

• Las complejidades de las negociaciones crediticias

Luis Jorge Garay
Asesor Ministerio de Hacienda

No presento ni pretendo representar a nadie ni quiero que lo que exprese se mencione oficialmente.

Como no voy a defender a ultranza algo que no debe ser defendido, simplemente ilustraré algunas de las complejidades de la negociación y de la conducción de un plan, de una política, de un programa y de un reglamento de endeudamiento externo en un país como Colombia.

La exposición de José Antonio Ocampo, que fue un análisis puramente económico —la racionalidad de la estrategia del gobierno— contiene un veredicto favorable.

Más adelante, Fernando Rojas planteó algunas inquietudes en el nivel político y creo que ambos niveles de reflexión hay que unirlos en un tercer factor, importante de tener en

cuenta en el proceso de negociación de la deuda externa de un país como Colombia.

Antonio decía que el país enfrenta una cartelización de bancos acreedores, hecho que es cierto, y Fernando planteaba el nivel político de la negociación mostrando lo supeditado que en un proceso de éstos queda un gobierno como el colombiano.

La unión de esos dos elementos, da como resultado un tercer factor en la negociación que actúa a nivel político y que tiene incidencia sustancial a nivel económico como es la intervención, a veces coordinada, a veces contradictoria de algunos gobiernos de países acreedores, especialmente de los más importantes del mundo capitalista.

En otras palabras, en la negociación, cualquiera que ella sea, interviene directamente una negociación a nivel político con los gobiernos e indirectamente con políticas de gobiernos acreedores impulsados a través de organismos multilaterales como el FMI, pues no debe olvidarse, que las políticas emanadas de esta entidad y del Banco Mundial están insertas en medidas específicas de acreedores como EE.UU., algunos países europeos y Japón. En este punto, tampoco debe olvidarse que a nivel operativo e instrumental, cuando se trata de aprobar crédito donde se establezcan acuerdos, interviene una decisión política a nivel de los directorios de esos organismos.

Una primera conclusión de los criterios expuestos es que lo económico es apenas una de las instancias presentes en el proceso de negociación.

Colombia: la paradoja del prisionero

En el caso colombiano, yo diría que nos enfrentamos a la paradoja del prisionero por las siguientes razones:

1. A nivel económico, somos un país de tamaño modesto como puede constatarse en indicadores como el peso de la deuda externa y del capital de los bancos internacionales implicados en nuestra actividad productiva.

2. Además de ser modesto en la economía, Colombia es un país que se ha comportado en su historia reciente dentro de las normas de funcionamiento de los sistemas crediticios y políticos internacionales, hecho que nos muestra como un caso relativamente influyente en cuanto a decisiones políticas internacionales. Dicho en otros términos, como estamos en una situación favorable con respecto a otros países del área y contamos con una elevada capacidad de pago, somos observados con insistencia desde todos los ángulos de análisis económico-político mundial.

En síntesis, nos encontramos con la paradoja de que no obstante ser mínimo nuestro peso en el concierto internacional, estamos bien en términos económicos y tenemos una capacidad desmedida de pago de todas nuestras obligaciones de deuda.

Sólo una referencia para ejemplificar lo anterior: el nivel actual de reservas internacionales del país equivale a $11\frac{1}{2}$ meses de importaciones de bienes, situación que de acuerdo a los criterios del FMI se considera sana y capaz de contener un peligro de crisis cambiaria o de liquidez.

Dos actores en el escenario de las negociaciones

En consecuencia, si se acepta que dentro de la negociación de la deuda —y más que de la deuda, de política económica— operan no sólo razones económicas, sino también políticas, se encuentra que Colombia enfrenta dos actores que tienen intereses únicos aunque sean muchas veces contrarios:

En primer lugar, la Banca Internacional ante la crisis de la deuda externa de América Latina ha buscado reducir al mayor ritmo posible la expansión de ésta.

Pero, se ha encontrado con que no lo puede hacer en casi ningún país, porque la mayoría de ellos no tienen capacidad de pago y además porque se ha ido imponiendo el principio general de que la deuda no se paga.

Así las cosas, el radio de acción de la Banca se reduce a muy pocos países, entre ellos Colombia, puesto que aquí encuentra amplia capacidad de pago que restringe la tendencia a la renovación de líneas crediticias de corto y mediano plazo.

No obstante la existencia de esta favorable situación, surge sin embargo otra paradoja.

Según los principios del sistema crediticio; "al buen deudor, crédito nuevo", pero Colombia encuentra en sus negociaciones una contradicción fundamental: estos postulados teóricos ortodoxos no son aplicables en una situación de crisis como la de América Latina, porque de lo que se trata es de reducir al máximo el riesgo, con el objeto de garantizar la supervivencia de los bancos. Es decir, en últimas se impone un criterio de seguridad.

2. De otro lado, nos encontramos con que por razones geopolíticas, crediticias y de política económica el caso colombiano es importante.

Las motivaciones geopolíticas del caso colombiano tienen que ver en primer lugar con que somos considerados puntal de enlace entre el conflicto centroamericano y el resto de América Latina y en segundo lugar, porque dadas las características peculiares a que se enfrenta la estabilidad del sistema conocido por tradición como democrático y la presencia del problema del narcotráfico, hemos adquirido papel preponderante dentro de la política norteamericana.

Este fenómeno se vio, claramente en la negociación del crédito JUMBO. A propósito de esto, Fernando Rojas, hacía una introducción en torno a los cambios sustanciales vividos por la administración Betancur desde diciembre de 1982 hasta abril de 1985 pasando por abril de 1984, en asuntos referentes al conflicto centroamericano, el manejo de la deuda externa a través del consenso de Cartagena, el narcotráfico y extradición, viraje que llevó a que en las negociaciones del JUMBO hubiera intervenido a favor nuestro el gobierno norteamericano en particular el director de la Reserva Federal.

Esta injerencia, se dio no sólo en lo abstracto sino en concreto a nivel de estimular decisiones en los organismos multilaterales y en los bancos más importantes de EE.UU.

En el caso del crédito Concorde I (porque existe un crédito Concorde II), la negociación también estuvo mediada por una gran injerencia política de parte del gobierno de EE.UU. y de algunos otros gobiernos.

Empero más allá de la participación gubernamental es mejor referirse a la presencia de los organismos multilaterales de crédito en todo este proceso negociador.

Para contratar el crédito Jumbo, el país se encontró con el hecho de que antes de efectuar acuerdos con la Banca comercial, tenía primero que negociar la posible continuidad del crédito con el Banco Mundial.

En este punto es bueno introducir como elemento adicional de juicio el que una negociación con la banca comercial no incluye solamente bancos y gobiernos, sino que involucra el sistema financiero internacional de conjunto y en particular la banca multilateral.

Una ilustración de esta hipótesis es que, en razón a que la situación fiscal y cambiaria del país no venía siendo la deseada por los organismos multilaterales, no sólo había una comisión del FMI en Colombia, sino que existe una condicionalidad absoluta a las decisiones del Banco Mundial para el otorgamiento de un crédito que era fundamental para la nación.

Esta inserción en el esquema de conducta de la Banca multilateral ha ido variando con el tiempo, al punto en que durante las actuales negociaciones crediticias el Banco Mundial ha intervenido pero no para entorpecer su normal curso sino para buscar que la banca comercial sea más flexible con el país. Esto lo hace el Banco Mundial, no porque considere que el país debe sobreendeudarse sino por una contradicción presente dentro del sistema financiero mundial, como es que en la medida en que Colombia (que tiene suficiente capacidad de pago) deje bajar los flujos crediticios de la banca comercial manteniendo empréstitos del Banco Mundial y otras fuentes,

indirectamente utilizará éstos últimos para financiar las amortizaciones a los primeros, lo cual, a todas luces resulta insólito.

Este fenómeno es contradictorio porque se supone que no deben utilizarse recursos, que de momento contribuyen a dar capacidad de pago, para amortizar a la banca comercial, cuando en el espíritu de la política norteamericana inscrita en el plan Baker estaba buscar una nueva inserción de la banca comercial con un aumento en el crédito del Banco Mundial.

En esta negociación vuelve el Banco Mundial a jugar un papel protagónico diferente al anterior, cual es el de respaldar la solicitud del gobierno colombiano para que se mantenga una participación de la banca comercial en el país, pues de lo contrario Colombia se vería abocada a un problema de desembolso en el crédito externo con el Banco Mundial.

Dicho en otras palabras, se argumentaba que en aras de que la participación relativa del Banco Mundial no subiera en el país, era condición necesaria mantener la participación de la banca comercial o de lo contrario habría que empezar a recortar los desembolsos del Banco Mundial.

El país se encuentra aquí entonces de nuevo frente al dilema del prisionero aunque con una connotación diferente a la anterior y es que el buen aconductado se ve de pronto ante la alternativa de tener cerrado su crédito comercial y quizá el del Banco Mundial, aunque eso en la negociación era un punto a favor de poder presionar a la banca comercial porque se tenía otro aliado.

Un último elemento sobre cómo otro de esos factores ejerce una influencia fundamental. En el 85, el FMI jugó un papel protagónico como auditor de última instancia del sistema financiero capitalista en la medida en que aprobaba las políticas de ajuste y dictaminaba acerca de la viabilidad de nuevos recursos en cualquier modalidad crediticia.

En el caso colombiano, se suscribió un acuerdo con el FMI que era condición *sine qua non* para optar por un crédito bancario.

¿Pero qué sucedió en 1987? En este año, el FMI volvió a ejercer rol destacado aunque en otro sentido, pues siendo Colombia un país modesto y aconductado, empezó a ser observado con especial cuidado de parte de esta entidad y del sistema financiero mundial.

En 1987, el FMI argüía que como Colombia se había portado bien, había implementado un exitoso proceso de ajuste y había consolidado su capacidad de pago merecía respaldo y aplicación del principio de “a buen deudor, crédito nuevo”.

El FMI tiene que salir a decir ante la comunidad financiera internacional, que el país no sólo tiene capacidad de pago sino que debe mantenerla en el mediano plazo, la cual sólo será posible con la participación de la banca comercial. En otras palabras, que tendría que haber por lo menos una refinanciación pura de la deuda comercial en el país porque de lo contrario se atentaría contra la capacidad de pago del país.

En segundo lugar, el FMI, dado el consecutivo fracaso de sus programas de ajuste en otros países del área, tenía que demostrar utilizando a Colombia, que estas prácticas de ajuste sí generaban un crecimiento económico a mediano plazo.

Todo este cúmulo de argumentos a favor del país, expresaban un compromiso de respaldo del FMI ante los organismos financieros mundiales, para que Colombia recibiera nuevos recursos en buenas y normales condiciones y no hubiera injerencia en la delineación de su actividad económica.

Debe tenerse en cuenta en los análisis dogmáticos de buenos siempre buenos y malos siempre malos, que los distintos actores intervienen acorde con sus intereses. Unas veces ayudan, otras no tanto e incluso perjudican. ¿Pero a quién ayuda y a qué ayuda lo que suceda a Colombia?

En primer lugar, a pesar de su poca importancia en términos económicos y tan sólo tener un monto acumulado de crédito comercial por 1.000 millones de dólares, Colombia está siendo observada por el sistema financiero internacional con suprema cautela, porque es necesario mostrar a la luz de

los resultados en nuestra nación, que el sistema financiero es digno de credibilidad.

Colombia, sirve como ejemplo de respuesta a la solidez de los principios defendidos por el sistema financiero internacional. Si las operaciones crediticias con nuestro país no funcionan por falta de voluntad y de incapacidad de maniobra a nivel de ciertos bancos, la llamada búsqueda de disciplina dentro del sistema financiero, perdería su último ejemplo por lo menos en la historia reciente latinoamericana.

A quién afecta que se fracase o no es de difícil respuesta, pero se crearía desconfianza sobre el principio del buen deudor, derivando en connotaciones políticas.

En consecuencia, el caso colombiano implica algo que va más allá de lo estrictamente financiero. Como punto de terminación de este análisis, es bueno mirar cuáles son las opciones que realmente tiene un gobierno inscrito en un sistema político y económico, dado el cual, no se está buscando cambiar.

Los economistas tienen libertad de decidir entre una amplia gama de alternativas, acerca de cuál es la más racional.

Para Colombia, las opciones son restringidas pues cualquier decisión en materia de endeudamiento implica no sólo involucrar, factores económicos y políticos sino que está sujeta a políticas internacionales de organismos financieros.

El caso del crédito CONCORDE I, es el caso típico en que la coincidencia de los factores enunciados en esta exposición, lleva a que el país opte o busque optar por una alternativa que quizá en el mediano plazo le dé una retribución, que no le daría otra alternativa como la renegociación.

En el caso de que el sistema no fracase, el gobierno tiene la opción que no ha cerrado, de cambiarlo; pero el caso de una "buena coincidencia" nos lleva a tomar una decisión, que en el corto plazo es necesaria y que habría que cambiar en caso de que el sistema financiero cambie.

Para el caso del crédito Jumbo, la concordancia de circunstancias y de intereses, llevó a una solución que fue onerosa para el país en términos financieros por no hablar de los costos programáticos. Este crédito Jumbo no fue posible de negociación, mejor o menos mal fue como en el Concorde I, una opción, no la opción de los organismos.

En últimas debe dejarse en claro la necesidad de debatir estos temas a cualquier nivel, para que no se diga en los periódicos que hemos logrado la mejor negociación hasta el día de hoy y desde otro ángulo de opinión, que ésta fue la peor negociación porque el gobierno no ha hecho nada.