

SOLUCIONES INMEDIATAS PARA EL PROBLEMA DEL SOBREENDEUDAMIENTO EXTERNO

**MANUEL IGLESIA-CARUNCHO
Y JAIME ATIENZA AZCONA***

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

Dos décadas después de la crisis que originó la declaración mexicana de suspensión de pagos de 1982, la deuda externa constituye todavía un problema grave para numerosos Países en Desarrollo (PED). El stock de deuda externa total de los PED, equivale a más de un tercio de su PNB, como promedio. Pero en los 41 HIPC -Países Altamente Endeudados y de Bajos Ingresos- la relación "deuda externa a largo plazo / PNB" alcanzaba un insostenible 77% al finalizar los años 90. Es como si España adeudara alrededor de 77 billones de pesetas. Además, en algunos países que padecieron conflictos armados, como Angola, Mozambique o Nicaragua, el ratio "deuda total / PNB" superaba el 300%, lo que es sencillamente abrumador. El pago del servicio de la deuda supone así, todavía hoy, la transferencia de más del 4% del Producto Nacional Bruto (PNB) del mundo en desarrollo, como promedio –como si España pagara todos los años 4 billones de pesetas a acreedores externos-.

Como es conocido, el proceso del sobre-endeudamiento ha sido perverso debido al ascenso que registraron los tipos de interés a comienzos de los 80, lo que disparó el servicio de la deuda y motivó una "espiral" de endeudamiento -acumulación de nuevos préstamos para pagar las devoluciones-, muy difícil de atajar. En Latinoamérica, la deuda aumentó en 134 mil millones de dólares entre 1982 y 1990, a pesar de que, en el mismo periodo, transfirió a los países desarrollados la cantidad neta de 223.600 millones de dólares -25 mil millones de dólares anuales de media-. Otro ejemplo: entre 1991 y 1995, la deuda de los PED se incrementó en medio billón de dólares, mientras los préstamos recibidos en ese período ascendieron a poco más de 100 mil millones. Es decir, por cada nuevo dólar recibido como préstamo en los PED, la deuda se incrementó en más de cuatro. Ello indica que se utilizó buena parte de los nuevos préstamos en el pago del servicio de la deuda, con lo que ésta se multiplicó sin cesar.

La imposibilidad para muchos países de hacer frente al servicio de la deuda es manifiesta todavía hoy, años después de la aprobación de los primeros programas de reestructuración, y ello sea cual sea el enfoque elegido para analizar si la deuda es sostenible o no. Por ejemplo, al finalizar los 90, las IFI consideraban insostenible la deuda cuando la proporción "deuda total / exportaciones" superaba el 200-250% o el ratio "servicio de la deuda / exportaciones" excedía el 20-25%. Pues bien, en esos años, 81 países superaban esas proporciones. Otra cifra ilustrativa: en esos 81 países, el servicio de la deuda superó el 4% del PNB. La magnitud colosal de este ratio confirma una vez más que el problema del sobre-endeudamiento no se limita a los 41 HIPC.

Por otra parte, el 4,4% del PNB pagado por los PED en promedio como servicio de la deuda al finalizar los 90 supera el gasto público total en educación de estos países, situado en esos años en el 3,6% del PNB, y más que duplica el gasto público en salud -el 2,1% del PIB-. Los PED se ven forzados así a desatender la educación y salud de su población, con el consiguiente impacto sobre la pobreza.

Pero no son esos los únicos impactos negativos del sobre-endeudamiento en el país deudor, pues las divisas requeridas para el servicio de la deuda compiten con las necesarias para financiar las importaciones de bienes y servicios del país, con consecuencias adversas sobre el crecimiento económico. La tasa de crecimiento se ve también afectada por la retracción que provoca el recorte del gasto público en la inversión pública y privada. Y, en fin, los desequilibrios fiscales -el déficit público- inducidos por el pago del servicio de la deuda aumentan la presión sobre los mercados de capitales, con un efecto negativo sobre la financiación de la inversión.

LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE DEUDA

A pesar de la gravedad de la situación, los programas de reducción de deuda han sido tardíos e insuficientes. En lo que respecta a la deuda oficial bilateral, cuya reestructuración se discute en el Club de París, no se admitieron quitas o reducciones de la deuda hasta 1988, de acuerdo a los Términos de Toronto. Las reducciones aprobadas en Toronto resultaron insuficientes, por lo que, en 1994, se aprobaron los Términos de Nápoles, que permitían una reducción de hasta dos tercios de la deuda consolidada de los HIPC. Estos resultarían también insuficientes y acabarían cediendo su lugar, en 1996, a los Términos de Lyon, donde se contemplaron reducciones de hasta el 80% de la deuda consolidada. Ahora bien, hasta 1998, los Términos de Lyon más avanzados -el 80% de la reducción del stock de la deuda- se habían aplicado únicamente a dos países, Uganda y Costa de Marfil.

Además de los programas de condonación, están los programas de conversión de deuda oficial bilateral, que permiten la conversión de parte de la deuda en proyectos de inversión, de desarrollo o medioambientales. Los acreedores oficiales establecieron un tope del 20% de la cantidad adeudada a cada acreedor como porcentaje máximo negociable bajo este esquema, sin que la deuda concesional esté sujeta a ese límite. Las ventajas de los programas de conversión para el país acreedor son obvias: cobra de inmediato una parte de la deuda y ofrece a sus operadores económicos una oportunidad de expandir sus actividades internacionales y a las ONGD la de ejecutar proyectos de desarrollo y/o medioambientales en el país deudor. Para el deudor, aunque tienen algunos inconvenientes, sirven para reducir una parte de su deuda nominal y para efectuar el pago en moneda local de la otra parte de la deuda negociada -la que utilizan el inversor o la ONGD para sus proyectos-.

La tardanza mayor se ha dado en la deuda oficial multilateral, la otra que interesa aquí, lo que ha perjudicado sobre todo a los países de menor desarrollo, ya que este tipo de deuda supone un porcentaje considerable de su endeudamiento total. El FMI y el Banco Mundial no admitían ninguna condonación con el fin de mantener sus índices de solvencia de "primera línea", para lo que se apoyaban en su carácter de acreedores preferentes y en el hecho de que los PED necesitan acuerdos previos con el FMI como requisito para renegociar la deuda con los demás tipos de acreedores. No obstante, en 1996, el FMI y el BM anunciaron la Iniciativa HIPC, donde admitieron por primera vez la posibilidad de reducir este tipo de deuda. Es relevante mencionar que, para acceder a estas ventajas, se tenían que cumplir los programas de ajuste estructural aprobados por el FMI¹. Ahora bien, a mediados de 1999, esta Iniciativa sólo se había aplicado a dos países.

La Iniciativa HIPC adolecía todavía de dos serias limitaciones: el escaso número de países que se beneficiarían de la misma, pues sólo unos pocos cumplían las condiciones exigidas; y el hecho de que la reducción de la deuda se condicionase al cumplimiento de los programas de ajuste estructural durante seis años, estando estos programas asociados a un impacto social adverso.

A partir de ahí se sucedieron una serie de nuevas propuestas, coincidiendo en ellas organismos de NNUU, gobiernos de países en desarrollo y numerosas ONGD. Una de las más completas fue bautizada como Jubileo 2000. Su objetivo era la cancelación de la deuda de los países más pobres para el año 2000. Se proponía mejorar la Iniciativa HIPC en aspectos como que se aplicase a todos los HIPC y no a unos pocos; que el alivio fuese inmediato, sin esperar seis años; que, para determinar la cuantía de la deuda "soportable" se considerasen criterios de desarrollo humano y no sólo la capacidad de pago; y que se incrementasen los flujos de ayuda al desarrollo, para evitar que la cancelación de deuda se contrarrestase con reducciones de AOD.

Con la presión de las ONGDs y una creciente sensibilización ciudadana² se consiguió una Iniciativa HIPC reforzada, que mejora el tratamiento de la HIPC original en tres asuntos importantes: i) la reducción de hasta el 90% del stock de deuda negociada en el Club de París; ii) la reducción del período necesario para beneficiarse de la Iniciativa; y iii) la sustitución de los programas de ajuste ortodoxos por "estrategias de reducción de pobreza" -los Poverty Reduction Strategies Paper (PRSP)-.

Es importante destacar que la reducción de la deuda no es tan amplia como hacen creer aquellos porcentajes –el 90%- debido a dos razones: porque el tratamiento se aplica sólo a la deuda existente con anterioridad a la "fecha de corte"³; y porque no se lleva a cabo sobre la deuda total, pues se excluye la deuda a corto plazo y la concesional

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ALCANCE GENERAL

Conclusiones:

- El problema de la deuda es el de una pesada herencia arrastrada desde la crisis internacional de hace más de dos décadas y agravada por la propia perversidad del proceso. Aunque factores internos a los PED y una cuantiosa fuga de capitales hayan agravado el problema, no hay justificación alguna para más demoras en la aplicación de soluciones definitivas.
- La carga de la deuda externa actual, desde una perspectiva del desarrollo, es insostenible para 50 países de bajos ingresos y 30 de ingresos medios. Todos ellos enfrentan anualmente el pago de un servicio superior al 4% del PNB, lo que supone una sangría permanente de sus escasos recursos, dificultades para su desarrollo y un motivo más del bajo nivel de vida de sus habitantes.
- Los programas de reestructuración de deuda han beneficiado sobre todo a los acreedores: por un lado, permitiendo ganar tiempo a la banca internacional para que pudiera reducir sus elevados niveles de exposición; por otro, por la liberalización comercial y financiera sin precedentes conseguida en los PED. No obstante, los programas de reducción de deuda comercial (privada) parecen haber tenido un impacto positivo en los países de renta media.
- La Iniciativa HIPC reforzada supone un avance para un pequeño grupo de países pese a sus muchas limitaciones. Lo más relevante es el cambio de orientación de los programas de ajuste hacia la reducción de la pobreza, algo muy importante aunque se queda por ahora en la letra más que en la acción. Parece razonable pedir a los PED la inversión de los montos condonados en desarrollo social y en garantizar a los más desfavorecidos el acceso a activos, como el crédito, la capacitación y la tierra.

Propuestas de alcance general:

Desde la sociedad civil se plantean propuestas de diferente alcance y significación ante la realidad del problema descrito. No son en todo caso incompatibles unas con otras, aunque introducen matices:

(a) Condonación de toda la deuda de los países más empobrecidos del planeta. Condonación parcial, sometida a auditoria independiente para diferenciar las deudas lícitas de aquellas otras ilícitas, ilegales u odiosas. Cambio en los mecanismos de negociación de la deuda, eliminando como foro el Club de París y evitando que el FMI sea el actor principal en la toma de decisiones; todo ello mediante el establecimiento de un mecanismo de arbitraje independiente para resolver los problemas que pudieran aparecer entre deudores y acreedores. Condicionalidad establecida a que los países reinviertan, de acuerdo con la sociedad civil organizada, los recursos liberados en inversiones en desarrollo humano que favorezcan a los sectores más pobres de la sociedad.

(b) Condonación total, inmediata e incondicional de todas las deudas de todos los países en desarrollo. Teniendo en cuenta que el conjunto de la deuda es injusta e inmoral y que es preciso restablecer un orden favorecedor de quienes han sido excluidos tradicionalmente.

A favor de (a): cambiar los mecanismos de negociación y las reglas del juego, y evitar entregar un cheque en blanco a gobiernos y élites que han sido las causantes y co-responsables del endeudamiento excesivo de sus países. Tener presente un esquema de futuro que parte de una hipotética condonación amplia de numerosas países. Pretende reformar radicalmente el sistema pero no eliminarlo al completo, cosa en apariencia alejada de la capacidad de la sociedad civil global. Permite mantener posiciones de discusión y negociación con instituciones y poderes públicos. En contra de (a): puede entenderse que se legitima el proceso al someterse a negociación cuando el imperativo moral invitaría (¿), y que se mantiene el status quo al tratar de convencer a los países ricos de que aumenten sus medidas de favor a los pobres, cuando son medidas de justicia.

A favor de (b): contiene una posición filosófica y éticamente más contundente, al implicar la eliminación del sistema de crédito mundial, un sistema viciado e injusto. Defiende una liberación del Sur de sus obligaciones con el Norte, histórica y éticamente cuestionables. En contra de (b): omite que tras una condonación masiva, al día siguiente seguiría existiendo el crédito. Puede entenderse que libera a los países y élites del Sur de su vergonzosa responsabilidad en la existencia de esa deuda y en el mantenimiento de la opresión y la explotación de sus mayorías pobres. Permite una posición más contundente, pero menos abierta a la discusión pública y la negociación en un escenario global en que quienes nos encontramos defendiendo la justicia social y económica todavía somos franca minoría.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS REFERIDAS A ESPAÑA

Para el caso de España valen las mismas propuestas que se han explicado en el ámbito global. La realidad es que España ha cumplido con sus compromisos dentro de la muy limitada iniciativa HIPC, con lo cual tanto la propuesta (a) como la propuesta (b) supondrían un cambio revolucionario en la concepción de esa política. Asimismo, España debería poner fin a su política de créditos a la exportación, implantar una política de conversión de la deuda centrada en la generación de fondos para realizar inversiones sociales y desligar los recursos de los mismos.

En el marco parlamentario España debería implantar una ley que considere las medidas avanzadas al menos en el apartado (a). En este caso, se excluye el (b), por entenderse que queda lejos de ser un marco de medio plazo regulable.

En cuanto a la estructura institucional, las decisiones de tratamiento de la deuda deberían integrarse plenamente en las políticas de cooperación para el desarrollo, imperando sus criterios sobre otros de naturaleza comercial o geoestratégica.

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO Y JAIME ATIENZA AZCONA

NOTAS

* Manuel Iglesia-Caruncho es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido cooperante en Nicaragua y Honduras y Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay y Cuba. Jaime Atienza Azcona es Economista. Técnico de Caritas, trabajando sobre desarrollo, migración y deuda externa. Fue coordinador técnico de la campaña "Deuda externa ¿deuda eterna?".

11 Las condiciones para que un país fuese "elegible" eran cuatro: i) tener una baja renta per cápita; ii) haber agotado el resto de posibilidades de alivio de deuda; iii) registrar un ratio "valor actualizado neto de la deuda / exportaciones" superior a 200-250% y un ratio "servicio de la deuda / exportaciones" superior al 20-25% -indicativo de un nivel de deuda *insostenible*; y, iv) sostener durante seis años los programas de ajuste acordados con el FMI, momento en que se accedería al "punto de terminación", en el que las IFI reducirían parte de la deuda que les corresponde.

12 En junio de 1999 se habían recogido 18 millones de firmas en todo el mundo a favor de la condonación.

13 Las negociaciones del *Club de París* fijan inicialmente una "fecha de corte", entre 6 meses y un año anterior al primer ejercicio de reestructuración celebrado para un país determinado, que se mantendrá invariable a lo largo de toda la historia deudora del país en cuestión. La deuda renegociable es únicamente la contraída con anterioridad a la fecha de corte.