

CRECIMIENTO, DEUDA EXTERNA Y OPORTUNIDADES DE DESARROLLO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

Jaime Atienza

La resolución del problema de la deuda es una cuestión eminentemente política, y no económica, pero hoy, al contrario de lo ocurrido en las décadas de 1920 y 1930, se nos quiere mostrar como si se tratase de un asunto exclusivamente económico.

Rudiger Dornbusch

Los países en desarrollo deberían estar en el centro de atención de los estudios económicos. Existe un estrecho vínculo que se retroalimenta entre el crecimiento económico y el desarrollo humano (según el concepto del PNUD) que necesariamente ha de ser considerado en la puesta en marcha de políticas de crecimiento, principalmente mediante mecanismos redistributivos en las áreas de salud y educación. El sobreendeudamiento externo en los países de ingreso bajo dificulta seriamente las oportunidades tanto de crecimiento como de desarrollo a medio y largo plazo y suele ser causa de una sobreexplotación de los recursos naturales disponibles y de una falta de aprovechamiento de las capacidades humanas locales. En consenso internacional sobre la necesidad de reducir sustancialmente la deuda externa de los países pobres para posibilitar mejoras tanto en términos de crecimiento como de desarrollo se ha venido construyendo a lo largo de los últimos años, incluyendo a los actores más defensores de la ortodoxia liberal como la OCDE y el FMI, y los primeros pasos en esa dirección se tomaron en la reciente cumbre del G7 celebrada en Colonia el mes de junio. La sociedad civil internacional está asumiendo un papel relevante en la presión para un proceso transparente que garantice que los recursos liberados del pago de la deuda se dirijan a estrategias focalizadas en el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

1. INTRODUCCIÓN. UNA MIRADA HACIA EL SUR

El ilustre profesor de estructura económica y escritor José Luis Sampedro señalaba en su obra "Conciencia del subdesarrollo" algo que, a la vista de las cifras y de la evolución de la realidad económica, puede considerarse plenamente vigente: "es imposible seguir defendiendo la tesis de que el objeto de la ciencia económica es la riqueza. Al contrario, su obsesión ha de ser la pobreza". 25 años después, el número de pobres en el mundo ha crecido, pero aún más lo ha hecho la desigualdad internacional¹. Puede, en consecuencia, entenderse que el empeño de la economía debiera centrarse, por un lado, en el estudio de las explicaciones que conducen a la situación esbozada, y por otro, en la aportación de contribuciones, desde su ámbito concreto de conocimiento, en pro de la búsqueda de nuevas oportunidades para la población pobre de los países en desarrollo.

En ese período de veinte o veinticinco años, la heterogeneidad del mundo en desarrollo ha crecido, y han tenido lugar experiencias con resultados muy diversos. Desde la emergencia de las economías del sudeste asiático, hasta el estancamiento de las economías africanas y la recesión y tímida recuperación de algunas economías latinoamericanas. Dos áreas de relevancia en la evolución de la economía en todas estas regiones han sido su inserción en la economía mundial, y sus fuentes de financiación externas. La existencia de brechas financieras (o *gaps financieros*) con características estructurales ha marcado las posibilidades de crecimiento económico y de desarrollo de muchos de estos países. La respuesta a este problema del déficit de disponibilidad de divisas ha sido decisiva para la marcha de los países en desarrollo.

Algunos países asiáticos, como Indonesia y Malasia, consiguieron minimizar el alcance de esas brechas financieras, entrar en períodos de crecimiento económico sostenido (sin que quepa por ello deducir una causalidad directa y única entre ambas variables) y además alcanzar sorprendentes mejoras en las condiciones de vida de su población, cuantificables a través de las mejoras en su situación de desarrollo humano y en los índices de reducción de la pobreza alcanzados². Al contrario, un buen número de países africanos apenas han conseguido mejorar su desempeño económico, han mantenido elevados estándares de dependencia financiera y han vivido un empeoramiento generalizado de sus economías y, consecuentemente, de las condiciones de vida de su población, en explosivo crecimiento en las últimas décadas (lo que ha agravado

1. En 1960, la diferencia de renta entre el 20% más rico y el 20% más pobre era de 30 a 1; en 1990 esa proporción era ya de 60 a 1 y en 1997 de 74 a 1 (PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1999*).

2. Los dos países más poblados del Este asiático, China e Indonesia, han reducido su población por debajo del umbral de la pobreza en cifras sorprendentes. Entre 1970 y 1990, 175 millones de personas superaron dicho umbral en China y 40 millones lo hicieron en Indonesia, país en el que entre 1975 y 1995, el porcentaje de pobres pasó del 60% al 11%. En idéntico período, Malasia redujo sus cifras de pobreza del 17% al 1% de su población (Watkins, Kevin (1999): *Crecimiento económico con equidad*. Intermón-colección libros de encuentro).

el deterioro de los niveles medios de renta). Por su parte, la situación de América Latina ha sido desigual. El continente completo se vio inmerso en los 80 en la llamada "década perdida del desarrollo", directamente asociada al estallido inicial de la crisis de la deuda, y la recuperación de algunos países en los años 90 no sólo ha resultado insuficiente, sino que la debilidad de dicha recuperación se ha puesto de manifiesto con síntomas como el "efecto tequila" en México en 1994, la crisis financiera de Brasil en 1998 o el estallido de una nueva crisis social y económica de la deuda en Ecuador en 1999. Uno de los países que han estado en el lado aparentemente exitoso, Brasil, ha visto como su recuperación se tambaleaba recientemente y como, además, las elevadas tasas de crecimiento conseguidas durante 5 años consecutivos en los 90 tuvieron un muy escaso impacto sobre el desarrollo y las condiciones de vida, que están sufriendo un deterioro constante³. Otros países latinoamericanos, a duras penas han alcanzado metas de estabilidad económica, a lo que se ha unido su débil o inexistente crecimiento económico y el negativo desempeño en materia de mejoras sociales (en Nicaragua el gasto per cápita en educación cayó un 25% entre 1990 y 1995, el gasto per cápita en salud paso entre 1990 y 1997 de 40 US\$ a 11 US\$, mientras el pago de la deuda absorbía dos terceras partes del ingreso público y el gasto en servicio de la deuda triplicaba el presupuesto conjunto en sanidad y educación –todo ello en un contexto de crecimiento económico promedio entre 1990 y 1997 del 5,7% anual en el que la población viviendo bajo el umbral de la pobreza pasó del 40% al 66%)⁴.

La transmisión de las mejoras del crecimiento a nuevas oportunidades de desarrollo ha sido muy limitada en los países latinoamericanos, frente a otros países con mayor éxito en esta materia. Tomando como indicador de esa transmisión del crecimiento económico, su impacto en términos de reducción de la población viviendo bajo el umbral de la pobreza, nos encontramos con diferentes resultados. En Brasil, una reducción de un punto porcentual de la pobreza ha requerido en la década de los 90 más de 3 puntos de crecimiento económico mientras en Indonesia esa proporción ha sido de uno a uno⁵. Lo que nos da como resultado que, o bien Brasil debe crecer a tasas desconocidas en la historia contemporánea, o no es realista un horizonte de mejoras sociales para su población. O, por el contrario, que su patrón de distribución de los efectos del crecimiento económico debería modificarse, *a la indonesia*, para permitir un mayor número de beneficiarios del mismo.

3. El promedio de crecimiento en América Latina en el período 90-95 fue del 2%, a pesar de lo cual el número de indigentes pasó de 197 millones a 209 millones (CEPAL (1997): *The equity gap*. Santiago de Chile).

4. Fuente: PNUD, Banco Mundial, Oxfam internacional.

5. Watkins, Kevin (1999): *Crecimiento económico con equidad*. Intermón-colección libros de encuentro.

Un reciente estudio⁶ ha trabajado en la descripción de las interrelaciones entre los procesos de crecimiento económico y de desarrollo humano⁷, llegando a algunas conclusiones ya anticipadas por algunos autores en el pasado⁸, pero que en este caso incorporan la novedad del trabajo empírico y la formalización. En el mismo se trata la interrelación entre ambas variables (crecimiento económico y desarrollo humano); una causalidad circular sujeta a variaciones en función de decisiones políticas (en particular relacionadas con la redistribución del ingreso en forma de universalización de los servicios educativos y sanitarios). En la cadena causal que va desde el desarrollo humano (incremento del mismo) hacia el crecimiento económico, se encuentra la mejora de las capacidades de la población activa, mayores facilidades para adaptarse a métodos de producción, cambios en la composición de la producción local debida a esos cambios en las capacidades, una mayor atracción de capital exterior y del ahorro interno hacia la inversión productiva que conducirían a incrementos en el crecimiento económico. Por su parte éste, mediante una acertada distribución del ingreso, mejoraría la situación de pobreza y capacidad de gasto en productos de primera necesidad y, mediante un gasto público que priorizase los gastos sociales básicos conduciría a mejoras en la tasa de escolarización, la salud de la población (que les permitirá aprender y trabajar mejor) mejorando sus índices de desarrollo humano. En este esquema la relevancia de las instituciones debe subrayarse.

Así pues, se entiende que tanto crecimiento económico como desarrollo humano son variables clave que se retroalimentan, y el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente, para aquel. La deuda externa se ha convertido en una traba decisiva para el crecimiento económico para un elevado número de PVD y en un obstáculo infranqueable para alcanzar el objetivo final de desarrollo.

Resulta oportuno dar un breve salto hacia atrás en la cadena de causalidades que nos conducen a la presente situación de carencia de desarrollo y déficit de crecimiento económico en los mencionados PVD. Una sucinta enumeración de los factores que influyen sobre la situación de pobreza de muchos PVD debe atender necesariamente a elementos de distinto orden: históricos, estructurales y coyunturales. También debe tener en cuenta cuáles son y de dónde proceden los factores, considerando tanto aquellos endógenos (relativos al sistema social local, su sistema fiscal, las instituciones, la transparencia en la actuación gubernamental, las relaciones económicas internas, la dotación de recursos naturales y el aprovechamiento local de los mismos,...) como aquellos que pueden considerarse más bien exógenos (la influencia so-

6. Ramirez, Ranis y Steward (1999): *Economic Growth and Human Development*. UNDP, Yale University, University of Oxford.

7. Dicho concepto, acuñado en 1990 por el PNUD, es un indicador agregado que incorpora el nivel de renta junto con un amplio rango de variables que miden las cotas de bienestar social (alfabetización, acceso a agua potable, tasa de mortalidad,...)

8. Griffin, K. (1968): *Subdesarrollo en Hispanoamérica*.



bre los países de los acuerdos internacionales, su posición en el sistema multilateral de toma de decisiones, los condicionantes de la regulación comercial internacional, la participación de empresas de capital extranjero en sectores clave de la economía,...).

Estos factores endógenos y exógenos, la importancia y relación circular entre crecimiento y desarrollo y el contexto de sobreendeudamiento externo de los países más pobres y endeudados nos llevan a tratar de describir la relación de la deuda externa con el desarrollo y el crecimiento.

2. DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO

La financiación a que tienen acceso los estados en el sistema financiero mundial se divide, principalmente entre la financiación proveniente del sector privado y aquella procedente del sector público –ambas con diferentes variantes. En el caso de los países más pobres y endeudados (en adelante PPAE⁹), el acceso a ellas queda muy limitado por su nivel solvencia y por la confianza de los prestamistas. En la práctica, el acceso de los PPAE al circuito privado es hoy inexistente (como promedio, su deuda privada se sitúa entre el 1% y el 8%). Su única fuente de recursos real son los financiadores públicos, tanto estados como instituciones financieras internacionales (en adelante, IFIs). Algo de especial gravedad dada su dependencia de la financiación exterior, consecuencia de las bajas tasas internas de ahorro y de la escasa inversión pública y privada.

Una característica propia de la financiación pública es que se trata de financiación *condicionada*, bien a la puesta en marcha de políticas económicas determinadas, a la ejecución de programas y/o proyectos previamente acordados o a la adquisición de mercancías elaboradas en el país del que procede el crédito.

Las IFIs, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) son prestamistas de enorme relevancia para los PPAE. Y esto es debido, precisamente, a que son lo que se podría considerar el prestamista *de última instancia*: cuando el sector privado descarta otorgar crédito a un país, y los países del Norte consideran que prestar dinero a un país, aun en condiciones concesionales, resulta demasiado arriesgado, tan solo restan las IFIs, que tienen la tarea principal de respaldar financieramente a estos países. Además, estas instituciones no pueden dejar de prestar a PPAE siempre que cumplan sus acuerdos de política económica (programas de ajuste estructural). Esta circunstancia explica la elevada concentración de deuda multilateral de los países del grupo de los PPAE.

9. Grupo de 41 países de ingreso bajo con el nivel máximo de endeudamiento externo real, según la clasificación del Banco Mundial. Lo forman 41 países, 33 de ellos africanos y el resto asiáticos y latinoamericanos.

La financiación desde otros estados tiene mayores limitaciones y está vinculada a políticas nacionales de fomento de la exportación, de tal manera que se otorga financiación condicionada a la exportación de mercancías mediante créditos concesionales, o bien se financia, mediante pólizas cubiertas por los Estados, el llamado "riesgo político" en operaciones de crédito a la exportación. Estas modalidades tienen como destinatarios predominantemente países de desarrollo medio. Los PPAE quedan en un segundo plano cuando se trata de financiación reembolsable (precisamente por sus limitadas capacidades para efectuar las devoluciones) pero ocupan el primer puesto cuando la financiación consiste en donaciones vinculadas a la política de ayuda al desarrollo de los donantes. Esto supone que reciben una proporción mayor de financiación no generadora de nueva deuda externa pero también tiene como implicación que tienen acceso a cantidades muy limitadas del total de recursos que los países del Norte movilizan en sus estrategias de cooperación internacional y fomento de la exportación. Tienen acceso a pocas ventanillas de crédito (que tanto necesitan para su desarrollo), que además cuentan con el más bajo volumen de recursos.

El perfil de la deuda externa de un país PPAE queda normalmente compuesta por una porción en ningún caso superior al 10% de deuda privada (comercial), un 40% de deuda bilateral y un 50% de deuda multilateral. No es extraño encontrar ejemplos abundantes de países que tienen más del 60% de sus deudas contraídas con el sector multilateral, tal y como ocurre con Honduras, Bolivia¹⁰.

En su situación de estancamiento económico y creciente deterioro social tiene una influencia decisiva el sobrepeso de su deuda externa, hace ya al menos una década. La deuda se ha convertido en elemento central de las preocupaciones de muchos países africanos. Sus gobiernos destinan a sus más eficientes funcionarios la tarea de renegociar y gestionar la deuda, perdiendo sus capacidades, tan escasas, para otras funciones. G.K. Helleiner subraya el coste de oportunidad de emplear a los mejores analistas y *policy makers* africanos a estos fines concretos¹¹; Tony Killick centra su mirada en el hecho de que sólo entre 1980 y 1992, tuvieron lugar cerca de 8.000 reuniones de representantes de gobiernos africanos con sus acreedores, lo que en la práctica supuso un notable drenaje de recursos humanos y un coste económico suplementario¹².

Un decantado de las principales consecuencias económicas que sobre los PPAE tiene el pago de su deuda externa, debe al menos incluir las siguientes:

10. Fuentes: Eurodad, Banco Central de Bolivia.

11. Helleiner (1993): *Debt Relief for Africa*. UNICEF staff working papers.

12. Killick (1993): *Enhancing the cost effectiveness of Africa's negotiations with its creditors*. Research papers on international monetary and financial issues for the group of 24.

- *Falta de acceso a los mercados de crédito*, quedando tan solo la opción de la financiación pública condicionada. Esto supone una limitación severa para sus posibilidades de desarrollo económico y resta dinamismo a los procesos económicos en marcha.
- *Permanente inestabilidad económica y financiera*, patente en diferentes variables de su macroeconomía, tales como la tasa de inflación, un déficit permanente de balanza de pagos y una balanza por cuenta corriente también deficitaria, que convierte a estos países en demandantes permanentes de financiación internacional –sin conseguir cubrir sus necesidades–. La brecha financiera en las cuentas de estos países no se cierra y los esfuerzos por controlarla resultan en nuevo endeudamiento que pone en peligro su estabilidad futura.
- *Bajas tasas de inversión privada*. Debidas a la escasa tasa de ahorro interno, el *desincentivo* que supone la inestabilidad económica y, en general, un terreno de juego de países pobres y socialmente inestables. A ello se une la escasa capacidad de absorción del mercado interno. En estas condiciones, los inversores extranjeros, normalmente compañías transnacionales, sólo invertirán si se les ofrecen condiciones muy ventajosas, algo que pasa normalmente por exenciones fiscales y normas laborales flexibles, con lo cual buena parte del impacto positivo de esas inversiones suele perderse para el país endeudado¹³. La fuga de capitales drena buena parte del escaso ahorro interno que podría haberse convertido en inversión privada.
- *Tasa de inversión pública baja y decreciente*. Un primer factor que produce este efecto es la constante restricción presupuestaria que supone el pago de la deuda (que en algunos países se acerca al 50% del gasto público). Otro es la baja tasa de crecimiento económico, que no permite incrementar el ingreso fiscal, que por otra parte se ve castigado por la ausencia de una capacidad recaudatoria y fiscalizadora suficiente y por sistemas fiscales en los que prima la imposición indirecta sobre la directa (lo que hace que las rentas altas no contribuyan de forma decidida al conjunto del sistema). El bajo ingreso fiscal y el aumento constante de las obligaciones de pago de la deuda externa dejan un escaso porcentaje para la inversión pública en infraestructuras y en servicios sociales, partidas que quedan relegadas en el presupuesto y que sin embargo resultan decisivas tanto para el crecimiento económico como para el desarrollo humano.

13. Un ejemplo reciente nos lo ofrece Honduras, en donde en febrero de este año se aprobó la derogación de un artículo de la Constitución, que prohibía la tenencia privada del territorio costero, pues se habían recibido ofertas para la adquisición por parte de grupos hoteleros internacionales de territorios de la costa Norte (Caribe) del país. Esa venta supondría la expulsión de la población garífuna de la región hacia zonas interiores. También Honduras es un buen ejemplo de los mencionados regímenes de fiscalidad: las compañías norteamericanas de explotación del plátano instaladas en Honduras gozan de una plena exención fiscal.

- *Incremento de las exportaciones y caída de los precios de las materias primas.* La principal fuente de divisas para estos países es la exportación de materias primas, (en el caso de muchos países africanos, uno o dos productos absorben más del 60% de su producción para la exportación). Así, para obtener más recursos para pagar su deuda, se incrementa la producción para la exportación, según el dictado ortodoxo de los primeros programas de ajuste. Pero el efecto deseado ha sido el de una autodegeneración de los precios: un aumento de la oferta de esas materias primas en el mercado mundial frente a una demanda estable ha deprimido los precios, neutralizando los previsible ingresos derivados del incremento de la producción¹⁴.
- *La contracción de las importaciones.* El esfuerzo en el campo de la producción para la exportación no resultó en mayor disponibilidad de divisas que emplear en importaciones. Antes al contrario, las importaciones han caído desde comienzos de los 80, lo que ha dificultado sus procesos de crecimiento (las importaciones estaban tradicionalmente centradas en bienes intermedios y más recientemente en bienes de alto contenido tecnológico). Esta política de exportaciones e importaciones constituía la base del "ajuste externo" promovido por el FMI. Bajo los mismos el conjunto de la actividad económica se pone al servicio del pago de la deuda, pasando a un segundo plano otros objetivos económicos o sociales.
- Esa política de incremento de las exportaciones primarias ha derivado en fenómenos de *sobreexplotación de los recursos naturales*. Se han incrementado las tierras destinadas a cultivos para la exportación y se han aumentado el número de cosechas. Y una de las materias primas con mejor mercado externo, la madera, ha sido la principal víctima de estos procesos. La deforestación se ha multiplicado en las últimas dos décadas (por un doble motivo: su valor como mercancía y la necesidad de buscar nuevas tierras para el cultivo), alcanzando, en Nicaragua y Honduras una tasa anual de deforestación del 1,5% de la superficie selvática¹⁵.

Este conjunto de consecuencias económicas está teniendo unos severos costes sociales. El gasto en salud y educación ha caído en las últimas dos décadas y con él los estándares que ilustran ambas variables para África Subsahariana, el continente más pesadamente endeudado (como cada año nos re-

14. La relación real de intercambio se deterioró, solamente entre 1980 y 1992 un 40% como promedio para los países africanos. Helleiner (op. cit.)

15. La relevancia de la deforestación rebasa las implicaciones económicas o medio ambientales. El huracán *Mitch* puso de manifiesto en noviembre de 1998 la importancia de la misma en el desbordamiento de los ríos y en la magnitud que alcanzó la catástrofe: sin duda, la deforestación de la región centroamericana multiplicó su vulnerabilidad a fenómenos naturales de esta magnitud.

cuerda el informe del PNUD). Los cientos de millones de personas que están viviendo por debajo del umbral de la pobreza absoluta no perciben ninguna mejora en la cobertura de sus necesidades básicas y su situación, de este modo, se perpetúa. Se produce una creciente marginación del área rural en el acceso a cualquier servicio social básico, pues por la escasez de los mismos el gasto se concentra en las ciudades, quedando la población rural a expensas de redes informales, ONGs o la asistencia de entidades eclesiales. La falta de mecanismos de transmisión del crecimiento económico al desarrollo hace que en aquellos países que han alcanzado ciertas cotas de crecimiento, la polarización social y las brechas de ingreso estén aumentando (Brasil, México, Chile)¹⁶. El deterioro ambiental en estos países está poniendo en peligro la sostenibilidad futura de sus procesos de desarrollo. La incidencia de la deuda externa en procesos políticos es también relevante aunque difícilmente medible; las deudas dejadas atrás por dictadores con frecuencia han dificultado procesos de democratización, al impedir *de facto* mejoras tangibles para una población sumida en la pobreza. No hay mayor incentivo a las luchas de poder y mayor freno a la democracia que la perpetuación de la pobreza a la que la deuda contribuye.

A la vista del conjunto de consecuencias y de la estrecha relación entre aquellos factores estrictamente económicos y otros decididamente políticos y sociales, puede afirmarse que sin una aproximación realista y decidida al problema de la deuda resulta improbable que los países PPAE puedan dar el paso – más bien el salto – que necesitan para entrar en sendas de crecimiento económico, de desarrollo humano y de lo que en lenguaje común puede llamarse “progreso social”. Existe un acuerdo unánime sobre la importancia de la deuda externa para estos países, así como del papel que los recursos que hoy dedican a la misma podrían jugar en un proceso acelerado de reducción de la pobreza. Tanto la OCDE, las IFIs, diferentes gobiernos deudores y acreedores, centros de estudios y organizaciones agrupadas en torno a campañas de información y reivindicación están de acuerdo “en los principios”: la deuda externa perjudica a la población más vulnerable de los PPAE, debe someterse a un saneamiento y puede convertirse en una oportunidad sin precedentes para invertir en políticas de desarrollo y lo que se ha dado en llamar *políticas de lucha contra la pobreza*. Ahora bien, si bien el diagnóstico esencialmente coincide, no ocurre lo mismo con las propuestas, los plazos para solucionar el problema ni las medidas recetadas.

3. DEUDA Y DESARROLLO HUMANO EN LOS PAÍSES PPAE

Desde el comienzo de la crisis de la deuda externa, que suele fijarse en el año 1982, la situación de la deuda externa ha evolucionado en un número

16. Informe sobre Desarrollo humano 1999. PNUD.

elevado de países en desarrollo de forma semejante., lo que permite describir ciertos elementos comunes.

La crisis inicial trajo inmediatamente el tutelaje del FMI en el proceso de ajuste y renegociación de los pagos de la deuda externa. Desde esas fechas hasta nuestros días, los programas económicos de ajuste, diseñados en el seno del FMI, se han convertido en la política económica de más de setenta países en desarrollo. Su implantación vino de la mano de la urgente necesidad de agilizar los pagos de los países deudores que estaban haciendo pública su incapacidad de pago a los bancos privados (muy especialmente, norteamericanos), ante el riesgo de una quiebra en cadena de estas instituciones. Así, se puso en marcha una política de nuevos créditos (*new money*) hacia los países endeudados, que debían acompañarse de la puesta en marcha de esos programas de ajuste (externo y fiscal) y de la devolución de los créditos anteriores. Así pues, los programas de ajuste, que han tenido una sensible aunque lenta evolución en estas casi dos décadas fueron introducidos como una medida “funcional” al pago de la deuda. A grandes rasgos, consistieron en un vuelco del conjunto de la economía hacia la exportación y una drástica reducción del gasto público y las importaciones que permitiese el mayor ingreso posible en divisas para pagar la deuda.

La puesta en marcha de las mencionadas políticas ofreció resultados en cuanto al logro de estabilidad macroeconómica. Pero ésta sólo llegó a algunos países, y lo hizo después de un período de entre 5 y 10 años de inestabilidad, decrecimiento económico y la llamada “década perdida del desarrollo”¹⁷. En cuanto a su objetivo principal – que con el tiempo ha evolucionado hacia un decantado más completo y centrado en las necesidades de crecimiento de los países afectados – de restablecer la normalidad en las relaciones entre acreedores y deudores y superar el problema de exceso de endeudamiento, debe considerarse fallido, a la vista de la evolución del problema que nos muestran las cifras.

Sin embargo, el objetivo de estas políticas se ha modificado con el tiempo. En la actualidad las políticas de ajuste tienen sus prioridades centradas en la búsqueda de estabilidad económica para situar a los países en la senda de un posible crecimiento económico (para lo cual la deuda externa se entiende como un obstáculo). En la segunda mitad de la década de los 90 y por vez primera, el FMI ha sido permeable a las críticas a una labor tan prioritariamente centrada en las variables económicas y tan alejada de aquellas otras variables sociales, políticas, etc. y ha introducido nuevos elementos en su decantado de políticas.

La institución, junto con el BM, incluye ahora como prioridades – aunque secundarias – en sus programas de ajuste, la transparencia y el buen gobier-

17. En las argumentaciones acerca del porqué de un resultado tan decepcionante, el FMI suele señalar que las medidas propuestas no fueron ejecutadas con eficacia o lo fueron de manera parcial mientras un amplio sector crítico señala precisamente a las propuestas que se ejecutaron bajo el mandato del FMI.

no, la eficiencia recaudatoria, la participación de la sociedad civil y la optimización del gasto público, dando prioridad a sectores sociales básicos, como salud o educación. Por el momento el cambio en el discurso no se ha trasladado a la realidad y menos aún a la acción de las IFIs: es aún una incógnita el alcance del "giro hacia el desarrollo" de estas instituciones aunque ya existen dudas acerca de la posibilidad de hacer compatibles objetivos aparentemente contrapuestos (como podrían ser una fuerte restricción del gasto público y un aumento notable del gasto social).

También se encuentra en el centro de las discusiones el papel de las políticas adoptadas en el modelo de sociedad que se está construyendo. En lo que se podría llamar los casos fallidos (la práctica totalidad de África Subsahariana y algunos países latinoamericanos), no ha habido crecimiento económico sostenido y la estabilización ha sido tardía. Pero en algunos de sus éxitos más sonados, como Chile o Brasil, (dejando al margen los recientes problemas financieros), se han ampliado las brechas sociales y se han generado procesos de crecimiento extraordinariamente polarizados, con nefastas consecuencias sociales. Así, la convivencia entre centros financieros "occidentales" y enormes ciudades de chabolas ha subrayado la contradicción del modelo en marcha en estas sociedades. En América Latina, donde la desigualdad ha aumentado y apenas se han dejado sentir en términos de reducción de la pobreza los efectos del crecimiento, se ha producido un incremento exponencial de la violencia que bien puede ilustrarse con un efecto indirecto: la multiplicación del gasto en seguridad privada¹⁸. En estos años no sólo no ha habido mejoras en materia de cohesión social, sino que se ha circulado en dirección contraria.

Jaycox, del Banco Mundial, señalaba ya en 1993 que el crecimiento por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza. Entendía tan relevante el porcentaje de crecimiento como el modelo, pues éste determinaría quienes podrían convertirse en los beneficiarios de aquel¹⁹.

Otra cuestión relevante es conocer la magnitud del endeudamiento nominal y real (entendiendo por endeudamiento real aquel que, razonablemente, puede considerarse susceptible de ser efectivamente pagado), y como han evolucionado estas dos magnitudes en el tiempo. El endeudamiento nominal es el que nos encontramos en las tablas estadísticas año tras año, mientras que una aproximación a la deuda externa para la que hay capacidad de pago nos obliga a tomar algunos ejemplos. La deuda externa total de los PVD y las llamadas economías en transición ha crecido de manera estable desde el año 1982 a una tasa anual de entre el 5% y el 6% anual (0,6 billones de US\$ en 1982; 2,2 billones de US\$ en 1997). Por su parte los pagos en concepto de servicio de la deuda también han crecido a un ritmo de en torno a un 5% anual (91.000 millones de US\$ en 1982; 263.000 millones de US\$ en 1997)²⁰.

18. Economist, The (1996): *Latin America's backlash*. The Economist, 30-11-96.

19. Jaycox (1993): *From stagnation to recovery*. World Bank.

20. Banco Mundial: *Global Development Finance 1998*.

Veamos algunos ejemplos de la situación en que viven algunos países PPAE y el peso que en ellos tiene la deuda externa²¹. *Níger* es el último país en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, su esperanza de vida es de 47 años y solamente el 14% de su población está alfabetizada. Su servicio de la deuda absorbe más que el presupuesto conjunto de salud y educación. La mitad del país vive en situación de pobreza absoluta, sin acceso a sanidad o servicios de educación de ningún tipo. La mortalidad infantil se sitúa en un 318 por 1.000, la más alta del mundo, y las principales enfermedades responsables de estas muertes (malaria, diarrea o infecciones respiratorias) podrían ser tratadas con fármacos comunes, pero éstos no llegan a la población rural. En *Zambia* el servicio de la deuda cuadruplica el gasto en salud mientras la mortalidad infantil crece en los últimos años ante el colapso del sistema de salud en su conjunto, no sólo en relación con la provisión de salud sino también en relación con la ausencia generalizada de agua potable y saneamientos en el país. Su stock de deuda externa acumulada se sitúa en el 200% del PNB.²² La dedicación presupuestaria a educación se ha reducido a la mitad desde 1980, siendo en la actualidad de las más bajas del continente africano y está situado en la actualidad en una quinta parte del valor del servicio de la deuda externa.²³ La atención primaria infantil se redujo a la mitad en los más importantes hospitales del país debido al incremento del coste de la atención médica unido a la necesidad de reducir los gastos del gobierno según el vigente Programa de Ajuste Estructural. En *Etiopía* el pago del servicio de la deuda externa equivale a cuatro veces el gasto público en salud. Mientras tanto más del 60% de la población rural no tiene acceso a servicios de salud y se mueren anualmente 100.000 niños por una enfermedad como la diarrea. La reducción de la deuda podría dirigirse a financiar inversiones sociales, y, si así fuera, estimaciones de UNICEF señalan que podría salvarse la vida de más de un millón de niños. En *Nicaragua*, el 25% de los niños menores de 5 años sufren malnutrición infantil y existe un 35% de analfabetismo mientras el servicio de la deuda sobrepasa el presupuesto de todos los componentes sociales del gasto público. La ratio de stock de deuda sobre el PIB se sitúa por encima del 600%.

4. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

El contexto actual de renegociación de la deuda externa es un complejo universo de instituciones, decisiones intermedias, aportaciones de recursos que paralizan determinadas acciones,... lo que convierte estos ejercicios en extraordinariamente complejos.

21. OxfAM (1997): *Poor countries debt relief*

22. Fuente: Banco Mundial

23. CAFOD (1997): *Debt relief for the world's poorest.*

La instancia principal de renegociación es el llamado Club de París, en el que se agrupan los principales países acreedores del mundo, y que carece de personalidad jurídica. Se trata de una instancia informal, en la que se reúnen los responsables de la gestión de la deuda de los países acreedores con aquellos países deudores que así lo solicitan a la vista de sus dificultades de pagos. El Club de París se ha dotado a sí mismo de una normativa interna que ofrece varios menús de opciones a los países deudores en función de su nivel de endeudamiento, de renta y en función de un condicionante principal. Éste es que el país en cuestión tenga suscrito y en correcto cumplimiento un acuerdo en materia de política económica con el FMI. Ésta es la condición "sine-qua-non" para poder acceder a cualquier tratamiento, extremo muy criticado pues confiere en la práctica al FMI la condición de "policy maker" en decenas de países en desarrollo. Y las decisiones tomadas, siempre por consenso, en el seno de este Club se trasladarán por el compromiso existente –un *pacto entre caballeros*, no un acuerdo formal– a los acreedores privados, que debieran aplicar idéntico tratamiento.

Ocurre, sin embargo, que las reducciones de la deuda de las que "se han beneficiado" los países más pobres no han tenido hasta ahora una repercusión verdadera sobre su capacidad de destinar, por ejemplo, un mayor volumen de divisas a importaciones²⁴. Ni han liberado recursos para que sean destinados a otros fines, limitándose a constituir en muchos casos una mera anotación contable. Juan José Zaballa, responsable español en el pasado de esta cuestión, 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."²⁵

En los últimos años se han producido notables esfuerzos desde la comunidad de acreedores por aproximarse a esta cuestión con un mayor grado de realismo, aunque siempre con limitaciones. La iniciativa para la reducción de la deuda de los PPAAE, lanzada por el FMI y el BM en 1996, constituye un intento limitado pero con potencialidades nada despreciables para atacar el problema. El presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, señaló que la aprobación de la mencionada iniciativa suponía "buenas noticias para los pobres del mundo" y la OCDE, en el informe anual de su Comité de Ayuda al Desarrollo de 1997, señalaba que una reducción significativa de la deuda de

24. Hernández y Katada (1995): *Grants and debt forgiveness in Africa*. The World Bank.

25. Juan José Zaballa: "Subdesarrollo, deuda y financiación exterior: una nueva realidad". En Boletín Económico de ICE, nº2522, de 11 a 17 de noviembre de 1996, página 25.

los países más pobres y endeudados antes del año 2000 constituía una condición necesaria para aproximarse a un horizonte de crecimiento económico sostenido a medio plazo en estos países²⁶. El PNUD subraya, en su informe de 1999, que los recursos que los países más pobres están destinando a la pagar su deuda externa son un yacimiento de dinero fresco que debiera invertirse en políticas de desarrollo humano que mejoren las condiciones de vida de la población.

La iniciativa PPAE nace con el objetivo de reducir la deuda de un grupo de 41 países a un nivel considerado *sostenible*, que se fijó entre un 200% y un 250% de la ratio deuda externa total (DET)/ exportaciones anuales (XBS) y también entre un 20% y un 25% de la ratio servicio –pagos anuales– de la deuda (SDE)/XBS. Para alcanzar esos umbrales –discutidos y que recientemente se han modificado– se plantea una reducción coordinada de la deuda de todos los acreedores: bilaterales, privados y multilaterales²⁷ condicionada a la ejecución de dos períodos de programa de ajuste estructural, bajo las directrices del FMI.

Es ésta una cuestión central; los programas de ajuste –que han sido la política económica de los países endeudados– han alcanzado logros notables en la estabilización de las variables macroeconómicas pero no han sido efectivas en alcanzar escenarios sociales y políticos estables que incentivasen la inversión local y exterior, con lo cual en materia de crecimiento los resultados han sido pobres. La polarización social ha crecido incluso en aquellos países que han alcanzado mayores cotas de crecimiento económico, profundizando en las situaciones de deterioro y fractura social. Este efecto “no deseado”, ha sido sistemáticamente omitido en las medidas dictadas en los mismos, olvidando vertientes decisivas de un proceso de desarrollo, como lo son las sociales, políticas e institucionales. En los últimos dos años –en particular en la formulación del marco integrado de desarrollo (comprehensive development framework, CDF), los acuerdos del G8 de Colonia y la asamblea anual conjunta del FMI y el BM de septiembre del 99– las instituciones de Bretton Woods han comenzado a introducir un sesgo social en sus discursos que está aún pendiente de trasladarse a la acción.

La iniciativa PPAE –que en sus tres primeros años de funcionamiento sólo ha estudiado la situación de siete países, y ha fijado escenarios de llegada para cuatro de ellos, que habrán recibido alguna reducción de su deuda antes del final de 1999– por su lenta puesta en marcha y la limitada reducción de la deuda que propone está siendo seriamente cuestionada tanto por las agencias de las Naciones Unidas como por un amplio rango de expertos, organizaciones de la sociedad civil y campañas, que exigen soluciones duraderas y que impliquen beneficios inmediatos para la población pobre de los países más en-

26. 1997 Co-operation report. DAC-OCDE, Paris.

27. Por vez primera se introduce la opción de reducir deuda multilateral, que era necesaria aunque su coste está suponiendo un obstáculo sólido en el avance de la iniciativa.

deudados. Tomando nota de esta realidad, la iniciativa, al igual que los programas de ajuste (ESAF) se encuentran en este momento en proceso de revisión para mejorar sus prestaciones y priorizar objetivos sociales.

La principal reforma de la mencionada iniciativa se produjo en la reunión del G7 celebrada en Colonia (Alemania) el pasado mes de junio. En los acuerdos alcanzados, se mantuvo el papel dominante del FMI en la supervisión económica de la situación de los países endeudados, y se mantuvo el vínculo entre la posibilidad de acceder a reducciones de la deuda y la existencia y cumplimiento de programas de ajuste estructural. Ahora bien, se incorporan a los mencionados programas ESAF nuevas variables, tales como la transparencia y el buen gobierno, el fomento de las políticas de lucha contra la pobreza (recogiendo la vieja reivindicación nacida en el PNUD de perseguir un ajuste con rostro humano) y otorgar a la sociedad civil organizada un papel de mayor relevancia en el diseño de las políticas. Se defiende también una mayor "apropiación de los programas de ajuste" por parte de los gobiernos locales, tratando de evitar que se consideren programas impuestos desde fuera.

Se redefinieron los umbrales de deuda *sostenible* hasta llegar a un 150% DET /XBS. Se aprobó la venta de una parte de las reservas de oro del FMI para financiar una porción de la reducción de la deuda del propio FMI en el marco de la iniciativa²⁸. Se dio luz verde a una ampliación de los umbrales de condonación de la deuda del Club de París, llegando hasta el 90% de la deuda elegible²⁹, que se podría rebasar en casos excepcionales. La posible inclusión de *deuda posterior a la fecha de corte* dentro de la *deuda elegible* no se ha tratado, siendo este el punto crítico de las normas del Club de París. Se ha solicitado a la comunidad de donantes que proceda, a corto plazo, a la condonación del total de la deuda AOD (con su origen en créditos a la exportación en condiciones financieras concesionales) de los países PPAE. Se mencionó la posibilidad, de extraordinaria importancia en caso de llevarse adelante, de introducir mecanismos de alivio intermedio de la deuda. Es decir, una reducción del servicio anual acelerada en los primeros ejercicios para permitir liberar recursos con los que realizar inversiones alternativas (el objetivo es que la reducción de la deuda pueda percibirse y no se limite a ser una cuestión meramente formal). De cumplirse los supuestos contenidos en la formulación

28. Esta medida ha resultado ampliamente contestada, pues supone a ojos de algunos observadores (Eurodad (1999): "*G7 Cologne Summit: leaders adopt NGO wording but make only small concessions*"), una autofinanciación de créditos que estaban entrando en situación de dudoso cobro. Se trataría de cubrir probables pérdidas con cargo a reservas, y no tanto de financiar una reducción de la deuda de los países más pobres con el propio FMI.

29. Hoy por hoy sólo es susceptible de condonación o renegociación la deuda anterior a la fecha de corte. Dicha fecha queda marcada por la primera visita de un país deudor al Club de París; la deuda contraída con posterioridad no se toca. La consecuencia de esto es que muchos países reciben reducciones nominales del 80% de sus deudas que se quedan en porcentajes muy inferiores en comparación con su deuda total. Ello hace que sean reducciones poco sustanciales y esencialmente superfluas. Un ejemplo nos lo ofreció Zambia, que en 1997 recibió una reducción del 80% de su deuda elegible que sólo llegó hasta el 17% de su deuda total.

de la iniciativa –con cierta flexibilidad– en particular el acuerdo de 6 años con el FMI, hasta un máximo de 36 países³⁰ según el propio FMI verían su deuda reducida por un volumen de entre 70.000 y 100.000 millones de US\$ (sobre una deuda total de 207.000 millones de US\$)³¹.

Una última cuestión es la más comprometida de cuantas se aprobaron en Colonia: la obtención de la financiación necesaria para reducir la deuda multilateral. Dado que la mayoría de los países PPAE tienen una fuerte concentración de deuda multilateral, una reducción significativa del conjunto de su deuda implica una reducción amplia de deuda multilateral. Pero las IFIs no aceptan una reducción de sus ingresos, pues dañaría su condición de acreedor preferente y por tanto su capacidad para obtener crédito en los mercados financieros a bajo coste. Así, esa reducción de la deuda debe en principio ser financiada por los estados miembros. Una parte de la deuda del FMI podrá financiarse a medio plazo con el beneficio de la venta de reservas de oro, pero el coste estimado de la iniciativa se sitúa, con las condiciones de Colonia en alrededor de 27.500 millones de US\$ (de los que 10.000 US\$ podrían, bajo supuestos optimistas obtenerse de la venta de oro) que los países socios han de aportar. De no producirse esta aportación, previsiblemente no se pondrá en marcha la reducción de la deuda acordada y se reproducirán los esquemas del pasado en que los acreedores sistemáticamente han eludido su responsabilidad en la resolución de la crisis³².

Éste será, previsiblemente el punto central de la discusión que tendrá lugar en la asamblea conjunta anual del FMI y el BM en septiembre de 1999, donde deberán recogerse los compromisos de los países acreedores, lo que será una buena muestra de la existencia de una voluntad política resuelta a atacar definitivamente este problema. Si bien el no cobro de la deuda bilateral tendría un impacto inapreciable sobre los países acreedores, la mayor resistencia se encuentra en esa deuda multilateral que les exigirá serios esfuerzos presupuestarios.

30. Según otras fuentes, bajo los supuestos más optimistas sólo 33 países se beneficiarían en realidad de la iniciativa (Intermón/ Oxfam Internacional (1999): "El acuerdo de Colonia a examen: ¿Se beneficiarán los más pobres del alivio de la deuda anunciado por el G7?").

31. En este caso, es preciso distinguir lo que sería deuda efectivamente condonada y lo que realmente es una puesta en valor de la deuda existente: los países PPAE estaban pagando como promedio el 60% de sus vencimientos anuales, por lo que una reducción por debajo de dicha proporción no liberará, en promedio, nuevos recursos. Esto explica que estimaciones solventes (Intermón/ Oxfam Internacional y Eurodad) ofrezcan como resultado del acuerdo de Colonia reducciones en el servicio de la deuda elevadas para algunos países (como Burkina Faso, Bolivia o Mozambique, en torno a una reducción del 60%) mientras otros apenas verían su servicio de la deuda –cumpliéndose los supuestos más optimistas– reducido en menos de un tercio del actual (Níger, Tanzania, Etiopía, Uganda, Guinea-Bissau o Mauritania), lo que en la práctica podría neutralizar su efecto.

32. Tal y como señala el profesor *Rafael Martínez Cortiña*, todas las iniciativas anteriores fracasaron por la caducidad de sus propuestas debido a las resistencias de los acreedores a aportar los recursos que comprometían. Este es un riesgo que reaparece y al que no se ha dado solución: se ha dejado abierta la voluntariedad de la contribución a la financiación de la iniciativa.

5. UNA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS DE LA DEUDA HACIA EL DESARROLLO

El papel que puede jugar el endeudamiento externo de producirse un acuerdo más ambicioso entre países acreedores y deudores para potenciar el desarrollo en los países del Sur, es de primera magnitud. Hasta hace pocos años, la atención se había desviado por completo del drenaje de recursos que suponía la deuda para los países más pobres, pero en la actualidad han vuelto a llevarse a cabo cálculos del coste de oportunidad del pago de la deuda externa en términos de desarrollo. UNICEF, la agencia de Naciones Unidas para la infancia, lanzó algunas cifras preliminares sobre el efecto que tendría una desviación del uso de los recursos para pagar la deuda hacia salud básica y educación primaria: 21 millones de niños condenados a morir en el continente africano sobrevivirían y tendrían expectativas de un mejor futuro por el acceso a la educación. En 1996, África Subsahariana pagó en concepto de servicio de la deuda 9.300 millones de US\$, cantidad que supera las cifras estimadas por el PNUD como necesarias para garantizar enseñanza básica universal y salud y nutrición básica en la región³³.

El coste de oportunidad del retraso de un saneamiento y una correcta puesta en valor de la deuda externa de los países más pobres no puede despreciarse tampoco en términos económicos. Los PPAE tienen cerrado el acceso al crédito privado hace más de una década y sus tasas de inversión exterior se mantienen estables en niveles mínimos (la IED en África Subsahariana marcó su techo histórico en 1996, con 3.000 millones de US\$, mejor ejercicio de los últimos 15 años seguido por los 800 millones de US\$ del año anterior). En estas condiciones, afirmar que una condonación de la deuda a países en esta situación perjudicaría la consideración internacional de su solvencia y dificultaría su acceso al crédito exterior resultan sorprendentes. El argumento expuesto por Alicia Montalvo³⁴, Directora general de Política Comercial e Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Hacienda español, de que la condonación "puede tener efectos perversos sobre el país deudor afectado, al hipotecar su capacidad de nuevo endeudamiento", es discutible según el perfil deudor de cada país y de su capacidad de tomar crédito privado en el mercado. Pero es indiscutible que para los países PPAE y, al menos una decena más en condiciones semejantes, resulta inequívocamente errado. Quién no tiene acceso al crédito desde hace más de diez años, no se verá perjudicado por esta medida. Antes bien, podría argumentarse que el Club de París con la aplicación en la última década de tratamientos conducentes a minimizar los impagos han eludido reducir decididamente el embolsamiento de deuda en estos países y, con esa acción, han situado a los países PPAE ante la tesitura de tener que poner casi cada año (hay países que llevan 11 rondas de negocia-

33. PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1999*.

34. Alicia Montalvo: "Algunas consideraciones sobre la relación entre deuda externa y desarrollo", en ICE Revista de economía, nº 778, de mayo-junio de 1999.

ciones con el Club de París) de manifiesto su insolvencia ante el sistema internacional, sin ofrecerles una salida a la misma que permitiera vislumbrar un aumento de la confianza internacional.

No parece razonable pensar, en las condiciones expuestas, que un país PPAE se encuentre en mejor situación pagando –con el coste de oportunidad social ya expuesto– sus deudas, pues su problema estructural permanece, que accediendo a una reducción firme, que abriría oportunidades de mejora económica y social que a medio plazo sí mejoraría la consideración de los inversores y prestamistas internacionales. El *sentido común económico* nos dice, leyendo las cifras económicas y sociales de África Subsahariana hoy, que sin una reducción de su deuda los agentes privados están siendo invitados a no aparecer nunca³⁵.

6. NUEVOS CAMINOS PARA LA RACIONALIZACIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA DEUDA

Los efectos del exceso de endeudamiento externo sobre el desarrollo están en estos momentos “de actualidad” en los centros de pensamiento económico y de toma de decisiones. Las ONGs, que trabajan muy de cerca con los excluidos, se han unido en más de cincuenta países del mundo en una misma campaña, en torno al lema del Jubileo del año 2000, como un momento para ofrecer a la población pobre entrar en un nuevo período, libre de la deuda externa y en el que no vean sus vidas aplastadas por problemas políticos y económicos mundiales que exceden sus responsabilidades y escapan a su alcance.

La sociedad civil en los países del Sur y del Norte ha tomado la palabra y ha forzado cambios, pequeños aún, pero esperanzadores, como los pasos dados en la cumbre de Colonia, que se produjeron precisamente por la presión internacional de las campañas y por los 17 millones de firmas recogidas en los cinco continentes para impulsar esta medida. Las organizaciones del Sur insisten en subrayar que no se está pidiendo una medida de gracia sino de justicia, y que se pretende dar la vuelta a las prioridades mundiales. En adelante, debe ponerse en primer lugar el desarrollo humano de la población y no supeditar éste a otras prioridades financieras.

Así, con el imperativo ético como bandera, se han realizado aportaciones relevantes en materia de propuestas. La lanzada por CAFOD³⁶ de reordenar

35. Rafael Martínez Cortiña, experto del sector financiero privado, señala que “...asistí a una Conferencia Global de uno de los grupos financieros más importantes del mundo, en la que se analizaron, por grandes áreas económicas, las perspectivas de la economía mundial ante el año 2010. El análisis servía de base para la acción y la toma de decisiones de dicho Grupo. Al no comentarse nada sobre el continente africano, pregunté sobre el particular y la respuesta que recibí fue que, desde el punto de vista financiero privado, África no existía, pues no tenía ni presente ni futuro.” (Prólogo, en Atienza, J. (1998): *La deuda externa y los pueblos del Sur*. Manos Unidas.)

36. Norhover, Joyner, Woodward: “*Debt reduction and human development*” (CAFOD, Londres, 1998)

las cuentas públicas de los países más pobres, de manera que sólo se destine dinero a pagar la deuda una vez que se han cubierto unos umbrales mínimos –ya existentes y fijados por las agencias de las Naciones Unidas– en materia de salud y educación es central en el presente debate; no propone una reducción lineal de la deuda sino que esa reducción se produzca en función de las necesidades reales y capacidades financieras de cada país. Sencillamente, se propone que la inversión en el desarrollo humano sea atendida en primer lugar y no quede al final de la lista de prioridades.

Las campañas de países del Norte y del Sur plantean que es preciso llevar a cabo una eliminación de gran parte de las deudas externas por su efecto sobre la población, que es preciso establecer condiciones a esa operación, y que esas condiciones deben centrarse en la inversión en medidas para la reducción de la pobreza, de acuerdo con las prioridades expresadas por organizaciones populares de la sociedad civil del Sur. Desde las campañas se ha denunciado que las medidas aprobadas en Colonia constituyen un paso demasiado pequeño (algo que el canciller Schröder señaló en los días posteriores a la reunión en que afirmó que se trataba de medidas de sentido común más que medidas de gracia) y que deben perseguirse cambios profundos. Joseph Hanlon, consultor de la campaña "Jubilee 2000 UK", calificó las medidas de Colonia como "las migajas de la tranquilidad", en referencia a que el G7 tranquilizó su conciencia y la de la opinión pública sin atacar los problemas a fondo, y dejando que la mayor parte de los países más pobres del planeta sigan destinando más recursos a pagar sus deudas que a las necesidades básicas de su población –tan importantes, por otra parte, en la cadena causal que conduce del desarrollo humano al crecimiento económico–.

7. ALTERNATIVAS OBJETO DE DISCUSIÓN EN LA ACTUALIDAD

Algunas medidas deben formar parte de las próximas discusiones para atacar el problema de la deuda atendiendo a su dimensión de freno tanto al desarrollo como al crecimiento. Las campañas, asesoradas por expertos de diversas nacionalidades, están participando en el debate de las propuestas lanzando alternativas para acciones a corto plazo y otras, de medio y largo plazo, centradas en el escenario posterior a este ciclo de sobreendeudamiento para prevenir otros en el futuro. Veamos en primer lugar las medidas puntuales que se exponen como pasos importantes en la mejora de las iniciativas actuales.

- *La fecha de corte.* Es preciso que se modifique o elimine el concepto de fecha de corte. De no ser así, no existe margen suficiente para mejorar los tratamientos del Club de París y se pone de manifiesto la condición esencialmente estética de aprobar nuevos umbrales. Sería decisivo hablar, en adelante, de deuda total y no de deuda elegible.

- *La incorporación de otros países* como elegibles para beneficiarse de la iniciativa PPAE debe considerarse en justicia; no es admisible que países que cumplen los criterios para ser elegibles con los nuevos umbrales de sostenibilidad aprobados en Colonia, sean excluidos por considerar a los 41 países un grupo cerrado. Esta decisión viene, sin duda, motivada por las resistencias en la financiación.
- La financiación “voluntaria” de la iniciativa, o lo que es lo mismo, *la ausencia de un compromiso preciso de aportación de recursos y medios* que cada país acreedor está dispuesto a aportar, o de un mecanismo coactivo, es una dificultad sustancial que debe atacarse en próximas reuniones.
- *La consideración de políticas diferentes de la pura ortodoxia liberal.* Aunque se han introducido metas sociales y en los programas ESAF que comienzan a tratar como prioritarias áreas como los sistemas fiscales y los gastos sociales, la omisión de alternativas resulta decepcionante. Se vincula cualquier reducción de la deuda a la construcción de sociedades homogéneas en cuanto a sus valores y su modelo de política (en el sentido más amplio), bajo un modelo que ha producido, en sus casos más exitosos, un crecimiento económico moderado acompañado de fuertes aumentos de la desigualdad y profundas fracturas sociales.
- *Un cambio de enfoque.* La deuda debe ser entendida primero como un problema para los países y los pueblos pobres que les impide mejorar su vida y gozar de oportunidades futuras en todos los campos. La dimensión financiera debe estar en segundo lugar, pues en ningún caso puede prevalecer el cobro sobre la vida de las personas. En definitiva, debe utilizarse un punto de vista más político que financiero.

Se considera de suma importancia la búsqueda de opciones que garanticen a largo plazo que no se reproduzcan problemas similares de sobreendeudamiento. Se esbozan aquí algunas de las propuestas más sólidas en las que se está trabajando para su discusión en los foros multilaterales de decisión:

- Establecimiento de *mecanismos de insolvencia* para los Estados similares a los que rigen para el sector privado. Para resolver dichas situaciones debiera constituirse un tribunal independiente de arbitraje que ponga en valor las deudas de acuerdo con una estimación de las capacidades económicas de los países deudores, pasando página con un saneamiento definitivo³⁷.

37. En este sentido, se trataría de hacer el trabajo que realizan los mercados financieros en la negociación de las deudas de países pobres *titulizadas* y emitidas en bonos, con el resultado de que su valor de mercado se sitúa, para los países africanos, hasta en el 4% de su valor facial (Burkina Faso) y en ningún caso por encima del 20%; estas cifras dan una medida realista del exceso de valora-

- Establecimiento de *controles parlamentarios en los países en desarrollo*, que eviten contraer créditos con ligereza con cargo al Estado. Esta medida contribuye a una moderación en la toma de crédito y a una actuación transparente que evite comportamientos corruptos o acuerdos de interés entre los prestamistas y prestatarios (en el pasado, numerosos regímenes dictatoriales recibieron respaldo financiero internacional amparados en la opacidad de estas actuaciones)³⁸. Esta medida se ha implantado ya en algunos países como Uganda, Mozambique o Costa Rica y ralentiza, pero racionaliza, la toma de créditos.
- *Establecimiento de topes máximos de servicio de la deuda sobre el gasto público o sobre los ingresos por exportaciones*, que promuevan una toma y concesión del crédito rigurosa y acorde a las capacidades económicas de los países más pobres. Un precedente histórico de estas medidas fue el trato recibido por Alemania tras la 2ª guerra mundial, cuando dicho límite de pago se fijó en un 5% de sus ingresos por exportaciones.

CONCLUSIÓN

La consideración de las dimensiones no sólo económicas, sino también políticas, culturales y sociales del impacto del exceso de endeudamiento externo supone una puerta abierta para perseguir cambios estructurales que permitan a las poblaciones pobres de los países del Sur tener expectativas de un mejor futuro. Es decisivo que se asuma desde la comunidad internacional que debe ser prioritario invertir en las condiciones de vida de la población y buscar garantías para la mejora en términos de desarrollo. Además, la evidencia nos señala que las mejoras en el desarrollo humano tienen efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico, principalmente a través de la mejora de las capacidades locales, hoy infrautilizadas.

No cabe duda de que existen alternativas para tratar la cuestión de la deuda, medidas que pueden posibilitar un proceso de desendeudamiento transparente y volcado hacia el desarrollo y se da el clima social necesario. Las dificultades existentes se centran hoy en la financiación de la reducción de la deuda, lo que nos lleva a una vieja cuestión relacionada con el interés del Norte por los países en desarrollo. Es el momento para que se produzca un avance

ción que contiene las deudas que se encuentran en los libros de cuentas y explican porqué reducciones moderadas de la deuda quedan sin efecto, pues eliminan sólo deuda que en ningún caso iba a ser servida.

38. La cuestión de la ilegitimidad de buena parte de las deudas externas se encuentra por otra parte en el centro del debate; el 78% de la deuda de Haití proviene del período del régimen de Duvalier, el 98% de la deuda indonesia, del régimen de Suharto, el 79% de la deuda de Sudáfrica, del régimen del apartheid y la totalidad de la deuda de la R. D. Del Congo proviene del período de gobierno de Mobutu (Hanlon, J: "Clen hands, moral hazard, dictatorsd and debt", Jubilee 2000 UK, 1998).

en esta línea y se aproveche la oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los pueblos del Sur que la condonación de la deuda externa puede ofrecer mediante una reinversión del ingente servicio anual a políticas de desarrollo humano.

“Los problemas del ajuste estructural y el endeudamiento externo han de ser conciliados con las exigencias del desarrollo y su corolario de satisfacer las necesidades básicas de las gentes y países más débiles; no son sólo problemas limitadamente económicos, sino también problemas profundamente éticos”³⁹

39. Gonzalo Sáenz de Buruaga, *Revista Desarrollo*, n.º 16 (1990).