

Los países de Europa sudoriental han conseguido notables avances tras la crisis de Kosovo pero aún no están a la altura de sus vecinos de Europa central y oriental. ¿Qué medidas de reforma deben adoptar? ¿Qué enseñanzas puede extraer la comunidad internacional que le permitan asistir a otras regiones en etapa de posguerra?

Europa sudoriental tras la crisis de Kosovo

Dimitri G. Demekas, Johannes Herderschee, James McHugh y Saumya Mitra

EL CONFLICTO de Kosovo, en 1999, aunque fue breve, produjo sufrimiento y elevados costos. Se perdieron muchas vidas y cerca de un millón de kosovares (alrededor del 45% de la población de la provincia antes de la guerra) fueron desplazados dentro de Kosovo o en países vecinos. El daño a la propiedad (especialmente de viviendas e infraestructura pública) fue enorme, principalmente en Kosovo pero también en el resto de la República Federativa de Yugoslavia. El conflicto y las sanciones internacionales aplicadas a ésta última interrumpieron el transporte y los vínculos económicos entre los países de Europa sudoriental: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia, la ex República Yugoslava de Macedonia, y Rumania (véase el mapa).

La prioridad inmediata de la comunidad internacional fue evitar una crisis humanitaria, lo cual se logró. Pero también se procuró, mediante una estrategia regional a largo plazo,

formular soluciones que contribuyan a lograr una paz duradera y a fortalecer todas las economías de Europa sudoriental. Esta estrategia no solo incluyó la reconstrucción y el mejoramiento de la infraestructura común (como los puentes y carreteras) sino también la promoción de la paz, la democracia, el respeto por los derechos humanos, y la prosperidad económica, según se señala en el documento de Colonia del 10 de junio de 1999, en virtud del cual se estableció el pacto de estabilidad para Europa sudoriental.

Aunque aún es temprano, se observan ya algunos indicios alentadores de recuperación económica: crecimiento más rápido, menos inflación y menores déficit en cuenta corriente. Las autoridades deben concentrarse ahora en los problemas económicos fundamentales para recuperar el terreno perdido. Las condiciones son favorables. La crisis de Kosovo y sus secuelas representan así un momento decisivo de la historia de Europa sudoriental. ¿Puede la comunidad internacional extraer enseñanzas que le ayuden a hacer frente a otros conflictos regionales? Aparentemente, sí.

Los hechos

Desde el punto de vista puramente económico, el conflicto no produjo la crisis externa catastrófica que muchos previeron al comienzo. Debido a las sanciones económicas se cerraron las fronteras de Yugoslavia y se interrumpieron las rutas comerciales de la región, en tanto que los ingresos de exportación, en conjunto, disminuyeron alrededor del 7% en 1999. Pero la desaceleración del crecimiento económico fue de corta duración, aunque la recuperación fue dispareja (véase el gráfico). Yugoslavia fue la más afectada, con una reducción del PIB real de alrededor del 15% en 1999. Despues del conflicto, el crecimiento también fue negativo en Croacia y Rumania y se desaceleró marcadamente en Bulgaria, aunque por cau-



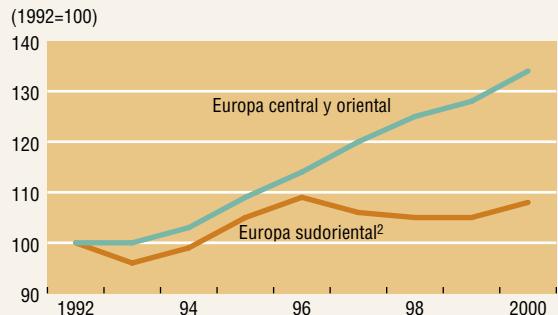
sas principalmente internas. El impacto fiscal de la crisis fue limitado por el rápido retorno de los refugiados y la importante contribución financiera de la comunidad internacional destinada a cubrir las necesidades de los refugiados.

Pero este panorama relativamente benigno oculta los riesgos creados para los países vecinos por la crisis, que fácilmente podría haber producido inestabilidad macroeconómica y un retroceso de las reformas estructurales. En los años noventa las instituciones de mercado eran frágiles en todos los países de la región, cuyos resultados en materia de reforma eran además bastante irregulares.

¿Qué factores contribuyeron a evitar este escenario más desfavorable? Indudablemente, las políticas internas de los respectivos países ayudaron considerablemente. Las autoridades evitaron la adopción de medidas apresuradas a corto plazo que podrían haber reactivado temporalmente la producción pero habrían puesto en peligro la eficiencia y estabilidad en el largo plazo. Si bien la aplicación de políticas varió en cada país, en ninguno se produjo un retroceso serio. De hecho, la mayoría logró mantener la estabilidad macroeconómica y el buen ritmo de las reformas estructurales durante la crisis. La excepción, claro, fue Yugoslavia, donde las reformas solo comenzaron a aplicarse tras la caída de Slobodan Milosevic.

La comunidad internacional desempeñó también una labor crucial en el mantenimiento de la estabilidad de estas economías, entre otras cosas, mediante generosas contribuciones para fines de asistencia humanitaria, reconstrucción, desarrollo económico y respaldo presupuestario, que ascendieron a casi 20.000 millones de euros durante 1999–2001 (véase el cuadro). En abril de 1999 los donantes solicitaron a la Comisión Europea y el Banco Mundial que coordinen el suministro de asistencia bilateral y multilateral para la reconstrucción y el desarrollo en Europa sudoriental. Además, el Grupo de los Ocho creó un grupo directivo de alto nivel a cargo de supervisar esta labor. En mayo de 1999 la Unión Europea (UE) puso en marcha un proceso de estabilización y asociación destinado a orientar la integración de Albania y los países de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia que todavía no eran candidatos para el ingreso a la UE. En junio de 1999 la comunidad internacional estableció el pacto de estabilidad para Europa sudoriental, que provee un marco de cooperación entre los países de la región, los principales países industriales y las instituciones financieras internacionales. Su labor está centrada en la democratización y los derechos humanos, la reconstrucción económica y la seguridad.

Europa sudoriental ha crecido más despacio que sus vecinos del norte¹



Fuente: FMI.

¹Índice del PIB real para cada región, ponderado por el PIB en dólares de EE.UU.

²Debido a la falta de datos, no se incluyen la República Federativa de Yugoslavia ni Bosnia y Herzegovina.

En el marco de este esfuerzo internacional el FMI y el Banco Mundial intensificaron sus operaciones en la región. El FMI incrementó su asistencia financiera a los países afectados por la crisis como parte de su continua labor de respaldo a la estabilidad macroeconómica y la reforma estructural. Esta asistencia, que a fines de 2000 ascendía a un total de US\$1.800 millones, ha incluido acuerdos de derecho de giro en Bosnia, Croacia, Rumania y —a partir de junio de 2001, tras un programa de asistencia de emergencia en situaciones de posguerra aprobado en diciembre de 2000— en Yugoslavia; un acuerdo en el marco del servicio ampliado del FMI (SAF) en Bulgaria, un acuerdo en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en Albania y, hasta la reciente crisis creada por la rebelión, un acuerdo en el marco del SCLP/SAF en la ex República Yugoslava de Macedonia. El Banco Mundial ha intensificado su asesoramiento en materia de políticas, y sus donaciones y préstamos. Su asistencia financiera hasta la fecha asciende a US\$2.400 millones.

Tras finalizar el conflicto en junio de 1999, la comunidad internacional procuró brindar asistencia humanitaria y crear un entorno seguro para los refugiados que regresaron. Los organismos de socorro suministraron ayuda alimentaria a unas 900.000 personas en Kosovo —casi la mitad de la población— durante el invierno de 1999–2000. Se proporcionaron más de 90.000 tiendas de campaña y otros materiales para la reconstrucción de los hogares y se hicieron reparaciones de emergencia en los establecimientos sanitarios, las redes viales, de energía y de suministro de agua. Esta labor fue exitosa y, en junio de 2000, se estimó que la emergencia humanitaria había

sido superada. Sin embargo, este logro notable fue estropeado por la expulsión, después del conflicto, de 210.000 personas —serbios y miembros de otras minorías étnicas no albanesas— de Kosovo. Si bien quedan aún muchísimos desplazados, especialmente en Yugoslavia, actualmente se está dando prioridad a la reconstrucción económica.

Con el tiempo, el clima político en la región mejoró considerablemente. Se han

Europa sudoriental ha recibido un gran volumen de asistencia¹

(Millones de euros)

	1999	2000	2001	Total
Total	6.027	6.629	6.656	19.312
De los cuales:				
Reconstrucción y desarrollo económico	2.681	4.683	4.835	12.199
Asistencia humanitaria	1.344	405	440	2.190

Fuente: Banco Mundial y Comisión Europea.

¹ Cifras basadas en los compromisos.

celebrado elecciones libres en todos los países y los gobiernos se han sucedido con normalidad. En algunos casos —en especial, Bosnia y Herzegovina, Croacia y Yugoslavia— la autoridad ha pasado de manos de grupos políticos que ofrecían programas autárquicos y nacionalistas a grupos liberales consagrados a la creación de economías de mercado. Pero aún subsisten grandes riesgos políticos. La reciente rebelión ocurrida en la ex República Yugoslava de Macedonia demuestra que los conflictos étnicos persistentes pueden echar a pique el desarrollo económico. En Kosovo, que tuvo sus primeras elecciones democráticas en noviembre, las tensiones étnicas siguen obstaculizando la estabilidad y la recuperación. En Bosnia y Herzegovina las instituciones estatales son deficientes y la cooperación entre las dos entidades subnacionales —la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska— es demasiado limitada.

En el terreno económico, el restablecimiento de la paz y estabilidad ha beneficiado mucho a la región. En 2000 y 2001 se recuperó el crecimiento —con un promedio anual de alrededor del 4% durante el primer semestre de 2001— y la inflación se ha inclinado a la baja en todos los países. Los déficit en cuenta corriente siguen siendo elevados pero disminuyeron algo en 2000. Los países han avanzado decididamente también hacia una mayor integración económica, tanto con el resto del mundo como dentro de la región, a medida que han ido liberalizando el comercio. En mayo de 1999, la Comisión Europea otorgó a los exportadores de la región franquicias arancelarias para casi todos sus productos en los mercados de la UE. En junio de 2001, todos los países de Europa sudoriental firmaron un memorando de entendimiento que permitirá establecer un conjunto de acuerdos bilaterales de libre comercio hacia fines de 2002.

Dificultades por superar

No obstante los progresos logrados, la situación de estos países sigue siendo mucho más difícil que la de sus vecinos de Europa central y oriental. En Europa sudoriental el inicio de la transición fue lento, las reformas fueron limitadas y su aplicación, arbitraria. Los estados sucesores de Yugoslavia fueron devastados por la guerra y Albania sufrió contiendas internas. El ingreso per cápita en la región es inferior a la mitad del de los países de Europa central. Para ganar terreno, las autoridades deberán abordar con decisión cinco tareas fundamentales.

Reducción de la vulnerabilidad externa. Éste es el principal riesgo en el área macroeconómica. Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia y la República Federativa de Yugoslavia cuyos déficit en cuenta corriente son demasiado elevados para ser sostenibles en el largo plazo, que en gran medida se financian con fondos de carácter concesionario, los cuales se irán reduciendo gradualmente. La desaceleración económica mundial, sobre todo en Europa occidental, oscurece aun más las perspectivas.

Mejor gobernanza. Los problemas creados por la corrupción generalizada y el crimen organizado abarcan desde la evasión fiscal hasta la corrupción, la extorsión y el lavado de dinero. La mayoría de los países ha aplicado medidas para combatir la corrupción pero el nivel de desarrollo institucio-



Dimitri G. Demekas (izq.), Asesor del Departamento de Europa I del FMI. Johannes Herderschee (centro), economista principal en el Departamento de Europa I del FMI y James McHugh, economista en el mismo Departamento.

nal es rudimentario, la capacidad administrativa deficiente, y muchos países no han adoptado aún los convenios internacionales de lucha contra la corrupción. Recientemente se ha mejorado la gestión de las finanzas públicas pero, evidentemente, algunos países han quedado a la zaga. Las instituciones son aún frágiles y las prácticas óptimas no se han arraigado. Los países de la región han aprobado leyes encaminadas a reformar las normas de contratación y desempeño en la administración pública, pero su aplicación sigue siendo deficiente, y deben crearse instituciones de apoyo para la capacitación y gestión del sector.

Desarrollo del sector privado. Se han adoptado importantes medidas orientadas al desarrollo del sector privado pero el progreso en esta área es disparejo. Se está avanzando en la reestructuración y privatización de las empresas: en algunos países se siguen privatizando las empresas pequeñas mientras que en otros se ha programado la venta de las empresas y los servicios públicos. Todos los países han mejorado el marco jurídico para la actividad económica privada, pero su aplicación es precaria, y la gestión empresarial es deficiente. Debe darse alta prioridad también a la creación de un marco normativo eficiente para las empresas de servicios públicos y para atraer la participación privada en la reconstrucción y el mejoramiento de la infraestructura.

Reforma del sector financiero. El sector financiero se ha ido recuperando gradualmente tras años de persistentes crisis bancarias. La llegada de bancos extranjeros, la mejor supervisión, y la creación de sistemas de seguros de depósitos fiables han permitido mejorar la intermediación bancaria. La propiedad estatal en el sector bancario es cada vez menor; sin embargo, algunos países no han cerrado los bancos insolventes, ni se ha concluido la privatización de los bancos estatales más viables. Todos los países de la región han adoptado medidas destinadas a mejorar la supervisión sectorial. La adopción y el mantenimiento de normas de supervisión de alto nivel será difícil, pero las normas de aceptación internacional —especialmente los 25 principios básicos para una supervisión bancaria eficaz del Comité de Basilea— y las directrices bancarias de la UE proveen una clara orientación para la reforma. El desarrollo de

los mercados de capital de la región es una meta importante en el mediano plazo que, no obstante, tomará tiempo y requerirá mucha asistencia técnica externa.

Atracción de la inversión extranjera directa. La inversión extranjera directa en la región ha sido escasa: en 1989–2000 ascendió a poco más de US\$300 per cápita, comparado con unos US\$1.200 per cápita en Europa central y los países bálticos. Pese al mejoramiento del clima para las inversiones en toda la región las corrientes de inversión extranjera siguen siendo reducidas. Pero, a medida que siga disminuyendo el riesgo político y se apliquen las reformas, la región resultará más atractiva para los inversionistas extranjeros.

Enseñanzas obtenidas

¿Qué enseñanzas pueden extraerse de la evolución reciente de Europa sudoriental?

Primero, la respuesta humana, pronta y de amplio alcance presentada por la comunidad internacional es una innovación importante en la relación de ésta con Europa sudoriental. Las anteriores intervenciones en casos de crisis habían sido demasiado reactivas y generalmente tenían un horizonte temporal muy corto. Con la adopción de un enfoque regional, la comunidad internacional está fomentando gradualmente el surgimiento de una nueva mentalidad entre las autoridades y los empresarios de estos países. La UE ha desempeñado un papel central en este proceso. Dada la perspectiva de acceso, todos los países de la región han tenido sólidos incentivos para la reforma.



Saumya Mitra, Economista Principal en la Oficina Regional de Europa y Asia Central del Banco Mundial.

Segundo, la crisis ha subrayado la importancia de las instituciones. Si son eficaces y democráticas puede ayudar a los países de la región a resolver los conflictos étnicos y políticos y a utilizar eficazmente los recursos financieros y la asistencia técnica.

Tercero, la comunidad internacional —especialmente la UE— debe seguir aportando financiamiento y conocimientos técnicos pero, a fin de cuentas, la dedicación continua y la labor de las autoridades serán esenciales. El programa de reforma es abrumador. Las actuales instituciones no cuentan aún con una base sólida y, por consiguiente, la región es vulnerable a la criminalidad, tanto interna como internacional. Lo que es más impor-

ante, persisten fuertes tensiones étnicas y políticas y el riesgo de volver a caer en la violencia y anarquía —si bien ha disminuido sobremodo no ha sido totalmente eliminado.

Pero la evolución del clima político ha sentado las bases para un mayor progreso económico. Desde el fin del conflicto los países han procurado adoptar reformas de mercado e integrarse al resto del mundo. Hay cada vez más indicios de un consenso sólido y amplio en la región con respecto al objetivo final de lograr un crecimiento sostenible y con respecto a los instrumentos de política necesarios para alcanzarlo. **F&D**

Este artículo se basa en un documento conjunto del FMI y el Banco Mundial preparado por los autores y titulado "Building Peace in South East Europe: Macroeconomic Policies and Structural Reforms Since the Kosovo Conflict", presentado en la segunda conferencia regional sobre Europa sudoriental, celebrada en Bucarest los días 25 y 26 de octubre de 2001. El documento puede consultarse (sólo en inglés) en <http://www.seerecon.org>.

El programa de gestión de deuda más avanzado y fácil de usar del mundo ¡El instrumento más utilizado por el FMI y el Banco Mundial para el análisis de la viabilidad de la deuda!

ANALISTA DE ESTRATEGIA

Para los países muy endeudados

- Opciones de reorganización de la deuda.
- Nuevas opciones de financiamiento.
- Financiamiento del déficit de balanza de pagos.
- Base de datos del Club de París.
- Cálculo automático de la tasa de mercado apropiada.
- Coeficientes de viabilidad de la deuda.
- Análisis de reducción de la pobreza.
- Opera con datos específicos sobre cada préstamo.



DEBT-PRO 2000

ADMINISTRADOR DE CARTERA

Para los países moderadamente endeudados

- Análisis de la deuda externa e interna.
- Nuevas opciones de financiamiento.
- Análisis de los déficit de balanza de pagos y presupuestario.
- Mediciones del riesgo de fluctuación de los precios de los productos básicos, tipos de cambio y tasas de interés.
- Efectos en las operaciones de préstamo y de garantía.
- Optimización de las carteras de deuda.
- Otras medidas para lograr la viabilidad fiscal y de la deuda.

INTERNATIONAL DEBT MANAGEMENT

Dirección: 12521 Palatine Court, Potomac, MD 20854, EE.UU. • Teléfono: (301) 299-4885
Fax: (301) 983-4851 • Correo electrónico: info@idm-debtpro.com • Internet: www.idm-debtpro.com