

Salir de la trampa

Cómo mejorar el financiamiento para los Estados frágiles

Ambroise Fayolle

DESDE 2001, la comunidad de donantes identificó a un grupo específico de Estados frágiles que requieren su propio enfoque en materia de desarrollo, sobre todo cuando se trata de financiamiento, reformas y creación de capacidades. Se denominan *Estados frágiles* a aquellos países que se están recuperando de un conflicto (países en situación de posconflicto) y a los que el Banco Mundial clasifica como *países de bajo ingreso en dificultades*, porque ambos grupos tienen instituciones y políticas deficientes.

La situación en los países que salen de un conflicto suele ser muy cambiante, y existen grandes necesidades médicas y humanitarias, pero los países del segundo grupo tienden a padecer problemas derivados de un desempeño insatisfactorio provocado por la debilidad de las instituciones. Si bien ambos grupos de países son muy heterogéneos, la mayoría de ellos no recibe asistencia y ninguno está en condiciones de atraer financiamiento privado en forma constante. Ambos enfrentan los mismos retos, como altos riesgos para la seguridad y amenazas al desarrollo, lo cual requiere, más allá de un trato específico, una respuesta rápida y armonizada de los donantes.

Aunque se ha hecho mucho para acelerar y hacer más eficaz la respuesta de los donantes frente a estos países, podría lograrse mucho más. Las instituciones multilaterales están regidas por normas demasiado restrictivas y a menudo los donantes bilaterales hacen mucho hincapié en los riesgos fiduciarios y la protección de los recursos donados. A veces se tiene la impresión de que la comunidad internacional perdió de vista sus principales objetivos, que son impedir que se reanude la crisis y dar pleno apoyo a los países que están saliendo de ella.

En este artículo se examinan los problemas específicos a los que se enfrentan los Estados frágiles y la forma en que los donantes están abordando estas cuestiones, y se presentan varias sugerencias para lograr avances en este ámbito.

Cuando no se atienden las necesidades

Los Estados frágiles atraviesan situaciones cambiantes que pueden deteriorarse muy rápidamente. Necesitan con urgencia obtener logros rápidos para consolidar la confianza de la ciudadanía. La comunidad internacional tiene que aprovechar todas las oportunidades que se le presenten para acelerar las reformas y concertar la secuencia y el cronograma adecuados de la asistencia de los donantes en cada país. Sin embargo, por diferentes razones, los programas de ayuda no están debidamente diseñados para asistir a los Estados frágiles, y las propias instituciones financieras internacionales han erigido sus propios obstáculos.

Veamos el primero de ellos. Durante una crisis, la mayoría de los Estados frágiles habrá acumulado atrasos de pagos a instituciones como el Banco Mundial y el FMI. Según sus propias reglas, las instituciones financieras internacionales tienen que suspender los préstamos a los países con atrasos, lo que ata de manos a los prestamistas multilaterales a la hora de brindar asistencia tras una crisis.

El segundo obstáculo está relacionado con las condiciones que tienen que observar los países para restablecer relaciones normales con la institución, lo cual es fundamental, además de establecer un historial favorable de reembolsos, porque permite a otros donantes seguir cumpliendo con sus compromisos. Pero a menudo les resulta difícil a los Estados frágiles satisfacer las condiciones del FMI, sobre todo en el corto plazo, incluso cuando el FMI se muestra flexible y tiene

en cuenta la débil capacidad institucional y el tiempo necesario para implementar reformas estructurales.

El tercero tiene que ver con los diferentes criterios que se aplican para que un país pueda tener acceso al alivio de la deuda y a los préstamos del FMI. Las sucesivas concesiones de alivio de la deuda a los países de bajo ingreso crearon una situación confusa: ¿cómo explicar a estos países que tienen derecho a que se les condone toda su deuda multilateral pero que si se atrasan en los reembolsos se les negará la oportunidad de iniciar un programa respaldado por el FMI y de acogerse a la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados?

Nuestros socios africanos también consideran esencial el principio del tratamiento equitativo, y a veces les sorprende —como a nosotros— las políticas de concesión de préstamos del FMI, que no parecen estar suficientemente armonizadas (desde el punto de vista, por ejemplo, de la habilitación, el acceso al financiamiento y la activación de los desembolsos). En este sentido, convendría llevar a cabo un examen exhaustivo del apoyo del FMI a los países en situación de posconflicto y otros Estados frágiles, basado, por ejemplo, en una encuesta realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI.

Por último, se ha demostrado que los flujos de asistencia financiera externa a los Estados frágiles suelen ser menos cuantiosos y estables que los que reciben otros países de bajo ingreso. Las herramientas que emplean los donantes para medir el desempeño, como la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales que se aplica a todos los prestatarios del Banco Mundial y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), tienden a penalizar a los Estados frágiles. La respuesta habitual de los donantes ante un desempeño persistentemente deficiente en las carteras de esos países es reducir el financiamiento, lo que genera un círculo vicioso. Y el problema se complica porque los donantes optan por restringir el respaldo presupuestario a esos Estados en un momento en que son perentorias las necesidades financieras para atender el gasto corriente.

Las cosas están cambiando

Ante esta coyuntura, los donantes comenzaron a suavizar las restricciones y a construir un marco multilateral para ayudar a los Estados frágiles. Si bien las restricciones de financiamiento y operación, como la falta de coordinación entre los donantes, deja muchas cosas sin hacer, se tomaron varias medidas para crear un marco general.

Actualmente se está utilizando la asistencia de emergencia a países en situación de posconflicto, iniciada por el FMI en 1995, porque los desembolsos son más rápidos que mediante un préstamo y el país solo debe pagar los atrasos en que ha incurrido con el FMI para tener acceso a ella. No obstante, la duración es demasiado breve y las condiciones son muy poco concesionarias, lo que limita la utilidad de este servicio en relación con las necesidades totales.

El Banco Mundial estableció el Fondo para situaciones posteriores a los conflictos y el Fondo fiduciario para inter-



venciones a favor de los países de bajo ingreso en dificultades con el objeto de otorgar financiamiento específico para estudios analíticos y asistencia técnica, sobre todo en ámbitos sociales, incluso para los países con atrasos. También se está utilizando más un mecanismo de la AIF que aporta recursos adicionales a pesar de que el país tenga un desempeño insatisfactorio.

El Banco Africano de Desarrollo creó en 2004, con fuerte apoyo de Francia, un servicio para liquidar los atrasos incurridos por países que se estaban recuperando de un conflicto. Este enfoque tuvo éxito en Burundi y en la República del Congo, que reciben ayuda de donantes bilaterales, sin embargo persisten las dificultades para los países que no reciben ayuda.

Las Naciones Unidas creó la Comisión de Consolidación de la Paz, en la que participan las instituciones financieras internacionales, organizaciones regionales y los principales donantes, con el objeto de asistir a los países en las actividades de pacificación movilizando y coordinando los esfuerzos de la comunidad internacional, pero todavía no comienzan sus labores.

También la Unión Europea amplió el alcance de sus actividades e incluye ayuda en las esferas de la política y la seguridad, así como financiamiento constante para el desarrollo, pero la Comisión Europea todavía no racionalizó ni fortaleció su organización para apoyar realmente el diálogo y la utilización de la asistencia en los Estados frágiles.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha procurado mejorar la asistencia a los Estados frágiles desde 1995 y actualmente está dirigiendo una evaluación sobre la manera en que se atienden los problemas de estos países y se integran dentro de un programa más amplio de desarrollo.

En la zona del franco CFA se estableció un grupo de trabajo que considerará soluciones innovadoras para los Estados frágiles tras la reunión de ministros africanos y franceses que tuvo lugar en París en septiembre de 2006.

Con todo, antes de avanzar más, sería útil que los donantes se pusieran de acuerdo en torno a la definición de un Estado frágil y las directrices que se han de adoptar. El Banco Mundial propuso que se incluyeran cuatro categorías en su descripción: crisis prolongada, transición política y posterior al conflicto, reforma gradual, y deterioro de la gobernabilidad. Dado que resulta delicado clasificar a un país como frágil, sería más adecuado centrarse en el grado de fragilidad para identificar los problemas y señalar que la situación es temporal y puede resolverse. Francia, que es un donante bilateral, ya adaptó su doctrina y ahora puede asignar partidas presupuestarias específicamente para ayudar a los países en etapa de posguerra tan pronto reciban desembolsos del FMI. Además, en 2004 simplificó los procedimientos de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) para poder conceder donaciones a países con atrasos de pagos frente a esa entidad.

De cara al futuro

Todavía queda mucho por hacer para sustentar los esfuerzos de los países y ofrecerles los incentivos adecuados.

Concretamente convendría tomar medidas en diferentes ámbitos, a saber:

Condicionabilidad del FMI. El debate en torno a un servicio de condiciones más flexibles y un componente mayor de creación de capacidades para ayudar a estos países debería centrarse en unos pocos objetivos, en su gran mayoría relacionados con el desempeño fiscal y la gestión de las finanzas públicas. Deberá tratarse además la cuestión del acceso al nuevo servicio (no muy restringido), la tasa de interés (no muy alta) y el período de reembolso (no muy corto). Podría considerarse el uso de un tramo de incentivos flexibles, como en los programas de la Unión Europea, para generar un diálogo con el gobierno. El FMI participa ya activamente en los países en situación de posconflicto, y deberá fortalecerse su función de coordinador de la asistencia técnica de los donantes en su ámbito de competencia.

Instrumentos de financiamiento. En circunstancias específicas podría autorizarse al Banco Mundial (y a otros bancos regionales) a que concedan donaciones a los países con atrasos, sin descuidar el riesgo moral. Las donaciones podrían financiarse mediante asignaciones para gastos específicos, como programas de apoyo al desarme, desmovilización y reintegración de los ex combatientes, o en pro del crecimiento. El mecanismo para la estabilidad que se prevé concluir en 2007 facilitará la resolución de crisis políticas en la Unión Europea. El alcance de este instrumento deberá ser lo más amplio posible y los gobiernos deberán garantizar la posibilidad de efectuar rápidos desembolsos. A su vez, la comunidad financiera deberá reconocer claramente que el apoyo presupuestario es útil, reduce los costos de transacción y facilita la aplicación de políticas, sobre todo inmediatamente después del cese del conflicto, que es cuando los gobiernos son más frágiles y necesitan ayuda para afrontar diversos gastos.

Alivio de la deuda. Podría contemplarse un vínculo más flexible entre el Club de París y los programas del FMI para los países en situación de posconflicto, a fin de dar a las autoridades una pronta oportunidad de recibir alivio de la deuda. Por ejemplo, podría proponerse que incluso antes de que se apruebe un acuerdo con el FMI en el tramo superior de crédito, la institución difiera los pagos atrasados del país, total o parcialmente, sin ningún componente concesionario. La medida se aplicaría solo a los pagos que vencen dentro de un plazo limitado y el país deudor podría entonces reanudar relaciones normales con el Club de París con una menor carga de servicio de la deuda, y reestablecer su historial de pagos. Con base en ese historial, los acreedores tratarían el tema de los atrasos acumulados una vez que se haya firmado un acuerdo con el FMI. Esta sería la mejor opción para Iraq, cuyos acreedores le concedieron un trato inicial de la deuda apoyado en un programa para situaciones de posconflicto, y las fases subsiguientes del acuerdo estarían condicionadas a que Iraq ponga en práctica un programa estándar.

Coordinación de donantes. En los Estados frágiles es fundamental contar con una buena coordinación entre todas las partes. Todos los donantes deberán acordar con los países evaluaciones y estrategias conjuntas. La mancomunación de riesgos, en un fondo fiduciario, por ejemplo, daría más seguridad a los donantes bilaterales que tienen dudas.

Dimensión regional de la crisis. Los donantes deberán incluir en sus cálculos la posibilidad de que estalle una crisis en un país africano y tenga repercusiones en sus vecinos. También deberán reconocer la contribución crucial de los países vecinos, que suelen compensar la falta de financiamiento externo en las primeras etapas de una crisis. Conforme a los principios de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, y para fortalecer la integración regional, podría pensarse en crear un fondo africano para situaciones de posconflicto administrado por el Banco Africano de Desarrollo y órganos subregionales. Su objetivo sería canalizar el financiamiento y hacer participar a los países vecinos en la resolución o la prevención de crisis. También podría utilizarse para resolver problemas regionales que afecten a varios países, como la situación de los refugiados.

Creación de capacidades. Deberá darse clara prioridad a la creación de capacidades, más que a la protección excesiva de los programas y proyectos, que tiende a absorber o desviar las capacidades nacionales. Ante la enorme necesidad de fortalecer las instituciones estatales y locales y restablecer la prestación de servicios básicos, habrá que ir más allá de la asistencia técnica externa. En primer lugar, habrá que evaluar sistemáticamente la capacidad nacional de los países (dentro del país, en los sectores público y privado, a nivel regional y en el extranjero). Además, la experiencia demostró que la coordinación de la asistencia técnica de los donantes y la identificación del país con los objetivos de la ayuda son fundamentales para crear capacidades. Podría considerarse además la combinación de asistencia de donantes en Estados frágiles, con base en una evaluación integral de las necesidades en esferas básicas y fijando estrategias a corto, mediano y largo plazo.

Hay que ser más realistas

Si se considera que los Estados frágiles tienen necesidades urgentes y específicas, el marco creado por los donantes para apoyarlos es demasiado lento y su cobertura no es suficiente. Hasta cierto punto, el hincapié que hacen las instituciones financieras internacionales y los donantes en los pagos de los atrasos como elemento clave para establecer un historial positivo se contraponen cada vez más a la necesidad de acortar el plazo para hacerlo. Por otra parte, la comunidad de donantes está interesada en brindar asistencia oportuna a esos países. En muchos casos se demostró que la ayuda es más eficiente y menos costosa si llega cuanto antes y es generosa.

En pocas palabras, a veces pareciera que los Estados frágiles quedaron excluidos del Consenso de Monterrey y sus consecuencias. El énfasis que pone la comunidad internacional en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la armonización de los programas de desarrollo, la introducción de sistemas de asignaciones basadas en el desempeño y los instrumentos de ayuda que se emplean, si bien son adecuados en muchas situaciones, no parecen ser idóneos para ayudar a los países más vulnerables del mundo. Es hora de ser más realistas para ayudar a los Estados frágiles a recuperarse. ■

Ambroise Fayolle es el Subsecretario encargado de Asuntos Multilaterales, Comercio y Políticas de Desarrollo del Departamento del Tesoro de Francia.