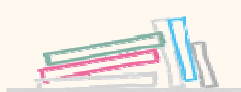


Boletín de recursos de información

nº32 Octubre 2012. Centro de Documentación HEGOIA

El Boletín de recursos de información del Centro de documentación Hegoa vía e-mail es una propuesta de distribución de documentación en formato electrónico a los agentes sociales de la cooperación internacional de la CAPV. Cada número ofrece información básica sobre un tema destacado, del que se reseñan recursos de documentación actualizados, así como una sección fija de recursos sobre cooperación internacional.

Indice: [Tema central](#) :: [Organismos Multilaterales](#) :: [Cooperación Internacional](#) :: [Cooperación regional y local \(descentralizada\)](#) :: [ONGDs](#)



Tema Central: La "crisis de la deuda" en Europa: Lecciones y alternativas de la experiencia Latinoamericana

Introducción

La "crisis de deuda" se ha convertido en el elemento central que pretende legitimar tanto las políticas de austeridad que perjudican a la mayoría de la población, como el trato preferente que recibe el sector bancario. En particular, en la periferia de la eurozona (Grecia, Portugal, Italia, Irlanda, Estado español) la deuda se utiliza para justificar la aplicación de medidas profundamente regresivas y antidemocráticas. La gravedad de la situación obliga, es evidente, pero según el discurso oficial una gestión alternativa de la crisis, favorable a la mayoría social, no es siquiera posible. En este contexto, parece cuanto menos pertinente tratar de contestar algunas preguntas básicas: ¿Cómo hemos llegado a esta situación? ¿Quién se endeudó? ¿Qué uso se dio a ese dinero? ¿Quién se benefició del proceso de endeudamiento? ¿Quién paga ahora la deuda y a costa de qué? ¿Qué posibilidades hay de gestionar la deuda de otra manera? Para abordar adecuadamente estas cuestiones conviene comenzar reflexionando sobre la crisis de deuda registrada en el subcontinente latinoamericano durante los años ochenta. Este análisis previo aporta claves fundamentales, tanto para el estudio de la situación que actualmente viven los países de la Europa periférica, como para la formulación de posibles alternativas.

Un salto en el tiempo y en el espacio: la crisis de la deuda en América Latina durante los años ochenta

El análisis retrospectivo de la crisis de la deuda externa sufrida por América Latina en los años ochenta resulta muy útil para la comprensión de la situación europea actual. No se trata de que sean experiencias idénticas, ni de que se puedan extraer lecciones automáticas; pero sí merece la pena detenerse a reflexionar en una serie de elementos interesantes.

Para empezar, y sin tratar de hacer un análisis exhaustivo, conviene recordar que la situación de elevado endeudamiento externo a la que llegó el subcontinente latinoamericano a finales de los años setenta fue resultado de un acceso extremadamente fácil al crédito internacional. En efecto, si durante aquellos años empresas, bancos, ciertas familias y Estados optaron por contraer créditos externos tan cuantiosos se debió, en parte, a las estimulantes condiciones ofrecidas por los acreedores (bancos norteamericanos y europeos, fundamentalmente): tipos de interés muy reducidos, avales mínimos, y análisis de riesgo muy laxos o inexistentes, son elementos sin los que no se pueden explicar los niveles de deuda alcanzados. Así, como suele suceder en situaciones de sobreendeudamiento, el caso latinoamericano es un ejemplo de cómo no sólo a la parte deudora, sino también a la acreedora, se le pueden imputar prácticas irresponsables.

A esto hay que sumar que gran parte de los recursos obtenidos gracias a este fácil acceso al crédito internacional no se empleó en actividades que pudieran garantizar un flujo de ingresos futuros. Hay que pensar que son esos ingresos futuros con los que se tendrían que atender las devoluciones de deuda. Entre estos gastos cabría destacar el consumo de lujo de la parte de la población con más recursos, así como el gasto militar o en infraestructuras faraónicas llevado a cabo por gobiernos golpistas. En suma, la situación de endeudamiento problemático fue resultado no solo del acceso a niveles de deuda exagerados, sino de que se “dilapidó” buena parte de los recursos así conseguidos. Tengamos en cuenta, que ya antes de la crisis de la deuda externa latinoamericana estallara oficialmente, la mayor parte de los países de la región reproducían lo que llamamos un esquema financiero de tipo ponzi: la única forma que tenían de devolver sus deudas era acceder a nuevo endeudamiento, lo cual, lógicamente, no hacía más que engordar el problema de deuda, trasladándolo al futuro.

De esta forma, puede decirse que la situación de endeudamiento que gestaba la región ya mostraba signos evidentes de insostenibilidad aun antes de la crisis. No obstante, ésta no estalla hasta que, a finales de los años setenta, los tipos de interés internacionales registran una subida abrupta; la mayor parte de los créditos externos se habían contraído a tipos de interés variables referenciados a esas tasas internacionales. Así, hacer frente a las obligaciones financieras (devolver el principal más los intereses) se convierte de la noche a la mañana en misión imposible. A esto hay que sumar que, una vez que los tipos de interés se disparan, y ante la evidencia de que en esas condiciones no es posible que los países latinoamericanos devuelvan su deuda, los bancos occidentales les cortan de forma automática el acceso a nuevos créditos. Y no olvidemos que las nuevas deudas eran la vía mediante la que se pagaban las deudas anteriores. En estas condiciones, hacer frente a las obligaciones financieras externas se convierte en literalmente imposible. Por eso, cuando en 1982 México declara unilateralmente su impago, estalla “oficialmente” la crisis.

Una vez que estalla, y ante el peligro que corren los acreedores de no cobrar sus deudas, estos consiguen imponer una intermediación en la crisis que claramente favorecerá sus intereses a lo largo de todo el proceso. Tengamos en cuenta que la insolvencia latinoamericana supone una

grave amenaza para los bancos occidentales (Roddik 1990: 174-180): por ejemplo, la deuda externa de Brasil representa el 46% del capital de los 9 bancos comerciales con más proporción de créditos en el país (R. de Oliveira, 2006: 84). Los gobiernos occidentales, que actúan en representación de los bancos de sus países, y con la intención de hacer más eficaz la defensa de esos intereses bancarios, recurren al FMI para que intermedie. La defensa de los gobiernos occidentales de los intereses de sus bancos se hace férrea, como evidencian las declaraciones del secretario adjunto del Tesoro de EEUU a la Cámara de Comercio de su país en 1983: *“Los activos extranjeros de un país serían expropiados por sus acreedores en todo el mundo: sus exportaciones confiscadas por los acreedores en cada puerto a donde llegasen, sus líneas aéreas no podrían operar y sus fuentes de bienes de capital y de repuestos, desesperadamente necesitadas, serían virtualmente eliminadas. En muchos países, incluso la importación de alimentos sería restringida”* (Roddik 1990: 80). De alguna forma, pueden recordar a las [declaraciones de algunos políticos alemanes amenazando a Grecia en caso de impago](#).

El FMI, de facto, garantiza que los países endeudados latinoamericanos prioricen sus objetivos a atender el máximo de obligaciones financieras posibles. Así, todo lo que se hace en los años siguientes sigue ese único y claro objetivo de maximizar los pagos de una deuda que, por otra parte, no deja de incrementarse. La gestión de la crisis con esta meta se lleva a cabo mediante las denominadas [políticas de ajuste](#), que no pueden por menos que recordar a las actuales medidas de austeridad que de forma implícita y explícita acompañan a los recates de los países europeos con problemas de insolvencia.

El FMI impone el ajuste, y de esta forma la maximización de la devolución de la deuda, a través de la condicionalidad a la que se someten la renegociación de las viejas deudas y la concesión de nuevos créditos (lo que ahora llamamos “rescates”). Para ello, el Fondo establece el “compromiso” que el país deudor ha de asumir, sus condiciones, realiza el seguimiento de sus resultados y, solo en caso de cumplimiento envía los recursos acordados. Aunque el FMI utiliza la condicionalidad en la concesión de sus créditos desde los años sesenta, la crisis de la deuda externa supone la coartada para que este mecanismo ocupe súbitamente un papel crucial en el proceso de renegociación de las deudas, cobrando un valor estratégico fundamental para la imposición del ajuste. Efectivamente, *“(...) el día siguiente a la crisis de agosto de 1982, ante acreedores muy sensibles al riesgo de impago, la disciplina impuesta por el Fondo se convirtió en condición sine qua non para volver a obtener financiación exterior”* (Aglietta y Moatti, 2002: 71). No es difícil encontrar un paralelismo entre el “viejo” mecanismo de la condicionalidad *fondomonetarista* y el actual tándem rescate-memorandum.

Otro punto de la gestión de la crisis latinoamericana del que se puede extraer una lección interesante sobre la situación actual, es el papel de la intermediación (en aquel caso el FMI en solitario, ahora la “troika”) debilitando la capacidad negociadora de los deudores. Mientras, tanto entonces como ahora, a los países deudores se les impone la negociación “caso por caso”, con el

objetivo de anular cualquier posible iniciativa de cohesión y acumulación de fuerzas en vista a una posición negociadora más sólida, los acreedores se organizan en sendos grupos (los denominados Club de París y “club” de Londres). De esta forma, ahora que podemos analizar el resultado efectivo de aquellas renegociaciones, se constata lo que ya en su momento podía intuirse: estas no fueron equitativas, sino que favorecieron de forma explícita a los bancos acreedores frente a los Estados endeudados. Por ejemplo, los acuerdos priorizaban siempre el pago de intereses frente a la amortización del capital, lo que supone un alivio temporal sobre la carga de la deuda (alivio relativo, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, los países deudores pagan “todo lo que pueden”), pero a costa de la no reducción del volumen de deuda acumulada. Algunos cálculos señalan que, incluso cuando las renegociaciones se avienen a asumir quitas parciales, la reprogramación de la deuda restante (más plazo, y por tanto, más pago final de intereses) no supone una reducción efectiva de los pagos realizados por los países deudores, sino un incremento (Aglietta y Moatti, 2002: 92-95; Rodrik: 76-77).

Por último, otra condición explícitamente impuesta por el FMI en las renegociaciones es la socialización de la deuda privada: si al inicio de la crisis aproximadamente la mitad del endeudamiento de la región era privado (contraído por empresas, bancos o familias), a lo largo de la crisis la mayor parte de esta deuda se va transfiriendo por diversos mecanismos al sector público. El argumento oficial es que los Estados han de asumir deuda de los bancos y empresas de sus países, porque es la fórmula más eficaz para avalar las devoluciones y reinsertarles en los mercados internacionales. El resultado es que unos recursos que fueron a parar a manos privadas tienen ahora que ser devueltos por toda la población. La socialización de deudas privadas, como puede apreciarse, tampoco es una novedad en la historia reciente.

Los efectos del ajuste –equivalente a las políticas de austeridad- sobre unas economías que no solo pierden su fuente de recursos fundamental –los créditos-, sino que ahora transfieren una cantidad enorme de recursos a sus acreedores –devolución de la deuda-, son demoledores. Los datos promedio para toda la región entre el inicio de los años ochenta y los primeros noventa resultan catastróficos: el crecimiento medio del PIB regional es insignificante, el PIB per cápita se hunde, el tejido industrial se desmantela, y las condiciones de vida de la mayoría de la población se desploman. Según datos de la CEPAL, la tasa de pobreza en 1990 era de un 46% de promedio para todo el subcontinente. El proceso de destrucción económica y deterioro social fue, no solo profundo, sino también muy prolongado, justificando sobradamente el triste título de “década perdida” con que estos años han pasado a la historia.

Finalmente, no podemos acabar este repaso sin señalar un último elemento. Aunque América Latina transfiere a los bancos occidentales durante los años ochenta una gran cantidad de recursos como pago de su deuda externa, y a pesar del enorme coste social y económico que soporta la población latinoamericana como resultado del ajuste, dichos pagos no consiguen liquidar siquiera una parte significativa de la deuda pendiente. En efecto, ahora que ha pasado un tiempo

suficiente y es posible analizar el proceso en toda su dimensión, sabemos que en los años noventa la economía latinoamericana arrojaba unos indicadores de endeudamiento externo incluso peores que los que a finales de los años setenta provocaron su crisis de insolvencia. Por otra parte, los Indicadores no son mucho más halagüeños [al entrar el siglo XXI](#). Esto se debe, fundamentalmente, a que las suspensiones y renegociaciones de pagos intermediados y / o impuestos por el FMI priorizaban, como hemos explicado, el pago de los intereses. Esto explica que en los primeros años apenas se saldara capital de la deuda. Tal esquema de pago, tan propicio para los acreedores (que cobran intereses y mantienen intacto el nominal que genera nuevos intereses), y tan perjudicial para los deudores (quienes, a pesar de sus pagos no ven reducido su nivel de endeudamiento), fue resultado de la desigual correlación de fuerzas entre deudores y acreedores durante las negociaciones.

La “crisis de deuda soberana” en Europa

El origen de la crisis

Treinta años después de que se iniciara el problema de la deuda externa en América Latina, es ahora el corazón mismo de Europa quien sufre una severa crisis de sobreendeudamiento. El término usualmente utilizado de “crisis de deuda soberana” es profundamente engañoso, pues ni la crisis se originó en Europa, ni su causa fue un excesivo endeudamiento público. Su desencadenante fue, sin embargo, una crisis bancaria en Estados Unidos ocasionada por un nivel extraordinariamente elevado de deuda privada. El proceso de liberalización y desregulación en los mercados de capitales propició una notable expansión financiera. Pero además de abrir nuevas posibilidades de rentabilidad en un momento de crisis global (arrastrada desde los años setenta), el auge de las finanzas estimulaba el endeudamiento. Así, las sofisticadas innovaciones financieras, sobre todo a partir de los años noventa, permitían movimientos financieros enormes a partir de inversiones mucho más reducidas. Del mismo modo, la desregulación financiera hacía posible que algunas de estas operaciones de endeudamiento se realizaran por parte de las entidades fuera del mercado ordinario (es lo que se conoce como “banca en la sombra”). La ventaja para los bancos es que dicha deuda no aparecía recogida en sus balances contables.

Sucede al mismo tiempo que esa proliferación de negocios especulativos, genera importantes expectativas de beneficios: los agentes invierten en uno u otro activo, la demanda sube su precio, este activo sirve a su vez como aval para obtener un préstamo, con el que adquirir otros activos con perspectivas de negocio, y así sucesivamente. Estas alzas continuadas en el precio de un bien es lo que se conoce como burbujas de activos. Sucedió con la burbuja tecnológica de empresas vinculadas a Internet; con el mercado inmobiliario, pero también sucede con el oro, el petróleo o las materias primas (incluidos los alimentos) todos ellos convertidos en valores refugio para los mercados.

El estallido de las burbujas evidencia lo insostenible de tal sobreendeudamiento, y cómo todas esas sofisticadas innovaciones financieras, no son sino la invención de la rueda. Esto pasó en 2007 con la crisis originada con las hipotecas “basura” o *subprime*. Y sucedió en EE.UU entre otras causas porque es ahí donde se ubica el mercado financiero más desarrollado y sofisticado del mundo. Pero aunque se originó allí, gran parte de los bancos afectados en todo aquel fervor especulativo no eran estadounidenses, sino europeos. Sobre todo entidades del núcleo de la eurozona, porque eran las que disponían de un mayor cantidad de ahorro excedente acumulado. Estas economías, en especial Alemania, implementaron unas políticas de ajuste que quebraron el modelo de relaciones capital-trabajo de posguerra, con el fin de impulsar sus exportaciones. Los beneficios acumulados se depositaban en sus bancos y, dado que la demanda interna estaba deprimida a causa del ajuste salarial, lo invertían en el exterior. Un destino prioritario, aparte de las economías del sur europeo, fue precisamente el mercado estadounidense.

Mientras, esas economías del sur crecían con fuerza, impulsadas por una vigorosa demanda interna, aunque sus salarios reales permanecían estancados. La “fórmula mágica” que posibilitaba el crecimiento del consumo sin incrementos salariales, fue el endeudamiento, canalizado desde el exterior por los bancos comerciales.

En consecuencia, tenemos por una parte, un proceso de liberalización y desregulación financiera, que permitía a su vez un ajuste salarial que redundaba en esa expansión de las finanzas. Y por otra parte, dos modelos básicos de crecimiento económico: uno enfocado al sector exportador (el caso alemán resulta paradigmático); el otro impulsado por la deuda (como España, Grecia, Portugal o Irlanda). Una deuda facilitada especialmente por el “efecto riqueza” que suponían burbujas como la inmobiliaria, sobre todo en los casos español e irlandés.

En todos estos casos, incluida Grecia, el endeudamiento resultado de esta dinámica de crecimiento basado en deuda (es decir, el registrado antes o hasta el inicio de la crisis) fue fundamentalmente privado. Más concretamente, como vemos en el cuadro 1, buena parte de esa deuda fue contraída por el sector empresarial (bancos y corporaciones no financieras) y no tanto por las familias.

Cuadro 1 Porcentaje de deuda total por tipo de tenedor, final de 2009

<i>tenedor de deuda</i>	España	Portugal	Grecia
Administraciones Públicas	13 %	15 %	42 %
Entidades financieras	31 %	30 %	17 %
Empresas no financieras	39 %	31 %	23 %
Hogares	17 %	23 %	17 %
Sector privado total	87%	84%	57%
Sector privado empresarial	70%	61%	40%

Fuente: a partir de Lapavitsas y otros, 2011

Vemos cómo, incluso de una forma más acusada que en América Latina, en el caso europeo el endeudamiento es inicialmente privado.

Gestión de la crisis

Si bien existen diferencias entre las medidas adoptadas por las distintas economías europeas, hay un denominador común: socialización de deudas privadas. Las vías son varias: desde la nacionalización de bancos, compras masivas de activos “tóxicos” (de dudoso cobro o con valor de mercado cero) o avales, entre otros.

Los motivos para el rescate, directo o indirecto, al sector bancario privado son evitar un desastre mayor. Y hay que reconocer que el argumento tiene parte de verdad. En 2008 la administración W. Bush dejó caer al banco Lehman Brothers y aún se sienten las secuelas del desastre. Por eso mismo, ante el tamaño que han alcanzado algunas entidades, se habla de ellas como sistémicas o con riesgo sistémico. Visto así, la cuestión principal no sería tanto si se dedica o no dinero público para el rescate bancario, sino para qué se hace. Y salvo casos muy puntuales [como el de Islandia](#), las ayudas estatales hasta la fecha no han servido para garantizar que un desastre de tales dimensiones se repita en el futuro sino, precisamente para mantener el *statu quo* anterior.

Cuadro 2. Ayudas públicas al sector financiero (2008-2010)

	Aprobadas*		Utilizadas	
	En miles millones €	% PIB	En miles millones €	% PIB
Alemania	620.330	24,8%	252.550	10,1%
Irlanda	570.110	370,3%	413.280	268,5%
Portugal	47.450	27,5%	5.240	3,0%
Grecia	108.470	47,1%	38.850	16,9%
España	336.960	31,7%	88.800	8,4%
Países Bajos	313.330	53,0%	93.160	16,1%
Reino Unido	850.300	50,1%	301.500	17,8%
Francia	351.100	18,2%	116.390	6,0%
Italia	20.000	1,3%	4.050	0,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

*Cantidades aprobadas hasta el 1 de octubre, 2011.

A estas ayudas que se resumen en el cuadro 2 habría que añadir otras, como ha sido la actuación del Banco Central Europeo como prestamista de último recurso a la banca privada, aunque en ningún caso a los Estados de la Eurozona, al estar prohibido por sus propios estatutos. Estas ayudas

han consistido en conceder lo que se conoce como “barra libre” de liquidez durante un determinado período. Esto significa que desde 2010 se fijó la posibilidad de solicitar préstamos al BCE sin límite de cantidad a tipos de interés del 1% (1,5% a partir de julio de 2011). El proceso se mantiene posteriormente, aunque ya no con cantidades ilimitadas, pues el banco central actúa siempre como banco de bancos aunque jamás como banco de Estados.

Estas mismas cantidades que los bancos privados consiguen a un tipo de interés tan favorable se destinan luego a comprar deuda pública a tipos superiores al 4%, con lo que recomponen sus balances a cuenta del erario público. Pero las ayudas estatales también incluyen, en no pocos casos, hacer de avalista frente al BCE cuando los bancos piden tales préstamos (Sanabria, 2011). Hay que matizar que esta operación no es tan provechosa como en principio pudiera parecer. Tengamos en cuenta que los bancos adquieren de manera continuada deuda que los inversores foráneos evitan, por lo que el valor de ese activo (esos bonos de deuda estatal) se reduce y necesita de más recursos para compensar esa pérdida de valor. Ahora bien, con ser cierto el matiz, no invalida el hecho de que se utilizan recursos públicos para rescatar entidades privadas. Esos mismos recursos que no se emplean para rescatar a la población desempleada o evitar desahucios hipotecarios a familias sin recursos.

En el caso concreto de la Eurozona, la inacción del BCE ha supuesto otro coste adicional para los fondos públicos. En esta área común, sus Estados asociados emiten deuda en una moneda que no controlan. Pero al mismo tiempo, el BCE no actúa, salvo episodios muy puntuales y de forma insuficiente, para evitar fuertes subidas en el coste de financiación de algunos países. Como nos recuerda [Navarro](#), la insostenibilidad de la deuda soberana no está en su monto total, sino en el coste de financiación. Es decir, los intereses que el Estado tiene que ofrecer para conseguir que le compren la deuda. Así, Grecia, Portugal e Irlanda fueron “rescatadas” cuando esos tipos de interés alcanzaron un coste impagable. Al intervenir el banco central mediante compras masivas, lo que consigue es que el Estado en cuestión pueda vender su deuda a un interés más reducido, que es al que está dispuesto a comprar el banco central.

Pero como decíamos, este mecanismo que impediría que se pueda especular con la deuda pública imponiendo a los Estados unos intereses abusivos, no se pone en marcha en la Eurozona. Por eso, la deuda pública de aquellos Estados considerados con más riesgo a salir del euro ven incrementar su coste de financiación, su “prima de riesgo”, “riesgo-país” o “spread”, que no es sino el diferencial entre el tipo de interés que se paga por un bono a diez años con respecto al de un Estado considerado más seguro. En el caso de la eurozona, el bono referente es el de Alemania.

La inacción del BCE se justifica por su estatus de organismo independiente y que, por tanto, no se dedica a rescatar a Estados. Este veto se conoce como cláusula de no-rescate o *no bail out*. La idea original era que ningún gobierno pudiera intentar aprovechar la unión monetaria para despilfarrar recursos públicos, contando con que iba a contar con el rescate por parte del resto. El problema

ha sido que la evolución de esas primas de riesgo poco o nada ha tenido que ver con esos supuestos comportamientos “irresponsables”, sino con la especulación y temores de una salida del euro.

En el caso del Estado español, por ejemplo, entre 2007 y 2012, el gasto dedicado al pago de intereses se ha incrementado en un 80,3% (Medialdea, 2012) y los PGE de 2013 tienen previsto un incremento adicional de otro 30% más. Y ello pese a que hasta 2008 era un fiel cumplidor de los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con un nivel de deuda pública sobre el PIB bastante reducido y un gasto público con relación al tamaño de su economía de entre los más bajos de la UE.

De hecho, si algo une a los llamados PIGS (acrónimo en inglés de Portugal, Irlanda, Grecia y España) es que su gasto público está por debajo del promedio de la Eurozona, mientras que sus ingresos fiscales son los más bajos del área.

Resultados

Como hemos visto para el caso latinoamericano, la prioridad del ajuste no es otra que la maximización en el pago de las deudas. Las medidas de ajuste se plantean como un signo de confianza para los acreedores. Así, la reducción del déficit público supone una garantía para los prestamistas: en la medida que garantice una reducción en la necesidad de pedir prestado en el futuro, garantizará la capacidad de devolución de deudas en el presente. De igual modo, los programas de ajuste estructural tratan de establecer un entorno económico lo más adecuado posible para atraer inversión. Pero no como medio en una estrategia más amplia, sino como un fin en sí mismo.

El problema de tal planteamiento, se ve agravado ante una crisis por acumulación de deuda privada, como la actual. Ante esa situación empresas, bancos y hogares tratan sobre todo de desendeudarse de forma simultánea. De este modo, las empresas no invierten, los bancos no prestan y los hogares no consumen. Se destruye empleo con intensidad mientras caen los salarios, retroalimentando así un círculo infernal, cuya única salida posible es el recurso al gasto público, que impulse la demanda y compense la caída del resto. La ventaja añadida de esta medida es que al no guiarse por un criterio de rentabilidad inmediata, el gasto público podría redefinir además las bases de ese crecimiento. Esto es, no sólo el *cuánto* crecer sino el *cómo*, lo que permitiría sentar las bases para una transformación del modelo productivo que impidiera volver a repetir episodios de insostenibilidad económica, social y ecológica como los recientemente registrados.

Sin embargo, la actuación europea en la gestión de la crisis de la deuda ha sido justo la contraria. Y como sucedió en América Latina, los efectos no pueden ser sino desastrosos.

En el caso europeo, además, se da una circunstancia muy particular: deudores y acreedores

comparten una misma área. En apariencia, esto podría significar una ventaja, en el sentido de que una salida cooperativa beneficiaría a todas las partes, permitiendo repartir los costes. Pero en la práctica esto no sucede porque se prioriza ese cobro de la deuda por encima de cualquier otra consideración. El resultado es que la situación no solo no se soluciona, sino que los problemas de la periferia son cada vez más acusados. Pero si la deuda está en la periferia, el problema reside en los acreedores al depender que los primeros maximicen sus pagos, aunque sea a costa de socializar deuda privada. De momento, la estrategia de negociación es similar a la del FMI en los ochenta: caso por caso. Los propios gobiernos periféricos colaboran en la labor al mostrar su singularidad (“no soy Grecia”, “no soy Irlanda”...) frente a la fuerza que les supondría negociar como bloque. Más si cabe al compartir instituciones.

Así pues, la posición del BCE queda lejos de cualquier “independencia”, pues en la práctica supone un posicionamiento del lado de los acreedores: acepta intervenir pero solo mediante fórmulas que garanticen una “estricta condicionalidad”, al igual que las cláusulas de las instituciones financieras internacionales como el propio FMI. No se trata de ninguna cuestión conspirativa, sino el resultado obvio de una situación asimétrica, donde una parte hace valer su fuerza para evitar asumir pagar su parte en una factura que también le corresponde; no olvidemos que los acreedores son corresponsables de la situación de endeudamiento.

El proceso de ajuste como respuesta a una crisis de deuda conduce inevitablemente a un proceso de endeudamiento crónico donde, como veíamos al principio, termina por reproducirse un esquema tipo ponzi: endeudarse para pagar deudas. Mientras, el ajuste (o las llamadas políticas de austeridad) garantiza tanto la posibilidad como la necesidad de mantener ese ciclo sin fin.

La Eurozona, comienza a constituir una prueba viva de tan fatídico panorama. En 2011 las previsiones del FMI para los Estados periféricos situaban la recuperación a partir del año siguiente. Hoy, no hay estimaciones del Fondo o de cualquier otro organismo, que pronostique recuperación antes de 2014. Comienza a hablarse de una “década perdida” europea, en referencia a la experiencia latinoamericana. La crisis no podrá resolverse mientras no se asuma la inevitabilidad de impagos en la deuda privada. Y mientras no se detenga el trasvase de esa deuda privada a la pública. Como ha sucedido siempre a lo largo de la historia, o le pasó a Alemania en 1953 para poder acometer la recuperación tras la II Guerra Mundial, han de asumirse importantes quitas. Pero pasado esto, habrá que plantearse cómo pudo ser posible esta crisis de deuda y cómo evitar su repetición en el futuro. Y para eso, el modelo actual, con la hipertrofia financiera y la polarización social a ella vinculada, no pueden quedar indemnes.

Alternativas a la dictadura de los acreedores

Cualquier ordenamiento jurídico, a la hora de tratar un proceso de endeudamiento, fija una serie de mecanismos para garantizar su devolución. Parece lógico que así sea, en la medida que se trata

de una relación contractual voluntaria entre dos partes, para que ninguna saque provecho de la contraria. Moralmente tenemos asumido el *deber* de cumplir con los compromisos adquiridos. Pero de igual modo, ninguna legislación permite recuperar la deuda a cualquier precio, ni tampoco ampara cualquier tipo de deuda. Por ejemplo, demostrar que había una deuda contraída no sirve de eximente en un juicio por agresión, ni se admite que alguien pueda compensar una deuda mediante un contrato de esclavitud o con la entrega de algún órgano. Es decir, en ningún caso puede supeditarse el cumplimiento de lo pactado a los principios y derechos universales.

Pues bien, en el caso de los Estados sucede lo mismo. La obligación de cumplir los términos de un contrato que voluntariamente se suscribió, no puede supeditarse a los derechos civiles de la ciudadanía. De igual modo, aunque las fuentes oficiales no lo publicitan, lo cierto es que la historia de la deuda es tan larga como la de su impago. La necesidad, en ocasiones, de romper con el círculo interminable de deuda-pago-deuda es conocida desde la Antigüedad, cuando se celebraban jubileos en los que se cancelaban todas las deudas acumuladas. Se entendía con naturalidad que bajo ciertas condiciones la opción del impago resultaba menos perjudicial para todas las partes que mantener el pago de la deuda.

Como cualquier relación contractual, en la deuda hay una responsabilidad por ambas partes. El prestatario al asumir el compromiso de devolver lo prestado, y el prestatario de saber a quién presta. De hecho, a ese riesgo se le asocia un coste, en términos de tipo de interés. Por tanto, de igual forma que hay razones para exigir el cumplimiento de una deuda, puede haberlas para defender su renegociación e incluso su rechazo.

En este sentido, conviene tener en cuenta que entre las razones que pueden aducirse para justificar un impago de la deuda hemos de distinguir las de carácter ético y / o político, por una parte, y las de carácter legal, por otra. Y ambos aspectos merecen atención. Aunque es algo por lo general desconocido, no solo [existe fundamento jurídico que ampara el impago de deuda](#) bajo ciertas condiciones, sino que hay múltiples experiencias históricas en las que, efectivamente, se han llevado a cabo anulaciones legales de deuda. En efecto, el Derecho Internacional acuña el concepto jurídico de “deuda odiosa” para referirse a aquella que no se ha contraído a favor de quien finalmente ha de responder por ella. Los casos más claros, y los que han obtenido apoyo legal en el proceso de anulación de la deuda, son aquellos contraídos por regímenes dictatoriales o en condiciones de corrupción evidente. Los ejemplos históricos más utilizados de anulación de deuda odiosa son el no reconocimiento en 1898 por parte de EEUU de la deuda acumulada por el gobierno cubano, o la anulación de la práctica totalidad de la deuda contraída por el gobierno iraquí en 2004. En síntesis, hay jurisprudencia internacional que, bajo ciertas condiciones, permite declarar una deuda odiosa y, con ello, su anulación legal.

Evidentemente, encontrar fundamento jurídico para que una deuda se declare odiosa no es tarea fácil. En esos casos, cabe apelar a argumentos de tipo ético y / o político para sostener la

legitimidad de un impago. Se trataría entonces de la denominada “deuda ilegítima”. Si bien el ordenamiento jurídico actual no ampara el impago de todas las deudas ilegítimas, sí podemos considerar que hay fundamento basado en la razón y el sentido de la justicia para reivindicar su anulación.

En general, para determinar si una deuda puede considerarse odiosa o ilegítima cabe analizar tres aspectos: a) ¿Por qué se contrajo?; b) ¿Cómo se contrajo?; c) ¿Para qué se contrajo? Así, y [tomando como ejemplo la deuda pública española](#), cabría cuestionarse si es legítimo y / o legal exigir el pago de una deuda que se asumió para compensar la reducción de impuestos sobre las rentas del capital, o el aumento del fraude fiscal (tengamos en cuenta que ambos procesos beneficiaron a los grupos de población con mayor renta y patrimonio). También es pertinente interrogarse por la legalidad / legitimidad de un endeudamiento presuntamente público que es resultado de los múltiples rescates bancarios, o de la construcción de infraestructuras faraónicas que ha generado suculentos beneficios a empresas privadas pero más que dudoso bienestar social. Son solo ejemplos.

En definitiva, incluso en una primera aproximación encontramos importantes componentes de deuda pública sobre cuya legitimidad, o incluso legalidad, cabría dudar. Teniendo en cuenta que, sin embargo, el gobierno considera incuestionable el pago de esa deuda, y que es precisamente esa prioridad en el pago lo que tiene atenazada a la economía en su conjunto, parece más que razonable la iniciativa lanzada por varios colectivos de llevar a cabo una [campaña por una Auditoría Ciudadana de la Deuda en el Estado español](#). En primer lugar, la auditoría trataría de recabar información suficiente para detallar por qué, por quiénes y cómo se contrajo la deuda, el montante, las condiciones, tipos de interés, plazos de devolución, garantías, avales, así como a qué se dedicó la financiación. Este análisis nos daría una medida y proporción de deuda que no se debe pagar o se ha de reestructurar ([aquí](#) un manual básico sobre auditorías de este tipo). La auditoría debiera exigir al sector público transparencia en sus cuentas, declarar una suspensión temporal del pago de la deuda, y abrir un proceso para escudriñar toda la documentación y hacer un juicio público, con participación social, encaminado a tomar decisiones democráticas sobre cómo atender a esa deuda pública una vez culminada la auditoría. Lo interesante de la propuesta, además, es que se lanza de forma coordinada con colectivos de otros países de la periferia europea: Grecia, Irlanda y Portugal.

Por terminar de regreso a la experiencia latinoamericana, conviene saber que en varios países de la región se han llevado a cabo auditorías, algunas de las cuales han concluido en procesos exitosos. Tal ha sido el [caso de Brasil](#), donde la auditoría de la deuda se asumió por parte del gobierno y fue llevada a cabo por una comisión parlamentaria creada a tal efecto. Esto ya supone, de partida, el acceso público a una gran cantidad de información muy relevante.

El [caso ecuatoriano](#) es una experiencia reciente y nítida de la utilidad que puede derivarse de un

proceso de auditoría de la deuda. Poco después de la llegada de Rafael Correa al gobierno, se nombró una comisión de expertos y organizaciones civiles que dedicaron más de un año a analizar los principales contratos que constituían su deuda pública. Esta auditoría permitió determinar qué parte de la deuda podía considerarse ilegítima y / o ilegal, en función de una serie de motivaciones. El gobierno ecuatoriano, mediante una lectura muy conservadora de aquellos resultados, anunció la suspensión del pago de aquella parte de la deuda para la que había encontrado fundamento más sólido para su anulación. El mero hecho de este anuncio de impago parcial, determinó un súbito desplome en el precio de los títulos de deuda en los mercados, de forma que el Estado ecuatoriano pudo recomprarlos a un coste bastante favorable: pagó 900 millones de dólares por unos bonos cuyo valor nominal era de 3.200 millones de dólares. Si a ello le añadimos el ahorro en términos de pago de intereses futuros, podemos estimar un ahorro total del orden de 7.200 millones de dólares. En sentido estricto, no hubo una “ruptura de la legalidad”, sino más bien una legítima y eficaz demostración de fuerza por parte del gobierno representante del pueblo deudor.

El logro conseguido con la auditoría no fue solo económico, sino también democrático. El proceso de auditoría pública de la deuda, la información obtenida gracias a este proceso y la posición de fuerza del gobierno frente a los acreedores, respaldada por la ciudadanía, permitió una gestión mucho más favorable para la parte deudora y, con ello, la protección de los derechos de la población ecuatoriana. Además, tampoco quedó en un hecho puntual, sino que en la reforma de la Constitución de 2008 se vetó que el Estado pudiera asumir una parte de la deuda privada.

Argentina, por otra parte, [ilustra el caso de un impago unilateral](#), otra vía igualmente antigua de hacer valer el poder que se tiene como deudor. El gobierno argentino suspendió el pago de su deuda entre los años 2001 y 2005. Como cabía esperar, al anuncio le siguieron las amenazas por parte de los acreedores en forma de aislamiento económico y sobre todo financiero. El Estado argentino vería imposibilitado el acceso a los mercados internacionales de capitales para captar nueva financiación, se decía. Sin embargo, se trataba de decidir entre atender voluminosos pagos a los prestamistas o priorizar las necesidades sociales de un país destruido por unas políticas económicas defendidas por esos mismos acreedores. Por tanto, si tenemos en cuenta la sangría de recursos que suponía para el país el pago de aquella deuda, la ruptura con los mercados financieros resultó netamente beneficiosa. De hecho, ese “balón de oxígeno” jugó un importante papel para una rápida reactivación del crecimiento, unido a un contexto internacional propicio para sus exportaciones. Asimismo, el impago unilateral le permitió fortalecer su posición negociadora como parte deudora. Con la devolución de deuda suspendida, y la posibilidad de un impago total sobre la mesa, las negociaciones se llevan a cabo en unas coordenadas políticas bien distintas. Así, como resultado de esas negociaciones, en 2005 Argentina reanudó el pago de su deuda al 45% de su valor inicial.

Otro dato interesante ilustra la capacidad de empoderamiento que otorga la posibilidad del

default: desde finales de 2010, Argentina tiene suspendido el pago de la deuda con Estados occidentales (el Club de París) por valor de, en torno a 6.000 millones de dólares. Curiosamente, los gobiernos acreedores desestiman reclamar el cobro de forma pública, a sabiendas de que es mucho más peligroso "publicitar" la posibilidad real de impago que prescindir de los pagos pendientes. Otro dato revelador es que estos impagos en modo alguno ha supuesto un aislamiento internacional para Argentina, quien permanece entre otros como miembro del G-20.

Lecturas y recursos Web recomendados

- Aglietta, Michel y Moatti, Sandra (2002): [El FMI. Del Orden Monetario a los Desórdenes Financieros](#). Akal.
- Aguirre, Pablo y Alonso, Nuria (2012): ["Funcionamiento del mercado de deuda pública en Islandia y sus implicaciones en la salida de la crisis"](#), Ponencia presentada en las XII Jornadas de Economía Crítica, Sevilla (febrero).
- Carrera, Miguel (2004) ["La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media década perdida"](#), *Investigación Económica*, Núm. 247, UNAM, enero-marzo, pp. 103-141.
- Fresnillo, Iolanda (2012): ["Auditoría Ciudadana: una herramienta para revertir la deudocracia"](#), en *VientoSur*, nº 123, pp. 15-23,
- Hernández Zubizarreta, Juan y De La Fuente, Mikel: ["¿Desobediencia civil o acuerdos con la troika?"](#) en *Gara*, 5/10/2012.
- Katz, Claudio: ["Lecciones de Argentina para Grecia"](#),
- Lapavitsas, Costas; A. Kaltenbrunner; G. Lambrinidis; D. Lindo; J. Meadway; J. Michell; J.P. Panceira; E. Pires; J. Powell; A. Stenfors y N. Teles (2010): ["The Eurozone between austerity and default"](#), *Research on Money and Finance*, Occasional Report (septiembre).
- Medialdea, Bibiana (2012): ["Deuda, banca y recortes"](#), *Anuario Sociolaboral 2012*. Fundación 1º de Mayo, pp. 241-252.
- Medialdea, Bibiana (coord.) (2011): ["Quiénes son los mercados y cómo nos gobiernan. Once respuestas para entender la crisis"](#). Icaria, Barcelona.
- Millet, Damien y Toussaint, Éric (2011): *La Deuda o la Vida. Europa en el ojo del huracán*. Icaria, Barcelona.
- Ramos, Laura (2006): ["Ilegitimidad de la Deuda de los países del Sur y Deudas Ilegítimas. El camino abierto a la cancelación sin impunidad: auditorías públicas y soberanas"](#), ODG.
- Roddick, Jacqueline (1990): "El Negocio de la Deuda Externa. América Latina y los Bancos Internacionales". El Áncora Editores, Bogotá.
- Sanabria, Antonio (2012): ["La troika toma el Congreso"](#), *Público.es* 09/10/2012
- Sanabria, Antonio (2012): ["La crisis del euro y la dictadura de los acreedores"](#). Boletín Mensual *Momento Económico*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Toussaint, Éric: ["Europa, como América Latina en los años 80s"](#), entrevista (25/03/2012).
- Zabalo, Patxi: ["Programa de Ajuste Estructural"](#), de Patxi Zabalo, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa.

(Autores: Bibiana Medialdea y Antonio Sanabria)



Cooperación Multilateral

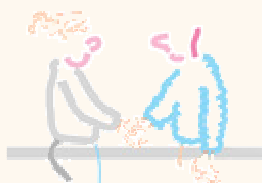
(Presentamos una serie de lecturas de interés y actualidad sobre las secciones habituales)

Informes y conferencias de organizaciones internacionales

[Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2012](#). Naciones Unidas. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 es difícil pero no imposible. Depende mucho de que se cumpla el Objetivo 8: la alianza mundial para el desarrollo. No debe permitirse que las actuales crisis económicas que afectan a gran parte de los países desarrollados ralenticen o reviertan los avances conseguidos.

[Tendencias Mundiales del Empleo de 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo](#). Organización Internacional del Trabajo. En el informe se hace un balance de los acontecimientos del mercado de trabajo y los nuevos problemas que se plantean a medida que el mundo sigue su lucha para forjar una recuperación sostenible de la crisis económica y del empleo en el mundo.

[Conferencia sobre Cambio Climático de Naciones Unidas. Noviembre 2012](#). El 18.º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP) y el 8º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP) se celebrarán de lunes 26 de noviembre a viernes 7 de diciembre 2012 en el Centro nacional de convenciones de Catar en Doha, Catar.



Cooperación Internacional

[25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi: La política de instituciones públicas y el sistema vasco de Cooperación](#). Koldo Unceta; (et.al). Hegoa, 2012. El trabajo se centra en el análisis de las políticas llevadas a cabo en esta materia por las principales instituciones públicas del País Vasco durante los últimos 25 años, período que viene a coincidir con la propia existencia de la Cooperación Vasca al Desarrollo como ámbito de actuación con entidad propia.

[La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos](#). Natalia Millán; (et.al). 2015 y más; 2012. El desarrollo se configura cada vez con más claridad como un compromiso internacional que exige una respuesta integral por parte del conjunto de las políticas públicas que debe ser articulada entre el conjunto de los actores de la escena internacional.

[I Congreso internacional de estudios del Desarrollo. Santander, 14 al 16 de Noviembre 2012](#). Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Este congreso será un espacio para la reflexión y el encuentro de los investigadores de Estudios del Desarrollo y también un foro abierto a aquellos otros investigadores de distintas disciplinas que quieran acercarse a los Estudios del Desarrollo tanto de España y Europa, como de los países en desarrollo, en concreto de América Latina.



Cooperación Regional y Local (Descentralizada)



[Evaluación de iniciativas de Cooperación Descentralizada Pública](#). Giorgio Mosangini, urb-al III, Diputación de Barcelona. El texto permite evaluar la contribución de una iniciativa o un conjunto de iniciativas de

cooperación descentralizada a las políticas públicas locales de cohesión social, analizando en qué medida las intervenciones han generado, transformado y/o apoyado las políticas públicas subnacionales que velan por ella.

[VI Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo: Desarrollo Humano y Universidad](#). Organiza el Comité Universitario Valenciano de relaciones internacionales y cooperación. 24, 25 y 26 de Abril 2013. Bajo el lema “Desarrollo Humano y Universidad” el congreso tiene como eje vertebrador el Desarrollo Humano. Han pasado más de 20 años desde que Amartya K. Sen, Mahbub ul Haq y otros ideólogos del desarrollo apuntasen hacia un desarrollo centrado en las personas, definiéndolo como un proceso en el que se amplían las oportunidades reales de los individuos. El objetivo del congreso es analizar el papel de las Universidades en la promoción del Desarrollo Humano.



ONGDs

[Las claves de Busan: Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo eficaz](#). Intermon-Oxfam. 2012. La Alianza

Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz creada en Busan, Corea del Sur, en 2011, estableció el marco normativo internacional relativo a los principios de eficacia de la ayuda y del buen desarrollo, unos estándares a los que todos los agentes del desarrollo deberían adherirse.

[Informe 2012 Amnistía Internacional: El estado de los derechos humanos en el mundo](#). Amnistía Internacional. El Informe documenta el estado de los derechos humanos en el mundo durante 2011. En cinco perspectivas regionales y un análisis individualizado de 155 países y territorios, el informe muestra cómo el eco de las demandas de derechos humanos continuó resonando en todos los rincones del planeta.



HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional Centro de Documentación

URL: www.hegoa.ehu.es. Teléfono: 94-601 3856

Suscripciones en: i_gandariasbeitia@ehu.es.

Universidad del País Vasco. Zubiria Etxea Avda. Lehendakari Agirre, 83 48015 Bilbao