

La condonació del deute extern

La deuda externa de los países pobres: por una condonación inteligente

Luis de Sebastián / Catedrático de ESADE, Universidad Ramon Llull, Barcelona

Introducción: el estado de la cuestión

Hoy en día se habla de dos maneras sobre la condonación de la deuda: una manera absoluta y otra relativa. Pero no siempre todo el mundo es consciente de que existe esta distinción. En los grupos más militantes de la izquierda política y religiosa se reclama la condonación de todo tipo de la deuda externa de todos los países en vías de desarrollo. Estos grupos no se preocupan de poner límites a sus demandas. Sin embargo, dado que todos los países del mundo tienen deuda externa, hay que preguntarse: ¿dónde se traza la línea que separa a los países deudores que habrían de beneficiarse de la condonación de la deuda de los que no se deberían beneficiar? Si se pide la condonación de la deuda externa de Brasil, ¿por qué no demandar la de Turquía, Libia, Grecia, Portugal o Israel? Los «condonadores absolutos» tampoco distinguen entre clases de deuda según la naturaleza de los acreedores. Y sin embargo es diferente para un país deber a un banco comercial que deber al Banco Mundial o a un gobierno. Estas demandas absolutas no están siendo consideradas por nadie con capacidad de decidir sobre una posible condonación. Son muchas veces gritos de protesta contra las relaciones económicas internacionales que no benefician a ciertos sectores de las poblaciones de los países en desarrollo. La protesta contra el peso de la deuda externa es en realidad una protesta genérica contra la globalización y contra las injusticias que el sistema mundial de relaciones económicas contiene.

Quienes hablan de una manera relativa sobre la condonación de la deuda se fijan en los cuarenta o cincuenta países más pobres del mundo, y para ellos –y sólo para ellos– se plantean la condonación de la deuda externa, que en su inmensa mayoría es deuda a sectores oficiales, sean gobiernos o organismos multilaterales. Este tipo de condonación está siendo considerado muy seriamente, aunque no con toda la generosidad que sería menester, por los gobiernos de los países ricos (G-7), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que son órganos teledirigidos por ellos. En este terreno se puede avanzar y resolver el enorme problema que representa para los países más pobres de la tierra la deuda externa. Por eso este artículo entiende la condonación de la deuda como una medida aplicable a estas decenas de países, que nos parece posible y probable, y dejamos de lado la improbable condonación de la deuda de países emergentes como Brasil, Argentina, Indonesia, Nigeria. etc.

Alguien objetará a esta metodología ser demasiado posibilista. Pero, ¿qué alternativa nos queda? ¿Vamos a hacer fracasar la condonación relativa de los más pobres en aras de una condonación absoluta que nunca va a suceder? Resolvamos primero los problemas más urgentes para luego atacar los más complicados y difíciles.

Me temo que este análisis ponga límites a los sueños de algunos, pero, si lo hacemos bien, nos puede indicar el camino de una acción colectiva, que si se mantiene constante y lúcida podrá conseguir grandes resultados en beneficios de los países pobres.

La situación de la deuda en los países en desarrollo

El cuadro siguiente detalla la evolución de la deuda de los países en desarrollo entre 1993 y 2000, según las estadísticas del Fondo Monetario Internacional.

CUADRO 1

La deuda total de los países en vías de desarrollo

DEUDA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	1.538	1.658	1.809	1.880	1.966	2.101	2.166	2.140
África	278	287	304	302	293	291	290	285
Asia	467	519	579	615	660	681	715	693
Oriente Medio	278	285	306	317	342	376	393	409
América Latina	525	565	620	646	671	751	767	752

(En miles de millones de dólares)

Fuente: IMF. 2001. World Economic Outlook. October. Washington D.C., p. 249

En 1998 el crecimiento de la deuda se detuvo un poco, pero según los datos aportados por el FMI la deuda ha seguido creciendo hasta el año 2000. Para que tengamos alguna idea de lo que representan estas magnitudes, la deuda total de los países en desarrollo es cuatro veces el PIB español en 2000. América Latina (AL) sigue siendo la macroregión que mayor deuda tiene. África es la que menos deuda tiene, juntamente con el Oriente Medio (OM) y Europa del Este (EE), regiones dispares que las estadísticas del Fondo Monetario Internacional agrupan. En términos relativos podemos ver que estos números representan una gran carga para los países deudores que vamos a analizar más adelante.

CUADRO 2

Servicio de la deuda como porcentaje del valor de las exportaciones

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	23.2	23.8	22.5	22.1	22.7	26.9	28.1	21.8
África	28.2	26.4	24.2	22.8	22.7	23.3	21.4	18.0
Asia	18.5	18	16.6	15.6	16.2	18.2	18.8	12.9
OM y EE	11.2	12.7	12.1	14.5	12.4	18.2	16.1	12.5
América Latina	40.8	42.9	41.7	40.2	44.1	50.2	58.6	49.6

(En tantos por ciento)

Fuente: IMF. 2001. World Economic Outlook. October. Washington DC, p. 250

No es una exageración decir que con esta carga muerta a sus espaldas los países más pobres de Asia, África y América Latina no pueden avanzar mucho por el camino del desarrollo y del progreso social.

La carga de la deuda en el proceso de desarrollo

Hablando en general, la deuda es un mecanismo económico que facilita poder usar en el presente recursos que se esperan recibir en el futuro. En este sentido, la deuda puede ser útil y conveniente para el proceso de desarrollo. Sin embargo, para que la deuda sea un elemento constructivo de la estrategia de desarrollo, es necesario que los recursos adquiridos en préstamo se usen de manera que rindan beneficios al país y produzcan además lo suficiente para pagar interés por su uso y cuando llegue el término del vencimiento se devuelvan a quien los prestó. Sólo en este caso el endeudamiento contribuye al desarrollo. Si el endeudamiento, por el contrario, se convierte en una manera de anticipar recursos, es decir, de usar recursos futuros para tapar agujeros del presente de una manera improductiva, no contribuye nada al crecimiento ni al desarrollo y en cierta manera asegura la continuación de la pobreza en generaciones futuras. Comparemos el caso de una persona que se endeuda para poner un taller de reparaciones de automóviles, por ejemplo, y el de otra que lo hace para pagar una deuda de juego. Este último sale de la deuda de juego, pero se queda endeudado con quien le prestó. No es ni más rico, ni más productivo, ni dispone de más recursos para mejorar.¹ El otro, en cambio, se queda con una deuda, pero también con ella ha adquirido una fuente de ingresos, que si se usa adecuadamente puede darle medios para vivir mejor, recursos para pagar los intereses y finalmente devolver el principal.

La deuda externa de los países pobres es de una naturaleza, por desgracia, más parecida al caso de las deudas de juego que al del taller de reparaciones. Muchas de las deudas contraídas por los gobiernos de estos países han sido para salir de situaciones comprometidas, pagar otras deudas atrasadas, normalmente, que impedían a los países tener acceso a las fuentes ordinarias de capital para el desarrollo. El 38,55% del monto de la deuda a los países en vías de desarrollo en 1997 ha sido contraído por países con atrasos y en negociaciones para posponer la amortización de la deuda, que son, sin duda, los países más pobres,² o los «más severamente endeudados», como los llaman en Washington. Por otra parte, el endeudamiento a corto plazo, el equivalente a endeudarse para pagar deudas de juego, en África Subsahariana era del 34.2% en 2000. No es mucho, pero tampoco es esa toda la historia, porque mucha de la deuda de los organismos oficiales, que son sus principales acreedores, es deuda «para tapar agujeros», deuda improductiva. Uno puede preguntarse con razón por qué los gobernantes contraen ese tipo de deuda no productiva. A veces porque no tienen más remedio que hacerlo para solucionar problemas de credibilidad y de gobernabilidad, a veces porque son unos irresponsables y hacen suyo aquello de «después de mí, el diluvio». No hay duda de que los gobernantes de los países tienen mucha responsabilidad en la deuda que han cargado sobre las espaldas de sus pueblos. No hay que olvidar este hecho en los planes de condonación.

Ahora la deuda está ahí, consumiendo (en 2001) entre el 19% del PIB en África y el 45% en América Latina de los ingresos de moneda extranjera provenientes de sus exportaciones, que se dedican al servicio de la misma. Este desvío de moneda

extranjera al pago de la deuda perjudica a la importación de bienes de capital, materias primas y tecnología que estos países necesitan desesperadamente para modernizarse y progresar. Toda la maquinaria industrial, productos farmacéuticos, material de transporte, equipos informáticos, provisiones para hospitales, libros y material escolar, etc., todas estas cosas se tienen que comprar con moneda extranjera y sin ella muchas de ellas se dejarán de comprar si no se consideran prioritarias. Sin embargo, no suelen faltar divisas para importar armas, ni para financiar los viajes de los gobernantes y funcionarios a los países ricos, ni para que las elites puedan adquirir vinos y licores y «delicatessen» propios del consumo de países ricos. La cantidad de moneda extranjera que queda para fines estrictamente productivos es realmente escasa. Podemos suponer, sin temor a exagerar, que entre el servicio de la deuda y el consumo superfluo (en el que cuento las armas y pertrechos militares) se van las tres cuartas partes de los ingresos por exportaciones. Finalmente, la escasez de moneda extranjera condiciona la viabilidad técnica y económica de muchos proyectos de desarrollo prioritarios que o bien no se comienzan o bien no se concluyen por falta de financiación para componentes importados. Así quedan sin satisfacer las necesidades de los pobres.

¿Cómo se ha llegado hasta aquí? Insuficiente financiamiento para el desarrollo

Una característica de los países endeudados es la insuficiencia del ahorro nacional. Los países que ahorran mucho, como los «tigres asiáticos», que entre 1970-1990 tuvieron tasas de ahorro hasta del 35% del PIB, no necesitan endeudarse internacionalmente.³ Con esas tasas de ahorro se pueden financiar niveles de inversión muy altos, del 20 al 30% del PIB, con los que se puede alcanzar tasas elevadas de crecimiento económico, con tasa del crecimiento del PIB en torno al 7%, y del ingreso per capita a tasas del 4 ó 5%. Si algunos de estos países se endeudaron mucho, y luego tuvieron problemas en la crisis de 1998, fue a causa de la deuda privada de empresas que aprovecharon la libertad de contratación de los años noventa para obtener fondos relativamente baratos. El endeudamiento que tuvieron, por ejemplo, Corea del Sur o Hong Kong, no fue de la misma naturaleza que el de los países de América Latina y África.

En estos países la tasa de ahorro de la economía está en torno al 10% del PIB. Nicaragua y Haití son un caso especial, con tasas de ahorro negativas entre 1980 y 1995. Tanzania, Burundi, Chad, Rwanda, Sierra Leona y Guinea Bissau registraron en 1995 tasas negativas de ahorro. ¿Cómo se van a sostener con ese miserable nivel de ahorros tasas de inversión del 20% del PIB, que es lo menos que necesitan para salir del subdesarrollo? La enorme brecha entre la tasa de ahorro y la tasa de inversión da una idea del déficit de recursos que se salva con fondos externos. El déficit de recursos fue de 27 puntos porcentuales del PIB en Nicaragua, 55% en Mozambique, 38% en Tanzania, 21% en Guinea Bissau, etc. Mientras las tasas de ahorro no aumenten en estos países y sigan necesitando tasas elevadas de inversión, que son necesarias para sacar a los países del subdesarrollo, éstos seguirán necesitando el capital externo.

¿Por qué no hay más ahorro privado en estos países? El ahorro puede ser privado y público. Este último es el que realiza el gobierno, a todos sus niveles; el primero es el de las empresas y hogares. Este ahorro está en función del ingreso nacional. Cuando más crezca el producto / ingreso, más crecerá el ahorro. La función de ahorro supone que el ahorro comienza a ser positivo a un determinado valor del

ingreso, de manera que a ingresos bajos no se ahorra nada o se desahorra (la gente se endeuda para consumir). En Nicaragua, por ejemplo, que es uno de los países más endeudados del mundo, el 60% de la población con menores ingresos recibía en 1993 el 24,8% del Producto Nacional, el cuarto quintil recibía el 20% y el quintil (el 20%) de la gente más rica recibía el 55%. Sólo este grupo, la quinta parte de la población, tiene capacidad de ahorrar, y aunque la proporción que recibe podría dar lugar a un nivel razonable de ahorro, los hábitos de la gente rica impiden que se materialicen los ahorros potenciales. Resulta que esta burguesía tiene la costumbre inveterada de depositar sus ahorros fuera del país. Ahora, con la liberalización de los mercados financieros no hay dificultad; pero también se hacía cuando no era tan fácil: prueba de ello son los mercados negros de dólares que financiaba la salida de capitales.

El ahorro público proviene de los excedentes fiscales, cuando los ingresos de las administraciones públicas son mayores que los gastos corrientes, es decir, los gastos excluyendo los de inversión. Si no se puede o no se quiere recurrir a la deuda del Estado (interna o externa), la inversión pública se tiene que financiar de estos ahorros. En Nicaragua, para seguir el ejemplo, el ahorro corriente registra cifras negativas en todos los años de 1987 a 1995, con tasas de -19,5% del PIB en 1988 y de -18,6% en 1990.⁴ Los ingresos fiscales son exiguos, porque el sistema fiscal de estos países pobres está poco desarrollado; no tienen recursos ni personal para montar un sistema de control y por lo tanto las leyes fiscales no se hacen cumplir; la evasión de impuestos es enorme sobre todo en el impuesto sobre la renta y sobre el capital, que prácticamente no existe en ningún país. La realidad es que los países deudores tienen Estados pobres y poco eficientes que, entre otros fallos, recaudan menos ingresos de los que podrían con un sistema fiscal que funcionara bien para el nivel de producto nacional que tienen. A esto hay que añadir que frecuentemente lo que recaudan lo usan mal, por no citar lo que se roba y se hace desaparecer. Las posibilidades financieras de los Estados son muy limitadas y no bastan para cumplir con todos los compromisos políticos, los de partido, y los exigidos por la paz social. El único camino que les queda es el endeudamiento.

El recurso al endeudamiento internacional

Una vez que se establece la necesidad del recurso a la deuda, hay que preguntarse si debe ser interna o externa. El análisis de las dificultades estructurales, institucionales y políticas que los países tienen para aumentar sus ahorros, nos lleva a concluir que los gobiernos de los países pobres se encuentran estructuralmente abocados a endeudarse. Endeudarse o limitar drásticamente sus obligaciones, o priorizarlas férreamente, para vivir dentro de sus posibilidades reales. Eso, por supuesto, no lo hace ningún gobierno en ningún país, porque el Estado, las empresas públicas, los municipios, etc., tienen una capacidad de endeudarse cuyo uso se puede aprovechar eficientemente.

Cuando el gobierno de un país se encuentra ante la disyuntiva de recortar sus programas de desarrollo y programas sociales o endeudarse en el extranjero, tiene las siguientes posibilidades. Puede recurrir a bancos comerciales, que desde los años setenta están metidos en el negocio de los «préstamos soberanos», o préstamos a países soberanos, sin garantía, prenda, ni colateral, sino únicamente con la convicción de que los países pueden y quieren pagar para no tener problemas en la comunidad internacional. Ahora la mayoría de los grandes bancos internacionales están

escaldados por la crisis de 1982 de la deuda latinoamericana –y de otras latitudes– y no dan este tipo de préstamos a cualquiera. En todo caso, ni se los daban entonces ni se los dan hoy a los países más pobres de Asia, África y América Latina. A lo más, financian operaciones de exportación con la garantía de las cosechas o de los productos que se exportan. Estos países de hecho deben poco a bancos comerciales. De la deuda total del África Subsahariana en 2001, que era de 275.1 millones de dólares, 194.7 millones, o sea el 73%, era con acreedores oficiales (bilateral y multilateral) y sólo 80,3 millones (el 27%) con bancos y otros acreedores privados.

A estos países es más factible que les hagan préstamos, a unas condiciones más favorables que las del mercado, las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, y algunos de los bancos regionales de desarrollo como el BID en América Latina, el BAD en África, el BED para Europa del Este y la Unión Europea. El Fondo Monetario sólo presta hoy en día a los grandes países emergentes que se encuentran en crisis (Rusia, Indonesia, Brasil), en grandes cantidades y a corto plazo para salir de crisis monetarias que afectan a los mercados financieros internacionales. Para los países pobres no hay aquí mucho dinero. Sólo el que necesitan para hacer reformas financieras y fiscales, siempre en pequeñas proporciones con una fuerte condicionalidad. Hay más dinero para ellos en el Banco Mundial, en los bancos de desarrollo y en la Unión Europea. De hecho, una parte importante de la deuda de los países pobres es con estas instituciones. Suelen ser préstamos para financiar proyectos concretos y sus desembolsos están condicionados al desarrollo de dichos proyectos. Desgraciadamente, en muchos casos se conceden fondos que luego no se desembolsan por falta de la preparación o de la ejecución del proyecto, y algunos en realidad se pierden. Algunos préstamos, los de «rápido desembolso», están condicionados al cumplimiento de planes de reforma de sectores específicos. Todos estos préstamos les obligan a los países a emprender acciones que teóricamente, o por lo menos en los documentos de los bancos multilaterales, se suponen beneficiosas para el desarrollo económico y social del país. A veces hay un elemento muy grande de imposición de las opiniones de las autoridades y funcionarios de estos bancos, con menosprecio de las prioridades de los gobiernos. Y los países se resienten de ello, aunque traten de cumplir las obligaciones contraídas.

Con todo, la mayor parte de los préstamos que reciben los países pobres de Asia, África y América Latina provienen de instituciones oficiales de crédito de los países ricos o de sus gobiernos (con fondos del erario público). África, por ejemplo, recibía el 73% de sus préstamos externos de acreedores oficiales,⁵ gobiernos de los países ricos y organismos internacionales –manejados por esos mismos gobiernos–. Es ayuda bilateral, que forma parte de la política exterior de los países donantes y que normalmente está atada a la compra de bienes y servicios en los países donantes, cosa que frecuentemente deprecia el valor real y la utilidad de esta ayuda. Estos préstamos de la ayuda bilateral están considerados por la OCDE como «ayuda oficial al desarrollo», porque son préstamos en términos concesionales, es decir, en condiciones de tipos de interés, plazos y períodos de gracia más favorables que los que dan bancos privados o multilaterales. Esta es la deuda más politizada, porque crea servidumbres bilaterales directas a los países receptores, pero que por ser política puede resultar la más fácil de condonar aunque también tiene sus problemas.

CUADRO 3
Tipo de acreedores. 2001 (millones de dólares USA)

	Oficial	Bancos	Otros privados
Total	942.1	557.4	670.5
África	194.7	31.2	49.2
- Á. Subsahariana	159.1	16.5	49.2
Asia	325.1	183.8	188.2
OM y EE	189.3	205.2	22.5
América Latina	233.4	140.8	392.3

Fuente : IMF. 2001. World Economic Outlook. October. Washington D.C. p.251

Estos datos prueban lo que se decía sobre la distribución de los acreedores. Tomemos el caso del África Subsahariana. Allí casi toda la deuda, el 73%, es oficial, a diferencia de América Latina, donde los grandes países (Brasil, México, Argentina, etc.) pesan mucho y la mayor parte de la deuda se adeuda a entidades privadas.

¿Es posible condonar la deuda?

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y muchos gobiernos, aunque no el de Estados Unidos, se han planteado la cuestión con referencia a la deuda de los países que llaman «severamente endeudados». Saben muy bien que muchos no van a poder afrontar, aunque quieran, todas las obligaciones que tienen ahora, y mucho menos las obligaciones que se les van acumulando para el futuro si continúan creciendo tan poco o decayendo aún más. La frase perdón de la deuda se ha pronunciado clara y fuerte con motivo del huracán Mitch que azotó a Centroamérica en noviembre de 1998, que afectó sobre todo a Nicaragua y Honduras, dos de los países más endeudados del mundo. Y una vez que se ha hecho pública la mención del perdón de la deuda ya no se puede retirar de la circulación y de su consideración y discusión por parte de los gobiernos, las ONG, organismos internacionales, instituciones multilaterales, iglesias, etc.

Para analizar la posibilidad y la probabilidad de que la deuda de los países más pobres sea condonada hay que distinguir las diferentes clases de deuda según los acreedores que tienen los países pobres. Unos tipos de deuda son más fáciles de condonar que otros. Más aun, unos son más dignos de una movilización solidaria que otros. Para montar una estrategia de movilización con objetivos claros, concretos y alcanzables hay que tener esto bien claro. El cuadro siguiente resume esta información.

CUADRO 4**Probabilidades de la reducción y condonación de la deuda externa a países pobres**

ACREEDORES	ACCIONES	PROBABILIDAD
Bancos privados	Conversión de la deuda	Alta
	Reducción	Baja
	Condonación	Nula
Instituciones. Multilaterales	Reducción	Alta
	Condonación	Baja
Gobiernos	Reducción	Alta
	Condonación	Mediana

Suponemos que el deudor es o bien un gobierno o bien una institución o empresa pública de los países pobres más endeudados de Asia, África y América Latina. Tenemos que separar bien este tipo de deuda de la de las empresas privadas o públicas de Estados que tengan muchos recursos naturales (oro, diamantes, petróleo, gas, etc.) y que presentan otro perfil de necesidades. Es otro problema distinto, sobre todo porque este tipo de empresas públicas se han endeudado con bancos privados de los cuales resultará más difícil obtener un perdón. Suponemos que siempre será más fácil de obtener una reducción de la deuda, por ejemplo, por recompra al precio – descontado– del mercado secundario de deuda, en el cual el precio se determina en función de la probabilidad mayor o menor que tiene el acreedor de recuperar toda la deuda. Obviamente, cuanto menor sea esta probabilidad mayor será el descuento. Existen otros mecanismos de reducción que se pueden emplear para reducir el perfil temporal de los pagos del servicio, alguno de los cuales ya se ha aplicado en algunos casos. Un ejemplo sería el transformar los préstamos en bonos de un valor nominal reducido a un tipo de interés del mercado, o inferior, según el caso. Esa modalidad se incorpora en los bonos de Brady. Lo que queremos decir es que hay varios mecanismos de reducción de deuda que se han aplicado y se podrían aplicar en el futuro con mayor generosidad hasta llegar a los límites de la condonación.

Pero la reducción no bastaría en el caso de los países más pobres. La hipoteca es demasiado grande y las tareas que necesitan emprender son demasiado gigantescas como para poder atender al servicio de la deuda. Para no mencionar lo que ya han sacado los países ricos de aquellas tierras por medio del comercio desigual y de la pura y dura explotación colonial. La mayoría de los países de África y Centroamérica no pueden progresar económica, política ni socialmente si no se les perdona la deuda. Por lo tanto hay que concentrar las iniciativas de las fuerzas solidarias en el perdón de la deuda oficial, la que se debe a los gobiernos de los países ricos, al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional, a la Unión Europea, a los bancos regionales de desarrollo, a los organismos de las Naciones Unidas, etc. y a cualquier organismo de derecho público que tenga este tipo de deuda. No excluye esto que se presione a los bancos, por medio de acciones colectivas que afecten a sus negocios, su reputación y la línea de beneficios. Los bancos no sufrirían mucho, porque ya han descontado las deudas más conflictivas como pérdidas y han hecho provisiones para el día en que tengan que borrar de sus libros los préstamos soberanos no cobrados.

Las dificultades que pueden tener los gobiernos y los organismos internacionales para perdonar la deuda son de dos tipos. Los gobiernos apelarán a que tienen que reducir el déficit fiscal, y la condonación de la deuda externa supondría un aumento del déficit actual. Sobre todo valdría para los países miembros de la Unión Económica y Monetaria de Europa, que están bajo mucha presión para reducir el déficit a una cifra inferior al 3% del PIB. A esto se puede responder que las cantidades que los países pobres adeudan a cada uno de los países europeos son pequeñas (se pueden estimar de unos 300 ó 400 millones de euros) y representan una parte ínfima del gasto público total de los gobiernos. El aumento ocasionado por la condonación de la deuda ni se notaría entre tantos miles de millones.

Los bancos multilaterales argumentan que, si perdonan la deuda, abandonan su función de ser bancos de desarrollo para convertirse en instituciones de caridad, cosa para la que no tienen mandato y que perjudicaría a otros países. El perdón, dicen, produciría un descuido en el uso de los créditos entre los acreedores, quienes se endeudarían de nuevo con la seguridad de que en caso de problemas los bancos les perdonarían la deuda. La función bancaria sufriría un riesgo sistémico («moral hazard», en le lenguaje del gremio) que tendría muy malas consecuencias para todos. Se les puede responder a los bancos que busquen maneras de enfrentar la situación con instrumentos bancarios, como sería la conversión de los actuales préstamos en obligaciones nominales sin vencimiento fijo a un interés cero o casi cero. Además habría que asegurar que todas las partes acuerden que se trata de una operación especial que no se va a repetir en dos o tres generaciones. Y en todo caso, las condiciones son tan excepcionales que bien merece la pena un acto extraordinario de generosidad por parte de los gobiernos que rigen estas instituciones.

La Iniciativa del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para aliviar la deuda de los «países pobres muy endeudados» (HIPC, de sus iniciales en inglés) no esta teniendo mucho éxito: «El Plan del Banco Mundial y el FMI lanzado en 1996 es poco efectivo. Los países seleccionados se encuentran que sus pagos sólo han caído un 2% en promedio y algunos acaban pagando más. Uganda, el primer beneficiario, ahora tiene una proporción de deuda a exportaciones mayor que al inicio del proceso, debido sobre todo por la caída de los precios del café».6

La iniciativa tiene que ser mejorada por medio del aporte de fondos de los países ricos.

Acciones complementarias por parte de los países deudores

La operación de condonación de la deuda que tenemos que conseguir de países y organismos internacionales (hay poca esperanza con los bancos) ha de ir acompañada, por parte de los países que se benefician de ella, del compromiso de seguir, en la medida de lo posible, una estrategia de desarrollo que tienda a reducir la necesidad estructural de los países a endeudarse, porque de otra manera los países volverán a comenzar el proceso de endeudamiento. Para ello habrá que convencer a los gobiernos de los países que, a cambio de la condonación parcial o total de la deuda, sigan una estrategia de desarrollo acorde a estas líneas:

- Aumentar la capacidad de ahorro privado y público, para lo cual serán necesarias medidas redistributivas estructurales, con reparto de la propiedad

(reforma agraria, por ejemplo), medidas de creación de empleo, y las que sean precisas para elevar los ingresos de las capas más pobres.

- Aumentar la recaudación fiscal de los impuestos, con una reforma fiscal justa que tienda a la eficiencia y a la equidad en la recaudación y haga cumplir las leyes que existen, sobre todo las que afectan a los ciudadanos más ricos.
- Poner límites institucionales al déficit fiscal que el gasto del gobierno pueda generar (a determinar por el Parlamento, más que por el FMI o el Banco Mundial).
- Poner límites institucionales a la cantidad de deuda en moneda extranjera que el gobierno pueda adquirir.
- No hacer automático el proceso de endeudamiento, para lo cual será necesario un control de los parlamentos.
- Controlar el endeudamiento de las empresas públicas, obligarles a recurrir a fuentes de financiamiento internas y a mantener una provisión de reservas en moneda extranjera proporcional al monto de su deuda externa vigente.
- No respaldar nunca, al cien por cien, la deuda externa de las empresas privadas, y mucho menos socializar las deudas privadas en moneda extranjera, a no ser en casos muy especiales con aprobación del Parlamento.

El endeudamiento futuro continuará sin duda después de la eventual condonación. No se puede pretender que los países no acudan a los mercados de capitales o a los organismos internacionales establecidos para financiar su desarrollo. Se tendrán que seguir empleando estas instituciones y los países no podrán menos de endeudarse, pero la comunidad internacional tiene que cambiar de actitud. Hay que hacer posible con arreglos específicos el acceso de los países más pobres a los fondos prestados para el desarrollo en condiciones realista y justas, en un horizonte de justicia de largo plazo. Habrá que disponer de mayores fondos para donaciones y transferencias sin devolución. Hay que organizar el comercio internacional de los productos primarios, que casi todos estos países exportan, de manera que les sea más beneficioso. Es una parte pequeña del comercio global y no debiera suponer un gran trauma para los países ricos, si realmente tuvieran la voluntad de hacerlo. Proponemos, entre otras cosas y a modo indicativo, algunas medidas que deberían adoptar los países ricos:

- Discriminar entre las necesidades y posibilidades de los diferentes países deudores para hacer posible un trato más diferenciado que tenga en cuenta la variedad de circunstancias. Los países más pobres tienen que ser objeto de un tratamiento especial, con instrumentos bancarios adecuados a su capacidad de pagar, que no es una cuestión de la voluntad de los gobernantes, sino un condicionamiento estructural. Hoy en día, incluso los bancos de desarrollo tienen una gama muy reducida de «productos» que no hace justicia a las grandes diferencias entre los países en vías de desarrollo.
- Establecer mecanismos para ampliar las donaciones, es decir, las transferencias sin devolución. El monto de las donaciones es muy reducido si

lo comparamos con el de los préstamos. Las donaciones oficiales se limitan a los fondos para emergencias y algunos microproyectos de urgencia. La mayor parte de las donaciones tiene origen privado, y se canaliza normalmente a través de las ONG. Sin embargo, los contribuyentes, que son en definitiva los grandes proveedores de fondos de ayuda al desarrollo, no verían mal que sus aportes se entregaran –con todas las garantías posible, desde luego– como donaciones pura y simplemente a quienes no tengan capacidad para pagar una deuda.

- Establecer mecanismos bilaterales para vigilar y garantizar el buen uso de los recursos prestados o donados. Es probablemente una injerencia en la soberanía de los países receptores que sus autoridades no ven bien, pero es una intervención necesaria, sobre todo allí donde la experiencia muestra que los intereses de los gobernantes no coinciden con los de las personas más pobres y necesitadas. Los mecanismos de vigilancia y control son necesarios para que los beneficiarios de la ayuda sean realmente los más necesitados, y los recursos se empleen de una manera eficiente y eficaz con impacto para el desarrollo de los países.

Una llamada a la conciencia del Mundo Rico

La petición de la condonación de la deuda externa de los países pobres es una cosa demasiado seria y de una importancia demasiado vital para millones de seres humanos como para que analicemos el problema ligera y superficialmente, dejándonos llevar por los sentimientos y los impulsos éticos en favor de los pobres, sin tener en cuenta las realidades económicas que subyacen tanto en el proceso de endeudamiento como en el del posible perdón. Las realidades económicas son limitaciones que están en el camino de las buenas intenciones. No podemos ignorarlas, como si la condonación fuera una cuestión de poner mucha voluntad y muchos discursos en el empeño. No lo es. La eliminación de la deuda ha de conseguirse por medio de una estrategia que tenga en cuenta a todos los implicados (deudores y acreedores), y las resistencias, obstáculos, contra corrientes y voluntades que se oponen a ello. Supuesta una estrategia adecuada, la fuerza para la acción tiene que venir de la solidaridad de los diversos colectivos que se movilizaron bajo el Lema del Jubileo 2000, y que tendrán que seguir movilizándose al ver el poco efecto que tuvo la anterior campaña.

Pero el efecto de movilizaciones ciudadanas de este tipo es necesario para despertar las conciencias de los gobernantes y los banqueros del Mundo Rico. No se puede dejar a los pueblos que se hundan en la miseria. No se debe hacer y no se puede hacer sin pagar un precio por ello. La globalización, al unirnos por los vínculos que crean las comunicaciones y los transportes, nos hace más próximos unos de otros y también más vulnerables a las posibles reacciones de las frustraciones y rabias de los otros, sobre todo de los desesperados. Si la humanidad y la compasión no les alcanza para evitar que millones de personas vivan en un infierno de hambre, enfermedad y guerras, que por lo menos el amor propio y el de sus familias, y el miedo a una eventual la venganza del Mundo Pobre, les mueva. La condonación inteligente, bien diseñada y bien acompañada, de la deuda externa de los países más pobres es un precio pequeño para conseguir un mundo más justo, más estable y más seguro.

- 1 A no ser que la deuda de juego perjudicara de alguna manera a sus posibilidades de ganarse la vida, de tener un empleo o de hacer negocios.
- 2 World Economic Outlook. October 1998. Statistical appendix, p. 230.
- 3 En 1995 Indonesia, Tailandia y Malasia registraron ahorros totales del 36 y 37 % del PIB. World Bank 1997. World Development Report, Selected Indicators.
- 4 BID.1997. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe. Apéndice estadístico.
- 5 IMF. 2001. World Economic Outlook, October, Washington D.C., p, 251.
- 6 «Debt relief `ineffective». Financial Times, 22 April, 1999.