

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Por-que-los-paises-del-Norte-generan-deuda-5570>

¿Por qué los países del Norte generan deuda ?

- Argentine - Économie - Dette externe -

Date de mise en ligne : lundi 5 septembre 2005

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Por David Llistar

[Cadtm](#), 30 de agosto de 2005

Queda claro que los países de la periferia suelen justificar su constante generación de deuda en la necesidad de financiarse para desarrollar sus economías. Ello, unido a su incapacidad para recaudar impuestos directos de todo tipo y en definitiva para ahorrar internamente conlleva inevitablemente a tener que endeudarse. La motivación aunque discutible [1], es diáfana en ese sentido.

Sin embargo no es tan evidente el porqué los gobiernos de países centrales, como el del Estado español por ejemplo, van a decidir generar nueva deuda aun cuando ni está claro si van a poderla ver correspondida, ni si en caso de ser devuelta, ello significaría la mejor inversión para aquel dinero público en términos de negocio.

Vamos a escarbar pues en las motivaciones de los gobiernos del norte en general y de algunos países 'emergentes' del sur, para generar nueva deuda externa con países periféricos o más periféricos. Señalaremos en este artículo 3 tipos de motivaciones ordenadas de menor a mayor en su grado de importancia. De hecho, terminaremos apuntando especialmente a la última de las motivaciones como principal motor productor de nueva deuda externa, y por ello, será la que más desarrollemos.

Finalmente, trataremos de esbozar algunas alternativas desde el punto de vista del desarrollo endógeno del Sur.

Motivaciones socio-ambientales

Los gobiernos del Norte, aunque muy penetrados por intereses corporativos, se ven a menudo sujetos a la presión de la opinión pública cuando esta percibe que algo va mal. Esta percepción varía en función de la coyuntura nacional e internacional, de la independencia y calidad de los medios de comunicación, así como de la fortaleza del tejido social local para contra-restar opiniones oficiales desviadas, entre otros factores.

Sin embargo la visibilidad con la que se manifiestan los desequilibrios entre Centro y Periferia, provoca la reacción de los movimientos sociales del Norte, incluidas las ONGDs, que a su vez van a intentar presionar a sus gobiernos e influir sobre el resto de sociedad civil para que ejecute políticas de 'solidaridad' internacional en dirección hacia la erradicación de la pobreza. Campañas que varían en su radicalidad, métodos y composición como por ejemplo las españolas "Quién Debe a Quién" (www.quiendebeaquien.org) o "Pobreza 0" (www.pobrezacero.org), van a dirigir sus esfuerzos principalmente hacia la sociedad civil española como trampolín para forzar a sus gobiernos a tomar medidas concretas como, para lo que nos interesa, serían los préstamos concesionales al países que no tienen acceso a los mercados de capitales (es el caso de los del África Subsahariana).

De ahí que algunos países centrales hayan incluido dentro de sus mecanismos previstos en la Ayuda Oficial al Desarrollo, los préstamos blandos, a veces con cierta componente de donación. No obstante rara vez un gobierno del Norte emite políticas relacionadas con la justicia global si no es presionado desde su opinión pública.

Por otra parte existen motivaciones también socio-ambientales que no obedecen a la opinión pública ni a ningún sentido de justicia social o de solidaridad-caridad, sino que se originan en razones de tipo geoestratégico.

La UE por ejemplo, trata de crear en los países de la ribera sur del Mediterráneo mediante la Asociación Euromediterránea, un cinturón de desarrollo híbrido que actúe como parapeto de la inmigración Subsahariana y local ; pero a su vez como bolsa inagotable de mano de obra barata, y como desván en donde obtener algunos

recursos naturales que no se encuentran en Europa (algunos de ellos enormemente estratégicos, como el gas argelino) ; incluso como abono contra 'terrorismos' y estallidos sociales diversos que facilite la gobernabilidad y la prosperidad de las inversiones europeas en la región.

Lo propio ha estado haciendo EEUU con México mediante el NAFTA y hoy se encuentra trazando lo propio en Centroamérica mediante el CAFTA o con el Pacto Andino en el Cono Sur. Los problemas que desde el Norte se perciben bajo las imágenes de inmigración, terrorismo, deforestación, ingobernabilidad, se atajan sin que tenga nada que ver cuestiones de solidaridad o justicia, a través de la creación de parapetos o corredores o regiones de desarrollo. Para ello es indispensable tener un 'banco de desarrollo' controlado políticamente que pueda prestar preferencialmente a países blanco y a transnacionales de capital nacional, para financiar megaproyectos e infraestructuras necesarias para establecer tales áreas de desarrollo contenido.

El gran desconocido y gigantesco BEI [\[2\]](#) (Banco Europeo de Inversiones) ha estado diseñado para dicha contienda y genera deuda tanto en los países mediterráneos, como del Este. También desarrolla grandes proyectos en algunos países emergentes de América Latina. Otros bancos de desarrollo como el BID, la CAF, el BCIE, el BAfD, el BAD, el mismo Banco Mundial o los bancos centrales de los países ricos sirven a estos mismos intereses con fórmulas idénticas que directa o indirectamente terminan generando nueva deuda en regiones específicas.

Motivaciones geopolíticas

En el mismo orden de cosas, la deuda se ha manejado la mayor de las veces como instrumento político bien haya sido para abrir mercados, o bien para obtener alguna prebenda política de algún acreedor.

Veamos por ejemplo cómo en las semanas previas al ataque y posterior ocupación de Irak, el trío de las Azores conformado por los presidentes de EEUU, el Reino Unido y el Estado español, se repartiera la presión a distintos países involucrados. Países terceros de turno en el Consejo de Seguridad de la ONU (que debería legitimar o no el ataque) como Angola, Camerún, Guinea, Pakistán, México y Chile ; países ubicados en posiciones geoestratégicas (como Turquía, Kuwait, Arabia Saudita) o posibles contribuyentes a los costes de la guerra (Centroamérica, UE,...).

El español Aznar fue el encargado de titularizar esa presión a lo largo de América Latina, entre otros lares, vista la animadversión que algunos sectores latinoamericanos podrían llegar a sentir si llegara antes del norteamericano Bush II. La presión llegó a tales extremos que se especuló sobre una posible operación encubierta de canje de deuda española por tropas centroamericanas en Irak.

Se recogen en el artículo 'Deuda y Guerra' [\[3\]](#), del mismo autor, dichas presiones. [\[4\]](#)

Motivaciones económicas : Internacionalizar la empresa de capital nacional

Cuando cualquiera analice cómo se genera la deuda externa en un país OCDE se dará cuenta que se produce a partir de tres actores distintos : gobiernos (deuda bilateral), instituciones financieras multilaterales (deuda multilateral) y bancos o empresas privadas (deuda privada). La estructura de la deuda de países tanto deudores como acreedores varía en función de la historia y las características económicas del país. Los mecanismos que convergen para generar un tipo de deuda u otro son diversos y algunos complejos. Sin embargo tomaremos aquí como centro de estudio la deuda bilateral por ser la más transparente, sencilla y la más sensible a ser afectada por el control ciudadano. Los mecanismos que generan deuda multilateral no distan demasiado de lo que aquí describiremos para la bilateral.

Son dos los mecanismos que en todo país central generan continuamente nueva deuda bilateral : Los llamados créditos en condiciones de ayuda al desarrollo ('ODA Credits' en inglés) y las agencias de crédito a la exportación ('ECAs'). En otras palabras, los unos consisten en préstamos blandos y los segundos suelen tomar forma de pólizas de seguros para la exportación en situación de riesgo político o comercial. Entremos en cada uno de ellos y analicemos a quién benefician, quién los concede y, si es el caso, a quién perjudican.

(I).- Primer mecanismo :

Las Pólizas de Seguros de Crédito a la Exportación

Son las que dan origen de la llamada 'deuda comercial'. Cuando una empresa española realiza una operación comercial con otra empresa situada en un tercer país al que las agencias de rating asocian con un cierto nivel de riesgo político (inestabilidad social, guerra, posibilidades de golpe de estado, o fallidos que tengan su origen en la decisión soberana de un estado) o riesgo comercial (quiebras, bancarrotas, morosidad prolongada u otros incumplimientos de tipo privado), la empresa exportadora suele contratar una póliza de seguros por si la operación resultara fallida. Las aseguradoras privadas no suelen asegurar tales operaciones por no ser negocio. Es decir, pocas aseguradoras quieren cubrir los riesgos derivados del comercio internacional o las inversiones en el Tercer Mundo. En realidad -como veremos- transfieren ese tipo de riesgos a los estados tanto del Norte como sobre todo del Sur.

¿Quién ofrece pues dichas pólizas ?

Se ofrecen desde las llamadas Agencias de Crédito a la Exportación (las ECAs por sus siglas en inglés). Las ECAs son por lo general sociedades públicas o mixtas, controladas por el ministerio de economía y comercio del país exportador o inversor, destinadas a apoyar el comercio y las inversiones de las empresas ubicadas en dicho país.

Los estados del Norte, presionados por lobbies empresariales y bajo el precepto de que apoyar empresas de capital 'nacional' significa mayor crecimiento económico para el país, y a su vez mayor desarrollo, deciden absorber los mencionados riesgos muy a pesar de ser costosos para el arca pública y de poseer riesgos totalmente privados. De nuevo las ECA's obedecen la regla capitalista de relación entre lo público y lo privado : Si hay beneficios se privatizan, pero si hay pérdidas se socializan.

La ECA española se llama CESCE (Compañía Española de Crédito a la Exportación) y es el primer instrumento en importancia en el conjunto de la deuda contraída con el Estado español. En el año 2003, su valor supuso un total de 5.517 millones de euros [5], un 53% del total de la deuda de la que el Estado español es acreedor. Otras ECA's conocidas son *ExIm Bank* y *Overseas Private Investment Corporation* (EEUU), *ECGD* (UK), *HERMES* (ALE), ..

La deuda de las ECAs también se denomina deuda comercial ya que proviene de operaciones de exportación fallidas entre un exportador español y un importador de un tercer país. En estas operaciones el Estado participa cubriendo parcialmente, mediante un seguro de riesgo, la operación de exportación. Así, en caso que la operación resulte fallida CESCE paga a la empresa exportadora española prácticamente la totalidad del importe de la operación, por lo que ésta sale casi indemne del impago.

Finalmente, CESCE acabará reclamando la deuda originada por este impago a la Administración del país donde se realizó la importación. A través de este mecanismo, practicado a nivel internacional por todos los países acreedores, los impagos comerciales entre exportadores e importadores privados se convierten en deuda pública entre estados. De esta manera se socializan pérdidas privadas, o lo que es lo mismo, se nacionaliza deuda privada.

A parte de ser una subvención encubierta para las empresas del norte que se internacionalizan hacia el Sur y de ser un instrumento casi desconocido por la ciudadanía, las ECAs ofrecen otros graves problemas : Su falta de transparencia hace que se pueda estar apoyando con dinero público la ejecución de mega-proyectos (represas, usinas, oleoductos,...) nefastos para el medio ambiente, para comunidades enteras como se pone de manifiesto en la construcción de algunas represas en Colombia como Termo Paipa IV, y garantizada-financiada por CESCE y HERMES [6] ; o que no se controlen las múltiples corruptelas presentes en este tipo de proyectos, que se estén financiando proyectos militares o policiales de tipo represivos, que se apoyen regímenes despóticos, etc. En definitiva, que las ECAs constituyan una de las fuentes principales de deuda ilegítima.

Por todo ello distintas organizaciones de todo el mundo (ambientalistas, justicia global, derechos humanos) han venido creando una red coordinada de observatorios de ECAs conectando los efectos en el Sur con la incidencia en Norte y Sur. La red se llama ECA-Watch (www.eca-watch.org) [7] .

(II).- Segundo mecanismo

Los Créditos en Régimen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Uno de los instrumentos de los que se dota la Cooperación Oficial al Desarrollo en el Norte, que también genera deuda, son los créditos en régimen de AOD. Los créditos AOD son créditos 'blandos', es decir, con tipos de interés y periodos de amortización y de gracia mejores que los ofrecidos en el mercado de capitales [8].

Dichos créditos son otorgados a gobiernos de países empobrecidos en nombre de la solidaridad internacional, atendiendo a países en graves situaciones humanitarias y/o financieras y desde la perspectiva de presión de la opinión pública que describimos en el primer grupo de motivaciones. De hecho, un amplio número de países, los del África Subsahariana por ejemplo, sólo pueden acceder a este tipo de préstamos blandos bien bilateral de gobiernos o multilateralmente de IFIs [9]. Por lo tanto y en principio, aunque generen deuda, pueden ser vistos como instrumentos de financiación aptos cuando son contraídos de forma legítima por un gobierno soberano en dicha situación.

No obstante, hemos incluido este tipo de crédito en el apartado de motivaciones internacionalizadoras de las empresas del Norte por una razón tan importante y perversa como desconocida. En muchos países emisores de inversión, como es el caso del Estado español en relación con América Latina, dichos créditos blandos están LIGADOS a la compra de bienes y servicios de sus empresas. Ello tiene principalmente un motivo y es que actúan como verdaderos 'abrelatas' de mercados exteriores, como el latinoamericano, para empresas que de otro modo no hubieran podido acceder a determinados concursos. No hay otra forma de explicar por ejemplo el acceso de algunas empresas españolas, poco competitivas o cuyas ofertas fueron demasiado caras, a obras públicas licitadas por gobiernos como los de Nicaragua, Perú o Colombia sin la concesión previa y planificada de dichos créditos con cargo a la Ayuda Oficial.

El efecto pues, es el de un boomerang. El dinero sale de un gobierno del norte como el español o el japonés, se anota en la cuenta de un país del Sur como Colombia o Ecuador como pasivo, se gasta en unos proyectos en el país desarrollados por empresas españolas o japonesas cuyos propietarios beneficiados y cuyos técnicos cualificados son españoles o japoneses y viven en España o Japón.

El balance es que Colombia o Ecuador se quedan con el megaproyecto y con la deuda, y España o Japón con el dinero de vuelta, con el tejido empresarial reactivado y con derechos sobre un dinero que Colombia o Ecuador deberán devolverle según dicta el actual sistema financiero internacional. Los créditos blandos ligados no son ningún regalo sino un buen negocio para los propietarios de las transnacionales del Norte.

Por si fuera poco, estudios del propio Banco Mundial establecen que la ayuda ligada (créditos ligados o conversiones de deuda) aumenta en un 25% los costes del proyecto [\[10\]](#).

En el caso español a dichos créditos blandos reciben el nombre de Créditos FAD [\[11\]](#). Según el Ministerio de Economía español, encargado de gestionarlos, "El FAD es un fondo, sin personalidad jurídica propia, que permite otorgar créditos bilaterales de tipo concesional, o en condiciones de ayuda a países del Sur, ligados a la adquisición por el país beneficiario de bienes y servicios españoles". En círculos empresariales, donde no existe la necesidad de presentarlos como instrumento de solidaridad, se utilizan directamente como créditos a la exportación financiados por la Administración española que tienen por objeto la exportación de bienes producidos en el Estado español a países del Sur.

En el año 2003, la deuda contraída por el ICO español se situaba en 4.919 millones de euros [\[12\]](#), la segunda en importancia (47%) después de la deuda nacida a partir de los fallidos de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

Movimientos sociales como RCADE y QDQ exigen al Gobierno español la abolición de los Créditos FAD, o cuanto menos, la derogación de toda condicionalidad relacionada con las empresas españolas.

El rastro de los FAD españoles en Colombia [\[13\]](#)

Según el investigador Carlos Gómez Gil, existe una posible trama de corrupción en la construcción del metro de Medellín que se adjudicó a diferentes empresas españolas y alemanas (ATEINSA, ENTRECANALES, CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, DYWIDAG Y SIEMENS). El coste inicial de la obra era de 65.000 millones de pesetas y finalmente fue de 190.000 millones de pesetas. El Gobierno español dio financiación por valor de 30.000 millones en condiciones OCDE, de los cuales 7.000 millones en forma de FAD. Por lo visto las empresas adjudicatarias pagaron una comisión del 7% del presupuesto inicial de la obra.

Entre los intermediarios de la operación se encuentra un empresario, Enrique Sarasola, que recibió un total de 3.500 millones de pesetas en comisiones siendo abonadas en cinco plazos en cuentas radicadas en paraísos fiscales (cuentas de Merrill Lynch International Bank de Panamá y de Ginebra y en el South East Bank en Miami). La empresa pública ATEINSA (dependiente entonces del INI) habría efectuado un pago de 469,9 millones de pesetas por este concepto. La fiscalía anticorrupción española estaba investigando el caso por presunto delito fiscal. Cabe investigar si ha habido algún tipo de sentencia al respecto desde la fecha de la investigación.

En conclusión, ambos mecanismos bilaterales de generación de deuda están completamente determinados por voluntad de los gobiernos del Norte de internacionalizar su sector privado. En un segundo plano, también interviene la gestión de intereses geoestratégicos y la necesidad de complacer una opinión pública mínimamente sensible con los desequilibrios entre Centro y Periferia. Sin esos factores es posible que no existieran ni las ECAs ni estuvieran previstos créditos blandos ligados para países periféricos.

Como ya hemos insinuado, detrás de tales mecanismos se encuentran grupos de presión. Ambos mecanismos, pólizas y créditos se controlan desde los Ministerios de Economía y Finanzas en lugar de hacerse desde los Ministerios de Exteriores y Cooperación. Este hecho puede indicar que los grupos de presión empresariales, especialmente los conformados por las empresas que exportan e invierten en países del Sur [\[14\]](#), han conseguido situar en su propio campo la toma de decisiones relativa a la gestión de la deuda..

Del lado del Norte, los movimientos sociales y parte de las ONG afines a la solidaridad y la justicia global, abogan por la abolición de cualquier condicionalidad en los préstamos al Sur, tanto más si se trata de AOD. Asimismo

exigen transparencia a toda ECA, especialmente cuando operan con dinero público y cuando son susceptibles de financiar megaproyectos vinculables a la destrucción de comunidades locales, el mediambiente, y a estar relacionados con corruptelas y planes militares. En el Norte se exige que se deje de subvencionar a las transnacionales con dinero de los contribuyentes del Norte y del Sur.

Del lado del Sur, debería evitarse cualquier tipo de crédito condicionado. Más cuando ello implique dejar de desarrollar al tejido productivo local. Sería necesario incentivar políticas fiscales progresivas para desarrollar el ahorro interno, y buscar sistemas de integración regional de tipo horizontal, también en el plano financiero. Un fondo común de tipo cooperativo regional podría o de trueque como el planteado por el ALBA podría tener cierto interés estratégico. Aunque está claro que ello contará con la oposición de todo el aparato financiero hegemónico actual.

* **David Llistar**, julio 2005.

[Observatorio de la Deuda en la Globalización](#)

Càtedra UNESCO de Sostenibilitat

Universitat Politècnica de Catalunya

Post-scriptum :

Notas :

[1] En América Latina se estima que el capital depositado en la banca offshore y banca del Norte en general por la clase pudiente latinoamericana es de una cuantía paradójicamente semejante al volumen de la deuda externa total de la misma región (Toussaint, 2004). Por lo tanto el ahorro interno podría solucionarse en buena parte con la repatriación de todo ese capital pasivo.

[2] Los activos del BEI son actualmente superiores a los del BM. A pesar de ello no hay ningún tipo de líneas guía ni sobre medio-ambiente, ni sobre corrupción, ni ha firmado los Principios de Collevchio ni tan sólo los Principios del Ecuador. Para saber más ver www.eibprojects.org.

[3] <http://www.elcorreo.eu.org/esp/arti...>

[4] Tomado de dicho artículo : "(...)¿Cómo actúa este control geopolítico ? El ODG está siguiendo atentamente los movimientos del Gobierno Aznar en su aspirado papel de 'potencia mundial' y solamente durante la semana empleada para elaborar este artículo, hemos podido presenciar el despegue de tres 'mísiles financieros' : un crédito FAD a Turquía por valor de 161,3 millones de euros (equivalente a 33% del presupuesto disponible en FAD para todos los países en desarrollo), una conversión de deuda con el gobierno de Angola de 800 millones de dólares o la promesa de nuevos créditos y una visita a México del presidente Aznar de la cual se desconocen los acuerdos. Toda esta sobreactividad de operaciones financieras no puede explicarse más que por las tesis de que la deuda externa actúa como palanca política internacional..."

[5] ODG, Informe sobre la Deuda Externa del Estado español. Ed. Icària, Barcelona, 2004.

[6] ATI, Contrato Termo Paipa IV, Impactos sobre la Viabilidad de Compañías Colombianas. Bogotá, 2004.

[7] El Observatorio de la Deuda en la Globalización (Catalunya) y Euronatura (Portugal) han constituido la plataforma de control de CESCE y COSEC respectivamente, en una coalición llamada ECA-Iberia (www.eca-iberia.org)

[8] En el caso español estas condiciones se concretan en un determinado grado de concesionalidad, un período de amortización prolongado (hasta los 30 años), un período de carencia o gracia (de entre 3 y 10 años de duración) y un tipo de interés real por debajo del de mercado entre 0 y 5%.

[9] Institución Financiera Internacional.

¿Por qué los países del Norte generan deuda ?

[10] El estudio más completo es el de "Assessing Aid", que se puede encontrar en www.worldbank.org/research/aid

[11] Fondo de Ayuda al Desarrollo.

[12] ODG, Informe sobre la Deuda Externa del Estado español. Ed. Icària, Barcelona, 2004.

[13] GÓMEZ Gil Carlos. El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD. Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1996

[14] En el Estado español destacan en esa línea el Club de Exportadores, la CEOE y las distintas Cámaras de Comercio.