



LA CONVERSIÓ DE DEUTE PER INVERSIONS: UNA NOVA EINA DE SUBMISSIÓ

Aquest article es divideix en dos apartats. En el primer, es fa una breu anàlisi en què s'explica que és la conversió de deute per inversions, els tipus de conversions que desenvolupa el Govern central i la importància que està prenent aquest instrument per a l'Administració espanyola. A la segona part, s'expressa l'opinió de l'autor sobre aquest mecanisme de gestió del deute extern.

Daniel Gómez-Olivé. ODG. Càtedra UNESCO a la UPC

Anàlisi de la conversió de deute per inversions

1. En què consisteix la conversió de deute per inversions?

La gran majoria de les conversions de deute extern per inversions es realitzen entre dos estats sobirans, un que és deutor i l'altre que és creditor. En aquests casos, les operacions de conversió de deute són acords bilaterals en els que, d'una banda, l'estat creditor cancel·la part del deute extern que li deu un altre estat. A canvi, l'estat deutor es compromet a utilitzar els recursos alliberats en projectes que puguin ajudar al desenvolupament econòmic i social del país. És a dir, les conversions són cancel·lacions de deute condicionades al fet que l'estat deutor reinverteixi els recursos alliberats dins el seu propi país. Moltes vegades, les condicions també passen perquè siguin les empreses del país creditor les qui desenvolupin aquestes inversions.

De conversions de deute per inversions n'hi ha, principalment, de dos tipus: les conversions per inversions privades o per inversions públiques. És motiu dels propers apartats explicar més àmpliament en què consisteixen cadascuna d'elles. En el cas espanyol, però, en ambdós tipus, els acords es condicionen al fet que siguin les empreses espanyoles les que puguin dur a terme les operacions d'inversions o de subministraments de béns i serveis al país deutor. Tot i així, el Govern central prioritza clarament les conversions per inversions privades a les d'inversions públiques.

En canvi, en altres països com ara Suïssa, Bèlgica, Canadà, França, Alemanya i els Estats Units es convida a participar a la societat civil organitzada, en més o menys grau, en l'execució dels projectes a desenvolupar¹. D'aquesta manera, la societat civil pot arribar a cogestionar amb les seves respectives administracions els recursos resultants d'aquestes operacions financeres.

¹ Per més informació veure: Tamarit, I. *Conversión de Deuda por Proyectos de Desarrollo. La experiencia española*. Cuadernos de cooperación nº 2. Intermón. Barcelona, 2000

2. Conversions per inversions privades

En les operacions de conversió de deute per inversions privades realitzades per l'Administració espanyola hi intervenen tres actors: el govern deutor, el Govern espanyol i un inversor, que, en la majoria dels casos, es tracta d'una empresa privada espanyola. L'inversor també pot ser una persona física de nacionalitat espanyola, així com una persona del país deutor resident a l'Estat espanyol.

El govern creditor i el deutor són els qui negocien com haurà de ser el programa de conversió. Així, en aquestes negociacions ambdós governs defineixen el total de deute susceptible a ser convertit, el tipus de descompte aplicat, els terminis de l'operació, els sectors en els que serà possible invertir i qui gestionarà la conversió.

En una operació d'aquest tipus, els governs firmen un acord en què l'Estat espanyol es compromet a vendre als inversors espanyols el deute a convertir, amb un cert descompte que varia segons els casos. Per la seva part, l'administració deutora es compromet a comprar el deute adquirit pels inversors espanyols per un import, en moneda local, superior a la quantitat satisfeta a l'Estat espanyol. L'inversor espanyol, que obté un marge de benefici en l'operació, es compromet a invertir el total d'aquest darrer import en el país deutor.

Bàsicament, l'operació es realitza en tres fases: a la primera fase, l'inversor interessat en efectuar una inversió directa al país deutor ha d'obtenir el permís del govern deutor. Només si l'estat deutor aprova el projecte, l'inversor podrà passar a la segona fase. En aquesta, l'inversor espanyol compra el deute a l'Administració espanyola a un preu acordat. Aquest preu sol ser inferior al valor nominal del deute. D'aquesta manera, l'Estat espanyol cancel·la la part del deute no cobrada, quantitat que pot arribar a ser comptabilitzada com a condonació de deute (parcialment o total, segons els casos). Un cop l'inversor ha pagat a l'Administració espanyola, s'arriba a la tercera fase en què l'Estat espanyol anuncia a l'estat deutor que ja ha rebut el pagament. En aquest moment l'estat deutor ha de pagar a l'inversor espanyol, en moneda local, la part del deute acordada en la negociació. L'estat deutor fa el pagament en un compte corrent que l'inversor ha de tenir obert en aquell país. La quantitat que es paga és lleugerament superior a la que l'inversor ha pagat a l'Estat espanyol, però inferior al valor nominal del deute. Amb els recursos alliberats en moneda local l'inversor ha de dur a terme el projecte d'inversió al país deutor.

Semblaria que amb aquestes operacions totes tres parts en surten beneficiades. D'una banda, l'estat deutor s'allibera d'un deute que paga a un preu inferior del seu valor nominal. A més, el desemborsament el fa en moneda local, fet que no l'obliga a obtenir divises internacionals, que és com es fan aquests tipus de pagaments. D'altra banda, l'Estat espanyol cobra part d'un deute de dubtós cobrament, de manera anticipada, alhora que fomenta la internacionalització del capital privat del seu país. Per últim, l'inversor espanyol es beneficia de la diferència entre el que ha pagat a l'Administració espanyola i el que ha cobrat de l'administració deutora, podent així realitzar una inversió a menor cost.

Tanmateix, aquestes operacions financeres i comercials no contempen en cap moment el cost social que té per la població local que el seu estat desemborsi, el pagament d'aquest deute. El fet que els estats deutors acabin destinant els seus recursos a recomprar el deute a empreses privades estrangeres té un alt cost d'oportunitat per a les seves societats, ja que la manca de recursos públics fa que la població no vegi cobertes les seves necessitats bàsiques: seguretat alimentària, potabilització de les aigües, salut, habitatge, educació...

Amb la conversió per inversions privades no s'allibera al país endeutat del total del pagament del deute. El que es fa és reduir-li part de l'import del pagament a canvi que el pagui d'un sol cop, amb els problemes de liquidesa que això li pot originar. Aquests diners no van directament a la població, sinó a empreses estrangeres, amb la creença que seran aquestes les que, amb la seva activitat, beneficiaran a la població. Per tant, qui més es beneficia d'aquestes operacions són les empreses estrangeres que reben subvencions públiques per instal·lar-se al país. Qui més en surt perdent és la societat civil, ja que els seus estats deixen d'invertir en àmbits socials alhora que subvencionen la instal·lació d'empreses internacionals amb diners públics locals.

3. Conversions per inversions públiques

Per tal de poder compensar les mancances d'aquest instrument, la societat civil va proposar les conversions de deute condicionades a inversions públiques a través de la creació d'un fons públic que també pogués ser supervisat per la pròpia ciutadania.

En aquestes operacions l'estat creditor renuncia a cobrar una part del deute, a canvi que el país deutor creï un fons monetari. En aquest fons, l'estat deutor hi dipositarà, en moneda local, part o la totalitat (varia segons els casos) del deute cancel·lat, a mesura que es vagin complint els terminis de pagament. Aquest fons s'anomena *fons contravalor*.

Un comitè s'encarrega de supervisar que els recursos destinats al fons contravalor s'utilitzin de manera adequada pels projectes a desenvolupar. Aquest comitè en la majoria dels casos està cogestionat entre l'administració que deu i la que acredita, tot i que la societat civil ve exigint el poder-hi participar per tal d'aconseguir transparència, tant en la presa de decisions com en la gestió dels recursos que allí s'hi destinen. Aquests comitès es coneixen per *comitès bilaterals*.

L'esperit inicial d'aquestes operacions era el de condicionar la conversió per tal que l'estat deutor elaborés projectes en els que es pogués beneficiar el conjunt de la població i no només a un sector molt determinat, que és el que succeeix en el cas de les conversions per inversions privades. Tanmateix, en el cas espanyol aquests acords es signen amb la condició que els recursos que es destinen al fons contravalor impliquin la participació d'empreses i/o la importació al país deutor de béns i serveis espanyols. D'aquesta manera, aquests instruments es lliguen, un cop més, als interessos econòmics i comercials de l'Estat espanyol i no al benestar de les poblacions dels països endeutats. Així, els estats deutors es desenten de les seves obligacions i les traspassen als inversors espanyols, els quals, molt difícilment prioritzaran les demandes socials per damunt la voluntat d'incrementar els seus propis beneficis. De la mateixa manera, tampoc no desenvoluparan el teixit productiu local

Per aquest motiu, la bondat del Govern espanyol en la utilització d'aquesta eina està més que en dubte, ja que en la seva gènesi s'amaga la voluntat de privilegiar les empreses privades espanyoles i d'obrir els mercats dels països endeutats als inversors internacionals en base a la privatització de les empreses locals.

4. Importància

La conversió de deute per inversions és un instrument força utilitzat per part del Govern central en el seu intent d'internacionalitzar l'economia espanyola. La voluntat de l'actual Administració espanyola és clara en aquest sentit. Observant el que diu el *Plan de Internacionalización*, elaborat pel *Ministerio de Economía*, el Govern es proposa utilitzar aquest mecanisme financer per implantar empreses de capital espanyol fora les fronteres de l'Estat. És a dir, s'utilitza aquest mecanisme per internacionalitzar el capital espanyol arreu del món, enlloc de fer-lo servir per alleugerir realment el pes del deute extern dels països que més ho necessiten.

Opinió sobre la conversió de deute per inversions

1. La conversió de deute com a instrument per gestionar el deute extern

Els economistes neoliberals defensen que amb aquests mecanismes es pot ajudar a millorar l'economia d'ambdós països. D'una banda, la del país deutor, perquè veu alleugerit part del seu deute financer exterior. A més, d'aquesta manera atrau capital estranger, capital que s'invertirà al seu país. De la seva banda, l'economia del país creditor en pot sortir reforçada ja que, amb aquesta operació, aconseguirà que siguin les seves empreses les que duguin a terme les inversions que es realitzaran. Així, el país creditor va *conquerint* nous mercats dins el mercat global.

Tanmateix, des del punt de vista de la societat civil, la conversió de deute per inversions (ja siguin privades o públiques) no es considera com l'instrument més adequat per gestionar el deute perquè, almenys en el cas espanyol, està clarament destinat a afavorir l'ampliació de mercats de les empreses inversores que *juguen* en aquest tipus d'operacions. Cal dir que les empreses que s'instal·len en aquests països, mitjançant aquests o altres mecanismes, no cerquen en cap moment millorar les condicions de primera necessitat de la població, sinó que persegueixen el seu lucre. En efecte, el que realment volen els empresaris espanyols és augmentar el seu benefici, abaratint costos fiscals, laborals i ambientals.

En relació a la implantació d'empreses estrangeres en països empobrits hi ha algunes veritats que és important desmuntar. La primera és que les empreses estrangeres sempre generen riquesa al país on s'instal·len. Tanmateix, en la majoria dels casos, els contractes que s'estableixen no tenen cap clàusula que les obligui a reinvertir els beneficis obtinguts en el país deutor. Aquest fet els dóna llibertat per reenviar a l'empresa matriu (amb seu al país creditor) part o tota la quantitat del benefici produït al país deutor. També es dóna que moltes vegades no han de pagar els impostos al país deutor, ja que reben exempcions fiscals per tal de no veure's sotmeses a la doble imposició, la de l'estat deutor i la del creditor. La legislació tampoc no obliga les empreses a quedar-se al país quan la situació econòmica és dolenta o quan no obtenen els resultats esperats. Per tant, el fet que les empreses estrangeres s'instal·lin a tercers països no és cap garantia perquè els seus governs recaptin més ingressos, via impositiva, ni tampoc perquè la seva població se'n vegi beneficiada d'alguna manera.

D'altra banda, també existeix el mite que aquestes empreses creen llocs de treball al país deutor i, per tant, benestar immediat per les persones contractades. En aquest sentit és important no confondre el fet que s'ofereixin nous llocs de treball amb el que aquests estiguin ben remunerats ni que no existeixi explotació laboral. Precisament, una de les principals raons per la deslocalització d'aquestes empreses a països empobrits és el fet que en aquests no existeixen legislacions tan exigents com als països del Nord. A més, en el balanç de nous llocs de treball cal considerar quants d'aquests són realment nous i no reconversions d'altres llocs d'antigues empreses locals que han hagut de tancar perquè no han pogut competir amb l'empresa estrangera, ara instal·lada al seu país.

Per últim, és important denunciar un dels grans motius que empenyen al sector empresarial a produir en l'àmbit internacional: el fet que als països empobrits poden produir sense haver d'internalitzar els costos ambientals de la seva producció. En efecte, els costos ambientals que han d'assumir aquestes empreses al Nord les du a produir a altres parts del món on aquests costos no es tenen en compte en les legislacions nacionals. D'aquesta manera es socialitzen les pèrdues i es privatitzen els beneficis.

Aquestes polítiques ens mostren que la inversió estrangera es fa sempre i quan aquell que fa la inversió creu que té la certesa que obtindrà beneficis econòmics. Essent així, es pot afirmar que molt difícilment, les operacions de conversió de deute, lligades a interessos empresarials, contempen els costos econòmics, socials i ambientals per a la població local. Com tampoc no tenen en compte quins són els costos de *cessió de*

soberania que, per a la 'població endeutada', suposa desemborsar el pagament de part d'aquest deute a l'empresa estrangera per tal que pugui actuar en el seu país.

2. Per què es duen endavant aquests mecanismes?

Aquests mecanismes obeeixen a la lògica neoliberal que defensa que només el mercat (mitjançant l'empresa privada) podrà desenvolupar les economies dels pobles i repartir els recursos de manera eficient. Enfront aquesta lògica que, d'altra banda, ja ha demostrat el seu fracàs en els països de la Perifèria, caldria que s'establissin mecanismes reguladors que garantissin els interessos socials per damunt dels interessos empresarials.

En el cas espanyol aquesta lògica neoliberal d'inversió de deute queda recollida en el Pla d'Internacionalització del *Ministerio de Economía*, el qual considera el deute extern com un dels instruments prioritaris en la política de suport a la internacionalització de les empreses espanyoles.

En contrast a aquesta proposta neoliberal s'entèn que, tot i que no és ni la millor ni l'única proposta possible, aquest mecanisme de conversió de deute podria millorar molt si els governs de la Perifèria cogestionessin amb la seva societat civil organitzada els recursos alliberats de qualsevol conversió de deute, enlloc de prioritzar l'establiment d'empreses estrangeres als seus països. Aquest seria un pas necessari, que no suficient, perquè es poguessin desenvolupar projectes realment desitjats per les societats empobrides. En cap cas, però, s'hauria de continuar deixant aquesta funció als inversors estrangers, tal i com succeeix en l'actualitat, ja que aquests difícilment prioritzaran les demandes socials per damunt la voluntat d'incrementar els seus beneficis privats.

3. Conclusions

Davant la pregunta de si el Govern central està o no empenent algun tipus de política de gestió sobre el deute extern, tal i com se li ha exigint reiteradament des de la societat civil de l'Estat espanyol, es pot concloure que, tot i que s'estan desenvolupant noves polítiques, aquestes no són les més adequades per pal·liar els greus efectes socials que suposen, pels països endeutats, complir amb les obligacions del deute.

El fet que en els darrers anys la conversió per inversions privades s'hagi convertit en gairebé l'únic instrument de gestió de deute, demostra que el Govern central no prioritza l'eradicació de la pobresa dels països del sud en la seva política exterior. Priorització que tampoc no es té en compte en la política de cooperació espanyola. Cal tenir en compte que l'eradicació de la pobresa és un dels objectius prioritaris, tant de la Llei de Cooperació Internacional, de juliol de 1998, com del Pla Director de la Cooperació Espanyola 2000-2004. Ambdós, la Llei i el Pla, han estat elaborats i aprovats per governs del Partit Popular. Per tant, cal denunciar que, a l'inrevés del que se'ns diu, en la seva política internacional, un cop més, el Govern central està prioritzant els interessos de les empreses transnacionals espanyoles per damunt dels interessos socials, ja que en la gran majoria dels casos la conversió de deute està condicionada als interessos empresarials espanyols.

En absència d'una política més global i coherent amb els seus propis objectius, que tracti la gestió del deute des de l'ètica social i la voluntat política, el Govern central, mitjançant el *Ministerio de Economía*, arriba a acords particulars amb cadascun del països amb els que ha establert negociacions per convertir part del deute, en funció de com s'han desenvolupat d'altres negociacions. Negociacions que van relacionades amb l'obertura de mercats als productes i capitals espanyols, com són els Acords de Promoció i Protecció Recíproca d'Inversions (APPRI), eina molt utilitzada pel Govern espanyol en l'àmbit bilateral per protegir les seves inversions en front de tercers països. D'aquesta manera, l'Administració central utilitza el deute com una arma de negociació per aconseguir

imposar els criteris que més afavoreixen els interessos transnacionals espanyols en els països endeutats.

Mentre la gestió del deute extern es continui enfocant com un instrument per internacionalitzar l'economia espanyola i no per solucionar els greus problemes socials en els que viuen immersos les poblacions més empobrides, caldrà denunciar que l'actual política espanyola en quan a gestió de deute és errònia, ja que molt difícilment aconseguirà ajudar a eradicar la pobresa dels països endeutats.