

EXPERIENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EN PAÍSES POBRES DEL TERCER MUNDO

DELIA MONTERO C.

INTRODUCCIÓN

LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES DEL TERCER MUNDO empezó a llamar mucho la atención, especialmente a partir de la década de los ochenta, ya que se convirtió en un asunto de gran interés tanto para los países deudores —que entre más pagaban más debían— como para los gobiernos acreedores, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), que en los últimos años se han dado a la tarea de buscar alternativas a los problemas de la renegociación de los adeudos.

El endeudamiento se ha convertido de nuevo en un problema de gran controversia, particularmente por la enorme cantidad de dinero que deben pagar los deudores por el servicio de la deuda, que aumenta incesantemente y constituye uno de los principales compromisos que deben asumir los países subdesarrollados, y que afecta directamente al gasto público de cada país y por ende a los programas de salud, educación, etcétera.

Lo anterior ha propiciado la puesta en marcha de un gran número de programas de renegociación de los adeudos desde de la década de los ochenta, patrocinados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que, lejos de solucionar el problema del endeudamiento, simplemente han hecho que estas deudas sean sostenibles a partir de diversos mecanismos.

Las iniciativas que recientemente han tomado estos dos organismos internacionales para el refinanciamiento de la deuda y sus intereses, en los países más pobres y más endeudados del mundo, no dejan lugar a dudas de que se trata de programas muy distantes de las necesidades de estos países y que se está lejos de resolver problemas tan apremiantes como el de la pobreza.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar algunas de las propuestas que en materia de alivio de la deuda y su renegociación han planteado los organismos financieros internacionales, conjuntamente con diversos actores como empresas transnacionales, gobiernos y, recientemente, la sociedad civil.

Para tal efecto, en la primera parte se hace una revisión del estado que guarda la deuda en los países subdesarrollados, en particular la situación de América Latina.

La segunda parte analiza los programas de conversión de deuda por inversión, principalmente en los países latinoamericanos, así como también los programas de cambio de deuda por "naturaleza" y servicios de salud, los cuales tuvieron una corta duración y pocos logros.

Finalmente, se analizan las nuevas propuestas que se hacen en la década de los noventa. Por una parte, la de los organismos financieros internacionales, la cual presenta un alcance limitado, y, por otra, la de la sociedad civil, que, si bien es cierto que aún no logra el impacto que se propone, constituye una alternativa frente a la grave situación por la que atraviesan los países más pobres y endeudados en el mundo.

EL ESTADO ACTUAL DE LA DEUDA EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

La crisis del endeudamiento en los países subdesarrollados explotó en la década de los ochenta cuando aumentaron las tasas de interés de los préstamos que se contrataron en los setenta, aspecto que coincidió con la baja en el precio de las exportaciones de dichos países. Entre 1982 y 1998, los países subdesarrollados han reembolsado más de cuatro veces lo que debían, como resultado de la fuerte carga de intereses que se ha ido acumulando y que ha conducido a un círculo vicioso de endeudamiento, donde se ha visto que entre más pagan más deben, más se endeudan y menos se desarrollan. Este creciente endeudamiento ha incidido de manera negativa en los presupuestos de los países deudores y, por tanto, la satisfacción de necesidades elementales para la población ha quedado a la zaga. África, por ejemplo, destina 40% de su presupuesto al pago de la deuda externa, mientras que en América Latina la relación de intereses totales pagados, con respecto a las exportaciones de bienes y servicios, fue en promedio de 14.7%, superior a 20% en al menos siete economías de la región.¹

La deuda total de los países del Tercer Mundo era de 2 536 mil mi-

¹ CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1999.

llones de dólares² para finales de 1998. Para 1997, la deuda pública de los Estados Unidos era de 5.5 mil millones de dólares, es decir más del doble de la deuda del conjunto de los países del Tercer Mundo, y la deuda pública acumulada de los países de la Unión Europea sobrepasaba los 5.5 mil millones de dólares. Los gastos militares en el mundo fueron de 780 mil millones de dólares y los de publicidad llegaron a 1.0 mil millones de dólares.³ Estas comparaciones nos ilustran bien acerca del carácter marginal del endeudamiento de los países del Tercer Mundo, en relación con la deuda global.

El reembolso de la deuda de los países del Tercer Mundo ha implicado una transferencia masiva anual de más de 300 mil millones de dólares, en 1999, hacia los países acreedores, mientras que la ayuda pública al desarrollo proporcionada por los países desarrollados fue tan sólo de 50 mil millones de dólares para ese mismo año.

De acuerdo con la CEPAL, para el caso de América Latina, el monto total de la deuda externa bruta desembolsada fue de 750 855 millones de dólares para el año 2000, y el coeficiente regional entre la deuda y las exportaciones de bienes y servicios fue de 180%, aunque en algunos países como Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú este porcentaje superó el 300 por ciento.⁴

En la región latinoamericana, los países más endeudados son Brasil y México,⁵ cuya deuda comprendía 53% del total de la deuda regional para el año 2000. También hay que considerar que son dos economías que han llevado a cabo programas de renegociación de la deuda en el marco de las políticas propuestas por el FMI y el BM, que se inscriben en lo que se conoce como el Consenso de Washington, y que llevan implícita la puesta en marcha de una serie de lincamientos para la aplicación de planes de ajuste estructural que comprende la reducción del gasto público, la aceleración de las privatizaciones y la desreglamentación de las relaciones de trabajo, entre otros aspectos.⁶ También han sido asistidos en programas de cambio de deuda por inversión, como veremos más adelante.

² De esta cifra, 32.7% corresponde a los países del Sudeste Asiático y Pacífico, 31% a América Latina y el Caribe, 18.9% a Europa y Asia Central, 8.20% a África y 9.10% a África Subsahariana. Banco Mundial, Washington, 2000.

³ Reic Toussaint, septiembre de 1999.

⁴ CEPAL, diciembre de 2000.

⁵ Tanto Brasil como México han seguido recetas del FMI, y si se observan sus datos macroeconómicos éstos pueden prestarse a interpretaciones incorrectas, ya que, por ejemplo, en Brasil se experimentó en 1998 una tasa de crecimiento del 4 al 5%, sin embargo el índice de pobreza siguió aumentando.

⁶ Frente a las severas críticas contra el FMI y el BM provenientes de investigadores de la

En América Latina, llama particularmente la atención el estado que guardan los países como Nicaragua, Honduras y Bolivia. Se trata de países muy pobres y muy endeudados; sus adeudos ascendían a 15 050 millones de dólares para el año 2000, aproximadamente 2% del total de la deuda latinoamericana, y sus índices de salud y educación son comparables con los de algunos países africanos, por lo que están considerados también dentro del grupo de los países más pobres del Tercer Mundo.

Los montos más importantes corresponden a las deudas contraídas con las instituciones multilaterales y con los bancos. Aquí cabe señalar que los países pueden tener una deuda externa pública (del gobierno nacional) y una deuda privada, y que esta última puede estar o no garantizada por el mismo gobierno.

Existen tres categorías de acreedores de la deuda externa en los países subdesarrollados: a) las instituciones multilaterales –principalmente el BM y el FMI–, b) el sector privado (bancos, fondos de pensiones, fondos mutualistas, etc.) y c) los estados (se trata principalmente de deudas con los estados más industrializados). Los montos más importantes se concentran en las instituciones multilaterales y los bancos.

Los acreedores internacionales como el FMI y el BM, en coordinación con el Club de París (que agrupa a los acreedores de los países desarrollados) y el Club de Londres (que agrupa a los bancos privados de los países desarrollados), se han concretado a dictar a los países endeudados una serie de iniciativas que descansan en un ajuste estructural, bajo el principio de una política de apertura económica, y la liberalización comercial y financiera, entre otras cosas. Se ha visto que este tipo de políticas de ajuste comprenden una reducción en el gasto público –que implica a su vez la disminución del gasto social y por ende la disminución de servicios esenciales para la población–, la aceleración del proceso de privatización, la desreglamentación de las relaciones laborales y, por tanto, el aumento de la pobreza.

La anulación de una parte de la deuda, que se ha propuesto en los últimos años, es eventualmente entre estados, por ejemplo, en el marco del Club de París, donde la negociación se hace caso por caso, y principalmente se orienta hacia los países endeudados más pobres.

Ante estos problemas de endeudamiento que enfrentan los países del Tercer Mundo y en particular los más pobres, resulta adecuado hacer un análisis de algunas iniciativas que se han puesto en marcha para renego-

Unicef, las instituciones financieras internacionales no tardaron en incorporar el problema de la equidad y la lucha contra la pobreza extrema al Consenso de Washington. Héctor R. Guillén, 1997, pp. 89-93.

ciar los adeudos, que van desde el cambio de deuda por inversión (que fue el caso de los algunos países latinoamericanos) y el pago de deuda con exportaciones (1996), hasta la anulación total de la deuda de los países más pobres. Vamos a revisar brevemente tales iniciativas, tratando de vislumbrar si existe una solución viable a esta problemática que atañe a los países subdesarrollados y en particular a los países más pobres del mundo.

LA DÉCADA DE LOS OCHENTA Y LAS PROPUESTAS PARA RENEGOCIAR LA DEUDA

Cambio de deuda por inversión

Éste fue un programa que cobró especial importancia durante el periodo 1987-1990, en América Latina y en algunos países de otras áreas (México, Brasil, Argentina, Jamaica, Chile, Ecuador, Venezuela, Filipinas y Nigeria, entre otros), ante el problema de insolvencia que se les planteaba en ese momento. Los resultados no fueron un alivio de los problemas de deuda y desarrollo para los países subdesarrollados, pues tuvieron un alcance limitado en cuanto al volumen de reducción de la deuda y a las nuevas inversiones que se generaron, y en algunos casos los costos fueron más altos que los beneficios.⁷

El programa surgió como resultado de la crisis de endeudamiento que se presentó a finales de los ochenta, y que obligó a los bancos transnacionales a buscar otros caminos en la solución de este problema. El mecanismo de conversión de la deuda en capital fue una innovación utilizada por los principales bancos transnacionales de los Estados Unidos más que nada en interés propio; además de asegurarles parte del pago de la deuda, les permitió ganar comisiones, negociar un buen precio por la compra-venta de la deuda, y participar en los mejores proyectos de inversión delineados en coordinación con el BM y FMI. De ahí que la deuda que se negoció fue la que se tenía principalmente con los bancos estadounidenses.

Aquí la participación del FMI fue determinante en cuanto a la flexibilidad de las directrices nacionales sobre la repatriación de dividendos y ganancias de capital por parte de las empresas transnacionales (ET), ya que en el convenio constitutivo con el FMI se disponía que ningún país miembro impondría, sin la aprobación del Fondo, restricciones a los pagos ni a las transferencias por transacciones internacionales corrientes. También era importante la participación del FMI y el BM en cuanto a los lineamien-

⁷ Para un análisis más profundo al respecto, véase CEPAL, 11 de diciembre de 1990; CEPAL, 4-16 de noviembre de 1994; Held Günter, 1988.

tos que se imponían en los programas de privatización de empresas y liberalización de las economías en los países que se interesaban en este tipo de negociación, con lo que no se trataba más que generar un ambiente propicio a las inversiones extranjeras.⁸

Se distinguen dos tipos básicos de intercambio que suelen incluirse dentro de la categoría más amplia de conversión de la deuda:

a) el intercambio de deuda por capital o la conversión de la deuda, que es la operación que convierte la deuda de un país en desarrollo en capital extranjero invertido en una empresa nacional. En esta definición, la conversión sirve de vehículo para la inversión extranjera directa o de cartera, y

b) el intercambio de deuda por pesos, que es una variante de la anterior. Ésta se presenta cuando en la conversión de la deuda participa un residente, y no un nacional extranjero, y el procedimiento cuenta con la aprobación oficial para repatriar capitales fugados.

Se realizaron varios cientos de operaciones de capitalización de deuda en más de 24 países, muchos de los cuales no contaban con programas formales de conversión de deuda. En este tipo de convenios han participado empresas estadounidenses (Chrysler, Ford y Eastman Kodak), japonesas (Nissan y JAL) y europeas (Fiat, VW y Shell).

Los principales actores que participaban en el proceso de capitalización de la deuda eran:

a) las autoridades del país deudor, que podía ser el ministerio de hacienda o el banco central, que controlaban la ejecución del programa;

b) los bancos acreedores, que eran los tenedores originales de la deuda disponible para convertirla en capital, y que en su mayoría eran estadounidenses o europeos. Se estima que los bancos estadounidenses poseían alrededor de un tercio de la deuda total de los países en desarrollo, y que, de ese tercio, dos terceras partes estaban en manos de los nueve bancos principales de los centros financieros estadounidenses;

c) los corredores de deuda, que podían tener o no deudas registradas en sus propios libros, cuya función era reunir paquetes de deuda para clientes inversionistas y facilitar la obtención de todas las autorizaciones necesarias. Estos corredores podían ser bancos comerciales o de inversión,

⁸ El BM, a través de sus instituciones afiliadas como la Corporación Financiera Internacional (CFI), ha llevado a cabo una serie de iniciativas para promover el flujo de capitales privados a los países subdesarrollados y su inversión en empresas productivas, así como para asesorar a los países sobre las formas de establecer políticas en instituciones adecuadas que ayuden a crear un ambiente propicio y seguro para las inversiones privadas nacionales y extranjeras. Véase Banco Mundial, *Inversión extranjera directa, experiencias de la CFI*, núm. 5, Washington, 1997.

o entidades de muy poca monta, locales o extranjeros. Entre los bancos de inversión internacionales (que en general no registraban un monto sustancial de deuda de países en desarrollo en sus propios libros) que han destacado en las operaciones de capitalización de la deuda se cuentan entidades conocidas como American Express, Merrill Lynch, Drexel Burnhan Lambert y Bear Stearns. Muchas de estas instituciones transnacionales establecieron vínculos con instituciones financieras nacionales de los países deudores;

d) las empresas transnacionales que ya operaban en el país. La mayoría de las inversiones, a través de sistemas de capitalización de la deuda, fueron hechas por empresas bien establecidas en el país deudor. Gran parte de estas inversiones se concentraban en privatizaciones de empresas estatales, especialmente en el sector turístico pero sobre todo en la producción de automóviles (rubro que por sí solo puede representar entre 15 y 20% del total); y

e) los organismos multilaterales como el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La idea de los funcionarios adscritos a estos organismos era que los programas servirían para hacer más manejable la carga de endeudamiento en un país y contribuirían al crecimiento económico, aspecto que en la práctica poco se cumplió.

El cambio de deuda por inversión era muy atractivo tanto para las empresas transnacionales que adquirirían una deuda con descuento,⁹ en algunos casos a un tipo de cambio preferencial, como para los intermediarios que cobraban un porcentaje por tramitar los títulos de deuda en los mercados secundarios. Los programas más exitosos de este tipo parecen haber sido aquellos en que los inversionistas potenciales advertían una inmediata oportunidad de mercado, es decir, en donde veían una oportunidad de efectuar la colocación de productos en algún mercado; en este sentido, el caso de México era bastante significativo. Evidentemente esto colocaba a los países deudores pequeños en desventaja.

El funcionamiento de este mecanismo era a partir del mercado secundario, que es donde se transa la deuda externa, particularmente la de los países con problemas económicos, y tiende a venderse con un descuento sustancial respecto de su valor nominal; esta deuda suele ser pública, y en algunos casos también privada. Este mercado no está regulado y por tanto es imperfecto.

⁹ El descuento original en el mercado secundario fue muy similar, entre 26 y 40%, cuando se empezaron a financiar los programas. Hacia finales de 1987 la situación cambió al registrarse fuertes descuentos en el mercado secundario para los valores de la deuda argentina, brasileña, mexicana y filipina.

En este tipo de transacciones la estructura de los honorarios es muy importante y refleja los enormes beneficios de los actores que participan, como se ilustra en el siguiente ejemplo:

— La empresa A le pide al banco B que reúna un paquete de 30 millones de dólares de deuda admisible en el país C, que tiene un programa de capitalización de deuda. El banco B acepta el encargo por un pago equivalente a 2% del valor de mercado de la deuda en cuestión;

— el banco B reúne la deuda a un precio promedio de 45 centavos de dólar, lo que significa que la empresa A deberá pagarle 2% de 13 500 millones de dólares, o sea, 270 mil dólares;

— la empresa A, representada por el banco B, licitará entonces, por medio del Corredor D, en la subasta del país C el derecho a convertir la deuda que ha adquirido conforme al programa de capitalización de deuda. El Corredor D tal vez tendrá que licitar alrededor de 25%, lo que significa que sólo obtendrá 22.5 millones de su equivalente en moneda local. Además es probable que tenga que pagar honorarios fijos de hasta 5% al banco central, lo que significa que sólo recibirá 21 millones de dólares de su equivalente en moneda local. Además tendrá que pagar honorarios a su banco agente (que podrían ser de 0.5% de los fondos recibidos, es decir, 1 050 mil dólares), y tendrá que abonarle de todas maneras honorarios de hasta 2.5% al corredor local, o sea 525 mil dólares de su equivalente en moneda local.

Por tanto, la empresa A habrá incrementado su inversión inicial de 13 500 millones de dólares a más de un millón de dólares. Sin embargo, de todas formas habrá recibido el equivalente de 21 millones de dólares en moneda local, lo que hace muy atractiva la operación no sólo para la empresa que entra en la conversión de deuda por inversión, sino también para los bancos e intermediarios, por los honorarios que recibe cada uno de los participantes.

Entre los beneficios que se le atribuyen a este programa, de acuerdo con las instituciones multinacionales, se menciona la afluencia de capital extranjero, el fomento a la repatriación de capital y la aceleración del proceso de privatización.

Sin embargo, al parecer aquí también encontramos menos beneficios que desventajas, como la de no obtener necesariamente dinero fresco en cada proceso de conversión —a pesar de que algunos gobiernos establecieron este requisito dentro de sus programas—; la de entregar la conducción de una parte de la economía a las empresas transnacionales que dirigen sus recursos financieros a producciones específicas; la de que los recursos financieros que se allega el país no puedan ser dirigidos prioritariamente a sectores sociales, y, finalmente, la de que este tipo de programas fomenta

presiones inflacionarias internas, como resultado de la creación de dinero o la emisión de instrumentos de deuda pública, lo que hace que la oferta monetaria aumente y por ende también la inflación, como fue el caso de México. Esto último, en virtud de que uno de los compromisos era proporcionar a la empresa inversionista el monto de la transacción en moneda local. Asimismo, la mayoría de los países se enfrentaban a la limitación de imponer restricciones al capital en la práctica (a excepción de los sectores de defensa y comunicaciones, que en esa época casi siempre estaban vedados). Los sectores prioritarios en las inversiones por conversión de deuda eran principalmente la producción de exportación, la sustitución de importaciones y el desarrollo turístico o de zonas francas.

Los resultados no fueron los esperados, particularmente si se observa a los deudores importantes –México, Argentina y Brasil, por ejemplo–, que hicieron un uso intenso de la conversión de la deuda en capital para reducirla y sólo lo lograron entre 8 y 20% del total. En la mayoría de los casos, las oportunidades del uso concertado de la capitalización de deuda aumentaron a medida que los países mostraban una mayor disposición a eliminar las restricciones a la inversión extranjera, como ocurrió con México y Chile.

El programa se tradujo en una forma de allegarse inversión extranjera directa más que de reducir el monto de la deuda, inversión que se orientó hacia sectores que habían sido previamente determinados por las empresas inversionistas y no por las necesidades que tenía el país huésped.¹⁰ Evidentemente, esto colocaba en desventaja a los países deudores pequeños, que no contaban con un mercado interno importante, un sector atractivo para la inversión como es, por ejemplo, el turístico, o con el acceso a un mercado regional más grande.

Cambio de deuda por naturaleza y servicios de salud

La idea de intercambiar deuda por algún activo nacional que ofreciera la garantía de que el deudor o el inversionista iba a proteger la base de los recursos naturales del país tenía un objetivo inmediato, y se llevó a cabo en algunos países latinoamericanos. Al igual que en la situación anterior, y

¹⁰ Actualmente la estrategia de inversión que tienen las empresas transnacionales (ET) sigue siendo la misma, es decir, buscan invertir o fusionarse en sectores que pueden ser complementarios a una línea de producción, como fue el caso de las ET estadounidenses que invierten en México y recientemente en Costa Rica, o lo que sucede con las ET europeas que invierten en América del Sur aprovechando los nichos de mercado y las posibilidades del mercado local a partir de los acuerdos de integración. Véase Delia Montero, 2000.

aun cuando eran el resultado de donaciones, este tipo de acuerdos eran transados en los mercados secundarios, con descuento y en principio con la misma base de honorarios.

Los primeros países en cancelar una pequeña parte de su deuda en esta forma fueron Bolivia y Costa Rica, que completaron sus primeros acuerdos a mediados de 1987; también Filipinas, Ecuador y Zambia pusieron en marcha sus programas de intercambio ecológico. Se han hecho pronunciamientos en pro de un gran intercambio de deuda por naturaleza, que vincula particularmente a la deuda brasileña con la preservación de la selva amazónica. En este último caso, hay indicios de que la aceptación del intercambio de deuda por preservación de recursos naturales aumenta gradualmente.

En el proyecto boliviano, un grupo ambiental estadounidense pagó 100 mil dólares a uno de los bancos acreedores de Bolivia por una deuda con un valor nominal de 650 mil dólares. Luego, esta suma se convirtió en moneda local, a cambio de la promesa de que el gobierno destinaría cuatro millones de acres de la selva amazónica a la reserva natural.

En el caso de Costa Rica, el proyecto era algo más complejo, ya que el gobierno acordó inicialmente destinar 75% del valor nominal de la deuda donada a proyectos de conservación, independientemente del precio de venta de la deuda en el mercado secundario. El pago se depositaba en un fondo especial que sólo podía gastarse en proyectos ambientales. Se estima que Costa Rica, hasta finales de 1989, había disminuido su deuda en 75 millones de dólares.

En este tipo de iniciativa hay que considerar también los aspectos tributarios y contables de los países acreedores, ya que, por ejemplo, la reglamentación estadounidense no ofrece incentivos tributarios para que los bancos del país donen deuda en vez de cancelarla simplemente. Pero, por otra parte, los Estados Unidos han aprobado la ley de protección de las selvas tropicales, que favorece este tipo de intercambios de deuda en los organismos multilaterales.

En cuanto al cambio de deuda por servicios de salud, las mismas consideraciones contables y tributarias han impedido el crecimiento de dichos intercambios, pero se estima que podrían tener un papel promisorio, aunque modesto, en los países más pobres.

Algunos estudios plantean la posibilidad del cambio de deuda por inversión en salud;¹¹ sin embargo, hay que considerar que ésta es una solución temporal y no debe ser vista como una respuesta al problema de la deuda ni al problema de la salud. Este programa parte de la identificación del

¹¹ Hans Genberg, febrero de 1992.

comprador, que en este caso debe ser más bien un donador, el cual ha de tener principalmente una vocación política o de caridad. De acuerdo con lo que se ha planteado, la institución interesada tendría que seguir el mecanismo de cambio de deuda por inversión antes descrito, y destinar la cantidad negociada a servicios de salud.

Sin embargo, considerando que uno de los compromisos de este tipo de acuerdo implica un mayor endeudamiento interno, en virtud de que el cambio de deuda por inversión compromete al gobierno a emitir en dinero local lo que se negoció, se debe tomar la salvaguarda de que los fondos generados por esta transacción se administren fuera del presupuesto del ministerio de salud (el cual presumiblemente sería el intermediario en el país receptor). Esto supondría otro tipo de organización para recibir los fondos y distribuirlos de acuerdo con los requerimientos del proyecto.

Las propuestas antes descritas han tenido un alcance limitado, no han sido una solución al problema del endeudamiento, ni han generado una base de desarrollo sustentable en los países subdesarrollados o aliviado los problemas de sectores específicos como el de la salud o el ambiental. Evidentemente, estas iniciativas no estaban pensadas para solucionar el problema del endeudamiento, sino para capitalizar las deudas de los bancos estadounidenses, de tal forma que en lugar de disminuirlo lo aumentaron, principalmente a partir del servicio de dichas deudas.

Como el problema ha tomado grandes dimensiones, particularmente en los países más pobres, se han generado otras iniciativas dirigidas a los países con más dificultades económicas.

La década de los noventa y las nuevas propuestas

La década de los noventa ofrece un abanico de propuestas que se abre a partir de una serie de iniciativas en materia de alivio de la deuda y la pobreza por parte del BM, el FMI y algunas organizaciones civiles, iniciativas que van desde la cancelación de una parte de la deuda hasta la anulación total de ésta y de su servicio en los países más pobres.

En la propuesta del BM y del FMI, cuyas condiciones prioritarias se orientan hacia países pobres altamente endeudados (PPAE), se encuentra la mayoría de los países de África Subsahariana, así como algunos países de América Central y de los Andes. Son excluidos de la lista países como México, Brasil o la India, que tienen una gran deuda y donde las condiciones de pobreza han crecido considerablemente en los últimos años.¹²

¹² Hay que destacar que países como la India, China, Brasil, Nigeria, Indonesia, Filipi-

El programa fue creado en 1996, con el propósito de condonar porciones importantes de la deuda de los 40 países más pobres del mundo y que pudieran dedicar esos recursos a reducir la pobreza.

El programa que proponen los organismos multilaterales parte de la premisa de que la única forma de establecer un vínculo sólido, entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, es a partir de un programa más amplio que incluya la aplicación de estrategias pragmáticas para reducir la pobreza.

Para ello, se reconoce el carácter multidimensional de la pobreza; esto es, no se le limita a los servicios sociales. La reducción de la pobreza no será posible sin el crecimiento económico. Aquí la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales son esenciales para que los países de ingreso bajo alcancen un nivel más avanzado de crecimiento sostenible. Es decir, se trata de relacionar la parte macroeconómica con la parte social y humana, a partir de una matriz con una serie de variables relativas a la gestión de proyectos para disminuir la pobreza. El BM se encarga de la parte social y humana, y el FMI, de la parte macroeconómica.

Estas instituciones exigen al país en cuestión, antes de condonarle una parte de su deuda, haber aplicado entre tres y seis años un programa económico de ajuste estructural, denominado, desde septiembre de 1999, "Programa Estratégico de Reducción de la Pobreza". Asimismo, en la iniciativa para los PPAE se menciona que las negociaciones se deben hacer país por país, que toda acción debe ser orientada hacia países deudores que muestren habilidad para hacer buen uso del soporte financiero, que las acciones deben ser coordinadas por los acreedores involucrados con una participación equitativa, y que el financiamiento externo para los países endeudados debe ser en términos concesionales apropiados.¹³

Actualmente son pocos los países que reúnen estas condiciones: Uganda, Mozambique, Bolivia y Guyana, entre otros. En el caso de Bolivia, se puso en marcha un programa de ajuste estructural desde hace tres años, y constituye, en todo caso, la prueba piloto de la propuesta de estos organismos en la región latinoamericana.

Otros países como Honduras, Haití y Nicaragua están trabajando actualmente para cumplir con ciertos criterios que imponen el FMI y el BM, y ser merecedores de la renegociación de una parte de su deuda.

Honduras, por ejemplo, tenía una deuda externa de 4 408 millones de dólares, de los cuales 2 500 millones correspondían a organismos multila-

nas, Etiopía, Pakistán, México, Kenia y Perú, juntos, concentran 80% de la deuda de los países del Tercer Mundo, y no están comprendidos dentro de esta iniciativa.

¹³ A. Boote y K. Thugge, 1999, p 1.

terales de crédito. Este país calificó como PPAAE a finales de 1998, cuando fue golpeado por el huracán Mitch que causó pérdidas materiales por más de 5 mil millones de dólares. El FMI y el BM dieron a Honduras el punto de decisión para que recibiera, a partir de ese año, una parte del alivio de la deuda multilateral. El punto de culminación llegará en el 2002, cuando este país haya cumplido con éxito un programa de año y medio, lo que implica el mantener las políticas macroeconómicas sugeridas por el FMI.

Bolivia y Guyana ya han pasado por la iniciativa para los PPAAE; el primero consiguió la cancelación de 448 millones de deuda en septiembre de 1998, y el segundo, la de 256 millones de dólares en mayo de 1999, y se prevé una reducción adicional para ambos países en el servicio de su deuda siempre y cuando sigan al pie de la letra las recomendaciones del FMI en materia económica.

El programa propuesto por el BM y el FMI, que incluye los informes de los ministros de hacienda del G-7, parte del principio de que, para mejorar radicalmente las condiciones de vida necesarias para una transformación de las estructuras económicas y sociales, es necesario obtener altos índices de crecimiento ininterrumpido; un crecimiento que comprenda estructuras económicas apropiadas, la buena gestión de los asuntos públicos y la estabilidad social, que alienta la inversión del sector privado y la actividad económica, además de una gestión única supervisada por los organismos internacionales.¹⁴ Estos fines están implícitos en los objetivos internacionales de desarrollo multidimensional que tendrán que vislumbrarse en el año 2015, y que se discutieron en la Cumbre de Praga en septiembre de 2000. En esta cumbre el gerente del FMI aseguró que se ampliaría de 10 a 20 el número de naciones incluidas en la iniciativa para los PPAAE.

Dentro de las políticas que favorecen la estabilidad macroeconómica se consideran aquellas que fomentan la inversión privada, políticas de competencia, de intervención en los mercados laborales, de liberalización del sector financiero, de fijación de precios y subvenciones, y de estabilidad del sistema financiero. Esta serie de principios están enmarcados dentro de las políticas neoliberales impuestas por el BM y el FMI en algunos países subdesarrollados que han renegociado su deuda, y cuyos resultados, en cuanto a la reducción de los niveles de pobreza, no han sido muy satisfactorios.¹⁵

¹⁴ FMI, 17 de septiembre de 1999.

¹⁵ Ante las dimensiones que ha tomado la pobreza, se discutió ampliamente este tema; de acuerdo con estimaciones, de un total de seis mil millones de habitantes, 2 800 millones viven con menos de un dólar al día. En América Latina y el Caribe 15% de la población vive con menos de un dólar al día y 50% de la población del mundo se encuentra bajo la línea relativa de pobreza. Banco Mundial, *op.cit.*

Las contribuciones al alivio de la carga de la deuda y a la reducción de la pobreza, que detectaron estos organismos multilaterales, se pueden agrupar en cuatro temas principales: a) la creación de marcos integrados o planes para la reducción de la pobreza; b) el fortalecimiento de la identificación de los países deudores con estos planes, y de la participación de la sociedad civil en su preparación y aplicación; c) la fijación de metas y establecimiento de indicadores relacionados con objetivos acordados a nivel internacional, y d) el aumento de la transparencia y rendición de cuentas, incluidos los fondos para la erradicación de la pobreza.

A partir de estos principios, lo que el BM y el FMI están haciendo es construir un mercado de regulación internacional, donde el verdadero beneficiario es el sector privado, a partir de la desintegración de monopolios públicos —como resultado del proceso de privatización— y su reemplazo por monopolios privados. En América Latina, la venta de activos estatales a partir de la apertura a la inversión extranjera directa (IED) ha sido considerable; esto se observa en los montos de IED que han ingresado a la región, los cuales han pasado de 32 132 millones de dólares en 1995 a 85 920 millones en 1999.¹⁶ Entonces, aquí tenemos que las necesidades esenciales se basan principalmente en una política de privatización de los servicios.

En Bolivia el FMI y el BM estipularon un proceso de privatización de empresas paraestatales y la flexibilidad de la IED; el programa se puso en práctica desde 1994, y a partir de la iniciativa de estos organismos financieros se inició formalmente la privatización de los sectores de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la aeronavegación, los hidrocarburos, la minería y los ferrocarriles. El programa consiste en abrir al inversionista la participación en propiedad de las empresas estatales por la vía de la suscripción de aumento de capital, lo que ha hecho que Bolivia sea uno de los países de la región con más altas tasas de crecimiento promedio de la IED en los últimos años.¹⁷

El BM y el FMI han trabajado con el G-7 en la elaboración de algunas políticas conjuntas. El G-7 también ha elaborado una serie de iniciativas para dar solución al problema del endeudamiento excesivo en los países más pobres y hacer sus deudas sustentables. A pesar de los esfuerzos, actualmente no se vislumbra ningún tipo de anulación de la deuda por parte de los miembros del G-7 ni de las instituciones privadas de los países industrializados; hasta el momento ningún jefe de Estado ha propuesto medidas de anulación, pese a que incluso algunos países no cumplen con sus adeudos. Aquí hay que mencionar que más de 50% de la deuda de los principa-

¹⁶ CEPAL, 1999.

¹⁷ CEPAL, 1998.

les países de América Latina y el Sudeste Asiático está comprometida con instituciones de estos países industrializados (bancos, fondos de pensión, etcétera.).

El G-7 mencionó que nueve países habían calificado para una reducción de su deuda por más de 15 mil millones de dólares y se dejó abierta la posibilidad de que otros califiquen y puedan beneficiarse también de la iniciativa. Sin embargo, este alivio dista mucho de la ambiciosa meta de alcanzar los 100 mil millones de dólares que los líderes establecieron en la Cumbre de Colonia, Alemania, en 1999, y ya admitieron que son necesarios nuevos esfuerzos. Este alivio implica severas reformas económicas que deben estar bajo la supervisión del FMI, por lo que los países que deseen incorporarse a la iniciativa deberán preparar estrategias para combatir la pobreza y garantizar que los beneficios de la reducción de la deuda fluyan hacia los miembros más vulnerables de sus sociedades.

Para la elaboración del programa sobre la renegociación de la deuda, el BM y el FMI consultaron a diversas ONG, en su mayoría establecidas en los países desarrollados. Este hecho resulta interesante, toda vez que estas organizaciones internacionales no consideran una participación más dinámica de los países endeudados a los que se dirigen los programas. En general, las propuestas de estas organizaciones consultadas con respecto a la deuda de los países pobres son amplias y consideran varios aspectos como la carga tributaria y su flexibilidad, el pago del servicio de la deuda y la reducción del saldo de la ésta, la reducción de la deuda multilateral y la flexibilidad en los pagos, la cancelación del servicio de la deuda, el cambio de deuda por desarrollo, el abandono del argumento de que los programas de alivio deben centrarse en atraer IED mediante la reducción de la deuda pendiente, etc.; pero, en ningún caso, estas ONG consultadas por los organismos internacionales consideraron la cancelación total de la deuda y de su servicio en los países más pobres.

Los representantes de la sociedad civil consultados señalaron, a diferencia de los organismos multilaterales que le dan mayor importancia al volumen de la deuda, que para resolver el problema de la pobreza era necesario reducir el servicio de la deuda a corto plazo a fin de liberar recursos para el gasto social, disminuir el volumen de la deuda y eliminar la deuda pendiente, es decir, que su propuesta se basa en una mayor liquidez.

Por su parte, los gobiernos e instituciones multilaterales propusieron concentrar la reducción del servicio de la deuda al comienzo, si la reducción del saldo no bastaba para proveer los recursos necesarios para aliviar la pobreza. Se reconoce que la reducción del saldo de la deuda es necesario para mejorar las perspectivas de inversión e incentivar la aplicación de reformas. Este planteamiento coincide en cuanto a ir preparando a los paí-

ses a recibir mayor inversión, acelerar el proceso de privatización y modificar los marcos regulatorios, iniciativas en las que el BM tiene amplia experiencia y puede asesorar tanto a países, en lo relativo a sus marcos regulatorios, como a instituciones, para promover la IED.

Sin duda, estos ajustes en la reestructuración de las deudas de los países más pobres se traducen en hacerlas sostenibles y por tanto pagables. Sin embargo, aquí habría que considerar que algunos países, principalmente los más pobres, ya no estaban atendiendo el servicio de su deuda, por lo que el alivio a este respecto no los proveerá de recursos fiscales adicionales inmediatos. La necesidad de integrar recursos liberados, mediante el alivio de la deuda, evidencia también que las corrientes de asistencia y los ingresos tributarios internos seguirán financiando el grueso del gasto social.

Aquí es pertinente observar las limitaciones presupuestales en algunos sectores, a partir del porcentaje del gasto público que se les destina, como por ejemplo el sector salud, donde las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados es enorme; mientras que en el G-7 este sector recibe en promedio 6%, en los países más pobres de América Latina (Honduras, Nicaragua y Bolivia) el promedio es de 2%.¹⁸ Este ejemplo sólo muestra una de las tantas razones que hay para reorientar las prioridades hacia el sector social, es decir, focalizar la distribución del gasto social en las capas más pobres de la sociedad, lo que con la propuesta de renegociación de estos organismos internacionales es difícil de lograr.

Entonces, las reacciones ante la iniciativa de estos organismos multilaterales surgen en virtud de que sus programas de renegociación están condicionados, ya que, en primer lugar, se orientan específicamente a los países más pobres y, en segundo, estipulan una serie de ajustes estructurales en las economías receptoras que están lejos de resolver los problemas esenciales del sector salud, entre otros. Considerando que los países subdesarrollados son aproximadamente 150, y que solamente se toma en cuenta a los más pobres y endeudados, el programa resulta ser muy limitado, ya que su universo se reduce a 41 de ellos (que equivale apenas a 10% de la deuda de los países del Tercer Mundo).

Algunos organismos, como la Unicef, proponen una asistencia adicional mediante el mejoramiento de la iniciativa del BM y el FMI, según la cual sólo los gobiernos dispuestos a destinar a la reducción de la pobreza entre 70 y 100% del ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda, podrían beneficiarse anticipadamente mediante un mayor alivio de esta última.

¹⁸ *Human Development Report*, 1999.

Otros organismos, como la Organización Panamericana de la Salud,¹⁹ proponen mayor participación de los sectores público y privado en el sector salud, un ajuste estructural en las economías para que tengan un crecimiento autosostenido, el fortalecimiento financiero de las agencias internacionales, mejorar el sistema de captación tributaria, la privatización de algunos servicios de salud para liberar recursos que promuevan la equidad y el crecimiento, y cambiar la deuda por inversión en salud.

El Centro Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Harvard,²⁰ bajo la dirección de Jeffrey Sachs, menciona que no es tan grande la transferencia de recursos que se hace a los países más pobres como para que éstos satisfagan sus necesidades básicas de educación y salud; que las concesiones bilaterales no compensan la carga del servicio de la deuda, y que éste cae pesadamente en el presupuesto.

Ante esto propone un aumento en la transferencia de recursos, la cancelación de la deuda vieja y del servicio de la deuda, mantener el flujo de préstamos y concesiones más que incrementar los préstamos comerciales, y cancelar las deudas bilaterales, en la mayoría de los casos, multilaterales, así como las deudas privadas, ya que los datos muestran la incapacidad de los países para pagarlas y satisfacer las necesidades humanas, en virtud de que se trata de deudas interminables, exhaustivas y que debilitan el crecimiento económico.

Finalmente está la propuesta del Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM),²¹ que es una red internacional creada hace diez años, con sede en Bruselas, y cuyas demandas van más allá de lo planteado por el FMI y el BM, en el sentido de anular totalmente la deuda de los países más pobres del Tercer Mundo, de utilizar los recursos liberados a favor de la población y el desarrollo durable, lo que muchos llaman el pago de la deuda social y ecológica, y de abandonar las políticas de ajuste estructural en estos países.

Esta propuesta se inscribe en la campaña Jubileo 2000²² que difundió la anulación de la parte impagable de la deuda de 50 países del Tercer

¹⁹ Pan American Health Organization/CEPAL, 1998.

²⁰ Jeffrey Sachs *et al.*, agosto de 1999.

²¹ CADTM, 11 de diciembre de 1999, <http://users.skynet.be/cadtm>

²² Jubileo 2000 es una organización que comprende ONG, uniones comerciales, grupos de rock, etc., que en su mayoría se encuentran en países de la OCDE y de América Latina, y que demandan, entre otras cosas, la cancelación de las deudas impagables, la limitación del servicio de la deuda a una pequeña fracción presupuestal o a 3 o 5% de los ingresos por exportaciones, el restablecimiento de la justicia entre los deudores y los acreedores, y la aceleración del alivio de la deuda en el año 2000. Para Jubileo 2000 es tiempo de aplicar mecanismos propios en cada país para reestablecer el equilibrio social. FMI/IDA, 2 de abril de 1999, p. 7.

Mundo, países que no necesariamente son los mismos que han considerado el BM y el FMI.

Esta red internacional, entre muchas otras que han tomado fuerza a partir de la década de los ochenta, propone cambiar de manera radical la excesiva carga social que tienen los países pobres a partir del reembolso de la deuda. Este movimiento ha desarrollado nuevas formas de resistencia y de lucha que no corresponden a las acciones tradicionales de la acción política. Los líderes de este grupo han implementado una política de contrapoder frente a los organismos financieros internacionales, cuyos resultados en la sociedad comienzan a ser de importancia, a tal punto que lo hacen ver como un grupo de presión fuerte, tal como ocurrió en Seattle o Praga el año pasado.

Las propuestas hechas por diversas instituciones y organismos muestran la gravedad del asunto, ya que no sólo se trata del enorme e interminable endeudamiento de los países del Tercer Mundo, sino también de las consecuencias que los pagos de la deuda y su servicio tienen sobre las necesidades básicas de estos países, en particular de los más pobres.

CONCLUSIONES

Desde que surgieron los primeros síntomas de endeudamiento en los países subdesarrollados, el BM y el FMI estuvieron muy atentos a este problema y se han dado a la tarea de generar nuevas iniciativas a fin de hacer las deudas sustentables, a partir de diversos instrumentos y siempre con una política encaminada a resguardar el capital proveniente del G-7 o del Club de París. A este capital le han abierto espacios de participación segura y confiable, de tal forma que la renegociación de la deuda, lejos de favorecer a los países endeudados, le ha favorecido a él.

Es por eso por lo que el problema del endeudamiento excesivo está lejos de solucionarse a partir de las políticas de renegociación que imponen los organismos financieros internacionales. Esta renegociación se complica cuando se observa que los índices de pobreza han ido en aumento, y que una parte cada vez más importante de la población vive en condiciones deplorables, principalmente dentro de los países más pobres y endeudados.

La población hacia la que se han dirigido los programas de renegociación (lucha contra la enfermedad o contra el analfabetismo) carece de los medios para aumentar su productividad o para cimentarse un futuro mejor, y las opciones que se les ofrecen a sus países para renegociar su deuda parecen no abrir muchas alternativas a corto plazo. El condonar una parte

de la deuda, a cambio de todo lo que se les demanda, no representa una ayuda que repercuta en la solución de problemas de pobreza, educación o salud.

Es difícil que la condonación de una parte de la deuda y la liberalización económica, propuestas por el BM y el FMI, en países como Honduras, Nicaragua o Bolivia vayan a mejorar su productividad, cuando sectores importantes de la población de estos países están luchando por solucionar problemas como la desnutrición crónica o problemas de salud pública, por mencionar sólo éstos.

La experiencia de los países subdesarrollados que han renegociado su deuda no es muy alentadora, particularmente si se observa la evolución que han tenido sus niveles de bienestar. Esto se explica cuando se analizan los tipos de iniciativas puestas en marcha por parte de los organismos internacionales.

Las propuestas del BM y el FMI, conjuntamente con el G-7, consisten principalmente en hacer pagables las deudas a toda costa, y para ello el elemento fundamental es el capital internacional, considerado como el motor del proceso económico del país seleccionado, cuyo desempeño implicará que todos los demás sectores, a partir de la dinámica propia del capital, se vean involucrados en este desarrollo. La eficiencia se finca entonces en un proceso de privatización y libertad de tránsito de los capitales, más que en la solución de problemas tan apremiantes como la pobreza extrema, especialmente en los países más pobres y endeudados.

Se necesita una forma más creativa de hacer llegar recursos a los países más pobres y endeudados, sin comprometer las exportaciones o algún tipo de industria nacional. Es imprescindible que, en este mundo globalizado y más dinámico, se acorte la brecha que existe entre países ricos y países pobres, y dentro de éstos, ya que no han funcionado las propuestas del FMI y el BM, ni las de los países del G-7. Es posible que el trabajo de un grupo de presión, como la sociedad civil, sea una alternativa para negociar de manera diferente ante la grave situación por la que atraviesan los países más pobres y endeudados del mundo.

La cancelación total de la deuda de los países pobres es una premisa que necesariamente tiene que coincidir con formas con que incrementen sus propios recursos financieros y solucionen sus problemas de salud y de educación elementales. Sin embargo, la cancelación de la deuda no es suficiente, es necesaria también la creación de un nuevo orden económico internacional que considere la gran brecha entre los países ricos y los países pobres. Aquí la participación de la sociedad civil es importante tanto a nivel internacional como local, a través de una política de contrapoder frente a los organismos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Washington, 2000.
- Boote, A. y K. Thugge, *Debt Relief for Low-Income Countries. The HIPC Initiative*, Washington, FMI, 1999.
- CADTM, *Colloque dette du sud, dette injuste*, 11 de diciembre de 1999, <http://users.skynet.be/cadtm>
- CEPAL, *Conversión de deuda externa en inversión. Guía para el personal directivo*, Santiago de Chile, CEPAL, 11 de diciembre de 1990.
- , *El tratamiento de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, La Habana, CEPAL, 4-16 de noviembre de 1994.
- , *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998.
- , *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- , *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto de 1999.
- , *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2000*, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre de 2000.
- “Destaca el FMI la fortaleza democrática y la economía de mercado de México”, *El Financiero*, 21 de septiembre de 2000.
- FMI, *Iniciativas para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME): fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza*, Washington, FMI, 17 de septiembre de 1999.
- FMI/IDA, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Perspectives on the Current Framework and Options for Change*, Washington, FMI/IDA, 2 de abril de 1999.
- Genberg, Hans, *Debt for Health Swaps: A Source of Additional Finance for the Health System?*, Macroeconomics and Health Development Series, núm. 3, Ginebra, WHO, febrero de 1992.
- Guillén R., Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Ediciones Era, 1997.
- Günter, Held, *Rescate y conversión de la deuda*, Santiago de Chile, CEPAL, 1988.
- Human Development Report*, Washington, 1999.
- Montero, Delia, “La inversión extranjera directa en América Latina”, en Gregorio Vidal (ed.), *Economía y globalización*, México, Porrúa, 2000 (en prensa).
- Pan American Health Organization/CEPAL, *Health, Society Equity and Changing Productive Patterns in Latin America and the Caribbean*, Technical Paper 46, Washington, 1998.

Sachs, Jeffrey *et al.*, *Implementing Debt Relief for the HIPC's*, Center for International Development, Cambridge, Mass., Harvard University, agosto de 1999.

Toussaint, Reic, "Brise la spirale infernale de la dette", *Le Monde Diplomatique*, París, septiembre de 1999.