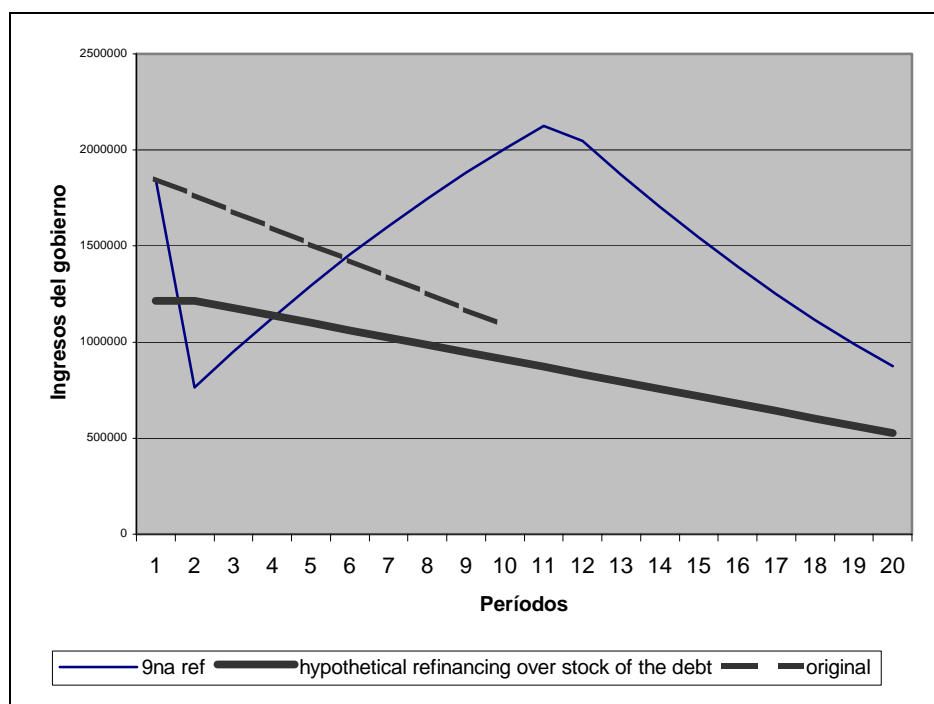
https://bora.uib.no/dspace/bitstream/1956/2319/1/PhD_Thesis_Oscar_Ugarteche.pdf, p. 214

Pregunta: ¿se trató esto de una contingencia o fue producido por el hombre?

El gráfico 2 muestra el programa de reembolso de la deuda si el saldo de la deuda hubiera sido reprogramado en 1982 en contraste con la refinanciación anual del gráfico 1 y con el programa original. Lo que queda claro es que de haberse reprogramado el saldo de la deuda, que figura como la línea gruesa en la parte inferior, se habrían evitado las dificultades en aquellas economías en desarrollo que tenían problemas de deuda.

Gráfico 2

REFINANCIACIONES ANUALES DEL CAPITAL IMPAGO, SALDO TOTAL DE DEUDA REFINANCIADA Y CALENDARIO ORIGINAL



https://bora.uib.no/dspace/bitstream/1956/2319/1/PhD_Thesis_Oscar_Ugarteche.pdf, p. 215

Pregunta: si el mecanismo de reprogramación fue concebido por el hombre, ¿no lo podrían haber modificado rápidamente para evitar las dificultades que provocó en varios continentes y el empobrecimiento de millones de personas así como la depresión a la que se denominó metafóricamente como “la década perdida”? Si se podría haber modificado, ¿por qué no se lo hizo? ¿Dónde quedó el principio de equidad? ¿Y la responsabilidad compartida?

Finalmente, la deuda acumulada durante la década del '80 a causa de esta forma de manejar el problema externo provocado por la suba indebida y singular de las tasas de interés es legal. La pregunta es la siguiente, ¿qué tan legítimo es esto?

El mecanismo de reprogramación se aplicó con el asesoramiento técnico del FMI que forzó a los deudores a adoptar estos programas al tiempo que los obligaba a ajustar las

economías para salir adelante. Dado el fenómeno históricamente singular provocado por las tasas de interés en el período comprendido entre 1981 y 1983, ¿no deberían los organismos multilaterales haberse puesto del lado de los deudores, ayudándolos a través de la modificación del proceso de reprogramación? Si el mecanismo de reprogramación fue creado por el hombre, también puede ser modificado por el hombre. La consecuencia de haber forzado a los gobiernos deudores a contraer estos acuerdos en lugar de ponerse de su lado contra los acuerdos ha sido el empobrecimiento de millones de personas. Si el objetivo del Fondo era mantener la estabilidad económica mundial, el resultado fue negativo. Una depresión no constituye estabilidad, aún cuando la mayoría de los autores no denominen depresión a la contracción del PBI que tuvo lugar en América Latina y África durante la década del '80.

5. Acerca de cuestiones legales y de procedimiento

A fines del siglo XIX se planteó una discusión en torno a si cabía aplicar el derecho internacional público o el derecho internacional privado a los préstamos soberanos. Esta discusión surgió a consecuencia de las acciones del Canal de Suez emitidas por el Khedive de Egipto, las cuales no se hallaban garantizadas por el Imperio Otomano como tal. La decisión en ese entonces fue que los préstamos soberanos debían considerarse como préstamos privados si los prestamistas eran privados. Cuando los prestamistas son públicos se aplica el derecho público y en el caso de las instituciones financieras internacionales se utiliza una vez más el derecho privado. Ninguno toma en cuenta los principios básicos del crédito al consumidor: “garantizamos su satisfacción o le devolvemos el dinero”. ¿Por qué no? Un reactor nuclear no se puede devolver como un televisor, pero un préstamo se puede cancelar y se puede brindar una disculpa con algún reemplazo para compensar por la falta de funcionamiento del proyecto. Esta es la única forma posible de evitar en primer lugar que se otorguen préstamos irresponsables, lo cual no es lo mismo que préstamos insostenibles, y en segundo lugar que se deje de echar la culpa a otros por lo que ellos, los prestamistas, hicieron.

En materia de procedimiento, cuando las empresas reprograman deudas bancarias deben presentar un informe de auditoría de las cuentas. Esta no es una condición para las reprogramaciones internacionales, y lo que es peor, se considera que las auditorías no son favorables al mercado, como señaló recientemente un clip de noticias de Reuters, acerca de Ecuador. Parece que la ética no se percibe como favorable al mercado. Las auditorías de los préstamos deben ser una precondition para cualquier canje de deuda, refinanciación o modificación de instrumentos de cualquier tipo. En los casos de refinanciación y modificación de instrumentos como los que se mencionaron anteriormente que fueron estudiados en la década del '80 se ha jugado a esconder el polvo debajo de la alfombra.

El principio de “tener que saber” en la banca obliga al prestamista a saber quién está haciendo la operación, cómo se está utilizando el dinero y cuál es el resultado. Obliga al banquero a ser responsable por su operación. Si el banquero no es responsable, entonces se puede emplear la Ley estadounidense de Prácticas Corruptas en el Extranjero (1977) a modo de referencia acerca de cómo abordar estas cuestiones, si el caso lo amerita. Por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial a la Nicaragua de Somoza se otorgaron a través de un banco de inversión conocido como Ultramar Banking Services con sede en Nassau. Ultramar pertenecía a Somoza y sus amigos. Cada préstamo que adquiría el país para la reconstrucción de Managua luego del terremoto de 1972 incluía una comisión del 5% que iba para Ultramar. Somoza y sus amigos hicieron varios cientos de millones de dólares de esta forma. ¿Hicieron los banqueros privados algo a este respecto? No. Cuando comenzó la negociación de la deuda en 1979, luego de la revolución Sandinista, se realizó una investigación y para el informe se consultó con abogados en Washington quienes manifestaron esencialmente que de no reconocerse los préstamos, se podrían tomar represalias a nivel internacional. Los préstamos nunca se pagaron pero fueron reestructurados al menos dos veces y en segundo término fueron sometidos al servicio de la AIF para Nicaragua en 1991. Los bancos comerciales privados nunca más otorgaron préstamos a este país. Desde el punto de vista de los abogados no existía ninguna responsabilidad que pudiera tener más peso que el costo político de desconocer esos préstamos e iniciar juicio a los banqueros por sus prácticas corruptas.

Esto es similar al caso de los préstamos otorgados por el FMI al Banco Central de Zaire en los '80, cuyo presidente depositó inmediatamente en su cuenta bancaria en Suiza. Estas prácticas eran ampliamente conocidas pero el FMI continuó derramando dinero sobre Zaire. Si bien este también es un caso de corrupción conocida, la deuda se pagó al tiempo que los responsables quedaron libres para seguir su carrera internacional.

En esencia, las prácticas corruptas cuentan al menos con un marco legal como punto de partida pero a menos que se trate de una operación realizada con Estados Unidos que posee la Ley de 1977 no hay ningún lugar al cual recurrir. La facilitación de las prácticas financieras corruptas a nivel internacional a través de paraísos fiscales que son inmunes a todo requerimiento legal hace que se vuelva muy difícil perseguir a los responsables o recuperar los fondos.

¿Se puede acaso cambiar esto? Se debe configurar un nuevo código financiero internacional para redefinir lo que es crédito público y lo que es crédito privado a modo de incorporar algunos criterios de carácter interno a las operaciones internacionales y abrir los paraísos financieros que constituyen actualmente el centro del lavado del dinero y de los recursos mal habidos.

Conclusión

Las cuestiones éticas sobre la deuda se pueden abordar utilizando el principio de equidad. Esto puede requerir una nueva discusión acerca del derecho financiero internacional y una redefinición en materia de aplicación del derecho público y privado al tiempo que se agregan nuevos elementos relacionados con los créditos al consumidor a nivel nacional. Este es un terreno donde le corresponde operar a la UNCTAD.

Las auditorías de los préstamos internacionales deben ser un requisito previo para cualquier tipo de reestructuración de deuda. Este es otro espacio para que la UNCTAD trabaje en el futuro. No se trata de un elemento desfavorable al comercio y esto debe quedar claro en los círculos financieros.

Por último, la deuda ilegítima creada por la venta de productos, proyectos o servicios que resultan inservibles debe estar sujeta en primera instancia al principio de los créditos al consumidor: “garantizamos su satisfacción o le devolvemos el dinero”. Esto debería aplicarse a todas las instituciones de crédito.

Las deudas odiosas, utilizando los principios más conocidos de Zack deberían someterse a algún tribunal de arbitraje para que se tome una decisión acerca de su anulación. Este consejo arbitral, donde los prestamistas presentarían su caso, podría ser el mismo propuesto para las reestructuraciones de deuda.

México-Ginebra, 19 de noviembre de 2007