

Extrait du CADTM

<http://cadtm.org/Los-diez-limites-de-la-iniciativa>

Los diez límites de la iniciativa PPAE

Date de mise en ligne : septembre de 2001

Description :

Durante la cumbre de los G7 en Colonia, los grandes adinerados del mundo se comprometieron a responder positivamente a la petición de 17 millones de firmas recogidas por la coalición Jubilé 2000 : anular el 90% de la deuda de los pais pobres durante el año 2000, mediante la aplicación de la iniciativa PPME (Países Pobres Altamente Endeudados) ...

CADTM

Durante la cumbre de los G7 en Colonia, los grandes adinerados del mundo se comprometieron a responder positivamente a la petición de 17 millones de firmas (la más grande de toda la historia de la humanidad) recogidas por la coalición Jubilé 2000 : anular el 90% de la deuda de los países pobres durante el año 2000, mediante la aplicación de la iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados). La cantidad total se elevaba a 100 000 millones de dólares. Varios países anunciaron hasta un 100% de cancelación. Sin embargo, tras este efecto publicitario se esconde una iniciativa compleja, la cual no ha tenido como consecuencia una reducción significativa del endeudamiento y la pobreza de los países pobres...

1. Una lógica contraproducente

La iniciativa PPAE apunta a hacer que la deuda de los PPAE sea «sostenible» (lo cual para el FMI y el Banco Mundial significa llevar la deuda al 150% de los ingresos de exportación), lo cual hace que los únicos países que tienen derecho al alivio son los que detentan una deuda «insostenible». Esta lógica resulta en una carrera hacia el endeudamiento, ya que los países que lleguen a desendeudarse están excluidos de la iniciativa (fue el caso de Benín y Senegal durante la iniciativa inicial), mientras que los países irresponsables entrarán en las condiciones de acceso a un alivio a base de endeudarse.

2. Número limitado de países elegibles

Antes de nada, cabe destacar que la lista de los PPME se limita a 41 países, cuya deuda acumulada representa sólo el 10% de la deuda del Tercer Mundo. Aparte, sólo los países considerados «políticamente correctos» tienen derecho a un alivio. Como consecuencia, el número de países seleccionados y la parte de la deuda a la que se aplicaría el alivio son muy reducidos. En total, menos del 2% de la deuda del Tercer Mundo es susceptible de paliarse durante los próximos decenios.

3. No afecta a la mayoría de los pobres

Ya que la lista de países candidatos al alivio de la deuda se limita a 41 países, la mayoría de los pobres del planeta no estarían afectados por esta iniciativa. De hecho, el 80% de los pobres viven en 12 países (India, China, Brasil, Nigeria, Indonesia, Filipinas, Etiopía, Pakistán, México, Kenia, Perú y Nepal). Sin embargo, solamente Kenia y Etiopía forman parte de la lista de los PPAE.

4. Requisitos económicos contraproducentes

El acceso al alivio está condicionado a la aplicación de dos fases de reformas de ajuste que duran una media de 3 a 6 años. A pesar de haber sido rebautizadas como «marco estratégico de lucha contra la pobreza», las reformas económicas siguen siendo las mismas que las aplicadas hasta ahora en los programas de ajuste estructural : liberalización y privatizaciones masivas, austeridad presupuestaria y fiscalidad indirecta elevada; política económica basada en «todo a la exportación». Además, los países pobres quedan condenados al éxodo de capitales (debido a la liberalización, la cual facilita la evasión fiscal y la repatriación de beneficios), al empobrecimiento de las poblaciones locales (golpeadas duramente por los elevados impuestos de valor añadido y el desmantelamiento de los servicios públicos) y a la dependencia respecto a ciertos productos de exportación cuyo valor no deja de caer en los mercados mundiales. La privatización se ha convertido en un auténtico dogma, sin que se haya analizado su eficacia en absoluto. Sin embargo, la CNUCYD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo) indica que «según un estudio reciente de 53 países, de los cuales 10 pertenecen a la África subsahariana, durante los años 80 las inversiones públicas han sido generalmente más productivas que la inversión privada. La explicación dada fue la reorientación de los proyectos de inversión pública en empleos más productivos,

así como una reducción de la productividad de las inversiones privadas debido a la insuficiencia de inversiones públicas complementarias».

5. Alivios homeopáticos y lentos

El objetivo de la iniciativa no es acabar con la deuda de los países pobres, sino hacerla «sostenible». Es decir, la intención no es ayudar a los países a liberarse íntegramente de las obligaciones actuales sin tener que recurrir a nuevas medidas de reestructuración y sin que ello comprometa demasiado su crecimiento económico. Las instituciones financieras internacionales tampoco intervienen a menos que las medidas de alivio operadas por los países más ricos no sean suficientes para hacer que la deuda de un país pobre sea «sostenible». La meta es por lo tanto otorgar un poco de oxígeno financiero a países al borde del colapso, a cambio de una aceleración de las reformas macroeconómicas de liberalización y privatización en curso desde hace cerca de 20 años. El informe 2000 de la OCDE indica también que *«la puesta en marcha integral de la iniciativa no se traducirá en una disminución del valor (...) de la deuda, ya que los alivios tomarán esencialmente la forma de reducción de intereses y están destinados a financiar el servicio de deuda, y no las reducciones directas del incumplimiento de la misma.»* Dicho de otro modo, estos alivios se extienden bajo la forma de ayudas anuales repartidas durante una media de 30 años, lo cual significa que durante este período los «shocks exteriores» son susceptibles de acentuar el endeudamiento de estos países.

6. Previsiones de «sostenibilidad» poco realistas

No solamente el nivel de «sostenibilidad» es severo (¿una deuda es sostenible cuando su servicio priva a las poblaciones de atención sanitaria y educación?) ; además, las previsiones a medio plazo de los expertos del Fondo Monetario Internacional son muy poco realistas. En efecto, como señala la CNUCYD, *«el éxito a medio plazo de la iniciativa PPAAE, incluso bajo su forma reforzada, pende de un hilo : las previsiones sobre las que se fundamenta para determinar la evolución futura de la viabilidad de la deuda se basan en postulados extremadamente optimistas»* (CNUCYD, PMA, p. 161). Primeramente numerosos países pobres, asfixiados por la espiral infernal del endeudamiento, no han podido liberarse de todas sus obligaciones y han acumulado pagos atrasados entre 1994 y 1998. También, cuando estos países se benefician de un alivio, los acreedores de «segundo rango» pedirán ser finalmente reembolsados. Esto es lo que explica que, de hecho, estos países reembolsarán las medidas de alivio más que antes de la iniciativa (¡según las optimistas cifras del Banco Mundial, cerca de un tercio de los 23 países elegibles reembolsarán en 1999 más que en 2005 !). Aparte, las previsiones no toman en cuenta los nuevos préstamos que estos países contraerán inevitablemente para financiar importantes e indispensables inversiones de infraestructura física y social. En fin, las previsiones de «sostenibilidad» a medio plazo de la deuda de los países pobres de los expertos del FMI y del Banco Mundial se fundan en postulados muy improbables, mientras que son ellas mismas las que determinan la cantidad de alivio otorgada. Por ejemplo, en el caso de Uganda, Honduras, Nicaragua y Tanzania, el Fondo y el Banco cuentan con un crecimiento del 6% al 10% durante 20 años, tanto para el PIB (Producto Interior Bruto) como para las recaudaciones públicas, ¡lo cual entra en contradicción con las cifras sombrías de los últimos años! Dado que uno se encuentra con este optimismo en prácticamente todos los casos, será suficiente, por ejemplo, con una caída de las cotizaciones de las materias primas o un hundimiento de la ayuda pública al desarrollo para que la deuda exterior de los países pobres recomience su efecto de bola de nieve. También, cuando la Unión PPME del Banco Mundial anuncie que *«la economía destinada al servicio de la deuda (...) representa una media del 1,2% del PIB»* (Informe Febrero 2000, p. 4) - cifra de todos modos insuficiente para reducir eficazmente la pobreza-, hay que saber que tal beneficio está condicionado a una coyuntura que, desgraciadamente, corre el riesgo de no llegar jamás a materializarse... y el razonamiento es igualmente válido para los cálculos del servicio futuro de la deuda en porcentaje de las exportaciones o recaudaciones públicas.

7. Un esfuerzo mínimo/ de los acreedores y una financiación aleatoria

En realidad, los países ricos no se proponen en absoluto condonar una parte de la deuda de los países pobres. La iniciativa se limita a reducciones de intereses y a ayudas destinadas a financiar una parte del servicio de deuda, todo ello año tras año y extendido en un período de varios decenios. Por esta razón la OCDE afirma que *«la puesta en marcha integral de la iniciativa no se traducirá en una disminución del valor nominal de la deuda»* (OCDE, Informe 2000 sobre la deuda exterior, p. 10). Como denunció el Wall Street Journal en junio de 1999, la operación tiene claramente como objetivo refinanciar viejos créditos impagables y sin valor para los más recientes, lo cual implica que el esfuerzo financiero aportado por los acreedores es netamente inferior a las reducciones de deuda anunciadas. Por ejemplo, según el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *«el coste presupuestario efectivo de la anulación de unos 3.800 millones de dólares que deben a los Estados Unidos los 22 países susceptibles de beneficiarse de la iniciativa PPAE reforzada sería de 346 millones de dólares»* (CNUCYD, PMA 2000, p. 153-154). Pero esta realidad no impide que la financiación de la iniciativa siga siendo muy aleatoria, y que los países ricos se resistan a aplicar sus compromisos: mientras que en Junio de 1999 el G7 anunciaba una cantidad de 100 000 millones de dólares, se han recaudado ¡menos de 3.000 millones! En cuanto al FMI y al Banco Mundial, que por primera vez han aceptado participar en una tal operación de alivio, su empeño es más que tímido. En realidad, el FMI y el Banco Mundial todavía se resisten a anular sus créditos, pues alegan necesitar esos fondos para poder garantizar la estabilidad financiera internacional y financiar el desarrollo. El Banco Mundial pretende de este modo comprometerse a un total de 4.800 millones de dólares, mientras que registra unos beneficios anuales de 1.500 millones. Paralelamente, el FMI se limita a ofrecer 1.700 millones de dólares, fruto de la venta de una parte de su oro, cuando cuenta con unos fondos de 200.000 millones. Además, las instituciones multilaterales podrán, cuando acuerden un alivio, recuperar los fondos mediante un fondo fiduciario constituido por los rendimientos de los préstamos de los países miembros invertidos en los mercados financieros internacionales. Pero las futuras contribuciones de los países siguen siendo hipotéticas, lo cual deja el alivio multilateral anunciado en la incertidumbre.

8. Un impacto leve sobre la pobreza

Según los acreedores, la iniciativa PPAE reforzada tiene por objetivo vincular el alivio de la deuda con la lucha contra la pobreza, incitando a los países pobres a aplicar reformas macroeconómicas por una parte, y empujándolos a destinar los recursos liberados al gasto social y a la lucha contra la pobreza por otra. Estos empeños deben ser recogidos en un *«documento estratégico para la reducción de la pobreza»* redactado por los países pobres junto con el FMI, el Banco Mundial y la *«sociedad civil»*. Pero de nuevo, deben plantearse serias dudas sobre la realización de tales objetivos, como subrayan los trabajos de la CNUCYD (Informe 2000 sobre los PMA, p. 155 - 171). Primeramente, el escaso alivio de la deuda acordado no permitirá a los países endeudados atacar seriamente la pobreza. De esta manera, *«según estudios recientes que examinan el conjunto de los países beneficiarios de la iniciativa PPAE, la economía resultante de la puesta en marcha del alivio no representa más que una décima parte del total de flujos netos de recursos»*. Evidentemente, un 10% adicional de los escasos recursos de estos países no les permitirá salir de su miseria. Además, *«los países beneficiarios de la iniciativa no obtendrán un alivio suficiente cuando ésta sea concluída.. En consecuencia, su endeudamiento no podrá recuperar a un nivel viable y la financiación de sus programas de reducción de la deuda se verá comprometida, lo cual les impedirá alcanzar los dos objetivos esenciales de la iniciativa»*. Aparte, los expertos del FMI y del Banco Mundial cuentan con una correlación entre reducción de la deuda y crecimiento económico, pero esta atractiva idea no es evidente : *«No se excluye que una estrategia demasiado enfocada en la lucha contra la pobreza vaya en detrimento del crecimiento. (...) Por lo tanto no es imposible que al añadir a sus programas de ajuste las condiciones de lucha contra la pobreza, el FMI y el Banco Mundial estén conduciendo a estos países a un callejón sin salida, imponiéndoles objetivos irreconciliable a corto plazo»*.

9. Un impacto presupuestario que se anula a sí mismo

Numerosos estudios - entre ellos el de Ravi Kanbur, ex-director del World Development Report del Banco Mundial - han demostrado que el reparto de la ayuda pública al desarrollo está determinada por los países ricos en función de

la tasa de endeudamiento de los países pobres. De esta manera, cuanto más endeudado esté un país, más ayuda recibirá a fin de que pueda reembolsar esa deuda. Sin lugar a dudas, los países ricos dan con una mano lo que pueden recuperar con la otra. Evidentemente, esta realidad deja suponer que cuando un país reciba un alivio, al mismo tiempo disminuirá su ayuda pública al desarrollo, con lo cual se anulará el efecto económico del alivio.

10. Una democratización sólo en apariencia

Mientras que las instituciones financieras internacionales no cesan de promulgar la «buena gobernanza», todos los países pobres en realidad se limitan a aplicar sus programas, condición necesaria para el alivio de la deuda. ¿Cómo esperar un pluralismo democrático en una situación en la cual la política económica se ha escrito previamente? Además, las intenciones de democratización anunciadas por el FMI y el Banco Mundial, que permitirían una mayor participación de los países pobres y su «sociedad civil» en la definición de las reformas, parecen papel mojado. Por una parte, el modelo a definir por los países endeudados sigue siendo el concebido por el Banco y el Fondo, que de todos modos se reservan in fine el derecho a aprobarlo. Por otra, los participantes de las ONG del sur en la Cumbre de los PMA, celebrada en Bruselas en mayo de 2001, han denunciado unánimemente la nueva moda de la «sociedad civil portátil»: numerosos ministros africanos fundan sus propias ONG, las cuales acompañan a las delegaciones oficiales para aprobar las intrigas políticas. Y obviamente, los expertos de Washington perciben a estas ONG como interlocutores privilegiados.