

Conferencia “La deuda externa y el gobierno español”

Jornadas de la Federación Catalana de ONGD. 26 de mayo de 2001

Marta Arias. Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.

Introducción: contexto general sobre deuda.

El stock actual de la deuda de los países en vías de desarrollo alcanza según cifras del propio Banco Mundial los 2.5 billones de dólares, lo que representa más del 40% de su PNB.

Hoy, Africa Subsahariana (la región más pobre del planeta) destina al pago de la deuda aproximadamente el 5% de su PNB y el 15% de sus ingresos por exportaciones. Esto puede parecer pequeño, pero para muchos países supone más de lo que pueden destinar a gastos esenciales como salud o educación.

En 1996 el BM y el FMI, impulsados por el G7, lanzaron la iniciativa HIPC, que fue reformada en 1999. Con este proceso se trasladó la impresión de que el problema de la deuda estaba prácticamente solucionado. Pero aún hoy, 16 países de los 22 que ya se están beneficiando de la iniciativa siguen gastando más en el pago de la deuda que en la salud de sus ciudadanos (10 de ellos más que en educación primaria y salud conjuntamente).

El perfil acreedor de España

1. Cifras

Según datos proporcionados por el Gobierno, la posición acreedora de España frente al exterior asciende a 2 billones de pesetas. De ellos unos 225.000 millones se corresponden a los países HIPC, lo que significa que estos representan aproximadamente el 11% de toda nuestra deuda.

En repetidas ocasiones, España ha argumentado que no constituye un acreedor relevante para el conjunto de países más pobres y endeudados del planeta. Estas afirmaciones quedarían en entredicho si las contrastamos con las cifras proporcionadas por la campaña “Drop the Debt”¹. Según ellas, España ocupa la 12ª posición entre los acreedores de los 22 países que han alcanzado el punto de decisión de la iniciativa HIPC. Sin embargo, una vez que estos países reciban la condonación incluida en la iniciativa, España pasaría a ser el primer acreedor bilateral para estos mismos países, por detrás del Banco Mundial (principal acreedor, con más del 30% del total), el Fondo Monetario Internacional y algunos bancos regionales. Esto significa que España tiene que pasar a tomar un papel mucho más activo, tanto en su actuación bilateral como en su participación internacional.

2. Tipos de deuda bilateral

La deuda externa de terceros países con España tiene su origen en dos tipos de operaciones:

a) Seguro de crédito a la exportación

Genera la denominada “deuda comercial garantizada”. Esta surge cuando se produce un impago en una operación exportadora asegurada por la Compañía de Seguros de Crédito a la Exportación. Este seguro constituye una herramienta para apoyar la exportación, porque asegura a las empresas españolas que el Estado español carga con la deuda en caso de impago por el exportador. El Estado español pasa así a ser el acreedor de dicha deuda.

¹ www.dropthebt.org

b) Créditos FAD

Generan la denominada “deuda concesional”, y su funcionamiento es bien conocido por todos. Los créditos FAD son un instrumento reconocido como parte de la política española de cooperación al desarrollo, si bien se han desarrollado y gestionado desde sus comienzos como un instrumento para fomentar la exportación española (dado que la concesión del crédito se encuentra ligada a la adquisición de bienes y servicios españoles). Tienen, ciertamente, un grado de concesionalidad especial, con largos periodos de amortización y un tipo de interés real por debajo del de mercado. No nos corresponde entrar a debatir aquí al respecto de la utilidad y consecuencias de la utilización de estos créditos como herramienta principal de la cooperación española, pero es importante destacar que han generado numerosos problemas, relacionados con la priorización de los intereses del país donante sobre los del receptor, la generación de dependencia en el país receptor, el sobreprecio de la operación, etc. De hecho, en la última cumbre sobre PMA que acaba de concluir en Bruselas, uno de los pocos puntos en los que se ha logrado algún consenso es la necesidad de desvincular la ayuda.

Con respecto al tratamiento de la deuda bilateral, España se integra en el marco del denominado Club de París, que agrupa a los principales países acreedores para tratar los problemas de pagos de manera colegiada. En dicho club se impide a los países miembros reestructurar o condonar unilateralmente la deuda comercial. Sin embargo, en el caso de la deuda concesional, el Club únicamente fija unos mínimos que cada acreedor puede superar de manera unilateral.

En la práctica, ambas modalidades representan proporciones básicamente iguales del total de la cartera acreedora de España (ligeramente superior la deuda comercial)

3. España y la deuda multilateral

Más allá del Club de París, España es partícipe de los organismos de gobierno de los principales acreedores multilaterales (Banco Mundial, FMI y los diversos bancos regionales) y como tal tiene algo que decir ante la gestión de sus deudas con los países más pobres.

Sin embargo, podemos decir que España ha mantenido una actitud generalmente pasiva en este campo (no sólo en relación a la deuda externa, sino de una manera más general en todo lo referido a la participación en Instituciones Financieras Internacionales), acatando los acuerdos asumidos pero sin participar activamente en las discusiones y la toma de decisiones.

Por lo que respecta a la iniciativa HIPC en concreto, España manifestó desde el comienzo su apoyo formal a la iniciativa (según fuentes oficiales, “impulsó” la iniciativa), planteando la necesidad de respetar 5 criterios principales en su puesta en marcha: flexibilidad, adicionalidad de los recursos, reparto equitativo del coste, condicionalidad e implicación activa del sector privado.

4. Acciones concretas en materia de condonación

Las principales acciones en materia de condonación de deuda externa llevadas a cabo por el gobierno español en los últimos años han sido las siguientes:

- Condonación, en el marco de la HIPC, de la deuda de Mozambique, Mauritania y Uganda (único caso en que se ha incluido deuda concesional posterior a la fecha de corte).
- Aportaciones al Fondo Fiduciario de la Iniciativa HIPC: 70 millones de dólares (oficialmente se contabilizan 113, dado que se suman otros 43 que constituyen la parte correspondiente a España de la contribución desde el FED de la UE, con la peculiaridad de que se trata de fondos que España no ha desembolsado expresamente para esto, sino que adjudicó en su día al FED y no se utilizaron, lo cual pone en duda el criterio de adicionalidad).
- Operaciones de conversión:
 - a) Por inversiones privadas: Marruecos (que generalmente se utiliza como ejemplo de una operación exitosa), Jordania y Bulgaria.
 - b) Por desarrollo: vía ONG (Mozambique) o inversiones públicas: Costa Rica (Medio Ambiente), Perú (droga), Bolivia (infraestructuras básicas), Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana (Mitch-George). Las operaciones de conversión por desarrollo están teniendo un resultado desigual, siendo particularmente complicadas las que se están tratando de poner en marcha en los países centroamericanos. Aquí se unen cuestiones complicadas que tienen que ver con los incentivos que el país deudor le encuentra a la operación (si la operación no incluye una condonación importante el esfuerzo en términos de obtención de recursos puede seguir resultando excesivamente duro, por lo que se hace necesario tener muy en cuenta no sólo el stock de la deuda sino el servicio que efectivamente se estaba pagando).

5. Actitud de España ante la deuda externa.

- La deuda externa se considera fundamentalmente una cuestión de “gestión financiera”: el tratamiento de la deuda externa se lleva a cabo desde el Ministerio de Economía y Hacienda. Históricamente, se ha venido haciendo en aplicación de criterios estrictamente financieros en los que la finalidad es el cobro de las deudas. En la actualidad, se presenta como un avance la consideración de criterios de desarrollo. Sin embargo, esto se admite únicamente para el caso de los países HIPC (por tanto, tan sólo en relación al 11% del total de la deuda de la que España es acreedora, sin considerarlo necesario en casos tan sangrantes como Ecuador)
- “Apoyo selectivo” influenciado por intereses comerciales: España ha vinculado tradicionalmente sus aportaciones al alivio de la deuda de países considerados prioritarios, que a través de la operación vuelven a ser “bancables” y por tanto susceptibles de aumentar el uso de los créditos FAD. Por otra parte, el Plan de Internacionalización del Ministerio de Economía sigue incluyendo la gestión de la deuda externa como uno de los “instrumentos de política comercial”, conjuntamente con los propios créditos FAD
- Escasa integración con los criterios e instrumentos de la política de cooperación al desarrollo.
- Cumplimiento “estricto” de los acuerdos internacionales: si bien es cierto que a España no se le puede achacar un incumplimiento fehaciente de los acuerdos del Club de París

ni de la iniciativa HIPC, también es verdad que nuestro gobierno mantiene una actitud rígida con respecto a cuestiones como la inclusión de deuda posterior a la fecha de corte (muy significativa en algunos casos) o avanzar hasta el 100% en la cancelación de deuda comercial. Otros países acreedores han tenido anuncios más prometedores en este sentido.

- Escasa involucración en procesos nacionales: en general, la representación de España en los países endeudados no se ha caracterizado por jugar un rol significado en sus procesos de desendeudamiento y elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza. A diferencia de otros donantes (como los nórdicos o los ingleses) nuestro gobierno alega un respeto escrupuloso por los procesos nacionales y la labor de los gobiernos y no constituye una referencia clara para la sociedad civil nacional e internacional que está siguiendo el proceso.
- Ausencia de una política integral, a largo plazo y dotada de financiación propia.
- Deficiente información, transparencia y apertura a la discusión: los anuncios realizados al respecto de la participación española en la iniciativa HIPC han sido confusos (con motivo de diversas cumbres internacionales y asambleas de instituciones financieras se han ido haciendo diversos anuncios que se presentaban como adicionales, cuando en realidad consistían en diversos aspectos de una misma contribución a la iniciativa). Es muy difícil conseguir datos de deuda existente y operaciones (llegando al caso de que operaciones interesantes en las que España ha jugado un papel positivo como la triangulación de la deuda de Guatemala para que Nicaragua se beneficie de la iniciativa HIPC apenas se conocen). Se está recrudesciendo la actitud cerrada a toda discusión, tanto con ONG como en el Parlamento (a destacar en este último punto la negativa permanente a crear una subcomisión que estudie el problema de la deuda externa).

6. Propuestas

- Adopción de una política a largo plazo que contemple la deuda desde una visión integral => Proposición de Ley de la Campaña “Deuda externa, ¿deuda eterna?”
 - a) Tratamiento de la deuda como un instrumento preferente de cooperación financiera dentro de la Cooperación española.
 - b) Creación de un Fondo Español de Tratamiento de la Deuda Externa.
 - c) Coordinación administrativa
 - d) Transparencia, participación y cumplimiento de compromisos internacionales.
- Involucración del Parlamento
- Involucración de la sociedad civil: ONG y movimientos sociales.

Por lo que respecta a los dos últimos apartados, es importante destacar que la tarea pendiente no está únicamente del lado del Gobierno. Tanto el Parlamento como las ONG y movimientos sociales deben hacer un esfuerzo por involucrarse en el debate. En el caso de la sociedad civil, es fundamental encontrar el punto de equilibrio entre la movilización, necesaria para hacer llegar el sentir de la ciudadanía, y la propuesta fundada. Por otra parte, se hace necesario encontrar puntos de encuentro entre los diversos sectores, de modo que las diferencias se conviertan en una riqueza y no en un obstáculo insalvable para aunar esfuerzos.