

## LA CONVERSIÓN DE DEUDA POR INVERSIONES: UNA NUEVA HERRAMIENTA DE SUMISIÓN

*Este artículo se divide en dos apartados. En el primero, se hace un breve análisis en el que se explica qué es la conversión de deuda por inversiones, los tipos de conversiones que desarrolla el Gobierno central y la importancia que está tomando este instrumento para la Administración española. En la segunda parte, se expresa la opinión del autor sobre este mecanismo de gestión de la deuda externa.*

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

### Análisis de la conversión de deuda por inversiones

#### 1. ¿En qué consiste la conversión de deuda por inversiones?

La gran mayoría de las conversiones de deuda externa por inversiones se realizan entre dos estados soberanos, uno que es deudor y el otro que es acreedor. En estos casos, las operaciones de conversión de deuda son acuerdos bilaterales en los que, de un lado, el estado acreedor cancela parte de la deuda externa que le debe otro estado. A cambio, el estado deudor se compromete a utilizar los recursos liberados en proyectos que puedan ayudar al desarrollo económico y social del país. Es decir, las conversiones son cancelaciones de deuda condicionadas al hecho de que el estado deudor reinvierta los recursos liberados dentro su propio país. Sin embargo, muchas veces, las condiciones de cancelación imponen que sean las empresas del país acreedor las que desarrollen estas inversiones.

De conversiones de deuda por inversiones existen, principalmente, de dos tipos: las conversiones por inversiones privadas o por inversiones públicas. Es motivo de los próximos apartados explicar más ampliamente en qué consisten cada una de ellas. En el caso español, en ambos casos, los acuerdos se condicionan al hecho que sean las empresas españolas las que puedan llevar a cabo las operaciones de inversiones o de suministros de bienes y servicios al país deudor. Aun así, el Gobierno central prioriza claramente las conversiones por inversiones privadas a las de inversiones públicas.

En cambio, en otros países como Suiza, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania y los Estados Unidos se invita a participar a la sociedad civil organizada, en más o menos grado, en la ejecución de los proyectos a desarrollar<sup>1</sup>. De esta manera, la sociedad civil puede llegar a cogestionar con sus respectivas administraciones los recursos resultantes de estas operaciones financieras.

---

<sup>1</sup> Para más información ver: Tamarit, I. *Conversión de Deuda por Proyectos de Desarrollo. La experiencia española*. Cuadernos de cooperación nº 2. Intermón. Barcelona, 2000

## 2. Conversiones por inversiones privadas

En las operaciones de conversión de deuda por inversiones privadas realizadas por la Administración española intervienen tres actores: el gobierno deudor, el Gobierno español y un inversor, que, en la mayoría de los casos, se trata de una empresa privada española. El inversor también puede ser una persona física de nacionalidad española, así como una persona del país deudor residente en el Estado español.

El gobierno acreedor y el deudor son los que negocian cómo deberá ser el programa de conversión. Así, en estas negociaciones ambos gobiernos definen el total de deuda susceptible a ser convertida, los tipos de descuento aplicado, los términos de la operación, los sectores en los que será posible invertir y quién gestionará la conversión.

En una operación de este tipo, los gobiernos firman un acuerdo en el que el Estado español se compromete a vender a los inversores españoles la deuda a convertir, con un cierto descuento, que varía según los casos. De su parte, la administración deudora se compromete a comprar la deuda adquirida por los inversores españoles por un importe, en moneda local, superior a la cantidad satisfecha al Estado español. El inversor español, que obtiene un margen de beneficio en la operación, se compromete a invertir el total de este último importe en el país deudor.

Básicamente, la operación se realiza en tres fases: en la primera fase, el inversor interesado en efectuar una inversión directa en el país deudor debe obtener el permiso del gobierno deudor. Sólo si el estado deudor aprueba el proyecto, el inversor podrá pasar a la segunda fase. En ésta, el inversor español compra la deuda a la Administración española a un precio acordado. Este precio suele ser inferior al valor nominal de la deuda. De esta manera, el Estado español cancela la parte de la deuda no cobrada, cantidad que puede llegar a ser contabilizada como condonación de deuda (parcial o totalmente, según los casos). Una vez el inversor ha pagado a la Administración española, se llega a la tercera fase en la que el Estado español anuncia al estado deudor que ya ha recibido el pago. En este momento el estado deudor debe pagar al inversor español, en moneda local, la parte de la deuda acordada en la negociación. El estado deudor realiza el pago en una cuenta corriente que el inversor debe tener abierta en aquel país. La cantidad que se paga es ligeramente superior a la que el inversor ha pagado al Estado español, pero inferior al valor nominal de la deuda. Con los recursos liberados en moneda local el inversor debe llevar cabo el proyecto de inversión en el país deudor.

Parecería que con estas operaciones las tres partes salen beneficiadas. De un lado, el estado deudor se libera de una deuda que paga a un precio inferior al de su valor nominal. Además, el desembolso lo realiza en moneda local, hecho que no lo obliga a obtener divisas internacionales, que es como se suelen desarrollar este tipo de pagos. De otro lado, el Estado español cobra parte de una deuda de dudoso cobro, de manera anticipada, a la vez que fomenta la internacionalización del capital privado de su país. Por último, el inversor español se beneficia de la diferencia entre lo que ha pagado a la Administración española y lo que ha cobrado de la administración deudora, pudiendo así realizar una inversión a menor coste.

Sin embargo, estas operaciones financieras y comerciales no contemplan en ningún momento el coste social que representa, para la población local, que su estado desembolse el pago de esta deuda. El hecho de que los estados deudores acaben destinando sus recursos a recomprar la deuda a empresas privadas extranjeras tiene un alto coste de oportunidad para sus sociedades, ya que la falta de recursos públicos hace que la población no vea cubiertas sus necesidades básicas: seguridad alimentaria, potabilización de las aguas, salud, vivienda, educación...

Con la conversión por inversiones privadas no se libera al país endeudado del total del pago de la deuda. Lo que se hace es reducirle parte del importe del pago a cambio de que lo pague de una sola vez, con los problemas de liquidez que esto le puede originar. Este dinero no va directamente a la población, sino a empresas extranjeras, con la creencia de que serán éstas las que, con su actividad, beneficiarán a la población. Por tanto, quien más se beneficia de estas operaciones son las empresas extranjeras que reciben subvenciones públicas para instalarse en el país. Quien más pierde es la sociedad civil, ya que sus estados dejan de invertir en ámbitos sociales, a la vez que subvencionan la instalación de empresas internacionales con dinero público local.

### **3. Conversiones por inversiones públicas**

Para poder compensar las deficiencias de aquél instrumento, la sociedad civil propuso las conversiones de deuda condicionadas a inversiones públicas, a través de la creación de un fondo público que también pudiera ser supervisado por la ciudadanía.

En estas operaciones el estado acreedor renuncia a cobrar una parte de la deuda, a cambio de que el país deudor cree un fondo monetario. En este fondo, el estado deudor depositará, en moneda local, parte o la totalidad (varía según los casos) de la deuda cancelada, a medida que se vayan cumpliendo los términos de pago. Este fondo se llama *fondo contravalor*.

Un comité se encarga de supervisar que los recursos destinados al fondo contravalor se utilicen de manera adecuada para los proyectos a desarrollar. Este comité, en la mayoría de los casos está cogestionado entre la administración que debe y la que acredita, aunque la sociedad civil viene exigiendo poder participar en él, con el fin de conseguir transparencia, tanto en la toma de decisiones como en la gestión de los recursos que allí se destinan. Estos comités se conocen como *comités bilaterales*.

El espíritu inicial de estas operaciones era el de condicionar la conversión para que el estado deudor elaborase proyectos en los que se pudiera beneficiar al conjunto de la población y no sólo a un sector muy determinado, que es lo que sucede en el caso de las conversiones por inversiones privadas. Sin embargo, en el caso español estos acuerdos se firman con la condición de que los recursos que se destinan al fondo contravalor impliquen la participación de empresas españolas y/o la importación en el país deudor de bienes y servicios españoles. De esta manera, estos instrumentos se ligan, una vez más, a los intereses económicos y comerciales del Estado español y no al bienestar de las poblaciones de los países endeudados. Así, los estados deudores se desentienden de sus obligaciones y las traspasan a los inversores españoles, los que, muy difícilmente priorizarán las demandas sociales por encima de la voluntad de incrementar sus propios beneficios. De la misma manera, tampoco no desarrollarán el tejido productivo local.

Por este motivo, la bondad del Gobierno español en la utilización de esta herramienta está más que en duda, ya que en su génesis se esconde la voluntad de privilegiar las empresas privadas españolas y de abrir los mercados de los países endeudados a los inversores internacionales, a costa de la privatización de las empresas locales.

### **4. Importancia**

La conversión de deuda por inversiones es un instrumento bastante utilizado por parte del Gobierno central en su intento de internacionalizar la economía española. La voluntad de la actual Administración española es clara en este sentido. Observando lo que dice el Plan de Internacionalización, elaborado por el Ministerio de Economía, el Gobierno se propone utilizar este mecanismo financiero para implantar empresas de capital español fuera las fronteras del Estado. Es decir, se utiliza este mecanismo para internacionalizar el capital español en todo el mundo, en lugar de hacerlo servir para aliviar realmente el peso de la deuda externa de los países que más lo necesitan.

## Opinión sobre la conversión de deuda por inversiones

### 1. La conversión de deuda como un instrumento para gestionar la deuda externa

Los economistas neoliberales defienden que con estos instrumentos se puede ayudar a mejorar la economía de ambos países. De un lado, la del país deudor, porque ve aliviada parte de su deuda financiera exterior. Además, de esta manera atrae capital extranjero, capital que se invertirá en su país. De otro lado, la economía del país acreedor puede salir reforzada ya que, con esta operación, consigue que sean *sus* empresas las que lleven a cabo las inversiones que se realizarán. Así, el país acreedor va *conquistando* nuevos mercados dentro del mercado global.

Sin embargo, desde el punto de vista de la sociedad civil, la conversión de deuda por inversiones (ya sean privadas o públicas) no se considera como el instrumento más adecuado para gestionar la deuda porque, al menos en el caso español, está claramente destinado a favorecer la ampliación de mercados de las empresas inversoras que *juegan* a este tipo de operaciones. Es preciso decir que las empresas que se instalan en estos países, mediante éstos u otros mecanismos, no buscan en ningún momento mejorar las condiciones de primera necesidad de la población, sino que persiguen su lucro. En efecto, lo que realmente desean los empresarios españoles es aumentar su beneficio, reduciendo los costos fiscales, laborales y ambientales.

En relación a la implantación de empresas extranjeras en países empobrecidos hay algunas verdades que es importante desmontar. La primera es que las empresas extranjeras siempre generan riqueza en el país donde se instalan. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los contratos que se establecen no tienen ninguna cláusula que las obligue a reinvertir los beneficios obtenidos en el país deudor. Este hecho les da libertad para reenviar a la empresa matriz (con sede en el país acreedor) parte o toda la cantidad del beneficio producido en el país deudor. También muchas veces se da que estas empresas no tienen que pagar los impuestos en el país deudor, ya que reciben exenciones fiscales para no verse sometidas a la doble imposición, la del estado deudor y la del acreedor. La legislación tampoco obliga a las empresas a quedarse en el país cuando la situación económica es mala o cuando no obtienen los resultados esperados. Por tanto, el hecho de que las empresas extranjeras se instalen en terceros países no es ninguna garantía para que sus gobiernos recapten más ingresos, vía impositiva, ni tampoco para que su población se vea beneficiada de alguna manera.

Por otro lado, también existe el mito de que estas empresas creen lugares de trabajo en el país deudor y, por tanto, bienestar inmediato para las personas contratadas. En este sentido es importante no confundir el hecho de que se ofrezcan nuevos sitios de trabajo con el hecho de que éstos estén bien remunerados, ni que no exista explotación laboral. Precisamente, una de las principales razones para la deslocalización de estas empresas a países empobrecidos es el hecho de que en éstos no existen legislaciones tan exigentes como en los países del Norte. Además, en el balance de nuevos sitios de trabajo es necesario considerar cuántos de éstos son realmente nuevos y no reconversiones de otros de antiguas empresas locales que han tenido que cerrar porque no han podido competir con la empresa extranjera, ahora instalada en su país.

Por último, es importante denunciar uno de los grandes motivos que empujan al sector empresarial a producir en el ámbito internacional: el hecho de que pueden producir en los países empobrecidos sin tener que internalizar los costes ambientales de su producción. En efecto, los costes ambientales que deben asumir estas empresas en el Norte las lleva a producir en otras partes del mundo donde estos costes no se tienen en cuenta en las legislaciones nacionales. De esta manera, se socializan las pérdidas y se privatizan los beneficios.

Estas políticas nos muestran que la inversión extranjera se lleva a cabo siempre que aquel que realiza la inversión cree que tiene la certeza de que obtendrá beneficios económicos. Siendo así, se puede afirmar que, muy difícilmente, las operaciones de conversión de deuda ligadas a intereses empresariales, contemplan los costes económicos, sociales y ambientales para la población local. Como tampoco no tienen en cuenta cuáles son los costes de *cesión de soberanía* que, para la 'población endeudada', supone desembolsar el pago de parte de esta deuda a la empresa extranjera para que pueda actuar en su país.

## **2. ¿Por qué se llevan a cabo estos mecanismos?**

Estos mecanismos obedecen a la lógica neoliberal que defiende que sólo el mercado (mediante la empresa privada) podrá desarrollar las economías de los pueblos y repartir los recursos de manera eficiente. Frente a esta lógica que, por otro lado, ya ha demostrado su fracaso en los países de la Periferia, haría falta que se estableciesen mecanismos reguladores que garantizaran los intereses sociales por encima de los intereses empresariales.

En el caso español esta lógica neoliberal de inversión de deuda queda recogida en el Plan de Internacionalización del Ministerio de Economía, el cual considera la deuda externa como uno de los instrumentos prioritarios en la política de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas.

En contraste a esta propuesta neoliberal se entiende que, aunque no es ni la mejor ni la única propuesta posible, este mecanismo de conversión de deuda podría mejorar mucho si los gobiernos de la Periferia cogestionasen con su sociedad civil organizada los recursos liberados de cualquier conversión de deuda, en lugar de priorizar el establecimiento de empresas extranjeras en sus países. Este sería un paso necesario, que no suficiente, para que se pudieran desarrollar proyectos realmente deseados por las sociedades empobrecidas. Sin embargo, en ningún caso, se debería continuar dejando esta función a los inversores extranjeros, tal y como sucede en la actualidad, ya que éstos difícilmente priorizarán las demandas sociales por encima la voluntad de incrementar sus beneficios privados.

## **3. Conclusiones**

Ante la pregunta de si el Gobierno central está o no emprendiendo algún tipo de política de gestión sobre la deuda externa, tal y como se le ha exigido reiteradamente desde la sociedad civil del Estado español, se puede concluir que, aunque se están desarrollando nuevas políticas, éstas no son las más adecuadas para paliar los graves efectos sociales que suponen, para los países endeudados, cumplir con las obligaciones de la deuda.

El hecho de que en los últimos años la conversión por inversiones privadas se haya convertido en casi el único instrumento de gestión de deuda, demuestra que el Gobierno central no prioriza la erradicación de la pobreza de los países del Sur en su política exterior. Priorización que tampoco se tiene en cuenta en la política de cooperación española. Es necesario tener en cuenta que la erradicación de la pobreza es uno de los objetivos prioritarios, tanto de la Ley de Cooperación Internacional, de julio de 1998, como del Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004. Ambos, la Ley y el Plan, han sido elaborados y aprobados bajo los gobiernos del Partido Popular. Por tanto, es necesario denunciar que, al revés de lo que se nos dice, en su política internacional, una vez más, el Gobierno central está priorizando los intereses de las empresas transnacionales españolas por encima de los intereses sociales, ya que en la gran mayoría de los casos la conversión de deuda está condicionada a los intereses empresariales españoles.

En ausencia de una política más global y coherente con sus propios objetivos, que trate la gestión de la deuda desde la ética social y la voluntad política, el Gobierno central,

mediante el Ministerio de Economía, llega a acuerdos particulares con cada uno de los países con los que ha establecido negociaciones para convertir parte de la deuda, en función de cómo se han desarrollado otras negociaciones. Negociaciones que van relacionadas con la apertura de mercados a los productos y capitales españoles, como son los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), herramienta ésta muy utilizada por el Gobierno español en el ámbito bilateral para proteger *sus* inversiones frente a terceros países. De esta manera, la Administración central utiliza la deuda como un *arma* de negociación para conseguir imponer los criterios que más favorecen los intereses transnacionales españoles en los países endeudados.

Mientras la gestión de la deuda externa se continúe enfocando como un instrumento para internacionalizar la economía española y no para solucionar los graves problemas sociales en los que viven inmersas las poblaciones más empobrecidas, hará falta denunciar que la actual política española, en cuanto a gestión de deuda es errónea, ya que muy difícilmente conseguirá ayudar a erradicar la pobreza de los países endeudados.