

UN MUNDO SIN DEUDA EXTERNA ES POSIBLE

PARA UN RÉGIMEN MÁS JUSTO DE FINANZAS INTERNACIONALES

MICHAEL T. SEIGEL

Nagoya, Japón

La campaña del Jubileo por la cancelación de la deuda pidió algo más que la cancelación de la deuda. Hubo otras dos demandas. Primero, que la cancelación fuera llevada a cabo mediante un procedimiento neutral, transparente y participativo, y, segundo, que se tomaran medidas para asegurar que en el futuro no se volvieran a producir crisis semejantes por otras deudas.

Dado que la deuda surgió de toda una situación de desequilibrio e inequidad, la simple cancelación de la deuda no sería suficiente. A largo plazo las otras dos demandas podrían ser más importantes que la misma cancelación de la deuda.

«Transparente» significa que los procesos de decisión no deberían ser ocultos. Todos los afectados por la decisión, deberían conocer el proceso de la toma de decisión, las personas responsables, los temas implicados, las decisiones tomadas y sus razones. La transparencia es requerida no sólo por el proceso de cancelación de la deuda, sino en todas las áreas de finanzas y gobierno internacional. Es una contradicción para las instituciones internacionales pretender ser promotoras de la democracia y del buen gobierno sin asumir sus interacciones con gobiernos en una forma abierta y transparente. Tales asuntos, como las estrategias de asistencia a los países de parte del Banco Mundial, deberían ser públicas, como deberían serlo todos los requerimientos políticos planteados a los gobiernos por los acreedores y las instituciones internacionales.

«Neutral» significa que la toma de decisión no debería estar en las manos de un sector particular. Dado que en la crisis de la deuda los acreedores son normalmente los que están en la posición más fuerte, neutralidad casi siempre implicará asegurar que los acreedores no controlen el proceso.

«Participativo» significa que el proceso comprometa a todos los que serán afectados por las decisiones que se produzcan. Lo más importante aquí es asegurar la participación de los más vulnerables en este proceso.

Tomar medidas para que crisis de la deuda similares no se vuelvan a producir en el futuro requiere una evaluación exhaustiva de las causas de fondo de la crisis de la deuda. Evaluación que también debe ser transparente,

neutral y participativa en el sentido dicho. Tal evaluación tendría que tomar en consideración el hecho de que los países acreedores, en su mayor parte, son antiguos poderes coloniales, y los endeudados son exportadores de materias primas. Hay que considerar también la situación desventajosa de las materias primas en el mercado internacional, y compensar el desequilibrio. Deben afrontarse también los problemas del desplazamiento de la responsabilidad, sobre todo cuando la deuda deriva de proyectos de desarrollo fallidos llevados a cabo por iniciativa y dirección de los acreedores.

En la demanda de medidas para que no se produzcan crisis de deuda en el futuro hay algunos principios éticos básicos que apuntan al tipo de sistema necesario. Describiré algunos de estos principios.

a) El derecho a una adecuada alimentación, vestido, vivienda, acceso a atención médica y educación son derechos primarios y tienen prioridad sobre otros derechos, como el derecho de los acreedores a la devolución.

b) La responsabilidad primera del gobierno es el bienestar del pueblo, sobretudo respecto a los derechos primarios mencionados. Sin embargo, cada gobierno tiene la responsabilidad de atender estos derechos básicos antes de hacer devoluciones a los acreedores. Una cierta porción del presupuesto de cada país debería ser considerado sacrosanto y fuera del alcance de los acreedores. Esta porción debería ser determinada de acuerdo con los derechos ya definidos en documentos de la ONU.

c) Los gobiernos también tienen la responsabilidad de mantener un cierto grado de autonomía para el país que permita al pueblo vivir sin caer en el servilismo. Así como se necesita evitar toda forma de tiranía dentro de los países, los gobiernos son responsables de evitar la política servil o la dependencia económica respecto a otros países o instituciones. Esta responsabilidad de mantener un cierto nivel de independencia y autogobierno también anula las responsabilidades que un gobierno tiene para los acreedores. Esto significa que una cierta porción del presupuesto de cada país debería ser reservado como fondos para la promoción del desarrollo, de forma que se mantenga un nivel suficiente de autoconfianza. Este desarrollo es necesario para asegurar que el

bienestar del pueblo se realiza a través de una participación activa y no por limosnas pasivas. Esta proporción del presupuesto también debería estar fuera del alcance de los acreedores, ya que pertenece a una responsabilidad de los gobiernos que es anterior a su responsabilidad para con los acreedores.

Todo lo anterior está fundamentado en el entendido a) de que la razón de ser de los gobiernos es el bienestar de su pueblo, y b) que el derecho de propiedad no es el derecho más fundamental, sino que hay ciertos derechos humanos que lo superan. Los gobiernos tienen su primera responsabilidad en proteger esos derechos más fundamentales. Sólo cuando tienen suficientes recursos para satisfacer esos requerimientos, sólo entonces tienen derecho a responder a las demandas de los acreedores. Este principio básico es reconocido, por ejemplo, en el capítulo 11 de la Ley de Insolvencia de EEUU, donde estados, ciudades, condados, etc., pueden solicitar protección por declaración de quiebra, sin exponer el bienestar o las propiedades de sus ciudadanos. La sugerencia es que el principio pueda ser aplicado en todas las etapas del proceso del pago de la deuda, no solamente al momento de la quiebra.

Lógicamente, un préstamo a un gobierno no es lo mismo que un préstamo a un actor económico ordinario, como por ejemplo un negocio corporativo. El gobierno, a causa de que sus obligaciones incluyen derechos humanos fundamentales, tendrá siempre obligaciones que sean más fuertes que sus responsabilidades respecto a los acreedores. Por eso, es necesario un régimen internacional de préstamos que sea compatible con estas obligaciones fundamentales de los gobiernos.

La lógica del préstamo es que el receptor invierta el dinero en algún proyecto y consiga un beneficio con el que devolver el préstamo y el interés, y a la vez retener una cierta ganancia. Cuando esos beneficios no se consiguen, ocurren las crisis de deuda. Hasta el punto de que si un préstamo no va a generar una ganancia, es muy probable que genere una crisis. Los gobiernos no pueden actuar como cualquier otro agente económico, no sólo porque tienen otras obligaciones mayores, sino también porque necesitan financiamiento para proyectos y programas que es probable que no generen ganancias. Los negocios ordinarios no tienen la responsabilidad primaria de dar servicios de salud, educación, socorro en los desastres, infraestructura, etc. Los gobiernos tienen estas responsabilidades primarias, y si la financiación para ellas proviene de préstamos a una tasa de interés del mercado ordinario, las crisis de deuda se hacen inevitables.

Finanzas para gobiernos o corporaciones gubernamentales, o préstamos por los cuales un gobierno es probable que resulte responsable, deberían ser clasificados según la medida en que, por su propia naturaleza, su financiación vaya a generar ingresos.

-Recursos para usos que no van a generar ingresos, especialmente en el caso de los países pobres, deberían ser provistos en forma de donaciones. De hecho, la UNCTAD hace años que solicita que ODA sea dado en forma de donaciones, no de préstamos, o sea que no se trata de una sugerencia nueva. Sin embargo, todavía se escuchan casos de donantes que ofrecen préstamos para objetivos como combatir el SIDA, un uso que no va a devengar lucro alguno. Tales préstamos están condenados a producir crisis de deuda. Esas financiaciones deberían ser en forma de donaciones, que, en la mayor parte de los casos, podrían ser consideradas una reparación por el colonialismo o por la inequidad, o sea, como demandas de justicia, no como actos de caridad.

-El uso de recursos para objetivos como desarrollo de infraestructuras puede generar indirectamente ingresos. Según la capacidad económica del país, tales recursos podrían ser donaciones o podrían ser préstamos sin interés, o a intereses bajos, con pagos demorados hasta que el proyecto haya empezado a producir beneficios.

-Préstamos para proyectos que se espera que produzcan beneficios podrían ser concedidos a las tasas de interés del mercado, pero tales préstamos no deberían ser garantizados por el gobierno. Si un préstamo no puede ser hecho según la lógica del mercado, tampoco debería estar sujeto a un nivel de interés propio del mercado. Si unos préstamos garantizados por los gobiernos son indispensables, entonces se deben tomar medidas para reducir la vulnerabilidad gubernamental, como la limitación en la acumulación del interés compuesto, así como el reconocimiento de las otras responsabilidades primarias de los gobiernos.

Finalmente, la actual crisis de la deuda ha dejado claro que es necesario ver que la responsabilidad por las deudas tiene que ser prorrateada según la responsabilidad real. También a las odiosas deudas que son resultado de la corrupción. Algunas deudas actuales son resultado de la quiebra de proyectos de desarrollo que, aunque mal conducidos, estaban bien intencionados. En esos casos no es correcto que todo el peso del pago de la deuda caiga en el país receptor. En muchos casos los proyectos de desarrollo han sido llevados a cabo bajo la iniciativa y la guía de donantes y expertos internacionales, a los que no se les considera responsables. Poder sin responsabilidad es una invitación a la corrupción.