

C U A D R O 1

PRINCIPALES INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA DE LA URSS EN 1985-1991 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total ¹	28.3	30.7	38.3	42.2	53.8	59.4	67.2
<i>A mediano y largo plazos</i>	21.4	23.3	29.7	31.0	35.6	47.6	54.4
Por créditos financieros (no enlazados)	5.3	5.9	9.7	13.4	15.1	19.0	20.4
Por obligaciones	—	—	—	0.3	1.4	1.8	1.8
Por créditos bancarios (enlazados)	9.9	11.2	12.1	10.9	13.3	17.0	24.2
Por créditos comerciales	6.2	6.2	7.9	6.4	5.8	7.8	6.0
Sin respaldo del Vnesheconombanc	—	—	—	—	—	2.0	2.0
<i>A corto plazo</i>	6.9	7.4	8.6	11.2	18.2	11.8	12.8
Volumen no pagado de crédito a corto plazo	—	—	—	—	0.5	4.5	5.0
Volumen total de la deuda a corto plazo (%)	24.4	24.1	22.5	26.5	33.8	19.9	19.0
Relación de la deuda y el PIB (%) ²	3.0	2.8	3.0	3.0	3.7	3.2	2.2
Coefficiente del servicio real de la deuda (%) ³	20.0	29.1	28.1	25.1	25.3	56.5	43.8

1. Sin incluir a los países ex miembros del CAME. 2. La relación se basa en el tipo de cambio del rublo con el dólar (0.6 rublos= 1 dólar de Estados Unidos). Esto eleva significativamente el indicador del PIB, expresado en dólares. En 1991 esta relación, con base en sus datos sobre la equivalencia del dólar, fue de 9% del PIB. 3. Relación de los pagos de las obligaciones de la deuda externa con el valor de las exportaciones en divisa convertible.

Fuente: Centro Parlamentario de la Federación Rusa, *Deuda externa de Rusia y los problemas de su manejo*, Moscú, 1993, p. 4. Estos datos difieren de los publicados por el FMI.

co deterioro. Por un lado, ante los requerimientos de mercancías para consumo interno y la presión del déficit presupuestario del país, se tuvo que recurrir a recursos crediticios apelando a la experiencia mundial del endeudamiento externo como estrategia de desarrollo. Por otro lado, a los acreedores oficiales y comerciales de Occidente les atrajo la perspectiva de apertura del mercado soviético y se apresuraron a otorgar préstamos "pro perestroika" para fortalecer sus posiciones, con la esperanza de cobrar a su debido tiempo.

Para financiar la balanza de pagos se acudió a los empréstitos a corto y mediano plazos. El prestigio crediticio de la URSS aún era alto, a pesar de los ya visibles y crecientes fenómenos negativos en la dinámica y estructura de la deuda externa. Como se aprecia en el cuadro 1 ésta aumentó casi 2.4 veces en el período 1985-1991, en tanto que la de corto plazo comenzó a incrementarse a partir de 1989.

El coeficiente del servicio de la deuda externa superó al máximo determinado de 25%. En 1986 éste, en porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios, representaba 27.7 y en 1990 llegó a 33.⁴ Las reservas de oro y divisas disminuyeron poco a poco, por lo que a principios de los años noventa el problema de liquidez adquirió visos de crisis crónica.

Las tendencias negativas se agudizaron al eliminarse los monopolios estatales de comercio exterior. Miles de empresas apro-

vecharon el derecho a operar en los mercados foráneos y solicitaron o aceptaron préstamos sin el aval del Estado. La descentralización de la dirección y el control de la actividad de las empresas estatales estuvo acompañada de endeudamiento a corto plazo y del incremento de las importaciones totales. Este proceso se desarrolló con mayor dinamismo en 1989.

El problema de insolvencia llegó al límite a principios de los noventa. El compromiso de pago anual para 1990-1992 ascendía a más de 20 000 millones de dólares (equivalente, en 1990, a 70% de los ingresos por exportaciones).⁵ Sin embargo, el servicio real de la deuda externa, estatal y privada, fue 4 500 millones de dólares menor que lo previsto. Así, y a pesar de que la banca comercial se negaba a posponer sus exigencias, bajó el nivel de riesgo hasta 12 000 millones de dólares, de los cuales 10 000 millones eran deuda a corto plazo.⁶ Mientras tanto, la Unión Soviética realizó una creciente y masiva venta de oro y metales preciosos.

De los préstamos recibidos en 1990, la URSS destinó entre 75 y 80 por ciento al refinanciamiento de la deuda existente y no a la importación de mercancías. Al mismo tiempo, buena parte de las cuentas en divisas en los bancos extranjeros, que en 1985 representaban de 10 000 a 15 000 millones de dólares,⁷ se agotaron. A partir de ese período, el financiamiento externo se dirigió primordialmente al pago de los créditos contratados con

5. *Izvestia*, 29 de julio de 1991.

6. *Ibidem*.

7. *Ibidem*.

4. "La situación de la economía soviética", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 28, núm. 1, Washington, 1991.

anterioridad y sólo una parte insignificante se destinó a la compra de productos indispensables (alimentos, medicinas y materias primas).

Al desintegrarse el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) a mediados de 1991, la URSS debió regular la balanza de pagos con los exmiembros de esa organización y coordinar los principios con que en el futuro se regiría la formación de precios del comercio exterior.

Al 1 de abril de 1992 la deuda de la URSS con los gobiernos europeos ascendía a 33 700 millones de dólares.⁸ Hacia finales del mismo año, sus relaciones de pago con los países y bancos acreedores traspasaron el Rubicón y la Unión Soviética dejó de existir. Entonces se inició el proceso para definir la distribución de la deuda "heredada" por la extinta URSS y crear un mecanismo de ajuste de cuentas con los acreedores, asuntos que aún no se logran resolver.

El monto de la deuda bruta al 1 de enero de 1992 se valoraba en 65 100 millones de dólares,⁹ con lo que la URSS ingresó en la lista de los mayores países deudores del Tercer Mundo,¹⁰ el quinto, después de Brasil, México, Indonesia y la India.

Al disminuir las exportaciones, los depósitos al Fondo de Divisas sólo alcanzaron para cubrir los intereses de la deuda, garantizar los pagos anticipados de los nuevos créditos, los pagos en efectivo incondicionales de ciertas operaciones no comerciales y los servicios.

En su último año de existencia, la Unión Soviética continuó vendiendo oro y reservas para realizar las importaciones urgentes. A finales de 1991 los círculos financieros mundiales recibieron con sorpresa la noticia de que las reservas áureas de la URSS ascendían a sólo 240 toneladas, cuando la CIA había calculado que oscilaban entre 2 000 y 3 000 toneladas.¹¹

Como consecuencia de la insolvencia del país, en diciembre de 1991 se declaró la quiebra del Vneshecombanc. El reflujo de los depósitos y la utilización de los depósitos en divisas de los clientes del banco para sostener los pagos de la deuda externa, obligaron al Vneshecombanc a congelar las cuentas en divisas de las personas físicas y morales.

Los incumplimientos en los pagos del total y en el plazo de las obligaciones por préstamos y créditos no se hicieron esperar. Tampoco la disminución del potencial exportador y de las reservas de oro y divisas. La Unión Soviética había perdido el

prestigio de deudor de primera clase que ostentara durante prácticamente toda su historia. En el otoño de 1991 ocupó el antepenúltimo lugar en la lista de los 130 países deudores.

El acuerdo sucesorio

Al acentuarse el proceso que llevó a la desintegración de la URSS, Rusia asumió el control real de la deuda externa. El 28 de octubre de 1991 los representantes del Grupo de los Siete, los acreedores extranjeros y los sucesores firmaron un memorándum en el cual se establece que las repúblicas soberanas serán responsables solidarias de la deuda que la URSS tenía hasta su desintegración. Conforme a este principio la insolvencia de cualquier república se consideraría asunto interno de la URSS. El mandato para enfrentar el servicio de la deuda externa fue confirmado por el Vneshecombanc y los sucesores.¹² El documento fue firmado por 12 de las 15 repúblicas (se abstuvieron las del Báltico y Georgia).

Como siguiente paso, las repúblicas debieron resolver las cuestiones técnicas relacionadas con su participación individual en la deuda externa total de la URSS, la cuota y el orden en que se realizarían los pagos. Se fijó el monto total de cada una de las partes firmantes mediante un índice agregado que consideraba la participación de la república en la renta nacional y en la población.¹³ Con algunas modificaciones, el indicador también permitió determinar la distribución de los activos de la URSS, el financiamiento de las fuerzas armadas y las tropas guardafronteras (véase el cuadro 2).

Las contradicciones entre las repúblicas llegaron al extremo durante las negociaciones para definir las cuotas. En el tratado sobre la sucesión de la deuda estatal externa y sobre los activos de la URSS (4 de diciembre de 1991), se ratificó el principio de responsabilidad solidaria, pero sólo fue firmado por ocho repúblicas, absteniéndose las dos bálticas, Ucrania, Azerbaiyán, Uzbekistán y Georgia.

Ucrania, sin embargo, no eludió el pago que le correspondía en la deuda total. Insistió en que se legalizara parte de la misma para cubrirla de manera independiente. Esta posición se explica porque Ucrania no tiene la información suficiente sobre el valor de las propiedades de la otrora URSS y de sus activos en bancos del exterior.¹⁴

12. *Izvestia*, 29 de octubre de 1991.

13. Inicialmente se tomaría en cuenta el peso de las repúblicas en las exportaciones e importaciones federales, pero ello dificultaba la suma final que pretendían determinar.

14. Ucrania tiene gran interés en las minas de bauxita de Guinea, en África, pues son parte de los activos industriales de la URSS en el exterior. Toda la industria del aluminio ucraniana se dedica sólo a la extracción de materia prima. También tiene gran importancia para este país la compañía naviera del Danubio y su infraestructura.

8. *Rossiyskaya Gazeta*, 3 de julio de 1992.

9. Según otras fuentes, particularmente el Banco Mundial, 67 200 millones de dólares, suma que no incluye intereses impagados y la deuda de la URSS en divisas no convertibles. *Ekonomika I Zhizn*, núm. 52, 1991.

10. *Delovoi Mir*, 13 de enero de 1993.

11. *Nezavisimaya Gazeta*, 22 de noviembre de 1992.

C U A D R O 2

URSS: PARTICIPACIÓN DE LAS REPÚBLICAS EN LA RESPONSABILIDAD SOBRE LA DEUDA (PORCENTAJES)

Azerbaiyán	1.64
Armenia	0.86
Bielorrusia	4.13
Kazajstán	3.86
Kirguizistán	0.95
Moldavia	1.29
Federación Rusa	61.34
Tadzhikistán	0.82
Turkmenistán	0.70
Uzbekistán	3.27
Ucrania	16.37
Total	95.23 ^a

a. En conjunto, a Georgia, Letonia, Lituania y Estonia les corresponde 4.77 por ciento.

Fuente: *Economicheskaya Gazeta*, núm. 29, 1992 p. 1.

Aunque los acreedores del Club de París y el Grupo de los Siete consideraban que era más fácil cobrarle a un solo país que a 15, mediaron entre Rusia y Ucrania para evitar el rompimiento total. Así, en diciembre de 1991 se creó el Consejo Interestatal Rusia-Ucrania con el fin de mantener el pago de la deuda externa de la ahora desmembrada URSS. Se reafirmó el estatuto del Vneshecombank, al que se responsabilizó de su administración.

En marzo de 1992, durante la reunión del Consejo de dirigentes de los gobiernos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Ucrania expresó el deseo de unirse a las negociaciones del Acuerdo de Responsabilidad Solidaria para el pago de la deuda externa de la otrora URSS. Ello por la clara frialdad con que se le trató en el mercado internacional de capitales por negarse a participar en el acuerdo colectivo. Las relaciones entre Rusia y Ucrania han sido conflictivas respecto a los compromisos y definen el curso de las negociaciones con los acreedores extranjeros.

Estructura de la deuda externa rusa

De la deuda total de Rusia, 39 000 millones de dólares correspondían a obligaciones del Estado, o que éste había garantizado, y 26 000 millones a acreedores privados. Según el Banco Mundial, en 1992 debían destinarse 22 650 millones de dólares únicamente por concepto del servicio de la deuda (18 770 millones por amortizaciones y 3 880 por intereses). Se calcula que esa suma ascendería a 14 250 millones en 1993, 12 170 en 1994, y alrededor de 10 410 millones de dólares en 1995.¹⁵

15. *Delovoi Mir*, 13 de enero de 1993.

Alemania encabeza la lista de países acreedores, con cerca de 22 000 millones de dólares, la mitad de los cuales está garantizada por el Estado alemán. Le siguen Francia, con 7 000 millones de dólares, Japón (6 000) y los 4 000 restantes corresponden a Italia y el Reino Unido.¹⁶ La entrega de recursos financieros a la Unión Soviética se legalizó mediante 360 acuerdos crediticios.¹⁷ Tal es el monto y la estructura de las obligaciones de la deuda externa que quedaron como herencia de la otrora Unión Soviética.

En la última etapa de su existencia, el gobierno federal de la URSS careció de una estrategia para el manejo de su deuda externa. Como reacción táctica, en noviembre de 1990 se creó un fondo federal para el pago del débito externo, que se integraría con las divisas que los exportadores estaban obligados a vender al Estado. La medida no tuvo los resultados esperados; al contrario, los capitales comenzaron a fugarse y el comercio exterior de la URSS se redujo 38% en 1991, incluyendo una disminución de 28.4% en las exportaciones y de 46.2% en las importaciones.¹⁸

La firma del Acuerdo de Sucesión

Con la firma del Acuerdo de Sucesión sobre la Deuda Externa, el Club de París pudo cambiar el carácter de las relaciones con los deudores de la otrora URSS. El Club otorgó créditos frescos y revisó los plazos de los compromisos atrasados. Los clubes de París y Londres concedieron prórroga a los pagos del principal, trimestralmente, a partir de diciembre de 1991 hasta abril de 1992. A pesar de estas facilidades los gobiernos de las repúblicas no pudieron cubrir los intereses acordados. En 1992 Rusia sólo pagó cerca de 1 500 millones de dólares, cuando el servicio de la deuda externa total era de unos 8 000 millones de dólares. Las otras repúblicas prácticamente no hicieron pagos.¹⁹

A finales de 1992, antes de formalizar un nuevo plazo para el pago de su deuda total, Rusia anunció que asumiría toda la responsabilidad ante los acreedores y que buscaría acuerdos individuales con otras repúblicas, como Bielorrusia, Turkmenistán, Kirguizistán y Uzbekistán. Así, en los acuerdos bilaterales suscritos se introdujo una variante cero, con la que se pretende traspasar a Rusia toda la deuda de la segunda parte de las negociaciones; al mismo tiempo, ésta adquiriría el pleno derecho sobre todos los activos y propiedades en el exterior de la otrora Unión Soviética.

Todos los miembros de la CEI estuvieron de acuerdo con la fórmula para resolver el problema con la variante cero, excepto

16. *Rossiyskaya Gazeta*, 21 de enero de 1992

17. *Izvestia*, 7 de noviembre de 1991.

18. La participación de Rusia en las exportaciones de la URSS era de 80% y en las importaciones de 59.3%. *Rossiyskaya Gazeta*, 22 de noviembre de 1992.

19. *Economicheskaya Gazeta*, núm. 42, 1992, p. 11.

Ucrania, que insistía en pagar su deuda y conservar la parte proporcional que le correspondiera de los activos y propiedades de la URSS en el extranjero.

Aunque el 28 de diciembre de 1992 Ucrania firmó el acuerdo de variante cero, tres días después lo denunció (1 de enero de 1993), para exigir información completa sobre los activos externos de la extinta URSS. El día 16 Rusia y Ucrania firmaron un protocolo para pagar la deuda por separado, lo que no agradó a los acreedores. Aun estando del lado de Rusia en el litigio con Ucrania, con su firme posición el Club de París contribuyó a que en mayo de 1993 estos países se pusieran de acuerdo por segunda vez en la variante cero.

Un intento de renegociación

Rusia necesitaba concentrar la responsabilidad sobre la deuda externa para proseguir las negociaciones que le permitieran reorganizarla y aplazar a 1995 los principales pagos de 1992. También quiso consolidar la deuda externa de la Unión para convertir estas obligaciones en mecanismos operables en el mercado financiero.

A finales de 1991 y comienzos de 1992 se instituyeron en Rusia los órganos federales que administrarían la deuda externa. El Vneshecombanc quedó bajo la jurisdicción de Rusia. Se firmó la reserva republicana de divisas de la Federación Rusa para acumular divisas para servir la deuda, estabilizar el tipo de cambio del rublo y garantizar el abasto de mercancías de primera necesidad. El Consejo Económico de Divisas maneja sus medios por medio del Vneshecombanc de la Federación Rusa.

El ingreso de Rusia al FMI, desde el 2 de abril de 1992, influyó en su política económica. "El Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un acuerdo de derecho de giro [...] a favor de Rusia por un monto máximo de 719 millones de DEG (1 040 millones de dólares). El acuerdo dura cinco meses y el programa que respalda constituye la primera etapa de un proceso de colaboración escalonada entre Rusia y el FMI."²⁰ Si bien la política del Fondo se orienta a regular la balanza de pagos de los países miembros, uno de sus principales objetivos es contribuir a que se normalicen las obligaciones de pago de los países miembros mediante el saneamiento crediticio y financiero de sus economías. Al afiliarse al FMI y tomar sus préstamos, Rusia se obliga a realizar una reforma económica radical.²¹

Las obligaciones deudoras de la extinta URSS comprometen a Rusia por más de 65 000 millones de dólares. La cifra consoli-

dada de pagos por servicio de la deuda total, entre diciembre de 1991 y todo 1992, debió acercarse a los 21 000 millones de dólares. Luego de las negociaciones con los clubes de París y Londres, Rusia logró aplazar semestralmente pagos por unos 11 000 millones de dólares,²² correspondientes a los préstamos a mediano y largo plazos otorgados hasta el 1 de enero de 1991.

Así, el monto de los pagos acordados para 1992 disminuyó hasta 10 000 millones de dólares. En el segundo semestre del mismo año Rusia retrasó por unos cuantos meses los pagos correspondientes a los débitos de corto plazo (800 millones de dólares).

Pese a tales ventajas, en 1992 Rusia sólo pudo pagar, como se dijo, 1 500 millones de dólares. Al mismo tiempo pagó sus importaciones de bienes indispensables, con créditos por 14 000 millones de dólares.²³ Así, a principios de 1993 la deuda externa de Rusia llegó a una cifra que osciló entre 80 000 y 85 000 millones de dólares.²⁴ De ese total, 38 000 millones de dólares corresponden a los miembros del Club de París y 20 000 millones a los bancos comerciales reunidos en el Club de Londres. Entonces, la deuda oficial total de Rusia fue de 58 000 millones de dólares y los préstamos de empresas privadas no respaldados por garantías estatales oscilan entre 22 000 y 27 000 millones de dólares.

Como responsable de todos los activos y pasivos en el exterior de la antigua URSS, Rusia tendría que pagar en 1993, sólo al Club de París, 17 000 millones de dólares del principal de la deuda externa total.²⁵ En tales condiciones, el principal, objeto de la discusión con el Club, se ha definido como la suma anual máxima de pagos, acorde con las posibilidades reales de Rusia.

Hasta hace poco París hacía hincapié en las condiciones de la recalendarización para que Rusia pagase durante 1993 entre 5 000 y 6 000 millones de dólares. Ésta insistía en que la suma no debía superar 3 500 millones de dólares, determinados por el Estado conforme a los pronósticos sobre la balanza de pagos. La de cuenta corriente tuvo en 1992 un saldo positivo de 3 000 millones de dólares. Ese año las aportaciones a la Reserva Republicana de Divisas disminuyeron a la cuarta parte, con respecto a 1991, cuando ascendieron a 38 000 millones de dó-

22. Esta suma se integra así: 3 200 millones de dólares por la prolongación trimestral y reafirmada de pagos en su mayor parte originados por créditos a mediano y largo plazo, otorgados por los países del Club de París a la Unión Soviética hasta el 1 de enero de 1992; 3 200 millones de dólares, igualmente por el Club de Londres y 4 600 millones otorgados en diciembre de 1991 por el Club de París, como los mil millones prestados bajo fianza de la reserva de oro de la entonces URSS. *BKO*, núm. 5, 1992, p. 125; *Izvestia*, 26 de marzo de 1992.

23. *Dielovoi Mir*, 15 de marzo de 1993.

24. *Dielovoi Mir*, 17 de abril de 1993.

25. *Ibidem*.

20. FMI, "El FMI aprueba un crédito de 1 000 millones de dólares para Rusia", *Boletín del FMI*, Washington, 24 de agosto de 1992, p. 257.

21. FMI, "Ingreso en el FMI y el BIRF de los estados de la antigua URSS", *Boletín del FMI*, Washington, 18 de mayo de 1992.

lares.²⁶ La aportación anual de 1993 se calcula entre 500 y 800 millones de dólares mensuales. Al servicio de la deuda externa no se destina más de 35% de los recursos de la Reserva, pues el resto es para cubrir las importaciones centralizadas, que según los cálculos anuales representarán de 2 100 a 3 500 millones de dólares. Si se desembolsara una suma superior por servicio de la deuda, habría que aumentar el número de emisiones crediticias, lo que afectaría el programa de estabilización del gobierno.²⁷

En abril de 1993 terminó la siguiente ronda de negociaciones con el Club de París, que aceptó reestructurar la deuda rusa y otorgó una prórroga de diez años por la deuda a mediano y largo plazos de la antigua URSS (cerca de 15 000 millones de dólares), incluyendo un período de gracia de cinco años. De ese modo, Rusia debió pagar 3 500 millones de dólares en 1993, suma acorde con sus posibilidades reales. Se acordó aplazar el pago de intereses hasta septiembre de 1993, con la posibilidad de postergarlos más. Se espera llegar a un acuerdo similar con el Club de Londres, que a menudo se encuentra en la esfera de influencia de la política de París. Mientras tanto, esta renegociación de la deuda a mediano y largo plazos fue finiquitada hasta finales de julio de 1993.

De este modo, Rusia cuenta con condiciones aceptables para pagar el servicio de su deuda. En abril de 1993 la Federación Rusa aprobó su presupuesto tomando en cuenta el nuevo programa de pagos. Con la prórroga recibida, Rusia necesitó financiamiento internacional por unos 13 000 millones de dólares en 1993 (17 000 millones de dólares menos, si no se hubiera otorgado la prórroga).²⁸

Las negociaciones con el Club de París continúan. Los representantes rusos esperan resolver el problema de los llamados créditos dudosos (los que pueden entrar en la deuda rusa o en la de la URSS), es decir, las obligaciones contraídas durante 1991. Las de la Unión se calculan a partir del 1 de enero de ese año, pese a que la URSS subsistió todavía 11 meses después de que se acordó su desintegración. Para Rusia la solución óptima sería reestructurar los créditos otorgados durante 1991. Es necesario de que continúen las negociaciones para escalar la deuda de la URSS-Rusia porque ésta no estará en condiciones de pagar al Club de París la suma ya acordada para 1994-1995.

Cabe señalar que las conversaciones con el FMI sobre la entrega a Rusia de un crédito de reserva antecedieron a los Acuerdos de París.²⁹ Posiblemente Rusia sea el único país que ha acordado con el Club de París la reestructuración de su deuda externa sin la garantía del FMI. Esto podría interpretarse como una expresión de benevolencia de los acreedores.

26. *Rossiyskaya Gazeta*, 3 de marzo de 1993.

27. *Ibid.*

28. *Commerzant-deili*, núm. 7, 7 de abril de 1993.

29. Se trata de un crédito de garantía recibido durante el período fijado con el objetivo de apoyar otras operaciones crediticias.

Las posibilidades reales de Rusia para pagar su deuda actual y la de la Unión son más que modestas e incluso cuestionables. La respuesta podría encontrarse en que la ayuda que prestaron los países desarrollados, los círculos financieros y el FMI fue por el sentido de las reformas rusas de aquel momento, cuando las presiones políticas podían cambiar el rumbo de las reformas económicas. Por ello, tal vez la prórroga constante y el escalonamiento de la deuda representan casi la única cooperación multilateral real con que Rusia ha contado para emprender las reformas económicas, aunque tampoco el FMI se muestra optimista con tales argumentos. Prueba de eso es la demora en la entrega del paquete de ayuda a Rusia, por unos 24 000 millones de dólares, prometido a mediados de 1992 por el Grupo de los Siete, después de que el FMI aceptó el Memorándum de Intención sobre la política económica presentado por Rusia en abril de 1992 al ingresar al organismo financiero.

Se suponía que con este programa Rusia recibiría ayuda crediticia hasta finales de 1992. El paquete, que algunos comentaristas comparaban con el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la segunda guerra mundial, incluía 6 000 millones de dólares para un fondo de estabilización del rublo; 4 500 millones para un crédito de reserva del FMI y un préstamo rehabilitador del Banco Mundial; 2 600 millones para pagar intereses por créditos de la prórroga, otorgados a la URSS hasta el 1 de enero de 1993, y 11 000 millones de dólares en créditos bilaterales de mercancías e inversiones prometidos a Gorbachov a finales de 1990.³⁰

La entrega de esos 24 000 millones de dólares se restringió por ciertas condiciones económico-políticas. Las mayores exigencias eran mantener la inflación en una tasa no superior a 9.9% mensual y el déficit consolidado de la balanza de pagos equivalente a no más de 5% del PIB. En realidad, los indicadores más cercanos a los acordados se presentaron en junio de 1992. Durante los meses siguientes aumentó la diferencia entre las cifras reales y las planeadas. Al final de 1992 el índice mensual de precios al consumidor fue de 25% y el déficit presupuestario alcanzó 7%.³¹ La producción industrial disminuyó 18% respecto a 1991 y 25.4% en relación con 1989, y el volumen de inversión de capital representó 10% del PIB, cuando en 1991 fue de 16%. El nivel de vida de la población empeoró drásticamente ya que el ingreso per cápita alcanzó una cifra equivalente a 60% de este indicador en el año previo.³² Tales fueron los problemas claves de la economía rusa. La dificultad para definir montos y prioridades en la asignación de los recursos entorpeció también las reformas en Rusia.

30. En el encuentro con los Siete en 1991, Gorbachov no presentó planes concretos de reformas económicas que pudieran despertar la confianza de Occidente, por lo que se congeló la entrega de los créditos amarrados.

31. *Dielovoi Mir*, 18 de marzo de 1993.

32. *Rossiyskaya Gazeta*, 27 de febrero de 1993; *Dielovoi Mir*, 18 de marzo de 1992.



*a dificultad para definir
montos y prioridades en la
asignación de los recursos
entorpeció también las
reformas en Rusia*

Como resultado, en 1992 el FMI no entregó los prometidos créditos financieros para la formación del fondo estabilizador, ni concedió el crédito de reserva. Según Michel Camdessus la participación del Fondo en las reformas rusas de 1992 se expresó en el otorgamiento de privilegios por deudas de la URSS equivalentes a 7 200 millones de dólares; la entrega en agosto del primer crédito transitorio por 1 000 millones de dólares; el otorgamiento de 12 600 millones de dólares por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), la Comunidad Europea, y diversos acuerdos bilaterales.³³

En abril de 1993, durante la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Siete y en vísperas del referendo sobre la confianza al Presidente, al Soviet Supremo y a la aprobación de las reformas, se autorizó el segundo paquete de ayuda a Rusia por 43 400 millones de dólares, en lugar de los 30 000 acordados inicialmente. Casi 35% de la suma aprobada (15 000 millones de dólares) se destinó a la prórroga de la deuda de la URSS, cuyos pagos se aplazaron por resolución del Club de París; del FMI debieron ingresar 6 000 millones de dólares al fondo de estabilización y 4 100 como crédito de contingencia (*stand by*); los gobiernos de los países occidentales destinarían 10 000 millones de dólares en calidad de garantía de las exportaciones a Rusia; en caso de una conclusión exitosa de las reformas económicas el FMI prometió otros 3 000 millones de dólares;³⁴ el Banco Mundial participa con 5 000 millones en tres líneas de crédito, y el BERD, con 300 millones en apoyo de la pequeña y mediana industria rusa.

Si se considera el paquete crediticio prometido, aunque no recibido, y ahora reconfirmado parece que el destino de los recursos no cruzar la frontera rusa. A tal conclusión puede llegarse

33. *Finansovye Izvestia*, 17 de febrero de 1993.

34. *Rossiyskaya Gazeta*, 6 de abril de 1993.

si se analiza la muy aparatosa y dos veces prometida cooperación de Occidente y las organizaciones financieras internacionales para la reforma de la economía rusa.

Es clara la falta de voluntad para poner el dinero en manos de Rusia porque aún no tiene un mecanismo para utilizar los créditos ni se ha determinado un comité de acreedores. Sin embargo, es importante mencionar que el FMI aprobó la solicitud de un préstamo para apoyar la transformación sistémica, dado el esfuerzo del programa ruso por intensificar las reformas de la economía rusa y bajar la inflación a 10% mensual.³⁵

También es menester aceptar que los préstamos frescos sólo se justifican en condiciones de una economía estable, las que no se observan en Rusia. Según los pronósticos, para los próximos dos a tres años continuará la caída en prácticamente todas las ramas de la economía.

Perspectivas del financiamiento externo

Es importante estudiar el estado y las perspectivas del potencial de pago de Rusia para el ajuste de cuentas con otros gobiernos. De acuerdo con diversos análisis de la prensa económica rusa,³⁶ la restructuración de la deuda le aseguraría al país un respiro hasta 1994. Sin embargo, el problema mayor está en el destino de los recursos presupuestados para cubrir las obligaciones de la deuda exterior. Si se actúa de manera irreflexiva, como ha ocurrido antes, las prórrogas pueden conducir a que los préstamos recibidos sean para pagar deudas, que pueden llegar a 40 000 o 50 000 millones de dólares anuales³⁷ al finalizar este decenio.

La recepción de recursos presupuestarios es incompleta porque Rusia carece de un sistema de control eficaz de las divisas y aduanas,³⁸ existen privilegios sin base y se han liberado algunas empresas y regiones, así como las tarifas de exportación e importación. Los ingresos por exportaciones tienden a disminuir y se aprecia una persistente caída del rublo. Por ello es necesario que los recursos financieros se destinen a cubrir el servicio de la deuda externa y a pagar las importaciones prioritarias, medios de los que no dispone el gobierno. Por consiguiente, es indispensable manejar los nuevos créditos sin que se involucren los problemas relacionados con el servicio de la deuda externa. Si bien ésta es una de las principales condiciones, no es la única, pues es imposible asegurar el flujo del capital extranjero.

35. Michel Camdessus, "El FMI aprueba préstamo para Rusia", *Boletín del FMI*, 19 de julio de 1993, pp. 209 y 213.

36. Véase *Ekonomika i Zhizn*, núm. 10, 1993.

37. *Rossiyskaya Gazeta*, 27 de febrero de 1993.

38. La fuga de capitales relacionada con el no traslado de la ganancia en divisas de las exportaciones y con los pagos anticipados sobre los contratos de las importaciones ficticias fue de 4 000 millones de dólares en 1992. Solamente de 1991 a 1992 salieron al extranjero de 17 000 a 20 000 millones de dólares; véase *Rossiyskaya Gazeta*, 5 de marzo de 1993.

Según los pronósticos del FMI, aunque progresaran las reformas económicas, la Federación Rusa requería de 26 000 a 29 000 millones de dólares anuales hasta fines del decenio. Por eso es tan necesario contar con toda la experiencia internacional para luchar contra la crisis de la deuda rusa y definir el traslado de plazos de pagos por obligaciones a mediano y largo plazos, la prórroga de los pagos de intereses, la revisión de la estructura de los pagos actuales, y nuevos préstamos con la garantía de las reservas de oro.

Se han declarado otras medidas para manejar las relaciones de pago con los países acreedores, si bien se encuentran en fase de negociación. Algunas alternativas para solucionar el conflicto de la deuda serían: consolidar préstamos, condonar la deuda, salir al mercado internacional de créditos (*swaps*),³⁹ convertir deuda por acciones de las empresas en proceso de privatización o en nuevos créditos garantizados por los recursos naturales y traspasar a la cuenta de la deuda concesionada la explotación de yacimientos minerales. Además, las cuotas de propiedad (bonos) de las empresas petroleras serían parte de la conversión de la deuda a corto plazo en obligaciones estatales a largo plazo con pago de intereses en rublos y divisas. Por último, se analiza introducir un impuesto extraordinario para el pago de la deuda externa (con lo que el fisco podría recaudar cerca de 1 000 millones de dólares anuales) y de elaborar rápidamente un programa nacional de cancelación activa de la deuda externa.⁴⁰ La aguda necesidad de recursos para pagarla no permite sacar de la agenda dicha cuestión.

Al 1 de enero de 1992 varios países debían a la extinta URSS 144 000 millones de dólares.⁴¹ Entre los mayores deudores destacan Cuba (16 000 millones de dólares), Mongolia (9 500), Vietnam (9 000), la India (8 900), Siria (unos 7 000), Polonia (4 700), Irak (3 800), Afganistán (3 000), Etiopía (2 800), Argelia (2 500), China (2 200) y Angola (2 000 millones de dólares). Más de 45% de la deuda total lo constituyen los llamados créditos especiales, otorgados bajo fianza por las exportaciones de armamento, así como también por motivos no económicos. Una parte significativa de los créditos se otorgaron a 10-15 años, a un interés no muy alto en comparación con los internacionales (entre 2.5 y 4 por ciento anual) y a veces sin ninguno.

La mayoría de los créditos que se concedieron a esos países se legalizaron y repartieron mal. Una parte de las obligaciones de calidad, por ejemplo, se cubren con productos agrícolas (como cítricos, café, cacao, azúcar y otras mercancías).

Hay un grupo de estados cuyas deudas sería preferible vender. Los interesados se encuentran en los círculos rusos de la empre-

39. El precio de los créditos en Rusia varía entre 20 y 40 por ciento del nominal.

40. *Rossiyskaya Gazeta*, 17 de marzo de 1992 y 27 de marzo de 1993.

41. *Economicheskaya Gazeta*, núm. 11, p. 1, 1993.

sa privada y en terceros países. Por último, buena parte de los países endeudados con Rusia están, desafortunadamente, en grave situación financiera.

En 1992 Rusia recaudó dos veces menos recursos que en 1991. Además, como se decidió fijarles precios internos a las mercancías importadas, en calidad de pago a la Unión, los ingresos presupuestarios fueron en promedio tres veces menores que el gasto presupuestado para obtener un dólar para el pago de la deuda externa rusa.⁴²

Por consiguiente, no cabe esperar que con los pagos de sus deudores Rusia pueda corregir de modo significativo sus estados financieros. La salida de la espiral de la deuda en Rusia está en un programa económico-social orientado a formar una economía mixta y eficiente y a transformar su estructura económica para restablecer, renovar o intensificar su potencial exportador.

Conclusión

En este artículo se ha podido comprobar que a partir de 1987 Rusia utilizó el endeudamiento externo como una estrategia para fomentar el cambio a la economía de mercado. Sin embargo, las condiciones estructurales de la economía soviética en ese entonces no sólo impidieron ampliar la base productiva, sino al contrario. Los dirigentes rusos quisieron acelerar las reformas, con buenos deseos, pero sin el éxito inmediato esperado. Por otro lado, los créditos y las buenas intenciones de los países industrializados para otorgarle un mayor financiamiento no han cruzado la frontera rusa.

Es importante destacar que en ciertos períodos de la historia económica el endeudamiento externo de algunos países subdesarrollados ha sido parte positiva en una estrategia de desarrollo, pero en momentos de crisis de liquidez su función se torna negativa ya que fomenta el desfinanciamiento de las economías al encauzar políticas que utilizan los nuevos créditos para cubrir el servicio de deudas anteriores. Es importante que se reestructuren a fondo los créditos proporcionados a Rusia durante los últimos años y se renegocie la deuda externa tomando en cuenta su precio en el mercado secundario. Si, como dice Camdessus, es importante que los países de la antigua URSS dejen de ser un lastre, deberá pensarse en una estrategia diferente de la que se perfila desde el ingreso de Rusia al FMI.

Por ello, como muestra de la experiencia internacional, cabe esperar que los países desarrollados, el FMI y otras organizaciones financieras comprendan la específica particularidad de las reformas nacionales y aprueben sus tácticas, abran el camino a las negociaciones sobre el manejo de las deudas y otorguen la posibilidad a los países deudores de seguir el curso que hayan elegido. ☺

42. *Ibidem*.