

## LA NECESIDAD DE NUEVAS RECETAS PARA UNA DEUDA EXTERNA PERSISTENTE

*Jaime Atienza Azcona<sup>1</sup>*

Este artículo pretende describir el contexto en que tiene lugar la financiación internacional hacia el mundo en desarrollo, recapitular las iniciativas emprendidas ante el problema de la deuda surgidas desde el estallido de la crisis de 1982, exponer la evolución reciente del endeudamiento, prestando especial atención -pues sus cifras y las tendencias que indican lo reclaman- a América Latina y, por último, presentar algunas de las propuestas alternativas más interesantes que se están trabajando desde la sociedad civil y el mundo académico.

La deuda externa ha sido en los últimos años uno de los ejes vertebradores del debate sobre las posibilidades de desarrollo de los países del Sur, apareciendo como condicionante de peso en ese camino. Ha resultado ser también una expresión visible de la vigencia de un conflicto Norte-Sur (geográfico, entre países acreedores y deudores, y social, entre poderosos agentes económicos y oligarquías en unos países y otros, y las mayorías empobrecidas en los países del Sur), presentando al desnudo ante la sociedad la existencia de reglas injustas y estructuras de negociación deliberada y abiertamente desequilibradas. Si bien las organizaciones sociales, han tratado de ponerle a los efectos negativos de la deuda externa el rostro de miles de millones de personas, la arrogancia de las cifras económicas desnudas ha servido de coartada para avances muy limitados.

Por desgracia, cuando se escribe este artículo no hay razones para el optimismo en el horizonte del endeudamiento externo; en el mejor de los casos puede hablarse de una estabilización en la gravedad para algunos países y un deterioro para otros. Por otra parte, no cabe aludir a la deuda externa en el siglo XXI sin tener en consideración la presencia y el papel de los mercados

<sup>1</sup> Economista, especialista en deuda externa y cooperación internacional.

financieros, cuya entusiasta entrada masiva en los noventa, especialmente en América Latina, vive hoy un claro reflujó, previo, por cierto, al 11 de septiembre de 2001. La extraordinaria inyección de capital y su retirada, el alto grado de volatilidad de esos recursos y la diversificación de los instrumentos de crédito y financiación han hecho menos previsible y más inestable la financiación externa de los países receptores de crédito privado.

El problema del sobreendeudamiento externo sigue vigente, y hasta el presente se han evitado las cuestiones clave para racionalizarlo, corregirlo y conseguir que la financiación externa se ponga al servicio del desarrollo en lugar de ser un obstáculo para ese fin. Se ha mantenido inmutable el sistema de negociación vigente, basado en los tratamientos establecidos por los acreedores del Club de París, condicionados a la puesta en marcha de programas de ajuste formulados por el Fondo Monetario Internacional, renunciando a una resolución neutral en caso de conflicto. La alegalidad que rodea el marco de la financiación externa de los estados tampoco ha sido considerada una cuestión relevante a resolver, pues a falta de tribunales competentes, cualquier disputa se resuelve, una vez más, desde el Club de París, y conforme a las prioridades de los acreedores.

Este artículo pretende describir el contexto en que tiene lugar la financiación internacional hacia el mundo en desarrollo, recapitular las iniciativas emprendidas ante el problema de la deuda surgidas desde el estallido de la crisis de 1982, exponer la evolución reciente del endeudamiento, prestando especial atención –pues sus cifras y las tendencias que indican lo reclaman– a América Latina, y, por último presentar algunas de las propuestas alternativas más interesantes que se están trabajando desde la sociedad civil y el mundo académico.

## 1. ALGUNOS ELEMENTOS DEL CONTEXTO.

La financiación internacional no es un compartimento estanco que pueda disociarse de buena parte de los elementos y procesos que están en marcha en el mundo presente. Por ello se ponen ahora sobre la mesa algunos elementos relevantes del contexto global:

*a) Los flujos de recursos y la búsqueda de rentabilidad en el Sur han sido y son fruto de procesos y circunstancias que se producen en el Norte.*

Como explica la historia económica reciente, el Sur viene siendo el destino de los excedentes de capital de los países ricos. La gestación de la crisis de la deuda en la década de 1970 fue fruto de un aumento de ese excedente –generado por décadas de éxito económico y por la llegada de los petrodólares– que precisaba de nuevos destinos para rentabilizarse.

Con el estallido de la crisis de la deuda, en los ochenta, se produce un pronunciado reflujó de los recursos hacia los países en desarrollo, y los flujos netos de recursos circularon contra natura de Sur a Norte. Sin embargo, en los

90, débiles señales de recuperación de las economías en desarrollo, atrajeron un aumento desmesurado de flujos hacia esos países. ¿Por qué motivos? Principalmente por la búsqueda de grandes beneficios que los mercados del Norte ya no podían ofrecer, en medio de un boom financiero.

Se unieron en ello varios factores: la lógica de los mercados financieros, que buscan permanentemente nuevos espacios donde encontrar beneficios, la evolución de la tecnología que lo facilita y las políticas de liberalización impulsadas desde el Norte, que resultan funcionales a esos intereses. Las escasas cautelas en esa carrera acelerada a la búsqueda de nuevas rentabilidades ha derivado en comportamientos que han generado inestabilidad en el Sur, algo muy palpable en las crisis financieras que vienen afectando a Asia y América Latina entre 1994 y el presente. Los sobresaltos de esas crisis financieras han provocado, a su vez, un nuevo reflujo en la llegada de recursos en el último tercio de los noventa.

*b) La deuda externa se ha consolidado como un factor estructural de inestabilidad política, social, económica y financiera para numerosos países.*

Política, porque las condiciones asociadas a su renegociación implican la aceptación de un marco económico que limita decididamente las opciones políticas de los gobiernos endeudados. Social, porque los recortes que se realizan del gasto público suelen centrarse en las inversiones sociales. Económica, porque supone una presión económica permanente sobre la producción para la exportación de los países endeudados. Y por último, financiera, porque profundiza en la dependencia financiera de los países sobreendeudados, cuya necesidad de divisas sigue en aumento.

*c) En el Norte se está instalando una desconsideración de la gravedad de los problemas que afrontan los países y pueblos en desarrollo.*

Las políticas de cooperación entraron desde la segunda mitad de los 90 en una fase de caída en sus recursos disponibles, pese a que esa misma década fue testigo de las Conferencias Internacionales de Naciones Unidas en que se firmaron compromisos para garantizar la promoción del desarrollo social (Copenhague, 1995), la sostenibilidad ambiental (Río de Janeiro, 1992) o la igualdad entre hombres y mujeres (Beijing, 1995) entre otros. El seguimiento de esas cumbres ha constatado el incumplimiento generalizado de los compromisos de los países donantes. Y la renovación de esos compromisos en el año 2000 (desarrollo social y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres) ha sido una desmoralizante sucesión de acuerdos a la baja respecto de los iniciales. Ello parece reflejar un desinterés por el desarrollo de los países del Sur: la aberrante inequidad, la creciente inseguridad que impera en vastas regiones o la vulnerabilidad externa –por el comercio y la financiación– e interna –cambios en los ciclos climáticos, malas cosechas, desastres naturales– no reciben una atención y una respuesta acorde a la magnitud de los problemas que generan, al igual que viene sucediendo con la deuda externa, cuyos efectos se esconden o minimizan para argumentar la ausencia de medidas verdaderamente efectivas.

*d) Se está produciendo un aumento exponencial de las migraciones hacia el Norte.*

Las brechas del ingreso y de las oportunidades han alcanzado magnitudes sin precedentes; no sólo hay una desigualdad y una concentración de la riqueza mayor, sino que la consciencia generalizada de ello nunca fue tanta. Los nuevos sistemas de información, el aumento de la información disponible y los avances tecnológicos han trasladado la realidad de riqueza a los lugares que viven en la escasez. Las fronteras sur de Norteamérica –el muro de la vergüenza de Tijuana- y de Europa Occidental –el mediterráneo, y en España el muro de la vergüenza de Melilla- son la imagen de la desesperación por conseguir un futuro mejor de millones de africanos y latinoamericanos. Las grandes migraciones desde el Sur son, como señalaba Susan George (1993), un efecto bumerang de la deuda en el Norte y esa concentración de la riqueza.

*e) Numerosos problemas sistémicos continúan sin ser asumidos y, por tanto sin abordarse.*

Nunca antes funcionó el capitalismo a escala planetaria con un margen tan amplio de libertad y tan pocas restricciones, y ello ha permitido (o provocado, según el caso) un aumento de la incidencia de factores potencialmente desestabilizadores. El poder alcanzado por los grandes narcotraficantes en países enteros, las modificaciones culturales vividas en el Norte y en el Sur por la asimilación de la cultura anglosajona o la huida hacia delante de los capitales en busca de beneficios inmediatos son procesos cuya evolución conduce a incertidumbres crecientes. La precaria lucha contra enfermedades que en los países del Sur le cuestan la vida a millones de personas pero cuya investigación no es económicamente rentable por la pobreza de sus futuros usuarios, la inseguridad permanente fruto de la amenaza nuclear o los límites ambientales al crecimiento económico acelerado son algunas de las cuestiones sistémicas permanentemente soslayadas y dejadas de lado como si se tratase de cuestiones imaginarias o poco relevantes en el proceso actual.

## 2. LA EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA DEUDA DESDE 1982.

El tratamiento de la deuda externa ha recorrido distintas etapas desde el estallido de la crisis de la deuda en 1982, aunque ninguno de los mecanismos e iniciativas lanzadas desde entonces hayan resultado exitosas. La más reciente, la iniciativa para la reducción de la deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC), puede considerarse la más ambiciosa por las magnitudes de reducción de la deuda que contempla, aunque por otro lado se refiere a una corta lista de países de escaso peso financiero y cuya deuda no constituye un problema para los países y entidades acreedoras.

*a) El tratamiento convencional: de 1982 a 1986.*

El tratamiento convencional se otorgó en el comienzo de la crisis de la deuda, entre 1982 y 1986, y su objetivo principal era ganar tiempo. Se otor-

gó prioridad a evitar la interrupción en el servicio de la deuda, que se efectuaría con la provisión de nuevo dinero del sector privado y de la banca multilateral, cuya entrada se condicionó a la aceptación por los países endeudados de los programas de ajuste diseñados por el FMI, garantía de austeridad y de que los beneficios de esa política de nuevo dinero se dedicarían a maximizar los pagos de la deuda. Las condiciones negociadas para la deuda existente fueron de ortodoxia bancaria para un mal cliente: un tipo de interés más elevado que el original (que llegó a ser del 9,45% en términos reales) y el cobro de nuevas comisiones (del 1,25%)<sup>2</sup>. El deterioro del coste negociado de los préstamos hacia América Latina dentro del proceso de reestructuraciones fue de entre el 100 y el 250%.

Se entraba en un período prolongado, desde 1984 hasta 1991 ambos inclusive, en el que se produciría una transferencia neta de capitales desde los países endeudados a los estados y entidades del Norte, en lo que se ha denominado como el proceso de "transferencias netas negativas de la deuda externa".

La dureza de las condiciones en las que los países endeudados afrontaron el pago fue directamente proporcional a la evolución de la gravedad del problema para los acreedores privados. En un principio las condiciones de pago fueron mucho más duras y, conforme el sector bancario fue digiriendo el coste de la crisis, las mismas se suavizaron.

El FMI señalaba al respecto que "la estrategia tuvo éxito en evitar impagos en serie de las deudas soberanas, pero no condujo a una rápida restauración de las relaciones normales entre acreedores y deudores (...) la estrategia tuvo también éxito en reducir sustancialmente los déficit de pagos de muchos países en desarrollo, pero ello fue resultado mucho más de la forzada reducción de las importaciones que del crecimiento de las exportaciones"<sup>3</sup>. Para los países endeudados, el tratamiento convencional que agravó sus problemas de endeudamiento externo –con un aumento sostenido del stock- e impidió su progreso económico, volcando todo el esfuerzo interno del país en incrementar sus ingresos en divisas con el objetivo único de maximizar sus pagos.

En el período 1982–1986, la deuda externa acumulada del mundo en desarrollo aumentó en un 16% anual mientras la renta per cápita de América Latina promedió un decrecimiento anual del 0,8% y la de África un 1,5%<sup>4</sup>. Entre 1982 y 1986, la relación real de intercambio cayó también a un ritmo anual del 4,1%, lo que supuso que el aumento de las exportaciones debió crecer de manera exponencial para garantizar mayores ingresos por esa vía.

<sup>2</sup> Devlin (1985).

<sup>3</sup> Véase Boughton (2000), página 22 (en inglés en el original).

<sup>4</sup> Fuente: IMF (1998, 1992).

*b) Los planes Baker I y II.*

El Plan Baker I, lanzado en 1986, mantenía como objetivo general el cumplimiento de los compromisos de pago de los países deudores, para lo que consideraba necesario mejorar sus condiciones de liquidez y solvencia (lo que hacía necesarios nuevos créditos y crecimiento económico). En dicha propuesta se afirmaba que los deudores no podían sacrificar su crecimiento económico para afrontar sus pagos internacionales, y se pedía a los bancos y países acreedores una actuación más generosa, otorgando a los deudores liquidez adicional. Se asumía de ese modo la existencia de un círculo vicioso en el cual sin crecimiento se ponía en peligro el cumplimiento de las obligaciones financieras internacionales, y sin nueva financiación era difícil esperar un nivel sostenido de crecimiento<sup>5</sup>.

La propuesta de Baker consideraba necesario hacer compatible el ajuste con las necesidades internas, pero la receta resultante resultó ser idéntica: el mismo tipo de ajuste y nuevo crédito, eso sí, más barato. Dicho plan proponía por vez primera a la banca privada el lanzamiento de instrumentos para el tratamiento de la deuda externa que serían utilizados con frecuencia desde entonces: los intercambios de deuda por activos o conversiones de deuda (debt-equity swaps), la recompra de títulos de deuda (debt-buybacks) y los bonos de salida (exit-bonds).

El resultado de ese plan fue un sonado fracaso, pues el deterioro económico se acentuó y la financiación externa llegó en montos muy inferiores a los propuestas. Llegó a finales de 1987 el plan Baker II, cuya principal novedad fueron los "mecanismos voluntarios de reducción de deuda": la renuncia de los acreedores a una parte de sus derechos de cobro de la deuda. Se admitió en ese momento de manera implícita la existencia de una crisis de sobreendeudamiento y comenzó a considerarse la necesidad de reducir o condonar parcialmente la deuda. En ese período se mantuvo una situación paradójica: por una parte se producía una transferencia neta de recursos del Sur al Norte, y mientras, el servicio y el monto total de la deuda de los PVD se incrementaba con rapidez. Sobre los planes de James Baker, señalaba el FMI que "el esfuerzo realizado no pudo generar ni crecimiento a largo plazo ni demasiada financiación de largo plazo para los países endeudados, lo que hizo que en 1988 prácticamente todos los países que habían sido golpeados por una crisis de sobreendeudamiento en los años anteriores, seguían luchando por salir de ella"<sup>6</sup>.

*c) El plan Brady.*

Dicho plan nació en 1989 y era esencialmente un esquema de refinanciación y reducción de la deuda privada y su servicio, cuyos destinatarios eran países de renta media altamente endeudados con los bancos internacionales

<sup>5</sup> Arahuetes y Argüelles (1993).

<sup>6</sup> Véase Boughton (2000), página 22 (en inglés en el original).



(deuda bancaria no asegurada). El funcionamiento de este plan tenía como instrumento principal la titulización de la deuda en nuevos bonos, tanto para el principal como para los intereses vencidos, y se incluía como condición para su aplicación las mismas políticas económicas.

Digerida la crisis para la banca en 1989, se asumía ahora que era necesario un cierto sacrificio por parte de los acreedores, que actualizarían en los mercados con la titulización en bonos garantizados por el Tesoro Norteamericano, el valor de la su deuda pendiente. Ello permitía a los deudores la posibilidad de recomprar con altas tasas de descuento los títulos de su deuda soberana, consiguiendo una reducción real y nominal de su deuda. En los seis años posteriores al lanzamiento de la iniciativa, las deudas de 21 países en desarrollo con acreedores privados se redujeron en más de 75.000 millones de dólares con un coste oficial de 25.000 dólares<sup>7</sup>.

La experiencia de los bonos Brady fue un éxito relativo para la deuda privada, y permitió a algunos deudores recuperar solvencia, aunque el peso de su impacto sobre el conjunto de la deuda fue relativamente bajo. Recordemos que la deuda total en bonos en el año 1998 alcanzó el 16,2% del total, pero en 1990 era sólo del 4,41%<sup>8</sup>.

#### *d) Los tratamientos del Club de París.*

Tras las iniciativas de los años 80, y una vez digerido el problema para los bancos acreedores, en la última década el tratamiento de la deuda ha quedado circunscrito al Club de París, con la mirada en los países deudores más pobres, que tienen una deuda principalmente pública.

El Club de París aplicó el tratamiento clásico hasta 1988, cuando se lanza el tratamiento Toronto, que incluía opciones de condonación o reducción de un 33% de la deuda comercial pública garantizada anterior a la fecha de corte<sup>9</sup>. Los tratamientos que, desde entonces, recorren los últimos años del siglo XX tienen un estrecho vínculo con las decisiones de los países del grupo de los siete<sup>10</sup> (G7), que en sus reuniones anuales proponen esos tratamientos, que son generalmente aceptados por la comunidad de acreedores en su conjunto. El tratamiento Houston (1990) introdujo la posibilidad de realizar operaciones de conversión de deuda, una opción que hasta entonces se limitaba

<sup>7</sup> Véase Dunaway and others (1995).

<sup>8</sup> Fuente: OCDE (1999).

<sup>9</sup> La fecha de corte es la fecha de la primera renegociación de cada país con el Club; la deuda posterior a la fecha de corte no se incluye las reducciones; así esas quitas del 33%, que ascenderán más adelante hasta el 90% y el 100%, no incluyen la deuda posterior a esa fecha. En la práctica, ello supone que sólo está sujeta a reducción una parte menor de las deudas. Sirvan a modo de ejemplo las fechas de corte de algunos países: Angola, 1986; Argentina, 1983; Ecuador, 1983; Nigeria, 1985; Filipinas, 1984; Zambia, 1983 (fuente: World Bank (2000), páginas 174 a 181).

<sup>10</sup> EEUU, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Japón; a ellos se une en 1999 Rusia (denominándose entonces G8), que ocupa una posición diferenciada, al quedarse al margen de las iniciativas económicas y financieras centrándose en los aspectos estrictamente políticos.

a la deuda privada. Tras éste, el tratamiento Trinidad (1992), admitía reducciones de la deuda anterior a la fecha de corte del 50%, y el posterior tratamiento Nápoles (1995), eleva esa magnitud hasta el 67%<sup>11</sup>.

Con la puesta en marcha de la iniciativa HIPC en 1996, el Club de París aprueba dos nuevos tratamientos en los que la condonación de la deuda anterior a la fecha de corte va más allá, hasta el 80% para la deuda comercial pública garantizada, ampliable al 90% (tratamiento Lyon o HIPC, 1996) y al fin, del 90% ampliable al 100% y con posibilidades de eliminar excepcionalmente alguna parte de la deuda posterior a la fecha de corte (tratamiento Colonia o HIPC II, 2000). Los tratamientos distinguen la deuda comercial pública garantizada, para la que el Club de París establece términos de condonación que los acreedores no deben rebasar, y la deuda proveniente de créditos de ayuda oficial al desarrollo (AOD), para la que lo que se establece es un mínimo, pues su condonación en mayores magnitudes es potestad de cada estado.

Los tratamientos otorgados por el Club de París que progresivamente han aumentado su coeficiente de condonación, no responden sin embargo a los problemas de los países más endeudados. Juan José Zaballa (1996), experto y persona de responsabilidad en esta materia dentro de la Administración española, señalaba que "el esquema de renegociación de la deuda se ha convertido últimamente en un ejercicio más formal que de auténtico trasfondo y trascendencia financiera. Salvo muy contados casos de países que se han "graduado", por lo menos temporalmente, el hecho de que los países acudan año tras año a renegociar su deuda, con nuevos planes de ajuste económico sancionados por el FMI, es, en gran medida, demostrativo de que el sistema únicamente alivia temporalmente la situación de los países endeudados y contribuye sólo marginalmente a la solución de los auténticos desequilibrios estructurales que los originan."

#### e) *La iniciativa HIPC.*

El objetivo de la iniciativa, lanzada por el FMI y el Banco Mundial en 1996 es la reducción del endeudamiento de los 41 países más pobres y endeudados, 33 de ellos subsaharianos, hasta un nivel sostenible:

- el 150% en la ratio deuda externa total / exportaciones anuales<sup>12</sup>.
- el 250% de la ratio deuda externa total / ingreso fiscal<sup>13</sup>.

En el lenguaje acuñado por la propia iniciativa, el objetivo sería alcanzar el mencionado nivel de endeudamiento externo sostenible en el punto de conclusión. Su primera etapa comprende la aplicación de un programa de ajuste de tres años, con la posibilidad de que ese período se considere de manera retroactiva y es necesario que en ese tiempo, el país se mantenga al corrien-

<sup>11</sup> Véase Atienza (2000).

<sup>12</sup> frente a la formulación original de la iniciativa, que ofrecía un rango entre 200% y 250%, como umbral de sostenibilidad.

<sup>13</sup> ratio complementaria que anteriormente era considerada sostenible en el 280%.<sup>1</sup> Para mayor detalle, véase Alonso (1999) y Sanahuja (2001).

te de pagos de la deuda con todos sus acreedores. Transcurridos estos años, se alcanza el punto de decisión, momento en que el FMI y el BM llevarán a cabo un análisis de las políticas económicas aplicadas y sus resultados y, más importante, del nivel de sostenibilidad de su endeudamiento (que se hará público en el documento DSA, Debt Sustainability Analysis). Los países serán finalmente elegidos o no como beneficiarios de la iniciativa en este momento, en el que el país habrá recibido un tratamiento Nápoles en el marco del Club de París y tendrá en proceso de ejecución un programa de ajuste. Si, esas medidas se muestran insuficientes y no le permiten alcanzar el umbral de sostenibilidad, el país entrará en la segunda fase de la iniciativa en que los términos de la reducción se amplían.

Esta segunda etapa, de entre uno y tres años de duración, comenzará por la aplicación de los tratamientos Lyon o Colonia (es decir, una condonación bilateral ampliada), y se complementará con reducciones de la deuda multilateral, gran novedad de la iniciativa, pues hasta ese momento, nunca se había admitido tal posibilidad, hasta llegar al punto de conclusión, en el que se habrá de alcanzar finalmente el nivel de sostenibilidad.

Al final del año 2000, tan sólo 23 países<sup>14</sup> habían alcanzado el punto de decisión de la iniciativa (en la asamblea conjunta del FMI y el Banco Mundial de 1999 se anunció que serían 26) y la reducción esperada de sus deudas ronda los 34.000 millones de dólares, estimando con notable optimismo el Banco Mundial que esos países verán sus pagos en 2001 reducirse de un 27% a un 12% de los ingresos públicos. Sin embargo, la mitad de esos beneficiarios iniciales de la iniciativa HIPC seguirán pagando más en concepto de servicio de la deuda que lo que son capaces de destinar conjuntamente a la salud y la educación de sus pueblos. De hecho, Gambia, Senegal y Santo Tomé y Príncipe gastarán, tras beneficiarse de la iniciativa, entre un 15% y un 20% de los ingresos del gobierno en su deuda externa, lo que les impide acercarse a las metas de lucha contra la pobreza establecidas por la Comunidad Internacional: esos 23 países pagarán 2.000 millones de dólares en el año 2001, mientras para alcanzar la meta de la educación y la sanidad básica universal precisarían solamente 2.700 millones de dólares<sup>15</sup>. De la iniciativa HIPC hay que subrayar, por último, que ha supuesto la asunción pública de una realidad oculta hasta ahora: buena parte de la deuda externa viva resulta económicamente incobrable.

Puede concluirse acerca de todas las iniciativas emprendidas desde 1982, que no han respondido a la magnitud de los problemas que afrontan los países en desarrollo, y que han supuesto siempre medidas o reformas menores con mejores resultados para los acreedores –pues los pagos se han

<sup>14</sup> Benin, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia.

<sup>15</sup> Intermon Oxfam (2001).

visto garantizados y el esfuerzo externo de los países ha crecido-. Pero los deudores han visto su endeudamiento crecer sostenidamente sin obtener beneficio alguno en el proceso, en un proceso continuado de pérdida de recursos, como indican las cifras de las transferencias netas del mundo en desarrollo. Estas dos décadas de soluciones frustradas y de estimaciones optimistas incumplidas, junto con los datos e la evolución reciente de la cuestión que se exponen en los próximos apartados, obligan a continuar la búsqueda de alternativas.

### 3. EL ENDEUDAMIENTO DEL MUNDO EN DESARROLLO EN LOS NOVENTA.

Si la década de los ochenta convirtió al mundo en desarrollo en exportador neto de capitales, en los 90 esa situación se revierte, y desde 1992 hasta 1997 los países del Sur vuelven a ser receptores netos, aunque los recursos llegan de modo selectivo a sólo dos docenas de países, y con un alto grado de volatilidad. El aumento sustancial de la llegada de inversión directa es otra de las claves para entender esta última década del siglo XX, y en ello tienen una importancia sustancial los procesos de privatización y la liberalización externa de las economías en desarrollo.

**TABLA 1. LA DEUDA EXTERNA DEL MUNDO EN DESARROLLO(1980 - 2000) (MILLONES DE US\$, %)**

	1980	1984	1988	1992	1996	2000
Deuda total	658.000	877.000	1.373.000	1.662.000	2.095.000	2.527.000
Servicio de la deuda	75.254	99.640	180.835	163.121	261.826	376.700
Transferencias netas	30.644	-7.332	-40.976	13.057	42.563	-101.600
Deuda sobre exportaciones	84,9	185,9	177,7	170,9	137,4	114,3
Deuda sobre PIB	20,3	43,1	35,4	38,1	36,0	37,4
Servicio sobre exportaciones	13,5	16,3	23,4	17,5	17,2	17,0

Fuente: Banco Mundial

En la década la deuda externa total pasa de los 1,5 billones de dólares en 1990 a los 2,5 en 2000, con un ritmo de crecimiento anual del 7% (en la década anterior el crecimiento fue del 22% anual), frente a un crecimiento del PIB del mundo en desarrollo de un 4,3% anual. En África y América, el crecimiento del PIB fue del 2,1% y el 2,8% respectivamente, frente a aumentos del endeudamiento del 2% y el 7%. Por otra parte, la renta per cápita crece durante la década un 1% anual en América Latina y decrece un 0,4% en África Subsahariana. El aumento más espectacular del endeudamiento se produce en el Sudeste asiático, que vive la peor crisis financiera de la década, con un crecimiento acumulado del 176% en la década de 1990, con un pico de crecimiento del 31% entre 1997 y 1998. Aunque si se pone al ser humano en el primer plano, en los noventa el epicentro de la crisis se traslada a África Subsahariana, por la estrecha relación existente entre su estancamiento económico, la deuda acumulada y la agudización de la pobreza.

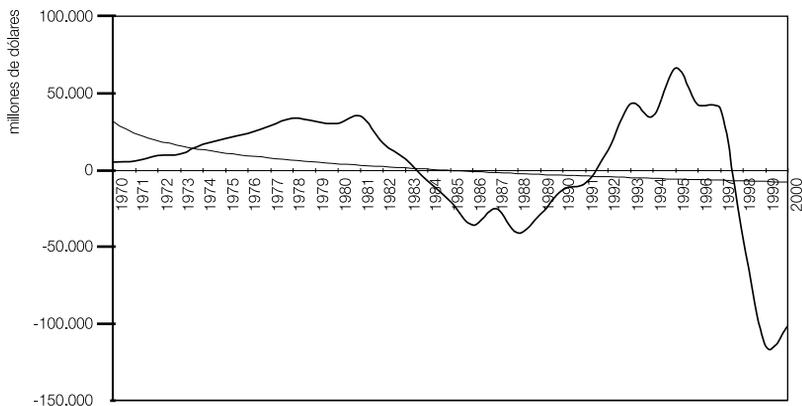


Ninguna de las tres regiones proporcionalmente más endeudadas de la tierra, América Latina, África Subsahariana y Asia Meridional, cumplían a finales de 1999 con el umbral de endeudamiento sostenible fijado en la iniciativa HIPC, 150% deuda total/ exportaciones. En cuanto a la deuda acumulada, su peso en comparación con las exportaciones es mayor en África Subsahariana, mientras al compararse con el PIB, es América Latina la región más endeudada, casi triplicando al resto<sup>16</sup>.

Fijándonos en las cifras más relevantes para conocer el efecto directo sobre la economía cada año, las de los pagos del servicio de la deuda, han pasado de 93.400 millones de dólares en 1980, a 162.200 millones en 1990, y a 376.700 millones de dólares en 2000. Mientras el incremento acumulado en los ochenta fue del 76%, entre 1991 y 2000 el aumento acumulado fue del 136%; alcanzando en América Latina un 271% y en el Sudeste asiático el 197%. América Latina realiza en 2000 el 44% del total mundial (167.300 millones de dólares, un 8% del PIB de la región), por un 26% del Sudeste asiático, 6% del Norte de África y Oriente Medio y un 4% de África Subsahariana y Asia Meridional<sup>17</sup>.

La composición por acreedores de la deuda de África Subsahariana es un 24% privada, un 32% multilateral y un 44% bilateral; aquellos países que se encuentran bajo el paraguas del programa especial de asistencia del Banco Mundial (los más pobres entre los pobres), tienen tan sólo un 11% de deuda privada, un 46% de deuda bilateral y un 43% de deuda multilateral. Mientras, América Latina tiene un 73% de deuda privada, un 13% de bilateral y un 14% multilateral. No cabe duda de que el nivel de pobreza y de solvencia son los que marcan quiénes son los prestamistas disponibles.

GRÁFICO 1. TRANSFERENCIAS NETAS DEL MUNDO EN DESARROLLO, 1970 - 2000



<sup>16</sup> Fuente: World Bank (1988, 1994, 1998b, 2000).

<sup>17</sup> Fuente: World Bank (2001); Banco Mundial (2001).

Mirando las transferencias netas, para el conjunto del mundo en desarrollo, el año 1999 ofreció un saldo neto negativo de 114.600 millones de dólares, una cifra que casi triplica la mayor cifra de transferencia neta negativa de la década anterior, el momento en teoría más caliente de la crisis de la deuda externa, el año 1988. En 2000 la cifra se quedó en 101.600 millones de dólares, empeorando en África Subsahariana y en América Latina. Al igual que sucediera en la década de 1980, al final de los 90, los países en desarrollo son, otra vez, exportadores netos de capitales en sus flujos de crédito externo, un problema estructural cuya importancia vuelve a ponerse de manifiesto en los ejercicios más recientes a la vista de las cifras expuestas y cuya evolución marcará sus posibilidades de progreso futuro.

#### 4. AMÉRICA LATINA, ¿HACIA SU SEGUNDA CRISIS DE LA DEUDA?

América Latina hizo temblar al mundo entero con el estallido de la crisis de la deuda en 1982, y su evolución económica y política desde entonces ha venido marcada por la evolución de su deuda externa y el ajuste. La década de los ochenta fue denominada en la región la década perdida del desarrollo, y en los noventa, el retorno del capital extranjero y del crecimiento llegaron juntos, creando la expectativa de un futuro de progreso acelerado desde entonces. Pronto, en 1994, el efecto Tequila avisó de los riesgos de los volátiles mercados financieros, que traían inestabilidad y vulnerabilidad, además de recursos y dinamismo económico.

**TABLA 2. LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA (1980 - 2000) (MILLONES DE US\$, %)**

	1980	1984	1988	1992	1996	2000
Deuda total	242.000	377.000	456.000	509.000	656.000	809.000
Servicio de la deuda	38.549	42.916	55.464	53.279	107.103	167.300
Transferencias netas	5.494	-14.329	-25.674	-1.537	-5.563	-46.900
Deuda sobre exportaciones	201,0	287,9	327,3	252,8	198,0	172,6
Deuda sobre PIB	34,1	60,9	43,5	41,6	37,4	38,5
Servicio sobre exportaciones	36,2	23,4	39,8	26,4	32,3	35,7

Fuente: Banco Mundial

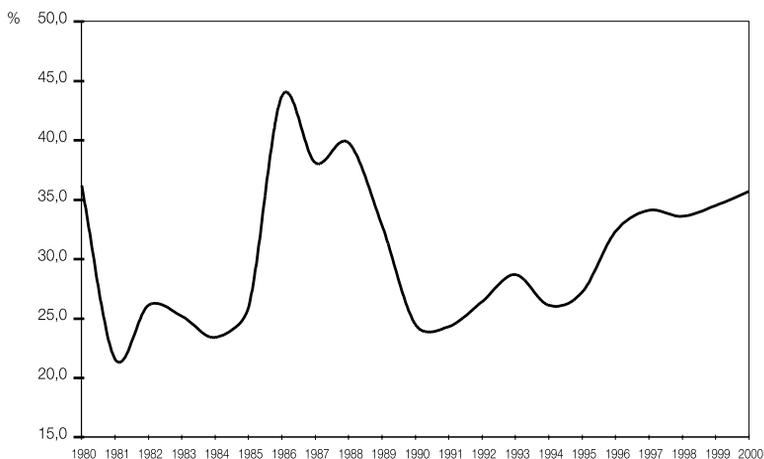
De hecho, el ritmo de llegada del capital internacional se ralentiza visiblemente a partir de 1997, y con más intensidad desde 1999. El crecimiento económico se ralentiza igualmente y alcanza signo negativo en algunos países de la región en el final del siglo XX. Y si en los noventa aumenta la llegada de crédito privado a la región, mucho más lo hace la llegada de Inversión Extranjera Directa (IED), que alcanza su máximo en 1999 y muestra también signos claros de agotamiento (la IED neta en 1999 era de 90.400 millones de dólares, por 76.200 en 2000). En 2000, la brecha del déficit comercial se abre en la región hasta los 64.000 millones de dólares, y su déficit por cuenta corriente se sitúa en 46.800 millones de dólares. Lo más preocupante de



estos datos es la tendencia de deterioro que muestran, y las dificultades de la región parecen estar llegando a su punto más alto. La presión para exportar está provocando una nueva espiral autodegenerativa de los precios de numerosas materias primas, como sucediera en los años ochenta, de forma que aumenta a un ritmo mucho mayor el volumen de exportaciones que los ingresos que las mismas generan.

Entrando en los datos referidos al endeudamiento externo, merece la pena comenzar con una mirada retrospectiva. Entre 1980 y 2000, la deuda de la región ha pasado de 242.000 a 809.000 millones de dólares, es decir, se ha multiplicado por 3,3. En ese mismo período, la región ha pagado en concepto de servicio de la deuda 1,473 billones de dólares, en comparación con los 1,270 billones de nuevos recursos llegados, ofreciendo ello un balance de una transferencia negativa para las dos décadas de 203.901 millones de dólares, lo que significa que la región tiene una relación enormemente deficitaria con sus prestamistas, que en veinte años ha sufrido una fuerte descapitalización, y que no se ha visto favorecida por su relación con los mercados de crédito.

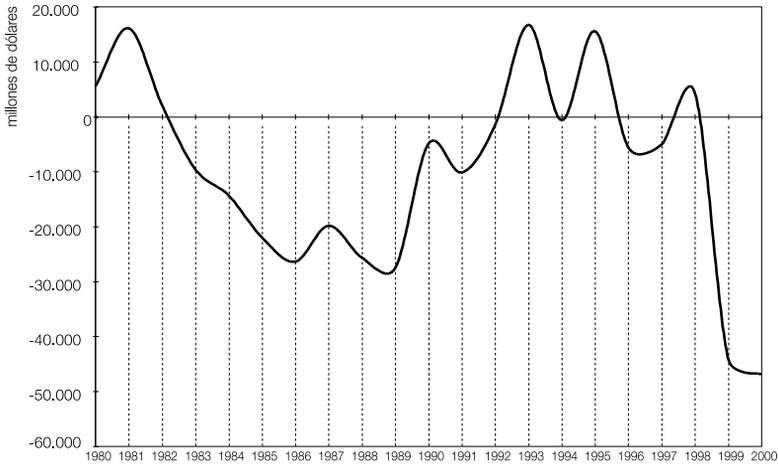
GRÁFICO 2. SERVICIO DE LA DEUDA / EXPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA(%)



Resulta significativo que en tan sólo 6 de los 21 años contemplados se haya producido un balance neto positivo entre el crédito recibido y el servicio pagado. Sin embargo, si la lectura de la serie larga de datos resulta preocupante y poco alentadora, más aún lo es la evolución reciente de los últimos ejercicios. El servicio de la deuda se ha duplicado en los últimos cinco años de la década, y las transferencias netas negativas han vuelto a ser una constante, alcanzando su máximo en 2000, casi doblando las cifras del peor momento de la crisis, en 1989. Sus pagos comparados con sus ingresos por exportaciones –no lo olvidemos, en un contexto de fuerte déficit comercial– están

en 2000 en el punto más alto desde los años más graves de la crisis, 1986, 1987 y 1988, y de nuevo, la tendencia parece ser de un enfriamiento de la economía y un calentamiento de los problemas financieros.

**GRÁFICO 3. TRANSFERENCIAS NETAS DE AMÉRICA LATINA, 1980 - 2000.**



Este gran aumento del servicio ha coincidido con un enfriamiento del comercio en algunos de los países, en parte causado por la sobrevaloración del dólar, al que han vinculado de manera fija el valor de sus monedas e incluso dolarizado en otros casos, algunos países de la región, como Argentina, Panamá, Ecuador y El Salvador.

En la región algunos países viven hoy situaciones graves, comenzando por Ecuador, primer país del mundo en fallar su compromiso de pago de los bonos Brady en 1999, sumido en una crisis financiera que se ha traducido en un explosivo deterioro social seguido de la emigración masiva de más del 10% de su población entre 1999 y el presente, una realidad muy palpable en España. Pero el país que exhibe una situación más preocupante, tanto por la magnitud de sus problemas como por tratarse de una economía de grandes dimensiones y por los efectos –cuantitativos y cualitativos- que sus problemas pueden provocar, es Argentina.

Desde comienzos de la década, el país ha perdido competitividad y ha vivido un profundo proceso de desindustrialización, hasta entrar en una crisis profunda al final del siglo XX, con la particularidad de que más del 80% de su deuda está en manos privadas. En el otoño de 2000, Argentina recibió un crédito del FMI por valor de 39.000 millones de dólares (al que se llamó blindaje financiero) para evitar cualquier incertidumbre en sus pagos para ejercicios venideros y eludir la consiguiente penalización de los mercados. En junio de 2001, esa medida ya se mostró insuficiente, y el país acordó con sus acreedores la realización de un

megacanje de deuda para diferir sus vencimientos de los tres primeros años. Poco después, en julio de 2001, la situación volvía a ser desesperada y un nuevo crédito del FMI llegaba por valor en este caso de 8.000 millones de dólares. El *salvamento financiero* tan sólo ha diferido en el tiempo los graves problemas que envuelven al país, y hasta que el FMI decidió no prestar más dinero ante la evidente insolvencia argentina a finales de 2001, se reprodujo la estrategia del tratamiento convencional llevada adelante en los 80: un ajuste cada vez más duro socialmente, nuevo crédito para evitar los impagos inmediatos -protección para los acreedores internacionales- y una venda en los ojos para lo que pueda venir después. Algo que todavía hoy no es posible valorar en toda su magnitud.

El ingente volumen de crédito recibido por Argentina no ha llevado al país a una mejor expectativa económica sino todo lo contrario: la bancarrota y la intensificación de la crisis social son hechos hoy visibles, larvados durante los últimos años. La suspensión de pagos durante 2002 (tras pagar ya en 1999 en concepto de servicio de la deuda un disparatado 75,8% de sus ingresos por exportaciones), una medida enormemente importante dada la magnitud de su endeudamiento, es sólo un respiro momentáneo: en 2003 no va a haber capacidad de pago, y ello está llevando a que incluso el FMI se plantee la posibilidad de un arbitraje de la deuda para resolver esta situación de insolvencia. De como se resuelva en el medio plazo está situación, y de si se llega a una superación no deliberada sino obligada por la insostenibilidad del marco del ajuste y de los espacios tradicionales de tratamiento de la deuda, que parecen haberse agotado para el país, podríamos encontrarnos ante una ruptura casi revolucionaria -por incierta, entre otras cosas- en el escenario de la política económica del mundo en desarrollo de las últimas décadas.

El caso argentino y el calentamiento generalizado del problema de la deuda pueden sumir a la región en una crisis que afecte a su comercio exterior y a su aparato productivo, produciendo otra vuelta de tuerca en las ya maltrechas condiciones de vida de las mayorías pobres de la región, y acentuando el escenario presente de tensión social. Y no hay que perder de vista las posibilidades de contagio que una crisis financiera, pero también política y social, de estas magnitudes podría tener en otros países del Sur y del Norte (retirada de capitales de numerosos mercados del mundo en desarrollo, intensificación de los procesos migratorios, fragmentación económica...).

##### 5. CUATRO PROPUESTAS PARA UN ENDEUDAMIENTO RAZONABLE.

A la vista del contexto pasado y presente del endeudamiento externo, parece evidente la necesidad de introducir modificaciones sustanciales en los sistemas de concesión, regulación y negociación vigentes, para avanzar hacia un escenario más estable. Ello implica revisar desde las modalidades de ajuste, hasta la hegemonía de los acreedores del Club de París, pasando por la alegalidad de ese sistema de negociación, la inestabilidad creciente de los mercados de bienes y capital, y la vulnerabilidad externa de los países más

endeudados, que hace imprevisible su capacidad de pago y su evolución económica, sometida a los vaivenes de los precios de las materias primas o las oscilaciones en los tipos de cambio<sup>18</sup>.

En este contexto, es importante considerar medidas en dos direcciones: en primer lugar, reducir el stock, los pagos anuales y el impacto del endeudamiento presente sobre los países mediante medidas inmediatas de condonación condicionada al empleo de los recursos liberados en inversiones en desarrollo humano. Su magnitud debe ser notable, llegando incluso a la condonación total para todos los países menos adelantados, pero alcanzando también a los países de desarrollo intermedio. Y la segunda, modificar las reglas que rigen la financiación externa de los estados en sus diferentes facetas, superando la hegemonía del Club de París, que toma todas las decisiones sin tener siquiera personalidad jurídica, convirtiendo esas decisiones así en irrecorribles. Se plantean ahora algunas propuestas que persiguen cambios más allá de la condonación, más frecuentemente tratada.

*a) Un proceso justo y transparente de arbitraje.*

Un proceso nuevo de tratamiento de la deuda, que supere al Club de París como ámbito de decisión –que no como ámbito de coordinación de acreedores, para lo que su existencia es razonable- debería siempre garantizar: un cuerpo neutral de toma de decisiones, el derecho de todos los implicados a ser escuchados antes de tomarse cualquier decisión, la protección de las necesidades básicas del deudor –en este caso, de la población más vulnerable- previa al pago de la deuda, y el establecimiento de una moratoria inmediata una vez que un caso de arbitraje o insolvencia ha sido abierto. El proceso propuesto, basado en el defendido por Kunibert Raffer<sup>19</sup>, comprende la creación de un cuerpo de arbitraje nombrado por deudores y acreedores a partes iguales, que escuche a las partes implicadas y llegue a un acuerdo vinculante entre ellas. Para ello, se elegirían un número igual de árbitros por cada una de las partes, y un árbitro neutral aceptado por todos, garantizándose así los principios de independencia y neutralidad, y permitiendo ello alcanzar un acuerdo satisfactorio para todos. En definitiva se trataría de reproducir el esquema ya existente para resolver conflictos entre entidades privadas fuera de los juzgados pero con garantía de imparcialidad.

El establecimiento de mecanismos de insolvencia para el endeudamiento externo de los estados del Sur, en el marco de esta propuesta para un arbitraje justo y transparente, es una idea que planteó por vez primera la UNCTAD en su informe anual sobre el comercio y el desarrollo de 1986, y fue desarrollada años más tarde el profesor austríaco Kunibert Raffer<sup>20</sup>. Se plantea

<sup>18</sup> Sirva de ejemplo el caso de Etiopía y Uganda, cuyos ingresos externos dependen en un 65% y un 50% respectivamente del café, que vive una caída sostenida de sus precios del 70% entre 1997 y 2000.

<sup>19</sup> Raffer (1997).

<sup>20</sup> Raffer (1990).



aplicar un principio existente en la legislación de las municipalidades de los EEUU, que contempla su posible declaración de insolvencia. Esa situación se resuelve declarando en primer lugar una moratoria de todos los pagos y una congelación en la acumulación de intereses. A continuación son posibles una serie de medidas, que excluyen la liquidación de activos (diferencia sustancial con el sector privado) y consideran ampliaciones de los plazos de reembolso inicialmente pactados, conversiones de la deuda y, finalmente, reducciones de la misma si ello fuera necesario. La forma de resolver una situación de insolvencia está sujeta a otra discusión, pues se defiende que puede realizarse bien mediante un procedimiento de arbitraje como el descrito, bien recurriendo a una corte internacional ad hoc, o bien otorgando competencias a organismos internacionales ya existentes en el seno de las Naciones Unidas. Ello llevaría la resolución de los problemas de solvencia a un terreno de certidumbres y no de incógnitas que, como sucede hoy en día, se resuelven en función de los equilibrios de poder<sup>21</sup>.

*b) El establecimiento de limitaciones en los pagos en función de la evolución económica.*

Esta propuesta se basa en el histórico precedente del tratamiento de la deuda externa alemana tras la Segunda Guerra Mundial. Mediante el Acuerdo de Londres, suscrito en 1953<sup>22</sup>, Alemania se benefició de una quita sustancial de deuda, pues sus acreedores se comprometieron a cobrar un máximo del 5% de sus ingresos por exportaciones, y ello siempre que tuviese superávit comercial, lo que supuso en la práctica un compromiso de los acreedores para aumentar sus compras a Alemania. Se propone un esquema análogo para los países en desarrollo, promoviendo el crecimiento económico y de las exportaciones para una mejoría del país, que repercutiría en los acreedores de forma proporcional a los avances económico que los países llegasen a alcanzar, al incrementarse los pagos en caso de superávit y reducirse con una evolución negativa.

*c) Anteponer el desarrollo humano a cualquier pago de la deuda externa*<sup>23</sup>.

Su enfoque está basado en el concepto de que los derechos humanos –económicos y sociales– han de anteponerse al derecho al cobro de la deuda, pues son irrenunciables y de rango superior. Propone así que el pago de la deuda se postergue dentro de los presupuestos a la cobertura de un mínimo

<sup>21</sup> Un ejemplo reciente es la propuesta de la responsable de cooperación internacional del Reino Unido, Clare Short (14-10-2001, varios medios), de condonar la deuda externa de Pakistán, por ser ello estratégicamente conveniente debido al papel de ese país en la región de Asia Central como aliado de EEUU y el Reino Unido en la contienda contra el régimen afgano. Un ejemplo que recuerda la condonación de más del 80% de su deuda, de la que se benefició Egipto tras su papel en la Guerra del Golfo en el comienzo de los 90 (véase Atienza 2000).

<sup>22</sup> Véase Hütz-Adams (2001).

<sup>23</sup> Propuesta elaborada por la ONGD británica CAFOD; véase Joyner, Northover y Woodward (1999).

universal de desembolso destinado a salud y educación básica, que ha sido cuantificado por las Naciones Unidas. Y se basa en dos proposiciones básicas: "que los gobiernos deudores deben ser autorizados a reservar la financiación necesaria para cubrir las necesidades básicas de desarrollo humano de sus poblaciones antes de someter los ingresos públicos a las demandas del servicio de la deuda" y "que sólo una cantidad limitada de cualquier ingreso restante debe encauzarse hacia el servicio de la deuda, para permitir la existencia de fuentes para otros gastos esenciales del gobierno. Las demandas del servicio por encima de ese nivel serían inconsistentes con la capacidad de los gobiernos deudores para cubrir las necesidades de desarrollo de sus países". La propuesta revisa el efecto sobre una veintena de países africanos, y diez de ellos (Burundi, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Malawi, Malí, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona y Tanzania) precisarían una cancelación del 100% de su deuda, lo que significa que su necesidad de gasto en desarrollo humano básico es mayor que sus ingresos netos factibles.

*d) El control parlamentario en la toma de créditos.*

Se trata de una propuesta en marcha ya en algunos países en desarrollo, como Costa Rica, Mozambique o Uganda, que ceden a los Parlamentos la decisión de aceptar o rechazar créditos externos y el destino que se les otorgará. En consecuencia, los gobiernos no pueden endeudar a sus estados sin la autorización del Parlamento, una medida que dificulta la frecuente ligereza en la asunción de compromisos de ejecución futura, pues deja de ser posible que un ministro de finanzas decida por sí sólo el volumen de recursos a aceptar o el destino a darle a los mismos. Ello implica una ganancia en términos de transparencia, pues cada operación se somete a debate público y, por tanto, debe existir una justificación suficiente tanto del volumen de crédito y sus condiciones financieras, como de su uso. Sin embargo, el sistema presenta ciertos inconvenientes, principalmente de naturaleza operativa, pues el tiempo que puede llevar la aprobación de un crédito puede hacer que el oferente se haya retirado o que la operación pierda en parte su sentido.

A estas propuestas cabe oponerles dificultades técnicas para su aplicación que, evidentemente, existen, pero tal y como señala Luis Arancibia (2001) refiriéndose a la iniciativa HIPC, "tanto la teoría como la experiencia histórica demuestran que cuando existe voluntad política, se pueden encontrar soluciones capaces de superar las complicaciones técnicas que existen". Así pues, centrar el debate en esas dificultades técnicas puede llevar a perder de vista que la adopción y la adecuación técnica de esas medidas debe ser el fruto de decisiones políticas.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN.

La deuda externa sigue vigente como problema acuciante para varias decenas de países en desarrollo, por su impacto decisivo sobre la realidad

política, económica y social y, más importante, sobre la vida cotidiana de cientos de millones de personas. Pero también constituye un indudable factor de inestabilidad global y el ejemplo de un sector que vive ajeno a regulaciones formales y un entorno jurídico seguro. El momento de presente acelerado, en palabras de Ugo Pipitone, que vive la humanidad en el comienzo del siglo XXI junto con las resistencias de los agentes beneficiados, al menos a corto plazo, de un sistema carente de esa seguridad explican la ausencia de cambios sustanciales en la forma de encauzar el financiamiento externo del mundo en desarrollo.

Tal vez suceda así, al menos en parte, porque el interés social y político en la problemática de esos países y sus pueblos es todavía pequeño, pese a que sí tengan un sitio en las grandes reuniones internacionales y en los medios de comunicación de masas. El ejemplo más reciente nos lo brinda la repentina y reciente beligerancia de los países occidentales con el ultraintegrista régimen afgano, que sólo se ha producido como consecuencia del interés propio, cuando el daño infringido a la población y en particular a las mujeres en aquel país no era precisamente desconocido para la diplomacia del primer mundo. Las declaraciones de presidentes y líderes políticos enfatizando que el terrorismo es el "primer problema de la humanidad" no hace sino refrendar la evidencia del desinterés en cuestiones objetivamente mucho más graves para la humanidad y que atañen a la pobreza o al desarrollo. Cuando la deuda ha supuesto un problema serio para los países del Norte o sus empresas y bancos, sí ha recibido una atención preferencial y medidas conducentes a reducir los riesgos de esos agentes, pero las mayorías pobres, las más perjudicadas en el proceso han ocupado casi siempre un lugar marginal.

Hay, sin embargo, algunas señales positivas, como lo fue el mismo lanzamiento de la iniciativa HIPC, su explicitación de la relación entre deuda y pobreza y la asunción de la existencia de deudas incobrables, sin un verdadero sustento económico detrás. Y también la puesta en marcha con un alto perfil político y mediático de numerosas campañas de organizaciones y movimientos sociales sobre esta cuestión a lo largo y ancho del mundo entero, que son caminos ya abiertos para impulsar cambios muy necesarios. La amenaza que se cierne sobre los numerosos actores privados implicados de nuevo en el ciclo del endeudamiento<sup>24</sup> puede suponer, desde otra perspectiva bien distinta, un incentivo para regular y racionalizar un entorno aún sin acotar y que implica numerosos riesgos. También la visibilidad en el Norte de los efectos bumerang de la deuda externa y el proceso de globalización, en particular las migraciones forzadas y masivas, puede ser un motor para una comprensión de la realidad que incluya la mirada a los problemas que se viven en el Sur, y por tanto la puesta en marcha de medidas para atajarlos.

No faltan para ello propuestas ni la capacidad para afinarlas técnicamente de manera que resulten operativas, pero lo que está en juego es modificar el actual equilibrio de poderes, lo que significa que necesariamente los países

y actores que dominan el sistema internacional han de ceder espacio y privilegios en ese entorno. Y esa es una gran cuestión muchas veces escondida en los debates, pero que hasta ahora ha sido decisiva en evitar cambios en los sistemas de negociación o en la adopción de mecanismos neutrales de resolución de los conflictos entre deudores y acreedores, imprescindibles para el correcto funcionamiento en el sector privado.

Son muy numerosos también los cambios necesarios desde los propios países del Sur y sus gobiernos, que en ocasiones encuentran en la deuda externa la excusa perfecta para justificar su incapacidad o su inexistente voluntad de cambio social. Es cierto que la deuda y el ajuste amarran a los gobiernos del Sur y limitan de forma sobresaliente sus opciones, pero no lo es menos que muchos de ellos rara vez se han mostrado beligerantes ante las injusticias sociales internas, que el cerco externo les ayuda a presentar como inalterables.

Es necesario, para terminar, poner a la economía como ciencia social, con su capacidad para generar alternativas, al servicio de los cambios globales y locales esenciales para que pueda concebirse un futuro de progreso y mejora en la vida de miles de millones de personas. La realidad del sufrimiento cotidiano que esconden esas cifras no permite tener una visión fría de las cifras de la deuda, sino que obliga a trabajar en la búsqueda de nuevos caminos para que la financiación sea un mecanismo que posibilite el desarrollo y no un instrumento de empobrecimiento y reducción de los espacios de libertad. Algunos de esos caminos se han esbozado en este artículo, y en su elaboración trabajan hoy muchas personas desde la economía y otros ámbitos del conocimiento en diferentes lugares del mundo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alonso y Atienza (2000): "Deuda externa: la condena de Sísifo", *Revista Economistas*, marzo de 2000.
- Arahuetes y Argüelles (1993): *Evolución y soluciones a la deuda externa latinoamericana*, CEDEAL, mimeografiado.
- Arancibia, Luis (2001): "La cuestión de la deuda externa después del Jubileo del año 2000", *Razón y fe*, junio de 2001, nº 1232.
- Atienza, Jaime (2000): *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*, Manos Unidas, Madrid.
- Atienza, Jaime (2002, en imprenta): *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*, Akal, Madrid.
- Banco Mundial (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, World Bank Publications / Mundi Prensa, Washington D. C.

- Boughton, James (2000): *The IMF and the Silent Revolution*, IMF publications, Washington D.C.
- De Sebastián, Luis (1988): *La crisis de América Latina y la deuda externa*, Alianza América, Madrid.
- Devlin, Roberto (1985): "Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa", *Revista de la CEPAL*, 27.
- George, Susan (1993): *El bumerang de la deuda. De qué manera nos afecta a todos la deuda externa del Tercer Mundo*, Deriva Editorial, Colección Intermón, Barcelona.
- Hernández y Katada (1996): "Grants and Debt Forgiveness in Africa", *Policy Research Working Papers*, n° 1653, The World Bank.
- Hütz-Adams, Friedel (2001): "El Acuerdo de Londres de 1953", en Pazmiño y Jochnick, *Otras caras de la deuda*, Nueva Sociedad, CDES, Caracas.
- IMF (1988, 1992, 1996, 2000): *World Economic Outlook*, Washington DC, IMF publications.
- Intermon-Oxfam (2001): *El alivio de la deuda sigue fallando a los pobres*, Intermon-Oxfam, Madrid.
- Joyner, Northover y Woodward (1999): "Una aproximación a la reducción de la deuda para los pobres del mundo desde el desarrollo humano", en Vaquero, Carlos, *La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación*, Talasa, Madrid.
- Martínez-Alier, Joan (2001): "Deuda ecológica versus deuda externa: una perspectiva latinoamericana", en Pazmiño y Jochnick, *Las otras caras de la deuda*, Nueva Sociedad – CDES, Caracas.
- OCDE (1999): *External debt statistics 1987 – 1998*. París, OCDE.
- Pazmiño y Jochnick (2001): *Las otras caras de la deuda*, Nueva Sociedad – CDES, Caracas.
- PNUD (1990-2001): *Informe de Desarrollo Humano*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Raffer, Kunibert (1990): "Applying chapter 9 insolvency to international debts: an economically efficient solution with human face", *World Development*, 18 (2).
- Raffer, Kunibert (2001): "Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo", en Pazmiño y Jochnick, *Las otras caras de la deuda*, Nueva Sociedad – CDES, Caracas, (1ª ed. 1997).
- Sutcliffe, Bob (1996): *La carga de la deuda externa*, HEGOA, Bilbao, (2ª ed.).
- UNCTAD (2000 y 2001): *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, Naciones Unidas, Ginebra.

Vaquero, Carlos (compilador, 1999): *La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación*, Talasa, Madrid.

World Bank (1998, 2000, 2001): *Global Development Finance*, World Bank Publications, Washington D. C.

World Bank (1988, 1994): *World Debt Tables*, World Bank Publications, Washington D. C.

