

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y  
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

**Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados –  
Perspectivas sobre el marco actual y opciones para el futuro**

Preparado por funcionarios del FMI y el Banco Mundial

Aprobado por Jack Boorman y Masood Ahmed

2 de abril de 1999

	Índice	Página
I.	Introducción .....	3
II.	Propuestas relativas a la modificación de la Iniciativa para los PPME.....	4
	A. El proceso de consulta .....	4
	B. Resumen de las observaciones formuladas por la sociedad civil...	4
	C. Cambios propuestos por países miembros del FMI y la AIF .....	14
	D. Acreedores multilaterales .....	19
	E. Organizaciones internacionales.....	20
III.	Evaluación de los cambios propuestos .....	20
	A. Consideraciones generales.....	21
	B. Volumen de asistencia para el alivio de la deuda .....	23
	C. Calendario para el alivio de la deuda: incentivos para el establecimiento de un marco normativo apropiado .....	30
	D. Vínculos con el desempeño .....	33
	E. Transparencia y responsabilidad.....	38
IV.	Temas de examen.....	38
Recuadros		
1.	Jubileo 2000 .....	7
2.	Propuesta de OXFAM: “Fortalecimiento del vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza” .....	9
3.	Crítica de los criterios fiscales formulada por EURODAD.....	10
4.	El alivio de la deuda y el huracán Mitch.....	27
5.	Responsabilidades de los países en desarrollo implícitas en las metas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE .....	35
6.	Fortalecimiento del SRAE .....	36

## Cuadro

1. Iniciativa de los países miembros del Grupo de los Siete para el alivio y el financiamiento de la deuda, enero a marzo de 1999..... 15

## Anexos

1. Aplicación de la Iniciativa y flujos de recursos ..... 41
2. Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999 – Primera etapa – Reuniones de consulta..... 53
3. Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres..... 54
4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres..... 63
5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres ..... 69

## Cuadros del Anexo

1. Iniciativa para los PPME: Compromisos de alivio de la carga de la deuda..... 41
2. Países: Puntos de decisión previstos y efectivos más inmediatos ..... 42
3. Costos previstos para los acreedores multilaterales de PPME examinados hasta la fecha ..... 44
4. Apoyo bilateral para el Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados..... 46
5. Asistencia financiera a los PPME, 1970-97..... 52

## Gráficos del Anexo

1. Servicio de la deuda efectivamente pagado y previsto (una vez recibida la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME) de los países que han alcanzado el punto de decisión ..... 48
2. Proporción de deuda en condiciones concesionarias y de deuda multilateral..... 49
3. Uso del crédito del Fondo para los PPME ..... 51
4. Compromisos de la deuda mantenida por los PPME con el Banco Mundial ..... 51
5. Transferencias netas agregadas hacia los PPME, 1970-97 ..... 51

## I. INTRODUCCIÓN

1. La puesta en práctica de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) en el último trimestre de 1996 representó un cambio importante de los métodos utilizados hasta entonces para hacer frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo; el objetivo era lograr la sostenibilidad general de la deuda externa con la amplia participación de todos los acreedores externos de los países más endeudados que tuvieran un historial de resultados satisfactorios. Desde esa fecha, los Directorios Ejecutivos del Banco y el Fondo han examinado la elegibilidad de 12 PPME<sup>1</sup>, y ya están muy adelantadas las gestiones con respecto a otros cuatro países. Siete ya han cumplido los requisitos para acogerse a los planes de alivio de la deuda y, sobre la base de conversaciones preliminares, se prevé que lo harán otros tres. El valor nominal del alivio de la deuda prometido a esos países suma en total US\$6.000 millones; su valor neto actualizado (VNA) es de US\$3.000 millones. Ya han recibido asistencia dos países (Bolivia y Uganda)<sup>2</sup>.

2. A medida que se ha avanzado en la puesta en práctica de la Iniciativa, agrupaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, medios de difusión, organizaciones internacionales y gobiernos han expresado gran interés en la cuestión del alivio de la deuda y en la posibilidad de introducir cambios en la Iniciativa<sup>3</sup>. Últimamente, cinco gobiernos miembros del Grupo de los Siete han formulado propuestas para modificar la Iniciativa que se examinaría en la Cumbre de Colonia en junio. Los funcionarios del Banco y el Fondo han preparado una nota técnica en la que se indican los costos preliminares de algunos ejemplos ilustrativos de modificaciones de la Iniciativa a fin de facilitar su examen<sup>4</sup>. En este documento se proporciona más información sobre las propuestas concretas que se han presentado y se sugieren algunas consideraciones para evaluarlas.

3. El documento está organizado de la siguiente manera: en la Sección II se resumen las distintas propuestas de cambios que se han recibido de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos interesados y de países miembros del FMI y la AIF. En general, la finalidad de estas propuestas es el suministro de un mayor volumen de asistencia para la reducción de la deuda más rápidamente y a más países, y el establecimiento de un vínculo más estrecho en el alivio de la deuda y los programas de reducción de la pobreza. En la Sección III se evalúan estas propuestas. (En un suplemento de este documento se indicarán los costos de distintas alternativas para el alivio de la deuda y las consecuencias financieras para los acreedores, en particular las instituciones multilaterales). En la última sección se consignan las cuestiones que deberían ser objeto de examen.

---

<sup>1</sup> Estos países son: Benin, Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Etiopía, Guyana, Guinea-Bissau, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal y Uganda.

<sup>2</sup> En el Anexo 1 figura una descripción más detallada de los progresos realizados hasta la fecha y las tendencias conexas de los flujos de recursos.

<sup>3</sup> A mediados de 1998 los Directorios Ejecutivos del FMI y la AIF examinaron los progresos alcanzados en el marco de la Iniciativa para los PPME en los primeros dos años. Véase *The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries—Review and Outlook* (EBS/98/152 e IDA/SecM98-480, 25 de agosto de 1998) y *Summing Up by the Acting Chairman of the IMF* (Buff/98/88). El Comité para el Desarrollo pidió que se realizara otro examen de la Iniciativa en 1999.

<sup>4</sup> *HIPC Initiative—Tentative Costing of Illustrative Alternatives to the HIPC Initiative Framework* (EBD/99/32 e IDA/R99-19, 16 de febrero de 1999).

## **II. PROPUESTAS RELATIVAS A LA MODIFICACIÓN DE LA INICIATIVA PARA LOS PPME**

4. En esta sección se describe el proceso de consulta mediante el cual se recogieron comentarios sobre la Iniciativa para los PPME. A continuación se resumen las observaciones y las propuestas propiamente dichas recibidas de la sociedad civil, los gobiernos miembros, los acreedores multilaterales y otras organizaciones internacionales.

### **A. El proceso de consulta**

5. En respuesta a la petición de que se realizara un examen amplio de la Iniciativa para los PPME, y teniendo en cuenta las deliberaciones sobre la Iniciativa que se prevé tendrán lugar en la Cumbre de Colonia en junio, se ha iniciado un proceso de examen que consta de dos etapas. En la primera se han examinado cuestiones relativas al marco existente y sus posibles modificaciones, incluidas las metas de sostenibilidad de la deuda, el calendario para los puntos de decisión y culminación, y los resultados de los programas de reforma económica y social. En la segunda etapa se dispondrá de tiempo suficiente para celebrar consultas más a fondo sobre la vinculación entre el alivio de la deuda y el desarrollo social.

6. El Banco Mundial y el FMI han publicado en sus sitios de la World Wide Web un cuestionario para pedir sugerencias al público<sup>5</sup>. Además, el proceso de examen ha incluido consultas con miembros de la comunidad de ONG, agrupaciones religiosas, los medios de difusión, los gobiernos, las instituciones internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo. Los sitios del Banco Mundial y el FMI sobre los PPME en la World Wide Web han sido visitados cada uno unas 1.500 veces por mes en 1999. La participación en el proceso de consulta ha sido muy amplia. Hasta la fecha, el personal del Banco y el Fondo ha recibido unas 65 observaciones y propuestas por escrito para introducir mejoras en el marco de la Iniciativa. Se estima que en ocho reuniones de consulta celebradas en África, América del Norte, América Latina y Europa en 1999 participaron más de 500 personas, lo cual facilitó un intercambio de opiniones franco y constructivo (véase el Anexo 2).

7. Además de la presentación de propuestas, el propio proceso de examen ha estimulado un activo intercambio de opiniones entre organizaciones no gubernamentales y ha ampliado el diálogo sobre cuestiones relativas a la Iniciativa para los PPME con los bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones internacionales. La accesibilidad de la información a través de los sitios de la World Wide Web y la inclusión de la sociedad civil en el debate a dado lugar a un proceso que ha sido apreciado por todos los interesados. Los Directorios Ejecutivos recibirán por separado una serie de documentos presentados por ONG, organizaciones religiosas e instituciones internacionales. Ya se ha iniciado la preparación, por relatores, de resúmenes de las reuniones de consulta.

### **B. Resumen de las observaciones formuladas por la sociedad civil**

8. La mayoría de los comentaristas reconoció en general que la Iniciativa para los PPME constituía un paso positivo hacia la solución del problema del endeudamiento insostenible, sobre todo porque proporcionaba un marco general para el alivio de la deuda frente a todos los

---

<sup>5</sup> Véase <http://www.imf.org/external/np/hipc/Review.htm> en el sitio del FMI y <http://www.worldbank.org/html/extdr/hipc/99review.htm> en el sitio del Banco Mundial.

acreedores y estaba encaminada a reducir el endeudamiento a un nivel sostenible. No obstante, la mayoría de esos comentaristas señalaron que era decepcionante el volumen de asistencia concedido por este concepto y también el ritmo de ejecución que, a su juicio, había sido demasiado lento. En muchos casos, resumieron esta opinión con la misma frase: “demasiado poco, demasiado tarde”.

9. Muchos consideraron también que el objetivo de la Iniciativa para los PPME era excesivamente restringido. Algunos señalaron que la definición de sostenibilidad de la deuda debía abarcar toda la gama de necesidades de desarrollo de los PPME. En las reuniones de consulta se observó que había sumo interés por examinar las cuestiones más amplias del desarrollo, los flujos de ayuda y la reducción de la pobreza.

10. La Iniciativa para los PPME y el proceso de consulta con la sociedad civil han tenido una función catalizadora, ya que han dado lugar a un debate que va más allá del tema del alivio de la deuda. Cada vez se ha hecho más insistente el llamamiento de que periódicamente se haga un examen más amplio, junto con el Banco y el Fondo, de la cuestión del desarrollo y la reducción de la pobreza. Esto ocurrió en la conferencia de la Iglesia Anglicana celebrada en Lambeth en 1998, en la Conferencia de Seton Hall<sup>6</sup> y en el actual proceso de consulta.

11. La vinculación de la Iniciativa para los PPME con el debate más amplio sobre el desarrollo ha hecho que, en prácticamente todas las reuniones se exprese preocupación acerca del estado actual de la asistencia para el desarrollo. Varias de las críticas formuladas a la Iniciativa reflejaban la decepción de los comentaristas con la orientación general de las políticas de desarrollo. A este respecto, varios expresaron inquietud por la disminución de los flujos de ayuda (véase el Anexo 1). Otros deseaban que la Iniciativa para los PPME se utilizara más para promover políticas de alivio de la pobreza.

12. Las críticas formuladas a la Iniciativa reflejan percepciones diferentes de la **justificación del alivio de la deuda:**

- Se debería condonar la deuda porque perpetúa la dependencia de los países más pobres. La campaña de la organización Jubileo 2000 califica a esta dependencia de “cadenas de endeudamiento” y utiliza esta imagen como logotipo oficial.
- Se debería condonar la deuda porque deriva de circunstancias históricas fuera del control de los gobiernos actuales (por ejemplo, la guerra fría, regímenes anteriores corruptos, etc.). Ciertos tipos de deuda se consideran inmorales o ilegítimos (por ejemplo, la deuda relacionada con el *apartheid*). No se debería penalizar a los gobiernos actuales por los errores de sus predecesores ni por préstamos inapropiados concedidos por los acreedores.
- Algunos comentaristas proponen un argumento moral y bíblico conexo, relacionado con el comienzo del nuevo milenio. En particular, se exhorta a los funcionarios encargados de la formulación de políticas a que “escuchen el llamamiento bíblico y ‘proclamen un jubileo’ en el año 2000”.

---

<sup>6</sup> Conferencia sobre las dimensiones éticas de la deuda internacional copatrocinada por la U.S. Catholic Conference, la Universidad de Seton Hall y el Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, octubre de 1998.

- La carga de la deuda recae en los que están en peores condiciones de pagarla, es decir, los países más pobres del mundo, donde la mayor parte de la población tiene un ingreso diario de menos de US\$1 dólar. Muchos comentaristas consideran que esto es inmoral e injusto.
- Los países han obtenido fondos en préstamo para financiar el crecimiento económico, pero los préstamos no han generado la capacidad de pago prevista y, por lo tanto, deberían cancelarse. Algunos proponen un procedimiento de quiebra para los países análogo al existente para las empresas.
- La disminución del flujo en efectivo causado por el servicio de la deuda obstaculiza el desarrollo. En particular, se comparan las obligaciones del servicio de la deuda con los gastos en salud y educación. Habida cuenta de los grandes problemas de desarrollo que enfrentan los PPME, muchos comentaristas recomiendan que se suministren más recursos para el desarrollo social; por lo tanto, el alivio de la deuda debería ser mucho más generoso de lo que se prevé en el marco de la Iniciativa.

13. Las principales propuestas de las ONG y las agrupaciones religiosas se resumen en el Anexo 3. Las propuestas de la sociedad civil abarcan una amplia gama, desde las relativas a la introducción de cambios en el marco existente, tales como modificaciones del calendario para el otorgamiento de asistencia, la condicionalidad, las metas, los umbrales fiscales y las relaciones de sostenibilidad, hasta las que propugnan un enfoque totalmente diferente con respecto al alivio de la deuda, incluida la eliminación de toda la deuda de los PPME.

### **Propuestas relativas a la adopción de un enfoque diferente**

14. Algunas propuestas consisten en reemplazar el marco existente por otro mecanismo. Las dos propuestas principales para reemplazar el marco de la Iniciativa son: i) “el enfoque basado en el desarrollo humano, y ii) la introducción de procedimientos internacionales de quiebra”.

15. Muchos comentaristas externos han propuesto que se incorporen los cálculos de la asistencia para la reducción de la deuda en un marco general para el fomento del desarrollo y el alivio de la pobreza. Algunos han sugerido que se determine un nivel sostenible de gastos de desarrollo y que el servicio sostenible de la deuda constituya una categoría residual. La propuesta más compleja de esta índole es la del Fondo Católico para el Desarrollo Exterior (CAFOD). Esta organización sugiere un modelo denominado “enfoque basado en el desarrollo humano” según el cual los recursos necesarios para financiar las necesidades básicas y las inversiones en la capacidad productiva se descontarían de la base de ingresos del país y los pagos del servicio de la deuda se limitarían a un 20% de los ingresos netos restantes. El alivio de la deuda se concedería inmediatamente sin exigir ningún requisito en materia de desempeño o un historial de resultados. Su finalidad, aparte del alivio de la deuda, es ayudar a alcanzar la meta de desarrollo internacional de reducir la pobreza en un 50% para el año 2015<sup>7</sup>. Según las estimaciones contenidas en esta propuesta, al menos 10 países reunirían las condiciones necesarias para la cancelación de toda su deuda.

---

<sup>7</sup> Las metas de desarrollo internacionales se consignan en el informe titulado *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation* (París, 1996), del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

16. La propuesta de establecer procedimientos internacionales de quiebra tiene su razón de ser en el hecho de que en las reestructuraciones actuales de la deuda, los acreedores desempeñan una doble función, como jueces y como partes interesadas. La Coalición Jubileo 2000 propone un procedimiento que, en su opinión, permitiría a los países deudores y a los acreedores negociar en condiciones de más igualdad, ya sea mediante la aplicación del Capítulo 9 de la Ley de quiebra de los Estados Unidos a las deudas internacionales (véase también el Recuadro 1). Esta organización ha sugerido asimismo que se establezca un grupo de árbitros independientes para realizar una auditoría de la deuda pendiente. Este “órgano de examen de la situación de endeudamiento” también pediría a los gobiernos deudores que prepararan planes económicos y sociales y luego celebraría audiencias públicas para determinar la parte impagable del saldo de la deuda teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo de cada país. Los resultados de este arreglo se consignarían en un “concordato” entre el país deudor y sus acreedores. Su aplicación, incluida la imposición de sanciones en caso de incumplimiento, sería administrada por este órgano de examen. }

#### **Recuadro 1: Jubileo 2000**

Jubileo 2000 es una organización que representa a una amplia coalición de organizaciones religiosas, ONG, sindicatos, órganos de prensa y el público en general. Ha organizado campañas en la mayoría de los países miembros de la OCDE, así como en África y América Latina. Esta coalición, pese a ser de amplia base, tiene un objetivo común –la cancelación de la deuda– aunque acepta que siempre existirán diferencias entre las distintas campañas y entre las distintas personas que participen en ellas. La coalición no pretende imponer a los distintos países un método determinado para la liquidación de la deuda; su posición es que esto deben decidirlo el país deudor y sus acreedores, con la participación de la sociedad civil.

No obstante, ciertos aspectos clave caracterizan a estas campañas, a saber:

- La exigencia de condonar todas las deudas imposibles de pagar. Esto podría abarcar desde la cancelación de todas las deudas hasta la limitación de la carga del servicio de la deuda a una pequeña fracción de los ingresos presupuestarios o de exportación, o de ambos (por ejemplo, entre el 3% y el 5%).
- El concepto bíblico del jubileo “tiene por fin restablecer la justicia entre los deudores y acreedores”.
- La necesidad de establecer un proceso de arbitraje que permita a los deudores participar más activamente en las negociaciones (internacionalización del Capítulo 9 de la Ley de quiebra de los Estados Unidos).
- La aceleración del alivio de la deuda; el año 2000 marcaría el comienzo simbólico de “una nueva etapa sin deudas”.
- La determinación del alivio de la deuda sobre la base de las necesidades de desarrollo humano y no de un análisis de sostenibilidad de la deuda. Los recursos economizados se canalizarían hacia los sectores sociales.
- La activa participación de la sociedad civil en: a) la determinación del volumen de asistencia para el alivio de la deuda; b) el seguimiento de los nuevos empréstitos, y c) la determinación y ejecución de proyectos de lucha contra la pobreza financiados con los recursos liberados gracias al alivio de la deuda, por ejemplo, mediante el establecimiento de un fondo de acción contra la pobreza.
- La desvinculación del alivio de la deuda de las condiciones aplicables en el marco del Servicio financiero reforzado de ajuste estructural (SRAE).

La Coalición Jubileo 2000 ha formulado muchas declaraciones diferentes, entre ellas la Declaración de Accra del 19 de abril de 1998, el llamamiento en pro de la cancelación de la deuda y la justicia económica aprobado en la primera conferencia internacional de la Coalición Jubileo 2000 celebrada en Roma el 17 de noviembre de 1998 y la Declaración de Tegucigalpa del 27 de enero de 1999.

## **Propuestas basadas en el marco existente**

17. La mayoría de las propuestas presentadas, si bien apoyan objetivos análogos de desarrollo humano, están basadas en el actual marco de la Iniciativa para los PPME. Muchos comentaristas consideran que se deberían modificar uno o más de los parámetros de la Iniciativa para que ésta pueda cumplir con su cometido. Las enmiendas propuestas están encaminadas a: i) aumentar la asistencia para el alivio de la deuda; ii) ampliar el alcance del alivio de la deuda para abarcar a un mayor número de países; iii) acelerar la prestación de asistencia para el alivio de la deuda; iv) modificar las condiciones conforme a las cuales se suministra esa asistencia y el vínculo con el desarrollo; v) aumentar la transparencia y la responsabilidad, y vi) movilizar recursos financieros.

### ***Aumento de la asistencia para el alivio de la deuda***

18. Se han presentado varias propuestas encaminadas a aumentar la asistencia para el alivio de la deuda. En ellas se cuestiona la adecuación de los parámetros y los niveles establecidos para determinar la sostenibilidad de la deuda externa. Si bien reconocen que es necesario contar con indicadores sencillos para facilitar la adopción de decisiones y asegurar un trato equitativo a los distintos países, los comentaristas opinan que la gama de valores fijada como meta para la relación valor neto actualizado (VNA) de la deuda-exportaciones es demasiado alta y los criterios fiscales y de apertura no tienen debidamente en cuenta las dimensiones fiscales del problema de la deuda externa. Asimismo, los niveles resultantes de servicio de la deuda en el marco de la Iniciativa se consideran excesivamente altos en relación con los ingresos de exportación o la renta pública. En particular, muchos grupos de África y América Latina han subrayado que para que el alivio de la deuda sea constructivo, es necesario reducir el servicio de la deuda a niveles inferiores a los existentes antes del punto de culminación; de lo contrario, el alivio de la deuda es en buena medida una operación contable que no libera recursos adicionales para el desarrollo.

19. Varias organizaciones (por ejemplo, la European Network on Debt and Development (EURODAD) han opinado que la ayuda para el alivio de la deuda debe ser suficiente para que un país, en el punto de culminación, ya no necesite un apoyo excepcional para la balanza de pagos mientras no se produzcan perturbaciones a corto plazo. En relación con la caída de los precios de los productos básicos, se teme que la relación VNA de la deuda-exportación de 200% fijada como meta probablemente sea insuficiente para “proteger” a un país de una disminución imprevista y prolongada de los ingresos de exportación<sup>8</sup>. Un caso típico mencionado con frecuencia es el de Uganda, donde, después del punto de culminación, la disminución de los ingresos de exportación de café ha contribuido a que la relación VNA de la deuda-exportaciones aumente a más de 200%. Entre otras cosas, OXFAM sugiere que el umbral deuda-exportaciones se reduzca a 150%-200% y a 100%-150% para los deudores dispuestos a destinar entre el 85% y el 100% de los fondos liberados gracias al alivio de la deuda a iniciativas concretas para la reducción de la pobreza (Recuadro 2).

---

<sup>8</sup> Véase también U.S. General Accounting Office, Report to the Chairman, Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate “Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative”, septiembre de 1998.



**Recuadro 2: Propuesta de OXFAM: “Fortalecimiento del vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza”**

OXFAM propone los siguientes niveles mínimos de endeudamiento:

- la relación del servicio de la deuda debería reducirse a 15%-20%;
- la relación VNA de la deuda-exportaciones debería reducirse a un valor de entre el 150% y el 200%;
- la relación VNA de la deuda-ingresos públicos debería reducirse a 200%;
- el período para la concesión de asistencia debería reducirse de 6 a 3 años;
- la relación ingresos públicos-PIB (criterios fiscales) debería reducirse a 15%;
- el servicio de la deuda pagado por los gobiernos debería limitarse al 10% de los ingresos públicos.

Además, para establecer un vínculo más estrecho entre el alivio de la deuda y el desarrollo, OXFAM sugiere que se ofrezcan incentivos a los gobiernos dispuestos a “establecer auténticas alianzas para la reducción de la pobreza” proporcionando un volumen mayor de asistencia para el alivio de la deuda en un plazo más breve a través de su “ventanilla del desarrollo humano”, donde los umbrales podrían bajar aún más, como se indica a continuación:

- el servicio de la deuda se reduciría a 10%-15%;
- la relación VNA de la deuda-exportaciones se reduciría a 100%-150%;
- la relación VNA de la deuda-ingresos públicos se reduciría a 150%-170%.

Esta asistencia adicional sólo se proporcionaría si los gobiernos estuvieran dispuestos a comprometer entre el 85% y el 100% de los recursos economizados en concepto de servicio de la deuda a iniciativas concretas para la reducción de la pobreza. Como se describe en detalle en la publicación “Education Now: Break the Cycle of Poverty”, de marzo de 1999, la “ventanilla del desarrollo humano” podría ser un instrumento para hacer frente al problema de financiar los servicios de educación en los PPME.

20. Muchos comentaristas han opinado que la asistencia para el alivio de la deuda debe ser suficiente para crear un margen fiscal que permita a los gobiernos cubrir adecuadamente los costos presupuestarios de las necesidades prioritarias de desarrollo, en particular los servicios básicos de salud y educación. Varios han señalado que la dimensión fiscal es la más pertinente, dado que los gobiernos deben financiar sus obligaciones del servicio de la deuda con cargo a sus recursos presupuestarios. Si bien muchos han acogido con satisfacción la inclusión de un indicador fiscal en el marco de la Iniciativa para los PPME, lo han criticado por ser excesivamente restrictivo. En particular, se considera que los dos umbrales clave (a saber, una relación exportaciones-PIB de por lo menos 40% y una relación ingresos-PIB de por lo menos 20%) han sido fijados teniendo principalmente como objetivo la limitación del acceso y los costos, aunque muchos reconocen la necesidad de evitar el riesgo moral y de que los países deudores hagan un esfuerzo suficientemente enérgico para recaudar ingresos.

21. Se han formulado varias propuestas que tienen en cuenta estos problemas. Por ejemplo, la EURODAD ha propuesto que, conforme a los criterios fiscales y de apertura, la relación deuda-ingreso se reduzca a 200%, ya que no hay ninguna razón empírica para que esta relación sea más alta que la de deuda-exportaciones (Recuadro 3). Varios han sugerido que se abandone la relación exportaciones-PIB fijada como umbral porque consideran que no es pertinente para la capacidad de un gobierno de pagar el servicio de la deuda y atender necesidades prioritarias. También se ha opinado que la relación ingresos-PIB es excesivamente estricta, y se han formulado varias sugerencias ya sea para bajar el umbral al 10%-15% o reemplazarlo por el requisito de que los ingresos fiscales no disminuyan como porcentaje del PIB. Por último, se ha opinado que los resultados macroeconómicos, incluidas las metas fiscales, ya se siguen de cerca

en el contexto de los programas apoyados por el Banco y el Fondo, y que esos resultados constituyen la mejor base para determinar metas de ingresos apropiadas en cada caso. El argumento de que muchos gobiernos también enfrentan graves problemas a nivel interno con respecto a la deuda y al servicio de la deuda pone de relieve la dimensión fiscal de los problemas de endeudamiento.

### **Recuadro 3. Crítica de los criterios fiscales formulada por EURODAD**

La European Network on Debt and Development (EURODAD) se ha centrado en diversos aspectos del alivio de la deuda, incluido el vínculo entre la sostenibilidad de la deuda y el desarrollo humano, el vínculo con el SRAE y la accesibilidad del servicio de la deuda. Uno de los temas principales ha sido el de los criterios fiscales. Las principales críticas formuladas a este respecto son las siguientes:

- En su forma actual, el indicador fiscal exige una “combinación imposible”: un alto nivel de endeudamiento y sólidos resultados macroeconómicos. Muy pocos países pueden acogerse a la Iniciativa porque no pueden reunir ambos “criterios de descalificación” (una relación exportaciones-PIB de 40% y una relación ingresos-PIB de 20%), que sería más apropiada para los países industriales. Ninguno de estos umbrales tiene una base empírica, fuera de la contención de los costos.
- El VNA de una relación deuda-ingresos de 280% es más alto que el de la meta deuda-exportaciones (200%) y no tiene ninguna base empírica.

Por lo tanto, EURODAD propone que:

- La relación VNA de la deuda-ingresos fiscales se reduzca de 280% a 200%.
- Se elimine la condición relativa a una relación exportaciones-PIB de 40%.
- La relación ingresos-PIB, si bien es necesaria para evitar el riesgo moral, se reduzca a 10%-15% (o las metas de los países no deberían ser inferiores a los niveles actuales).

22. Varios comentaristas han centrado sus observaciones en los indicadores del servicio de la deuda, tanto en relación con las exportaciones, como ocurre en el marco actual, como en relación con los ingresos. Opinan que la Iniciativa hace demasiado hincapié en la deuda pendiente y en la reducción del saldo de la deuda, y muy poco en la carga actual que el servicio de la deuda entraña para los gobiernos. Estiman en consecuencia que las relaciones servicio de la deuda-exportaciones y servicio de la deuda-ingresos deberían ser un elemento central en los análisis de la sostenibilidad de la deuda. En particular, se ha propuesto que se añada al marco de la Iniciativa para los PPME un indicador consistente en la relación servicio de la deuda-ingresos y que se fijen metas apropiadas. CAFOD ha recomendado metas en el contexto de su enfoque del desarrollo humano (véase más arriba). También conforme a los mismos lineamientos, EURODAD propone un “enfoque basado en un servicio de la deuda máximo accesible”, conforme al cual el servicio de la deuda se fijaría en el equivalente del 30% de los ingresos públicos disponibles para gastos no esenciales. En un proyecto de ley presentado por el diputado Leach al Congreso de los Estados Unidos a principios de 1999 se prevén niveles de servicio de la deuda que no sobrepasen el 10% de los ingresos públicos. En lo que respecta a la relación servicio de la deuda-exportaciones, las ONG y las organizaciones religiosas se remiten al Acuerdo de Londres de 1953 relativo a las deudas de Alemania, según el cual el servicio de la deuda de ese país equivalió a menos del 5% de sus exportaciones.

### *Alcance del alivio de la deuda*

23. Se reconoce que los cambios metodológicos introducidos en el marco de la Iniciativa para los PPME en los últimos dos años (el uso del promedio de las exportaciones de tres años, la exclusión de las remesas de los trabajadores de la base de exportaciones y la creación de una ventanilla fiscal) han permitido que un mayor número de países tenga derecho a recibir ayuda. Los comentaristas consideran que las metas más bajas y el acortamiento del período de evaluación del desempeño son dos formas de ampliar la elegibilidad y abarcar a un mayor número de países.

### *Calendario para la prestación de asistencia*

24. Casi todos los comentaristas de la sociedad civil opinan que la prestación de asistencia a los PPME lleva demasiado tiempo, dada la urgencia de aliviar la carga de la deuda<sup>9</sup>. En los principales argumentos en pro de la aceleración del alivio de la deuda, se considera que el nivel de endeudamiento es un obstáculo al aumento de los gastos sociales. Es preocupante que los países más pobres del mundo hayan reducido sus gastos sociales en sectores prioritarios a tal punto que ya no pueden proporcionar servicios sociales básicos, y se cita, por ejemplo, el empeoramiento de las tasas netas de matrícula en las escuelas primarias en los años noventa.

25. En su evaluación de la puesta en práctica de la Iniciativa para los PPME hasta la fecha, las NGO y las organizaciones religiosas estiman que no se ha sacado suficiente partido de la flexibilidad que permite el marco existente para abreviar el período de transición. Muchos comentaristas opinan que en los primeros casos, como los de Bolivia y Uganda –países con un historial de resultados que data de mediados de los años ochenta– los puntos de decisión y los de culminación deberían haber caído en la misma fecha. Para estos países, la exigencia de un período adicional (el de transición) de buen desempeño denota una interpretación rígida del marco de la Iniciativa. Muchos grupos estarían a favor de un período de buen desempeño de unos tres años, aunque subrayan que los requisitos de desempeño aplicables en este período deberían ser distintos a los vigentes actualmente.

26. Otras propuestas de las agrupaciones religiosas son el llamamiento en pro de la reducción de la deuda conjuntamente con la proclamación de un jubileo en el año 2000 y la condonación de las deudas antes del comienzo del nuevo milenio. Varios grupos han instado a que se acorte el período de espera, sobre todo en los casos de países que se encuentran en una etapa de posguerra o afectados por una catástrofe, como el huracán Mitch. Se estima que la pronta concesión de asistencia para el alivio de la deuda podría ser importante para ayudar a esos países a superar la devastación y comenzar la enorme tarea de reconstruir las infraestructuras básicas y paliar el sufrimiento humano de sus poblaciones.

27. Otra justificación para acortar el período de buen desempeño está vinculada a la evaluación de ese desempeño. Los comentaristas han cuestionado insistentemente la vinculación con los programas de ajuste apoyados por el FMI y el Banco Mundial y opinan que se debería dar más peso al buen desempeño en el plano normativo. Como la mayoría de los PPME cumplen

---

<sup>9</sup> El marco actual está basado en un historial de resultados de tres años para que un país tenga derecho a recibir ayuda, más un período de transición de otros tres años entre los puntos de decisión y culminación (aunque este plazo se ha acortado en la mayoría de los casos).

con el requisito de incorporación, estiman que no hay ninguna necesidad de demorar más la prestación de asistencia para el alivio de la deuda. A este respecto aducen dos argumentos. En primer lugar, como la mayoría de los acreedores, es decir, los acreedores comerciales y bilaterales, ya han estado proporcionando ayuda para el alivio de la deuda fuera del marco de la Iniciativa, les parece inaceptable que, con arreglo a la Iniciativa, los países se vean obligados a esperar. De igual modo, muchos grupos no aceptan que la prestación de esa ayuda en una fecha más temprana entrañe un riesgo moral. En este contexto, afirman que la comunidad internacional continuará apoyando los programas de ayuda y reforma mucho después del punto de culminación, lo cual constituye un incentivo para utilizar eficazmente la asistencia prestada con ese fin.

### ***Requisitos de desempeño***

28. En el proceso de examen, la cuestión de los requisitos de desempeño ha sido una de las más controvertidas. Sin bien muchos grupos reconocen la necesidad de contar con criterios a este respecto, critican el contenido y el proceso del diseño de los programas porque consideran que los programas de ajuste estructural no se han preparado en un clima propicio para la participación. Muchos comentaristas han criticado a las instituciones financieras multilaterales por no tener adecuadamente en cuenta las situaciones políticas internas que enfrentan los gobiernos deudores. Se criticó el hecho de que, especialmente durante los años noventa, cuando un incipiente proceso de democratización estaba echando raíces en muchos PPME, en varios casos se forzara a los gobiernos a asumir una posición defensiva y a emprender importantes reformas estructurales demasiado rápido y sin las debidas consultas. La falta de identificación con los programas de ajuste y las dificultades causadas por las reformas económicas han sido temas que han suscitado numerosos debates. Muchos opinan que los resultados de la Iniciativa mejorarían si los gobiernos deudores asumieran como propias las metas macroeconómicas y las reformas clave. Esos comentaristas consideran que dicha cuestión, así como la necesidad de establecer un proceso más transparente y participativo para formular las estrategias de desarrollo de estos países, tiene importancia vital.

29. Muchos grupos no están en contra de la condicionalidad en sí pero apoyan programas económicos y sociales que tengan por fin reducir la pobreza y en cuya preparación han participado todas las partes interesadas. Se ha opinado que el alivio de la deuda tendría que supeditarse a la elaboración de planes de acción que promuevan el desarrollo humano y a la utilización de los recursos liberados gracias al alivio de la deuda exclusivamente para medidas de reducción de la pobreza. Esos grupos han propuesto otros criterios de desempeño a cambio de lo que, a su juicio, son programas de ajuste rígidos y no transparentes apoyados por las instituciones de Bretton Woods. Por lo tanto, las condiciones exigidas por el SRAE, que son excesivamente estrictas o inapropiadas, se podrían reemplazar por metas macroeconómicas más sencillas y realistas para evaluar el desempeño con arreglo a la Iniciativa para los PPME.

30. La mayoría de los grupos recomendaron que se desvinculara el alivio de la deuda del cumplimiento de las condiciones del SRAE. En el proceso de consulta y, en particular, en la reunión de consulta celebrada el 5 de marzo en Londres, Christian Aid sugirió que se establecieran condiciones variables para el alivio de la deuda, análogas al método de los tramos variables que se utilizan en diversos programas de ajuste del Banco Mundial. Esto significaría determinar de antemano ciertas condiciones para llegar al punto de culminación, con lo que se

eliminaría el requisito del plazo fijo. Movidos por su interés en que los recursos economizados gracias al alivio de la deuda se encaucen hacia los sectores pobres, muchos grupos han propugnado que el alivio de la deuda se supedite, incluso después del punto de culminación, a la utilización transparente de esos recursos. También recomiendan que se impongan sanciones por la falta de cumplimiento de este requisito.

31. Se ha opinado que, en el marco actual de la Iniciativa para los PPME, el vínculo entre el alivio de la deuda y el desarrollo del sector social sigue siendo endeble. Si bien hay un consenso en el sentido de que se deberían hacer esfuerzos por incorporar el alivio de la deuda en una estrategia general encaminada a alcanzar metas sociales, la orientación para alcanzar esas metas no es tan clara. OXFAM ha propuesto concretamente que se establezca una “ventanilla del desarrollo humano”, por la que se proporcionarían beneficios adicionales a los países que se comprometieran seriamente a utilizar los fondos liberados por el alivio de la deuda para atender esas necesidades del sector social. Éste será el tema principal de la segunda etapa, en la cual el personal del Banco y del Fondo examinarán, con aportes externos, los medios de fortalecer este vínculo, y presentarán un informe sobre este proceso antes de las reuniones anuales.

### ***Transparencia y responsabilidad***

32. En todas las reuniones, los comentaristas expresaron gran preocupación por la transparencia y la responsabilidad en las cuestiones relativas a la gestión de la deuda. En vista de los errores cometidos en épocas anteriores, en que los países se endeudaron sin que ello beneficiara a la población en general, los comentaristas recomendaron que se hiciera pública la información sobre los nuevos acuerdos de préstamo y las reestructuraciones de la deuda. En este contexto, muchos instaron a que la sociedad civil participara más activamente en el proceso de la Iniciativa para los PPME. Varios grupos expresaron su frustración por la falta de acceso a datos desagregados y la falta de cooperación de los gobiernos, tanto acreedores como deudores. Paralelamente, los comentaristas también insistieron en que el proceso de análisis de sostenibilidad de la deuda fuera más abierto e incluyera la publicación de documentos preliminares sobre la Iniciativa.

33. Los comentaristas consideraron que la cuestión de la responsabilidad concernía tanto a los deudores como a los acreedores. En cuanto a los gobiernos deudores, se propuso que se realizaran auditorías periódicas del uso apropiado de los fondos obtenidos en préstamo. En lo que respecta a los acreedores, debían ser considerados responsables de malas prácticas crediticias, como las de algunos organismos de crédito a la exportación. Los comentaristas estuvieron a favor de una estrategia de endeudamiento que previera un mínimo de empréstitos externos y un máximo de financiamiento en forma de donaciones.

34. En lo que respecta a la prestación de ayuda para el alivio de la deuda, muchas entidades o grupos, incluida OXFAM y algunos miembros de la Coalición Jubileo 2000, están a favor de la imposición de sanciones a los gobiernos deudores si no cumplen con su compromiso de encauzar los recursos liberados por el alivio de la deuda hacia los sectores sociales. Algunos han opinado que la mejor forma de evitar el incumplimiento de los compromisos contraídos sería que la sociedad civil participara activamente para determinar cómo se utilizarían esos recursos para reducir la pobreza y vigilar los gastos en forma transparente.

### ***Financiamiento del alivio de la deuda***

35. Al examinar el costo de la prestación de asistencia para el alivio de la deuda y las modalidades de financiamiento para lograrlo, la mayoría de los grupos consideraron que ésta era una cuestión de voluntad política más que de falta de recursos. El ejemplo más citado fue el de la ayuda de emergencia en gran escala (aunque no la asistencia para el alivio de la deuda) que la comunidad internacional había estado dispuesta a conceder a las economías de mercado emergentes durante la reciente crisis financiera. Otra recomendación formulada por muchos fue la de la venta de oro por el FMI para financiar su contribución a la Iniciativa para los PPME o para conceder financiamiento de carácter más general. Además, algunos grupos están a favor de un aumento del financiamiento bilateral para el Fondo Fiduciario para los PPME<sup>10</sup>.

### **C. Cambios propuestos por países miembros del FMI y la AIF**

#### **Países acreedores**

36. Los países acreedores han apoyado la Iniciativa para los PPME y la consideran una medida innovadora. En los últimos meses, varios acreedores bilaterales, incluida la mayoría de los miembros del Grupo de los Siete, Irlanda y Noruega han formulado propuestas concretas para ir más allá de la Iniciativa y han subrayado la necesidad de fortalecer su marco y los vínculos entre la reducción de la deuda y el alivio de la pobreza. Se prevé que en la Cumbre de Colonia, en junio de 1999, los países miembros del Grupo de los Siete examinarán el tema del alivio de la deuda. Las propuestas de esos países figuran en el Cuadro 1 y en el Anexo 4.

37. Parece haber ciertos elementos comunes en las propuestas de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido en relación con algunos aspectos de la concesión de asistencia adicional. Todos estos países están de acuerdo en que, en el caso de las deudas comerciales, los acreedores bilaterales deberían prestar asistencia por encima de un VNA de 80% cuando ello sea necesario para alcanzar las metas fijadas conforme a la Iniciativa. También están todos de acuerdo en que es necesario conceder más alivio con respecto a las deudas relacionadas con la AOD. Ninguno ha propuesto cambios en los criterios con los que se evalúa el historial de resultados en el marco de los programas de ajuste apoyados por el Fondo y el Banco. En lo que respecta a los requisitos de la Iniciativa para los PPME, en tres de las cinco propuestas (Alemania, Canadá y Reino Unido) se sugiere que se acorte de seis a tres años el período para evaluar el historial de resultados, aunque no se indica si con esto se reduciría la primera o la segunda etapa de la Iniciativa. Dos (Canadá y Reino Unido) proponen explícitamente que se reduzcan las tasas de sostenibilidad de la deuda. Otros dos países (Alemania y Estados Unidos) proponen que se actúe con flexibilidad en casos excepcionales. En cuanto al financiamiento de la Iniciativa, en todas las propuestas se mencionan las ventas de oro por parte del Fondo, y en cuatro se indica explícitamente que sus autores apoyan esas ventas (en dos se menciona una cantidad de hasta 10 millones de onzas).

---

<sup>10</sup> Una coalición de organizaciones religiosas de los Estados Unidos ha propuesto que el Gobierno de Estados Unidos haga una contribución importante al Fondo Fiduciario para los PPME, en forma proporcional a las necesidades de financiamiento de la Iniciativa ampliada para los PPME.

<b>Cuadro 1. Iniciativa de los países miembros del Grupo de los Siete para el alivio y el financiamiento de la deuda, enero a marzo de 1999</b>					
	<b>Alemania</b>	<b>Canadá</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>Francia</b>	<b>Reino Unido</b>
<b>Fecha en que se anunciaron las propuestas</b>	21 de enero de 1999	25 de marzo de 1999	16 de marzo de 1999	22 de febrero de 1999	3 de marzo de 1999
<b>Metas y relaciones</b>	Fijar un VNA de 200% para la relación deuda-exportaciones en general y adoptar un criterio más flexible en casos excepcionales	Fijar un VNA de 150% para la relación deuda-exportaciones	Conceder más alivio de la deuda en circunstancias excepcionales a los países donde ello pueda tener repercusiones importantes		Liberalizar la relación deuda-exportaciones o los criterios fiscales, o ambas cosas, a fin de proporcionar más asistencia para el alivio de la deuda a un mayor número de países
<b>Calendario</b>	Acortar a tres años el historial de resultados	Acortar a tres años el historial de resultados		Reducir el período de transición caso por caso teniendo en cuenta el historial de resultados de las políticas de ajuste	Acortar a tres años el historial de resultados
<b>Fechas para la concesión de asistencia</b>			Las instituciones financieras internacionales deberían prestar ayuda adicional en los primeros años para mejorar el flujo de efectivo	Conceder inmediatamente asistencia del Club de París mediante reprogramaciones de los flujos con arreglo a las condiciones de Lyon en cuanto un país tenga derecho a recibir ayuda de acuerdo con la Iniciativa para los PPME	Conceder ayuda a título provisional si es necesario para reducir la deuda en medida suficiente en los primeros años
<b>Tratamiento de las deudas comerciales</b>	Cancelar hasta el 100% de la deuda en circunstancias excepcionales	Reducir en libros el 100% del valor de las deudas de todos los países en desarrollo menos adelantados que se prevé que cumplirán los requisitos para recibir ayuda conforme a la Iniciativa para los PPME (incluida Honduras); si los acreedores del Club de París no llegan a un acuerdo, Canadá condonaría unilateralmente las deudas de los países que puedan utilizar los recursos eficazmente y que tengan una buena gestión de gobierno; en el caso de otros, consideraría la conversión de la deuda para prestar apoyo a proyectos de desarrollo de importancia crítica	Condonar hasta el 90% de la deuda; en casos excepcionales, condonar una gama más amplia de deudas	Cancelar más del 80% de la deuda si es necesario para que la deuda sea sostenible; las instituciones financieras internacionales deberían compartir la carga en forma proporcional	Cancelar más del 80% de la deuda en los casos necesarios; las instituciones financieras multilaterales deberían compartir la carga en forma proporcional
<b>Tratamiento de las deudas relacionadas con la AOD</b>	Todos los acreedores del Club de París deberían cancelar la totalidad de las deudas de los países con derecho a recibir asistencia conforme a la Iniciativa para los PPME	Instar a todos los países a que condonen las deudas relacionadas con la AOD de los países más pobres muy endeudados	Condonar la totalidad de la deuda	Cancelar por una generación el servicio de la deuda relacionada con la AOD de todos los países que cumplan con los requisitos de la Iniciativa para los PPME en cuanto la deuda sea considerada en el marco del Club de París; se requiere un sistema para la distribución equitativa de la carga que tenga en cuenta el costo de la cancelación de estas deudas como porcentaje del PIB	Los países que aún no lo hayan hecho deberían anular todas las deudas relacionadas con la AOD

<b>Cuadro 1. Iniciativa de los países miembros del Grupo de los Siete para el alivio y el financiamiento de la deuda, enero a marzo de 1999</b>					
	<b>Alemania</b>	<b>Canadá</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>Francia</b>	<b>Reino Unido</b>
<b>Nuevas contribuciones al Fondo Fiduciario para los PPME</b>	Alemania hará una contribución al Fondo Fiduciario para los PPME en 1999		Estados Unidos y otros países harían contribuciones adicionales; se ha propuesto una asignación de US\$50 millones en el presupuesto	Aportar contribuciones bilaterales adicionales si es necesario, en el contexto de una distribución equitativa de la carga	
Financiamiento de la participación del FMI	Se debería seguir la cuestión de la venta de oro por el FMI. Alemania aportará recursos para la continuación del SRAE	Apoyar la venta de hasta 10 millones de onzas de oro por parte del FMI y aportar recursos para préstamos del SRAE	Apoyar la venta de hasta 10 millones de onzas de oro por el FMI	Apoyar la venta de oro por el FMI si es necesario	Apoyar la venta de oro por el FMI (un mínimo de US\$1.000 millones o más, si es necesario)
<b>Prestación de asistencia adicional a los PPME</b>	Los países que participarán en la Cumbre apoyan la concesión de financiamiento adicional para mejorar la capacidad de servicio de la deuda de los países elegibles conforme a la Iniciativa para los PPME	Prestar nueva asistencia para el desarrollo sólo en forma de donaciones; formular un código de conducta para las políticas crediticias de los organismos de crédito para la exportación	Lograr que la comunidad internacional se comprometa a proporcionar por lo menos el 90% de la asistencia adicional a los PPME en forma de donaciones	Otorgar financiamiento adicional en forma de donaciones a los países elegibles conforme a la Iniciativa para los PPME	El mundo desarrollado debería aumentar a US\$60.000 millones los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo antes del año 2000
<b>Otros elementos</b>	Todos los países elegibles deberían poder obtener antes del año 2000 seguridades acerca del alcance y los plazos para el alivio de la deuda	Incluir a Honduras entre los países con derecho a recibir asistencia conforme a la Iniciativa para los PPME, ya que la carga de la deuda futura se ha hecho insostenible debido al huracán Mitch; incluir a Haití y Malawi en la lista de países elegibles y considerar el caso de Afganistán cuando la situación política lo permita	Adoptar nuevos enfoques para promover actividades de reconstrucción en los países donde ha habido conflictos internos prolongados	Todos los países con derecho a recibir asistencia en las condiciones de Nápoles reciben una reducción del 67% (eliminar la opción del 50%); cancelar o aumentar a más del 20% las conversiones de la deuda en inversiones para los países de ingreso mediano	Instar a las ONG del Reino Unido a que aumenten a US\$1.000 millones sus donaciones a los países en desarrollo durante dos años (hasta el año 2000) y ofrecer incentivos tributarios como apoyo
<b>Utilización de los recursos liberados gracias al alivio de la deuda</b>	Los fondos liberados por la condonación de las deudas relacionadas con la AOD deberían utilizarse en proyectos que promuevan el desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza y la desigualdad, teniendo en cuenta los principios de una buena gestión de gobierno	Cancelar unilateralmente la deuda de los países que puedan utilizar productivamente los recursos liberados; prestar particular atención al nivel de gastos militares	Los recursos liberados gracias al alivio de la deuda deberían encauzarse hacia la educación o la protección del medio ambiente utilizando instrumentos financieros innovadores, como la conversión de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales	Asegurarse de que el alivio de la deuda genere efectivamente un aumento de los gastos sociales; la gestión económica y social y la administración en los países beneficiarios debe ser irreprochable	Los recursos liberados deberían invertirse en programas contra la pobreza, en particular en los sectores de salud y educación, en los países de que se trate
<b>Medidas anunciadas para el alivio de la deuda</b>		Se prestará la siguiente ayuda adicional para el alivio de la deuda (VNA de 1998): US\$8.000 millones para reducir la relación deuda-exportaciones; un máximo de US\$6.000 millones para acortar el período del historial de resultados, y un máximo de [US\$2.800 millones para Honduras?] para aumentar el número de países elegibles	Se aportarán US\$70.000 millones en valores nominales para el alivio de la deuda, además de la suma prevista conforme a la Iniciativa para los PPME		Se comprometerá una suma de US\$50.000 millones en valores nominales para el alivio de la deuda antes del año 2000

Fuentes: Gobiernos de Alemania, Canadá, Francia, Reino Unido y Estados Unidos.



38. Otros dos países – Irlanda y Noruega – también han formulado propuestas para acelerar el alivio de la deuda. Irlanda ha aprobado leyes relativas a un programa para el alivio de la deuda de los países del tercer mundo que incluye planes de asistencia bilateral. Ese programa propugna una reducción del VNA y la liberalización de los criterios y metas para la reducción del servicio de la deuda conforme a la Iniciativa para los PPME, así como el acortamiento del período para evaluar el historial de resultados; no obstante, se subraya que esto sólo debería hacerse en el contexto de un programa de desarrollo nacional realista y sostenible. Noruega dio a conocer su estrategia para el alivio de la deuda en octubre de 1998, conforme a la cual se propone condonar unilateralmente, caso por caso, los préstamos concedidos por sus organismos de crédito para la exportación (Noruega condonó todos los préstamos de AOD en los años ochenta) una vez que el país de que se trate llegue al punto de culminación con arreglo a la Iniciativa o cuando se haya efectuado una operación de reducción del saldo de la deuda (en las condiciones de Nápoles) del Club de París. Asimismo, se propone condonar unilateralmente (también decidiendo caso por caso) los pagos por concepto de intereses pagaderos durante el período de transición, es decir, el período transcurrido entre los puntos de decisión y culminación. Noruega hizo un llamamiento a todos los países que compartieran esta posición a que consideraran la posibilidad de adoptar medidas de esta índole e instó a que se aplicara un enfoque más flexible con respecto a la Iniciativa y se hicieran esfuerzos por distribuir la carga de su financiamiento en forma equitativa.

### **Países deudores**

39. En general, los países deudores han acogido con satisfacción la Iniciativa para los PPME, aunque también consideran que las condiciones deberían ser más generosas en vista de las grandes dificultades que enfrentan esos países en sus programas de desarrollo. Los ministros del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Estados ACP) aprobaron las características innovadoras de la Iniciativa, pero opinaron que no era suficiente para proporcionar más asistencia para el alivio de la deuda más rápidamente y a un mayor número de países de esa región. Los ministros recomendaron que se adoptara una actitud más flexible para que aumentara el número de países con derecho a recibir asistencia conforme a la Iniciativa, a fin de proporcionar un apoyo más firme y asegurar la disponibilidad de asistencia para alivio de la deuda en la etapa inicial de la toma de decisiones. Consideraron que era necesario bajar los umbrales (la relación deuda-exportaciones y el coeficiente del servicio de la deuda) para ampliar la elegibilidad, acortar el plazo anterior a la concesión de asistencia y tener más en cuenta la carga fiscal de la deuda. También formularon propuestas concretas para los países cuya deuda interna y externa era insostenible pero que actualmente no tienen derecho a recibir ayuda conforme a la Iniciativa, y recomendaron que se diera un trato especial a los países en la etapa de posguerra, a los Estados sin litoral y a los países insulares pequeños y vulnerables<sup>11</sup>.

40. En el comunicado emitido en octubre de 1998, el Grupo de los 24 consideró que las operaciones de reestructuración de la deuda de los PPME se estaban llevando a cabo con lentitud y resultaban insuficientes<sup>12</sup>. Los Ministros del Grupo de los 24 subrayaron la necesidad de que se aumentaran las contribuciones bilaterales en el contexto de una distribución proporcional de la

---

<sup>11</sup> Declaración de la Conferencia de Ministros de Finanzas de los Estados ACP sobre cuestiones monetarias y financieras, 6 de julio de 1998.

<sup>12</sup> Comunicado del Grupo Intergubernamental de los 24 para Asuntos Monetarios Internacionales, 3 de octubre de 1998.

carga para que un mayor número de países pudiera beneficiarse con la Iniciativa. Observando que sólo dos países habían llegado al punto de culminación, los ministros instaron a que se acelerara el proceso de toma de decisiones en el marco de la Iniciativa y se actuara con más flexibilidad de modo de reducir el período que media entre los puntos de decisión y culminación y se proporcionara asistencia suficiente durante dicho período. También observaron con gran preocupación que el financiamiento disponible para mantener las operaciones del SRAE y la Iniciativa para los PPME seguía siendo inferior a las estimaciones iniciales, incluso para el reducido número de países actualmente habilitados para recibir respaldo, e instaron a que se consideraran nuevas medidas de financiamiento, entre ellas la aportación de nuevas contribuciones del FMI a través de la Cuenta de Reservas de la Cuenta Fiduciaria del SRAE y la optimización de las reservas del FMI, incluso mediante la venta de oro.

41. El Director Ejecutivo del FMI por varios países africanos dio una respuesta preliminar a la petición de observaciones en marzo de 1999<sup>13</sup>. En su opinión, la Iniciativa para los PPME debería estar basada en tres pilares: la simplicidad, la oportunidad y el principio de inclusión. Su objetivo debería ser conceder el máximo de ayuda a los países más pobres para combatir la pobreza. El Director Ejecutivo estima que el problema de la deuda es en buena medida de carácter político y en parte una consecuencia no intencional de la guerra fría; por lo tanto, requiere una solución política. Se considera que de acuerdo con el enfoque actual, se presta muy poca asistencia demasiado tarde, los procedimientos son demasiado complejos y se hace demasiado hincapié en la condicionalidad conforme a los programas apoyados por el FMI (aunque esa condicionalidad es necesaria hasta cierto punto para impedir que se utilicen recursos productivos para apoyar políticas erróneas o mal encaminadas).

42. Se sugiere una nueva estrategia en la que se considere la posibilidad de: i) fijar una fecha límite para resolver el problema de la deuda de los países más pobres, preferiblemente el fin de este milenio; ii) fijar metas de sostenibilidad y umbrales mucho más bajos prestando atención a las perturbaciones de la relación de intercambio, las consecuencias de desastres naturales y las necesidades de desarrollo, el nivel de pobreza, el nivel de gasto en programas sociales y la carga de la deuda interna de los países de que se trate; iii) formular una estrategia para que los países en etapa de posguerra puedan superar la situación en que se encuentran dentro del plazo fijado para resolver definitivamente el problema de la deuda de los países más pobres; iv) fortalecer los programas del SRAE de manera que el alivio de la deuda permita apoyar la inversión pública, una administración pública eficaz, un mejor acceso a los servicios de salud y educación y la creación de redes de protección social; v) lograr que las medidas de reforma tengan más éxito dando menos importancia a los criterios cuantitativos y de desempeño, teniendo en cuenta que el alivio de la deuda es importante para hacer avanzar el proceso de reforma en un ambiente de mayor libertad y que es sensato prestar más ayuda en las etapas iniciales y en forma flexible en el contexto de un definición integral del ajuste y la reforma económica.

---

<sup>13</sup> El Sr. Morais es Director Ejecutivo del FMI por Angola, Botswana, Burundi, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Rep. Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

#### **D. Acreedores multilaterales**

43. En el proceso de examen de la Iniciativa se han recibido observaciones por escrito del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Central de los Estados de África Oriental (BCEAO) (Anexo 5)<sup>14</sup>. El BAfD ha señalado concretamente que convendría ampliar el enfoque con respecto a la sostenibilidad de la deuda en el marco de la Iniciativa para captar mejor las dimensiones de pobreza y gestión de los problemas de la deuda. Ha recomendado que se fijen metas de sostenibilidad de la deuda más bajas para poder prestar un mayor volumen de asistencia y que se acorte la duración del historial de resultados. Al mismo tiempo, estas instituciones han subrayado la importancia de mantener los requisitos de desempeño, que son esenciales para evitar que se despilfarren los recursos destinados al alivio de la deuda. Además, en opinión del BAfD, un factor determinante de las fechas para la introducción de cambios en la Iniciativa, y el alcance de esos cambios, es la disponibilidad de recursos.

44. El BAsD opina que los indicadores basados en las exportaciones no tienen en cuenta los bienes comerciables vendidos en el mercado interno. Sugiere que se utilice un promedio ponderado de la relación deuda-producto y la relación deuda-exportaciones como meta alternativa, que incluya la deuda privada y la pública. Otra meta fiscal podría ser la de una “balanza primaria sostenible”, definida como el volumen de asistencia necesario para mantener a un nivel constante la relación entre la deuda pública y el PIB. Está dispuesto a considerar la posibilidad de acortar la segunda etapa o la eliminación de las etapas primera y segunda, pero ha expresado preocupación por la falta de criterios de desempeño después del punto de culminación.

45. El BCEAO también opinó que debería acortarse el calendario haciendo coincidir los puntos de decisión y de culminación. Propuso la reducción de varias metas: la relación VNA de la deuda-exportaciones a 100%-150%, el coeficiente del servicio de la deuda a 10%-15% y la relación VNA de la deuda-ingresos fiscales a 200%; también propuso que se establecieran umbrales fiscales más bajos. La deuda interna, los indicadores sociales y la actividad de recaudación de ingresos también deberían tenerse en cuenta para determinar la sostenibilidad. El BCEAO sugirió que los recursos liberados por el alivio de la deuda se canalizaran hacia un fondo especial para gastos prioritarios cuya utilización vigilaría la sociedad civil.

46. Al FIDA también le interesa que haya un margen suficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda, dada la incertidumbre de las proyecciones. Los fondos liberados por el alivio de la deuda también deberían asignarse a metas de desarrollo rural. Los países particularmente vulnerables, así como los afectados por una crisis, deberían tener acceso a más asistencia. También debería hacerse una distinción entre los países con una deuda pendiente y aquéllos con problemas inmediatos relacionados con el servicio de la deuda. El FIDA propone un enfoque gradual del alivio de la deuda que permitiría proporcionar algo de alivio en cada etapa de las reformas de política. La comunidad internacional debería asegurarse de que el alivio

---

<sup>14</sup> Varios otros bancos multilaterales han participado activamente en una o más de las reuniones de consulta. Entre ellos figuran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Varios acreedores multilaterales regionales, si bien apoyan el objetivo del aumento de la asistencia conforme a la Iniciativa para los PPME, subrayaron que ello no debería comprometer la estabilidad financiera de las instituciones multilaterales regionales (reunión de consulta celebrada en Honduras el 23 de marzo de 1999).

de la deuda complementara la asistencia para el desarrollo; a este respecto, sería necesario que aumentaran los presupuestos destinados a ese fin.

### **E. Organizaciones internacionales**

47. Las observaciones que el personal ha recibido durante la puesta en práctica de la Iniciativa y durante el proceso de examen de 1999 de parte de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y la Secretaría del Commonwealth, han sido bastante negativas. El Secretario General de las Naciones Unidas, si bien ha acogido la Iniciativa para los PPME como una medida innovadora, la ha criticado en sus informes y la considera que es “un proceso muy lento” y que sus resultados han sido decepcionantes<sup>15</sup>. Además, estima que los criterios y las metas de sostenibilidad de la deuda no han sido suficientemente flexibles y recomienda que se examine la posibilidad de establecer metas más bajas que las actuales. El Secretario General considera también que el período de evaluación del desempeño es demasiado largo y ha recomendado que el período de transición no sea de más de un año.

48. En las reuniones de consulta celebradas en Londres y en reuniones posteriores, el Secretario General del Commonwealth declaró que estaba firmemente a favor de la ampliación de la actual Iniciativa para los PPME a fin de beneficiar a un grupo más numeroso de países deudores en condiciones más generosas y en plazos más breves. Concretamente, instó a que se cancelara inmediatamente la totalidad de la deuda externa de los países muy pobres. En lo que respecta al financiamiento, la Secretaría del Commonwealth recomendó que se llegara rápidamente a un acuerdo sobre las ventas de oro por el FMI. De conformidad con la posición de política adoptada anteriormente, tanto las Naciones Unidas como la Secretaría del Commonwealth deseaban que se estableciera un vínculo más estrecho entre la Iniciativa y los programas de reducción de la pobreza, de conformidad con las metas de desarrollo internacional. La Secretaría también señaló que había estado prestando asistencia activamente a los gobiernos para reforzar su capacidad de gestión de la deuda, lo cual podría fortalecerse más en cooperación con la UNCTAD y las instituciones financieras multilaterales.

### **III. EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS**

49. En esta sección se evalúan las distintas propuestas relativas a la introducción de cambios que se describen en el capítulo anterior y se examinan algunas de sus implicaciones para los deudores y los acreedores. En primer lugar se esbozan algunas consideraciones generales que es necesario tener en cuenta. Las propuestas propiamente dichas se examinan siguiendo el orden de los principales elementos de la Iniciativa respecto de los cuales se han sugerido cambios: volumen de asistencia para el alivio de la deuda, el calendario para la concesión de asistencia, los requisitos de desempeño y la transparencia y la responsabilidad.

50. Las consideraciones relativas al costo y al financiamiento también serán importantes para decidir los cambios que se introduzcan en la Iniciativa. Al examinar las diversas propuestas, es importante tener en cuenta que, a pesar de las medidas excepcionales adoptadas por los acreedores, aún no se ha obtenido la totalidad del financiamiento para la Iniciativa actual (aún sin contar los costos correspondientes a Liberia, Somalia y Sudán). La mayoría de las instituciones

---

<sup>15</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad titulado “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África”, Naciones Unidas, 13 de abril de 1998. Informe del Secretario General titulado “La situación de la deuda de los países en desarrollo a mediados de 1998” (A/53/373), 11 de septiembre de 1998, pág. 8.

multilaterales financian su participación en la Iniciativa con cargos a sus ingresos corrientes. Actualmente el personal está preparando estimaciones revisadas de los costos de algunas de las propuestas relativas a la modificación de la Iniciativa basándose en nuevos datos. Esas estimaciones se proporcionarán en breve plazo, junto con la probable elegibilidad de los países de conformidad con las distintas propuestas.

## **A. Consideraciones generales**

### **Sostenibilidad de la deuda y desarrollo sostenible**

51. Muchas de las observaciones formuladas públicamente acerca de la Iniciativa para los PPME revelan que, en opinión de algunos, parece haber cierta oposición entre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad de la deuda. Estos son conceptos distintos pero vinculados entre sí. La comunidad internacional oficial considera que el alivio de la deuda es sólo uno de varios instrumentos disponibles para asistir a los países pobres y ha establecido metas a este respecto a fin de alcanzar el objetivo de la sostenibilidad de la deuda. Así pues, éste es un elemento de los esfuerzos generales encaminados a apoyar el desarrollo sostenible. Muchos comentaristas se han centrado en los costos que imponen a los países pobres las obligaciones del servicio de la deuda y consideran que el alivio de la deuda es una forma de eliminarlos. Los argumentos morales, éticos y religiosos que se han expuesto denotan una profunda preocupación por el sufrimiento de la gente pobre de esos países, y cualquier obstáculo que impida aliviarlo se considera inmoral e incompatible con las enseñanzas religiosas. No obstante, es importante señalar que la reducción de la pobreza es un objetivo que comparte toda la comunidad internacional, y que la sostenibilidad de la deuda y el desarrollo sostenible no deben considerarse como objetivos antagónicos sino complementarios.

### **Función del alivio de la deuda y la preparación de asistencia**

52. El logro de un crecimiento rápido y sostenible y la reducción de la pobreza son objetivos de la comunidad internacional. El primer elemento esencial de toda estrategia para alcanzar estos objetivos es la existencia de un marco normativo adecuado. El alivio de la deuda es tan sólo uno de los instrumentos de financiamiento; el principal medio utilizado por la comunidad internacional para movilizar recursos a fin de asistir a los países pobres a hacer frente al problema de la pobreza es la asistencia oficial<sup>16</sup>.

53. Las siguientes cifras, aunque aproximadas, muestran la importancia de esa asistencia. La afluencia *anual* de asistencia oficial *neta* para el desarrollo (AOD) hacia los PPME en 1997 sumó US\$16.000 millones (datos del CAD)<sup>17</sup>, cifra aproximadamente igual al costo *total* – repartido a lo largo de varios años– de la Iniciativa para los PPME en valores actualizados de 1998. (Es evidente que este total aumentaría considerablemente si se incluyera el alivio de la deuda proporcionado a través de los mecanismos tradicionales.) Además, la nueva afluencia de AOD y otro financiamiento para los PPME equivale en promedio al doble del servicio de la

---

<sup>16</sup> Se prevé que el diálogo sobre la forma de reforzar el vínculo entre la reducción de la pobreza y el alivio de la deuda en los programas que reciben apoyo en el marco de la Iniciativa para los PPME continuará en la segunda serie de consultas, con las respuestas que se reciban hasta mediados de junio de 1999.

<sup>17</sup> *1998 Development Co-operation Report: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, OCDE, París, febrero de 1999, según la información que figura en el sitio de la World Wide Web. Los datos sobre la AOD incluyen parte de los recursos para el alivio de la deuda.

deuda pagado; para muchos países (como Etiopía, Mozambique, República Unida de Tanzania y Uganda), esa relación es mucho mayor. En 1997, el servicio de la deuda pagado por los PPME fue en total de US\$8.000 millones (véase el Anexo 1, Cuadro 5).

54. Al examinar la cuestión de la sostenibilidad de la deuda y las necesidades del desarrollo sostenible es preciso tener en cuenta las diferencias en cuanto a la forma en que la ayuda y la condonación de la deuda pueden utilizarse para financiar gastos encaminados a reducir la pobreza.

- Una diferencia clave es la que existe entre la condicionalidad y la facilidad de predicción. La ayuda se otorga en condiciones tendientes a asegurar que los recursos se utilicen eficazmente y no se destinen a gastos improductivos. En el país donante, esto contribuye a mantener el apoyo a los programas de ayuda. No obstante, dado que en gran parte es de carácter incierto, esa ayuda puede ser inapropiada para financiar gastos públicos corrientes en salud y educación, en tanto que el alivio de la deuda proporcionado incondicionalmente en el punto de culminación puede generar una corriente de recursos más previsible.
- Sin embargo, los recursos son fungibles. Puede ocurrir que los nuevos flujos de financiamiento de cualquier índole se utilicen para financiar actividades que no son prioritarias para el gobierno, lo cual pone de relieve la importancia de contar con un marco normativo apropiado y de desplazar esfuerzos para mejorar la eficiencia general de los gastos presupuestarios<sup>18</sup>.
- En muchos casos, la ayuda va acompañada de la transferencia de conocimientos técnicos, lo cual es menos probable en el caso del alivio de la deuda.
- Por definición, el alivio de la deuda reduce la carga de la deuda. Actualmente, la ayuda se otorga cada vez más en forma de donaciones pero, en la medida en que se suministra en forma de préstamos, puede aumentar la carga de la deuda.

55. Otra consideración es la distribución general de cada dólar aportado en concepto de ayuda. Los países con los niveles más altos de endeudamiento son los que más se beneficiarán con el alivio de la deuda. En cambio, aquéllos que hayan aplicado políticas macroeconómicas bien fundadas y hayan administrado prudentemente su deuda no se beneficiarán, aunque posiblemente obtengan más ayuda en reconocimiento de sus esfuerzos. Dadas las limitaciones de los presupuestos generales de ayuda externa, la intensificación de los esfuerzos tendientes a la cancelación de las deudas podría dar lugar a una reorientación parcial de los recursos, que en lugar de encauzarse hacia países con un bajo coeficiente de endeudamiento se canalizarían hacia aquéllos con coeficientes altos si el alivio de la deuda no fuera adicional. Al mismo tiempo, como han señalado algunos comentaristas, se ha comprobado que el público tiende a apoyar las campañas en pro del alivio de la deuda. Los que tienen esta posición opinan que en los casos en

---

<sup>18</sup> Hay cada vez más interés en la prestación de apoyo presupuestario general a los gobiernos que cuentan con buenos programas sociales. Se trata de proporcionar financiamiento no sólo para programas sociales en general sino también créditos de apoyo presupuestario de desembolso rápido. El alivio de la deuda podría cumplir una función análoga a esos créditos si estuviera vinculada a un marco general que incluyera una estrategia para la reducción de la pobreza y un plan de gastos.

que es difícil obtener apoyo para la ayuda externa en muchos países acreedores, el alivio de la deuda constituye el mejor medio de movilizar recursos adicionales hacia los países pobres.

56. En ningún momento se tuvo la intención de que la Iniciativa para los PPME fuera un sustituto de la ayuda en la lucha contra la pobreza. La **adicionalidad** ha sido siempre uno de los objetivos. Es más, uno de los principios rectores de la Iniciativa es el reconocimiento de que la ayuda en condiciones concesionarias es necesaria y debería continuar para los PPME incluso después de que se lograra la sostenibilidad de la deuda. Si se reemplazara la concesión de ayuda adicional por un volumen equivalente de asistencia para el alivio de la deuda podría lograrse la sostenibilidad, pero alcanzar esa meta sin un aumento de los recursos disponibles para la reducción de la pobreza podría parecer una farsa cruel.

### **Establecimiento de procedimientos formales de quiebra**

57. Los Directorios del Banco y el Fondo desempeñan una función central en las decisiones sobre cuestiones clave relativas al alivio de la deuda de conformidad con la Iniciativa, entre ellas los requisitos de elegibilidad, el calendario para la concesión de asistencia y los criterios de desempeño, en consulta con los deudores y los acreedores. La observación formulada por algunos comentaristas de que en virtud de estos arreglos las instituciones cumplen un doble papel como partes interesadas y jueces ha inducido a algunos a proponer el establecimiento de un procedimiento de quiebra más formal con respecto a la deuda de los PPME, análogo al procedimiento previsto en el Capítulo 9 de la Ley de quiebra de Estados Unidos, aplicable a las administraciones locales. Este procedimiento tendría por fin la creación de una autoridad independiente para la adopción de decisiones sobre el alivio de la deuda. Naturalmente, hay importantes diferencias entre las deudas de las administraciones locales (a las que se aplica el Capítulo 9) y las deudas soberanas frente a otros países e instituciones oficiales. Además, la mayoría de los acreedores también proporcionan a los deudores nuevas donaciones y otros recursos en condiciones concesionarias cuyo monto sobrepasa con creces al del servicio de la deuda adeudado o pagado. En las reuniones de consulta se reconoció que las propuestas relativas al establecimiento de procedimientos internacionales de quiebra planteaban muchos interrogantes, entre otras cosas con respecto a la soberanía de acreedores y deudores, así como problemas con respecto a la creación de una nueva burocracia internacional, la compatibilidad de las estructuras de gobierno de los bancos multilaterales de desarrollo y otros acreedores y las ventajas relativas desde el punto de vista de la eficiencia de las negociaciones sobre la deuda. Es muy probable que el debate de estas cuestiones lleve mucho tiempo y que sus resultados sean inciertos. En vista de ello, se consideró que estas propuestas probablemente causarían demoras en la concesión de ayuda para el alivio de la deuda a los PPME.

## **B. Volumen de asistencia para el alivio de la deuda**

### **El vínculo con la reducción de la pobreza**

58. La Iniciativa para los PPME está encaminada a aliviar la carga de la deuda en medida suficiente para que la deuda sea sostenible en el marco de un programa general de desarrollo sostenible. En particular, está destinada a eliminar el problema del *saldo de la deuda* –o sea la deuda pendiente– con lo cual se elimina un obstáculo al aumento de la inversión privada. La reducción del volumen de la deuda equivale a una corriente irrevocable y segura de asistencia para el alivio del servicio de la deuda en el futuro. De este modo, la Iniciativa procura ofrecer

una solución para poner fin al proceso de reprogramaciones repetidas de la deuda. El nivel de asistencia para el alivio de la deuda se determina de acuerdo con metas definidas de manera tal que un país pueda cumplir cabalmente con sus obligaciones con respecto al pago del servicio de la deuda externa en la actualidad y en el futuro sin que de nuevo tenga que recibir ayuda, reprogramar la deuda o atrasarse en los pagos y sin comprometer excesivamente su crecimiento.

59. En muchas de las observaciones recibidas acerca de la Iniciativa para los PPME se afirma explícita o implícitamente que el nivel de asistencia para el alivio de la deuda debería determinarse teniendo en cuenta la necesidad de financiar servicios sociales y de desarrollo de importancia crítica y de reducir así la pobreza. Estos objetivos –la reducción de la pobreza y la sostenibilidad de la deuda– no son incompatibles; el contexto programático en que se concede ayuda conforme a la Iniciativa en última instancia está orientado hacia la reducción de la pobreza. La Iniciativa ha puesto de relieve la necesidad de vincular la reducción de la deuda con políticas de desarrollo económico y social eficaces a largo plazo que incluyan el alivio de la pobreza. Por esta razón, se formulan criterios de desarrollo social junto con las autoridades de los países cuyo cumplimiento se vigila explícitamente en el marco de la Iniciativa. En particular, se están haciendo esfuerzos por fortalecer el vínculo entre los programas cuya ejecución se vigila en el marco de la Iniciativa para los PPME y las metas internacionales de desarrollo para la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo social antes de 2015 formuladas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y aprobadas por las Naciones Unidas.

60. Se ha sugerido que para fortalecer el vínculo entre la reducción de la pobreza y el nivel de asistencia para el alivio de la deuda se proporcione ayuda adicional con este último fin (más de lo que se recomendaría para la sostenibilidad de la deuda únicamente) en los casos en que los países deudores hicieran esfuerzos adicionales o mayores para reducir la pobreza y promover el desarrollo social. Este es el enfoque propuesto por OXFAM y otras entidades, que consiste en crear una “ventanilla del desarrollo humano” en la Iniciativa que permitiría establecer metas más bajas cuando se cumplieran ciertas condiciones. Los gobiernos deudores tendrían que preparar planes de acción contra la pobreza en los que participaran la comunidad de donantes y la sociedad civil para tener acceso al mayor volumen de ayuda que estaría disponible a través de esta ventanilla. Estas propuestas tienen la ventaja de que permitirían reforzar los incentivos y movilizar recursos adicionales para los programas de reducción de la pobreza. No obstante, al igual que en el caso de otras propuestas, habría que considerar si los recursos liberados de este modo complementarían la ayuda que, como cabría esperar, estaría disponible para financiar programas de acción contra la pobreza bien establecidos, y si ese mayor volumen de ayuda para el alivio de la deuda sería más eficaz que la concesión de ayuda adicional destinada a sectores prioritarios.

61. Una propuesta conexas tendiente a vincular el nivel de ayuda para el alivio de la deuda más estrechamente con la reducción de la pobreza (presentada por EURODAD y NGO de Zambia) es establecer **metas variables de sostenibilidad de la deuda según la necesidad de cada país de combatir la pobreza**. Por ejemplo, la medida en que los indicadores de pobreza de los países deudores estuvieran por debajo del promedio para los PPME sería una indicación de esa necesidad. Implícitamente, esta propuesta está basada en el supuesto de que las necesidades de financiamiento de los países con indicadores de pobreza particularmente bajos son mayores. Sin embargo, no se establecería ningún vínculo entre el nivel de ayuda adicional para el alivio de la deuda y la evaluación *directa* de las necesidades de financiamiento. Tampoco se establecería



ningún vínculo entre el uso de los recursos adicionales y los programas concretos de reducción de la pobreza o los mecanismos para vigilar la utilización de los recursos. Sin embargo, puede haber algún margen para dar más importancia a la pobreza y los indicadores sociales (o hacerlo en forma más explícita) al establecer metas para el alivio de la deuda, ya sea dentro de las gamas actuales o en gamas más bajas, si se llegara a un acuerdo al respecto.

### **Metas y umbrales relativos a la sostenibilidad de la deuda**

62. En muchas de las propuestas concretas formuladas por los comentaristas para modificar las metas relativas a la deuda se prevé la modificación del nivel de la relación VNA de la deuda-exportaciones (o de su aplicación). También se recomiendan otros indicadores, entre ellos, el coeficiente del servicio de la deuda, la relación deuda-ingresos fiscales y la relación servicio de la deuda-ingresos. Estos indicadores se examinan uno por uno más abajo.

#### ***Relación VNA de la deuda-exportaciones***

63. Las metas fijadas para la relación deuda-exportaciones están basadas en la experiencia obtenida en estudios sobre un gran número de países que, según se consideró, probablemente experimentarían problemas relacionados con el servicio de la deuda<sup>19</sup>. Se ha puesto en tela de juicio la pertinencia de estos estudios en vista de que los PPME son más pobres que la mayoría de los países en desarrollo, son menos capaces de absorber el impacto de perturbaciones fiscales o en su balanza de pagos y su necesidad relativa de gastos en los sectores sociales posiblemente es mayor. Un factor que al menos compensa en parte la relativa fragilidad de los PPME es la afluencia considerable y relativamente constante de asistencia oficial en condiciones concesionarias que recibe la mayoría de esos países. No obstante, se reconoce que las metas fijadas en la Iniciativa son necesariamente de carácter empírico y representan una distribución de la probabilidad de que surjan problemas relacionados con el servicio de la deuda, más que valores límite para la concesión de asistencia.

64. Varios comentaristas también han opinado que **las metas fijadas en el marco de la Iniciativa posiblemente no proporcionen un margen de protección suficiente para la sostenibilidad de la deuda**, sobre todo a la luz de los hechos ocurridos últimamente. En esta opinión se basa en parte la propuesta de establecer una meta más baja, por ejemplo, de 150% en todos los casos. De esta manera, probablemente también se aumentaría el acceso a los recursos para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa. Cabe hacer dos consideraciones en relación con el margen de protección. En *primer* lugar, la alta concentración de productos primarios en las exportaciones de los PPME, la reciente disminución de los precios de esos productos y las perspectivas más pesimistas en este sector ponen de relieve la gran vulnerabilidad de esos países. En *segundo* lugar, las perspectivas en cuanto a la disponibilidad de ayuda posiblemente sean menos favorables que lo que se suponía al considerar metas apropiadas para los PPME. Tal vez sea prematuro evaluar las repercusiones para los PPME de las tendencias decrecientes de la ayuda observadas en los últimos tiempos, pero parece haber buenas razones para adoptar una actitud conservadora con respecto a las perspectivas de obtenerla. La menor disponibilidad de ayuda tal vez ofrezca una justificación para considerar un aumento de la

---

<sup>19</sup> Véase “Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries”, por S. Claessens, E. Detriagache, R. Kanbur y P. Wickham en *External Finance for Low-Income Countries*, Z. Iqbal y R. Kanbur, comp., FMI, 1997.

asistencia para el alivio de la deuda desde el punto de vista de la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, la medida en que el aumento de esa asistencia podría o debería reemplazar a otros recursos de ayuda es indudablemente limitada, y cabría preguntarse si al aumentar un tipo de ayuda no disminuiría el otro<sup>20</sup>.

65. Algunos han sugerido que se consideren metas más bajas en casos excepcionales, por ejemplo, en situaciones de **posguerra o después de una catástrofe**. Es evidente que en estas situaciones es necesaria una respuesta coordinada a fin de proporcionar recursos suficientes en el momento oportuno y establecer una base para la reconstrucción y el desarrollo de los países afectados. En general, la respuesta de la comunidad internacional en situaciones excepcionales de catástrofe y/o rehabilitación después de un conflicto también ha sido excepcional (por ejemplo, en el caso de huracán Mitch – véase el Recuadro 4)<sup>21</sup>. En lo que respecta al financiamiento inmediato, en estas situaciones por lo general es necesario asegurar un flujo de efectivo adecuado y que las obligaciones del servicio de la deuda no constituyan un obstáculo para las actividades de rehabilitación. También se podría considerar la concesión de ayuda de carácter más permanente, por ejemplo, en el marco de la Iniciativa para los PPME, teniendo en cuenta que además de la flexibilidad se deben tener presentes otras consideraciones, como la importancia de aplicar normas razonablemente uniformes y dar a los beneficiarios un trato equitativo<sup>22</sup>.

66. También se ha planteado la cuestión de si debería fijarse una sola meta, o varias dentro de una **gama** admisible. En varias propuestas se sugiere un método para estandarizar la meta relativa a la sostenibilidad de la deuda como relación uniforme deuda-exportaciones con un VNA de 200% ó 150%. Esto tendría la ventaja de simplificar la adopción de decisiones en el proceso de la Iniciativa sin que hubiera que transigir necesariamente con respecto al objetivo de la sostenibilidad de la deuda tal como se ha definido. Por otro lado, habría menos flexibilidad para tener en cuenta las características especiales de cada país deudor.

### *Relación servicio de la deuda-exportaciones*

67. Algunos comentaristas han recomendado que se establezcan **metas más explícitas para el servicio de la deuda** a fin de que el alivio de la deuda sirva para mejorar el flujo de efectivo. Afirman que reducir el servicio de la deuda a los niveles actuales equivale a reconocer sólo que esas deudas “son imposibles de pagar”, lo cual no representa un verdadero mejoramiento de la situación actual. Sin embargo, suponer que los actuales niveles del servicio de la deuda constituyen el límite absoluto de las deudas “pagaderas” parecería significar que en el futuro la capacidad del servicio de la deuda no aumentará. Por lo tanto, sería más pertinente considerar el

---

<sup>20</sup> Sin embargo, un alto nivel de asistencia para el alivio de la deuda podría reemplazar en última instancia a otras formas de financiamiento excepcional para la balanza de pagos.

<sup>21</sup> En este contexto, Canadá y Estados Unidos destacaron la importancia del alivio de la deuda dadas las consecuencias del huracán Mitch.

<sup>22</sup> Las posibles respuestas de política del Banco Mundial con respecto a los países en etapa de posguerra se describen en dos documentos (SecM98-729, 1 de septiembre de 1998) y IDA R98-146, 24 de septiembre de 1998. Recientemente se distribuyó a los miembros del Directorio un documento en que se examina la política del FMI con respecto a los países en la etapa de posguerra, en particular, los que están muy atrasados en sus pagos (EBS/99/46, 19 de marzo de 1999).

#### **Recuadro 4. El alivio de la deuda y el huracán Mitch**

El huracán Mitch ha sido una de las tormentas más violentas que ha habido en América Central; causó casi 10.000 muertes y pérdidas sin precedentes de infraestructura, cultivos y bienes en dos países pobres muy endeudados (Honduras y Nicaragua). En el contexto de una amplia campaña internacional de apoyo para las obras de socorro y reconstrucción, los acreedores redujeron sustancialmente el servicio de la deuda a fin de que los pagos por ese concepto no obstaculizaran esos esfuerzos.

- El 9 de diciembre de 1998, los acreedores del Club de París convinieron en aplazar por tres años el pago de todo el servicio de la deuda de Honduras y Nicaragua. El pago de estas sumas, incluido el interés por la moratoria, se reprogramaría y los reembolsos comenzarían en 2002. Los acreedores ya habían concluido un acuerdo para la reprogramación de la deuda en las condiciones de Nápoles (que prevé una reducción del VNA de 67%) con Nicaragua en abril de 1998 y estaban dispuestos a aplicar las condiciones de Lyon (reducción del VNA de 80%) en cuanto Nicaragua llegara a su punto de decisión con arreglo a la Iniciativa para los PPME. Los acreedores también indicaron que estaban dispuestos a concluir un acuerdo formal para la reprogramación de la deuda, en las condiciones de Nápoles, con Honduras en cuanto ese país concertara con el FMI un nuevo acuerdo en el marco del SRAE.
- En lo que respecta a la deuda multilateral, el Banco Mundial, en cooperación con el FMI y el BID, estableció un Fondo Fiduciario de Emergencia para América Central que recibiría contribuciones de donantes para ayudar a El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua a cubrir los pagos del servicio de la deuda multilateral a partir de diciembre de 1998. Al mes de marzo de 1999, se habían recibido o prometido contribuciones bilaterales a este Fondo Fiduciario por más de US\$120 millones, prácticamente en su totalidad en favor de Honduras y Nicaragua, que era suficiente para cubrir durante un período de alrededor de seis a ocho meses el servicio de la deuda pagadero por estos países a acreedores multilaterales hasta la fecha.
- Como se previó a fines de 1998, los funcionarios del Banco y el Fondo y las autoridades de los países afectados están colaborando en la preparación de nuevos análisis de sostenibilidad de la deuda, que se presentarán en breve a los Directorios Ejecutivos.

En general, las entidades de la sociedad civil acogieron con satisfacción estas medidas, pero consideraron que sólo ofrecerían una tregua a esos países y no una solución permanente. También consideraron que la asistencia en el marco de la Iniciativa, incluso antes de producirse el huracán, no sería suficiente y se concedería muy tardíamente. En vista de ello, en la consulta sobre la Iniciativa organizada en Tegucigalpa el 23 de marzo de 1999, muchas ONG y grupos religiosos instaron a que se procediera rápidamente a cancelar la totalidad o una parte sustancial del saldo de la deuda, habida cuenta de la necesidad a largo plazo de financiar la reconstrucción del país y de evitar que se atascara el proceso de recuperación.

coeficiente del servicio de la deuda. En el caso de la mayoría de los PPME que han llegado al punto de decisión, este coeficiente sigue estando muy por debajo de las metas de 20%-25% establecidas con arreglo a la Iniciativa, y ha ido decreciendo (véase el Anexo 1, Gráfico 1). Se podría concentrar más la ayuda en los primeros años para que el flujo de efectivo mejorara en forma tangible en relación con los actuales niveles de pago.

#### ***Metas fiscales***

68. Muchos comentaristas, incluidos los gobiernos deudores, han centrado su atención en la dimensión fiscal de los problemas de endeudamiento y han recalcado que los altos niveles del servicio de la deuda reducen la capacidad de los gobiernos de atender necesidades prioritarias.

Estos comentaristas señalan que un aumento de la ayuda para el alivio de la deuda permitiría ampliar el margen fiscal. En este contexto, muchos han subrayado que el alivio de la deuda sólo es eficaz en la medida en que reduce la presión del servicio de la deuda sobre el flujo de efectivo en el presupuesto. La utilización de indicadores fiscales en los análisis de vulnerabilidad ha permitido tener en cuenta en parte la dimensión fiscal de estos problemas. Además, se ha añadido una ventanilla fiscal al marco de la Iniciativa habida cuenta de que las metas relativas a las exportaciones tal vez no sean suficientes para asegurar la sostenibilidad de la deuda desde una perspectiva fiscal en determinadas circunstancias.

### *Relación VNA de la deuda-ingreso*

69. En este contexto, muchos han recomendado que se **reduzca la relación VNA de la deuda-ingreso fijada como meta** y señalan que las metas actuales no tienen una base analítica o empírica firme y que son pocos los países que reúnen los requisitos debidos desde el punto de vista fiscal, a pesar de que la dimensión fiscal de los problemas de la deuda parece ser la cuestión más apremiante. Las metas se determinaron con miras a asegurar la elegibilidad de los países más merecedores de ayuda y a contener los costos adicionales de la Iniciativa, manteniendo al mismo tiempo la primacía general del criterio de las exportaciones. La selección de una meta fija en lugar de una gama de valores también se debió al deseo de reducir la incertidumbre con respecto al costo adicional de la introducción de la ventanilla fiscal y el criterio de apertura.

70. También se ha planteado la cuestión de si el **umbral ingresos-PIB** es demasiado alto o siquiera necesario. Este umbral se estableció en parte para tener en cuenta la preocupación por el riesgo moral. Dado que los gobiernos controlan su actividad de recaudación de ingresos, se procuró evitar la creación de incentivos para relajar esos esfuerzos. Hasta cierto punto, este problema se puede resolver con las medidas de seguimiento previstas en el marco del programa apoyado por el Fondo y el Banco. No obstante, es posible que el umbral de 20% sea alto, debido a las dificultades que entraña la recaudación de ingresos y teniendo en cuenta que para los PPME la relación ingresos-PIB en promedio es aproximadamente de 14%.

71. Asimismo, muchos comentaristas han cuestionado la necesidad de mantener el **requisito relativo al umbral exportaciones-PIB**. Este umbral se estableció en parte para mantener la primacía de los criterios de exportación en el marco de la Iniciativa, de modo que la mayoría de los países continuaran cumpliendo con los requisitos del marco original, basado en las exportaciones. Es posible que haya margen para rebajar esta meta, en cierta medida, al reconsiderar si hay también margen para liberalizar las metas y umbrales de los criterios fiscales a fin de dar mayor peso a las limitaciones fiscales al evaluar la sostenibilidad de la deuda.

72. Los umbrales y las relaciones deuda-ingresos fijadas como meta interactúan entre sí. Se podría tener en cuenta la preocupación por el riesgo moral con respecto a la movilización de ingresos **estableciendo gamas para la relación deuda-ingresos conjuntamente con otra para la relación ingresos-PIB**. Así pues, una meta más baja para la relación deuda-ingresos beneficiaría a los países donde la actividad de recaudación de ingresos fuera relativamente intensa, en tanto que los países donde esa actividad fuera menor y hubiera margen para intensificarlas en el futuro también podrían ser elegibles. En este caso, la meta estaría basada en un nivel de ingresos deseable para el país, con lo cual se mantendrían los incentivos para fortalecer la recaudación de ingresos.

73. En el marco fiscal, que se centra en las limitaciones presupuestarias internas del servicio de la deuda, lógicamente se plantea la cuestión del **tratamiento de la deuda interna**. La Iniciativa para los PPME prevé asistencia para el alivio de la deuda, basada en el monto de la deuda pública externa y garantizada por el Estado; por lo tanto, no incluye la deuda interna, aunque esto se podría añadir como factor concreto de vulnerabilidad. La inclusión de la deuda interna al examinar las limitaciones fiscales tiene mérito desde el punto de vista analítico, pero para calcular las necesidades de asistencia probablemente sería necesario que los acreedores internos dieran a esa deuda un trato comparable. De lo contrario, es improbable que los acreedores externos presten asistencia adicional para el alivio de la deuda calculado con respecto a la deuda total (es decir, incluidos los acreedores internos). No obstante, cabe tener en cuenta que cualquier intento encaminado a obtener asistencia de parte de los acreedores internos causaría trastornos y podría socavar gravemente los esfuerzos por mejorar los sistemas bancarios internos y desarrollar mercados de crédito.

#### *Relación servicio de la deuda-ingresos fiscales*

74. Una posibilidad sería examinar las dimensiones fiscales de la deuda en un contexto presupuestario más amplio. Una evaluación directa de esas dimensiones podría dar una idea más clara de la necesidad de obtener asistencia para el alivio de la deuda, la contribución que ello haría a la gestión fiscal y los fines a los que podrían destinarse los recursos así liberados. También se podría utilizar para apoyar actividades más explícitas de seguimiento del impacto del alivio de la deuda en los gastos públicos. Sin embargo, al examinar la sostenibilidad fiscal de la deuda y el margen fiscal para gastos sociales, también es importante tener en cuenta la actividad de recaudación de ingresos del gobierno. Además, las políticas de gastos (incluidos los gastos generales y su composición sectorial) y otras dimensiones del financiamiento, tales como los empréstitos internos, la disponibilidad de financiamiento en forma de donaciones, los nuevos empréstitos externos y la reestructuración de la deuda son importantes para determinar si el servicio de la deuda constituye un obstáculo significativo para el desarrollo en un caso determinado.

75. Algunos comentaristas también han sugerido que se establezcan **metas para la relación servicio de la deuda-ingresos**. Si se diera más importancia a la dimensión fiscal, sería lógico verificar si las reducciones del saldo de la deuda darían lugar a un perfil del servicio de la deuda que fuera razonable en relación con los recursos de que dispone el gobierno deudor. Más difícil sería determinar el nivel al que se establecería esa meta, ya que no se ha formulado ninguna base firme para una meta que represente la sostenibilidad. También en este caso, la capacidad de atender el servicio de la deuda desde un punto de vista fiscal depende del contexto presupuestario global, y es posible que los ingresos por sí solos no den una idea cabal de la situación.

76. Algunas propuestas se centran explícitamente en las **necesidades de financiamiento de las actividades de reducción de la pobreza para determinar el volumen de ayuda para el alivio de la carga de la deuda desde un punto de vista fiscal**. La aplicación de este enfoque plantearía varios problemas prácticos, en vista de los conceptos divergentes de la función del Estado que tienen los PPME y los distintos medios por los cuales se prestan servicios sociales (incluso por las ONG al margen del presupuesto público). La propuesta de CAFOD tal vez sea difícil de poner en práctica, dada la necesidad de formular un presupuesto multianual para un

período de 10 a 15 años en base al cual los donantes y los acreedores tendrían que contraer compromisos para ese mismo período. También es necesario que la propuesta de CAFOD tenga en cuenta la importancia de la ayuda exterior para el financiamiento de programas sociales, que ha sido muy considerable.

77. Varios comentaristas también han destacado la conveniencia de prestar ayuda inmediata para mejorar el flujo de efectivo y han sugerido que, para lograrlo, la asistencia para el **alivio de la deuda se concentre en los primeros años**. Aunque no cabe duda que es pertinente considerar el impacto inmediato del alivio de la deuda en los presupuestos de los países deudores, el calendario apropiado para el suministro de un determinado volumen de ayuda para el alivio de la deuda debe evaluarse en el contexto que corresponde. En particular, la concentración de la totalidad de la ayuda en los primeros años tiene sus riesgos. Podría socavar la base de sustentación de los gastos sociales que se podría establecer en forma duradera mediante la reducción del volumen de la deuda. Se necesitan fuentes de financiamiento sostenibles para que los gastos sociales sean sostenibles. Otro problema es que la concentración de un gran volumen de ayuda en los primeros años podría crear un perfil problemático de obligaciones de servicio de la deuda más adelante, ya que al concluir el período de concentración de la ayuda los pagos aumentarían sustancialmente.

### **Alcance del alivio de la deuda**

78. En varias propuestas se ha insistido en que se amplíe la elegibilidad para acogerse a los beneficios de la Iniciativa para los PPME. La existencia de un marco normativo apropiado continúa siendo el componente esencial para reducir la pobreza; por lo tanto, en los esfuerzos por ayudar a los PPME, la primera prioridad debería ser promover la adopción de políticas apropiadas. La Iniciativa prevé la concesión de ayuda para el alivio de la deuda en un marco que ofrece incentivos a los países para adoptar y mantener esas políticas al exigir que acumulen un historial de resultados satisfactorios con arreglo a los programas apoyados por el SRAE y la AIF. Habida cuenta de esta meta de la Iniciativa, sería beneficioso que aumentase el número de países elegibles y que, al mismo tiempo, siguiera habiendo poderosos incentivos para alentar a los países a mantener un marco normativo apropiado.

### **C. Calendario para el alivio de la deuda: incentivos para el establecimiento de un marco normativo apropiado**

79. Ha habido un acuerdo general en el sentido de que se debe prestar asistencia para el alivio de la deuda en un contexto de políticas bien fundadas que promuevan el desarrollo y la reducción de la pobreza. En este entendimiento está basado el requisito de la Iniciativa para los PPME de que los países acumulen un historial de resultados satisfactorios antes de que se prometa y conceda ayuda para el alivio de la deuda. Sin embargo, muchos comentaristas se han preguntado si la duración de ese historial no es excesiva y si está vinculado como corresponde a la índole y solidez de las políticas y reformas. En esta sección se analizan algunas de las cuestiones planteadas a este respecto.

80. Muchos comentaristas han opinado que el requisito relativo al historial de resultados no refleja debidamente **la necesidad de prestar ayuda urgentemente para el alivio de la deuda**. La necesidad de adoptar medidas urgentes para financiar actividades de reducción de la pobreza es algo que preocupa a todas las partes interesadas. Se trata, pues, de determinar cómo establecer

un equilibrio entre la necesidad de movilizar recursos en la actualidad y la de garantizar que el alivio permanente de la deuda –que es incondicional después del punto de culminación– se proporcione en un contexto que permita utilizar eficientemente a mediano plazo los recursos liberados de ese modo. Los problemas del flujo de efectivo se pueden resolver tanto mediante la prestación de asistencia de desembolso rápido como mediante el alivio del servicio de la deuda. Las operaciones de reducción de saldo de la deuda pueden emprenderse más tarde, cuando esté mejor desarrollada la capacidad institucional para reducir la pobreza a largo plazo.

81. Una propuesta concreta relativa al calendario para el alivio de la deuda es la formulada en el marco de la campaña de Jubileo 2000 y otras entidades con respecto a la **cancelación de la deuda antes del año 2000**. Si bien la utilización de esta fecha para la reducción de la deuda no tiene ninguna justificación económica, ésta ha sido una idea extraordinariamente poderosa que ha reavivado el interés del público por los países más pobres y ha movilizó la opinión pública, sobre todo en los países industrializados (acreedores). Dada la relativa marginalización de los PPME en la economía mundial y el hecho de que el interés en la asistencia oficial para el desarrollo ha tendido a disminuir a largo plazo, esto es muy auspicioso desde muchos puntos de vista. Sin embargo, la concesión de asistencia generalizada para el alivio de la deuda a partir del año 2000 podría tener graves inconvenientes, en la medida en que se proporcionara asistencia a países que no tuvieran demasiado interés en introducir las reformas económicas y sociales necesarias y en que se malograrán las buenas intenciones debido a la utilización ineficiente de los recursos liberados por el alivio de la deuda. El despilfarro de la ayuda pública ha sido uno de los principales factores que ha contribuido a reducir el apoyo público y político en este sentido, y podría producirse una reacción análoga en el caso del alivio de la deuda. De igual modo, el hecho de centrarse en un año concreto, que puede no ser apropiado para todos los países, podría frustrar las expectativas y en última instancia debilitar el interés por prestar asistencia a los países de ingreso bajo.

82. La duración del historial de resultados es necesariamente arbitraria, pero los riesgos son grandes. Un historial de resultados más largo entrafia mayores seguridades de que se ha desarrollado y arraigado una cultura de estabilidad y reforma macroeconómica y de que la asistencia para el alivio de la deuda se utilizará como parte de un programa eficaz de reducción de la pobreza. Si no existen antecedentes establecidos de una buena gestión de gobierno y políticas o instituciones apropiadas, se corre el gran riesgo de que los recursos liberados gracias al alivio de la deuda no contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza y de que se despilfarren o fomenten la corrupción. Aunque no puede haber ninguna garantía de cómo se utilizará la asistencia para el alivio de la deuda, una vez concedida en forma permanente, pueden haber ciertas salvaguardias contra el riesgo moral en la medida en que la asistencia proporcionada por los donantes después del punto de culminación sea asignada y desembolsada teniendo en cuenta la calidad de los programas de desarrollo económico y social.

83. Si bien reconocen la necesidad de exigir un historial de resultados satisfactorios como condición para prestar asistencia para el alivio de la deuda, varios comentaristas han sugerido que se **acorte el período de seis años** previsto en el marco de la Iniciativa. Se podría acortar el período anterior al punto de decisión o el período intermedio entre los puntos de decisión y culminación, o ambos. Si se acortara el período previo al punto de decisión sería posible comprometer más rápidamente la asistencia para el alivio de la deuda –como se ha recomendado– y se acelerarían las conversaciones en el país deudor sobre los programas que se

apoyarían con los recursos así liberados. Se pondría de manifiesto la buena disposición de la comunidad de acreedores de prestar asistencia con carácter excepcional para el alivio de la deuda; el país deudor vería la luz al final del túnel y tendría así un poderoso incentivo para adoptar políticas apropiadas. Por otro lado, si se acortara el historial de resultados exigido antes del punto de decisión (o se eliminara, como algunos han sugerido), aumentarían los riesgos de que se descarrilaran los programas en la segunda etapa, ya que la identificación del gobierno con esos programas y su determinación de actuar podrían ser menos firmes. Si se acortara la segunda etapa, los compromisos de asistencia para el alivio de la deuda en la fecha del punto de decisión podrían tener una base más sólida, pero el período de espera antes de que se contrajeran efectivamente esos compromisos sería más largo. Por lo tanto, para acortar la duración del historial de resultados sería necesario establecer un equilibrio entre la evaluación de esos resultados y la condicionalidad para el futuro. Otra consideración es el calendario para la concesión de asistencia a los países que han acumulado un historial de resultados pero que aún no han llegado al punto de decisión. Para este grupo, el acortamiento de la segunda etapa adelantaría la concesión de asistencia más que el acortamiento de la primera.

84. Una consideración conexas es la tensión entre **el alcance del programa de reforma y la duración de dicho programa**. Algunos países han optado por un enfoque más o menos gradual para poner en práctica programas eficaces. Unos han podido ejecutar componentes de sus programas más rápido que lo previsto, en tanto que otros han sufrido demoras. Una opción posible sería evaluar el historial de resultados teniendo en cuenta la eficacia aparente de las actividades ya realizadas y el programa futuro. Sin embargo, este enfoque obligaría a hacer comparaciones difíciles de la eficacia relativa de los programas apoyados por el SRAE y la AIF en los distintos países, y no sería fácil hacerlo en forma equitativa. Las comparaciones del desempeño que se requerirían si las etapas se **acortaran de manera flexible** tampoco son fáciles y pueden crear la impresión de falta de equidad. Así pues, tanto el enfoque flexible como el acortamiento de las etapas en todos los casos sin excepción parecerían tener ciertas ventajas relativas. El primer enfoque permitiría que los Directorios examinaran los méritos de cada caso, pero plantearía dificultades en lo que respecta a la uniformidad de trato y las percepciones del público. El acortamiento de las etapas en todos los casos tendría la ventaja de que el proceso de adopción de decisiones sería transparente y sencillo (y posiblemente rápido), pero podría favorecer a los países con un historial de resultados menos satisfactorios.

85. En lo que respecta al requisito del **desempeño durante el período de transición**, en lugar de exigir un período de **determinada duración** se podrían especificar las **medidas de política** que deberían adoptarse, con sujeción a la aplicación ininterrumpida de políticas macroeconómicas bien fundadas. Este enfoque estructural, en particular respecto de los programas de desarrollo social, permitiría que las acciones del gobierno influyeran en la duración del período de transición, dependiendo de cuán rápido estuviera ese gobierno en condiciones de poner en práctica componentes clave de los programas, con lo que posiblemente se adelantaría o se demoraría la concesión de asistencia para el alivio de la deuda. Si bien este enfoque podría generar más incertidumbre acerca del calendario para el alivio de la deuda, ofrecería incentivos para adoptar medidas rápidamente y ayudaría a promover la identificación del gobierno con los programas. El Banco Mundial ha adoptado un enfoque análogo, con resultados bastante buenos, en algunas de sus operaciones de financiamiento con fines de ajuste en los últimos años mediante la utilización de **“tramos flotantes”**. En el contexto de la Iniciativa para los PPME, sería necesario identificar los elementos clave que serían indicadores adecuados del progreso general.



Uno de esos indicadores sería un desempeño macroeconómico satisfactorio, observado en el marco del SRAE; por lo tanto, se requeriría un historial de resultados de cierta duración. Además, habría que fijar una fecha firme para determinar el volumen de asistencia<sup>23</sup>.

86. El vínculo entre la duración del historial de resultados necesario y la concesión de asistencia en el marco de la Iniciativa no tiene que ser inflexible. Los acreedores bilaterales ya suministran algo de **ayuda con arreglo a la Iniciativa durante el período de transición** que media entre los puntos de decisión y culminación al aumentar el carácter concesionario de las reprogramaciones de los flujos de la deuda admisible de 67% al 80% (es decir, al pasar de las condiciones de Nápoles a las condiciones de Lyon) para los países que aún no han tenido una operación de reducción del saldo de la deuda<sup>24</sup>. En la medida en que pudiera hacerse más hincapié en la idea de adelantar la concesión de asistencia para mejorar el flujo de efectivo (por ejemplo, para ayudar a financiar programas acelerados de desarrollo social), podría justificarse un aumento de la ayuda en el período de transición, incluso, posiblemente, de instituciones multilaterales. Esa ayuda permitiría adaptar mejor la duración de ese período al ritmo más apropiado para la introducción de reformas –lo cual promovería la identificación del gobierno con dichas reformas– ya que se reducirían las diferencias en el flujo de efectivo entre los distintos puntos de culminación. También sería una indicación clara de que las instituciones multilaterales están dispuestas a intervenir antes, conjuntamente con los acreedores bilaterales. Esta política no afectaría sustancialmente el volumen total de asistencia prestada, pero adelantaría su desembolso para mejorar el flujo de efectivo; asimismo, requeriría el financiamiento de la asistencia multilateral para los PPME en una fecha más temprana. Por otro lado, el volumen de asistencia en las etapas subsiguientes sería menor<sup>25</sup>.

#### D. Vínculos con el desempeño

87. Unos pocos comentaristas han opinado que **no se deberían exigir requisitos de desempeño** a los países para recibir asistencia para el alivio de la deuda. Los que están a favor de la cancelación total e incondicional de la deuda de los países pobres pertenecen a este grupo. Según esta posición, se debería ofrecer el máximo posible de alivio; sin embargo, también se pondría en tela de juicio la legitimidad de los empréstitos *per se* y ello podría obstaculizar gravemente en el futuro el acceso de los deudores al financiamiento que necesitan. Otros (por ejemplo, CAFOD) han opinado que no se deberían imponer condiciones previas en materia de

---

<sup>23</sup> En principio, el volumen de asistencia para el alivio de la deuda podría determinarse en cualquier fecha antes del punto de culminación. Si la fecha para evaluar la sostenibilidad de la deuda fuera el punto de decisión, el punto de culminación no tendría ningún efecto en el volumen de esa asistencia.

<sup>24</sup> El Banco Mundial también presta asistencia con carácter provisional durante este período, concediendo donaciones de la AIF (en lugar de créditos de la AIF) para los PPME que cumplan ciertos requisitos de elegibilidad. Esto reduce el saldo de la deuda en un monto equivalente al elemento concesional de los créditos de la AIF que han sido sustituidos por donaciones. Sin embargo, estas medidas en general sólo tienen efecto en el flujo de efectivo mucho más tarde, en la fecha en que habría que haber pagado el servicio de la deuda en relación con esos créditos.

<sup>25</sup> En septiembre de 1998, el Directorio Ejecutivo del FMI examinó la posibilidad de prestar asistencia durante el período de transición. Si bien varios Directores consideraron que había argumentos convincentes a favor de que el Fondo prestara asistencia especial a los PPME en ese período, la mayoría hizo suya la opinión del personal de que el Fondo ya contaba con suficientes instrumentos para el período de transición y, por lo tanto, no estaban a favor de que el Fondo prestara más asistencia formal de esa índole. A este respecto, algunos Directores observaron que, dadas las perspectivas financieras inciertas, sería inapropiado contraer en ese momento más compromisos de financiamiento para el período de transición. “*Summing Up by the Acting Chairman, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook*”, Buff/98/88, 18 de septiembre de 1998.

desempeño y que el alivio de la deuda debería adaptarse a la capacidad de pago de un país una vez sufragados los gastos sociales esenciales. La falta de requisitos de desempeño podría dar a los países máximas seguridades de que recibirían ayuda para el alivio de la deuda, pero también ofrecería las *menores* garantías de que los recursos suministrados contribuirían a la reducción de la pobreza y al crecimiento o de que los gobiernos se harían responsables de la forma en que se utilizaran esos recursos.

88. La mayoría considera que los vínculos con el desempeño son un **componente esencial** de todos los programas de asistencia para el alivio de la deuda. Varios comentaristas, sobre todo los que pertenecen a la comunidad oficial, estiman que el desempeño en el marco de los programas apoyados por el Banco y el Fondo tiene importancia crítica. Sin embargo, varios grupos han cuestionado el contenido y la orientación de los criterios de desempeño establecidos conforme a la Iniciativa. También se han expresado muchas opiniones sobre las disposiciones y procesos institucionales para determinar dichos criterios y para evaluar el desempeño.

89. Las preocupaciones expresadas por varios grupos sobre el **contenido de los programas de ajuste**, en el sentido de que imponen condiciones de austeridad que obstaculizan la reducción de la pobreza y el crecimiento, son de larga data y van más allá del alcance de la Iniciativa. Estas cuestiones se abordaron en los exámenes internos y externos del SRAE realizados últimamente. En el examen interno se llegó a la conclusión de que las políticas apoyadas por el SRAE han contribuido a promover un crecimiento más firme en los países. En la evaluación externa también se apoyó la posición fundamental de que la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales, como las que apoya el SRAE, tienen efectos positivos en el crecimiento y la distribución del ingreso en los países de ingreso bajo<sup>26</sup>.

90. Muchos grupos también han recomendado que en los criterios de desempeño se haga **más hincapié en la pobreza**. Una innovación de la Iniciativa fue la introducción de criterios de desempeño en el sector del desarrollo social basados en el programa de desarrollo del propio país, conjuntamente con criterios macroeconómicos y estructurales. No obstante, la mayoría de los PPME aún no han formulado estrategias amplias para la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo social que incluyan consideraciones financieras. La cuestión de cuál es la mejor forma de apoyar estrategias más amplias para la reducción de la pobreza e integrarlas en los criterios de desempeño para el alivio de la deuda conforme a la Iniciativa se ha examinado en repetidas ocasiones. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha formulado una serie de criterios de desempeño para los países en desarrollo (Recuadro 5). En la segunda etapa del examen de la Iniciativa se han solicitado expresamente observaciones sobre el vínculo con la reducción de la pobreza. Merece la pena reiterar que el Banco y el Fondo continuarán sus esfuerzos en pro de las metas del crecimiento sostenible y el alivio de la pobreza en el contexto de sus estrategias generales de asistencia.

---

<sup>26</sup> Véase "External Evaluation of the ESAF", Report by a Group of Independent Experts, FMI, 1998; "Economic Growth" por Robert J. Barro y Xavier Sala-i-Martin (Nueva York: McGraw Hill, 1995). Otros estudios sobre el vínculo entre las reformas de políticas, el crecimiento y la distribución del ingreso son: "Aid, Policies, and Growth", de Craig Burnside y Daniel Dollar (Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 1777), Banco Mundial, 1997; "Economic Reform and the Poor in Africa" por David E. Sahn, comp. (Oxford: Clarendon Press, 1996).

**Recuadro 5. Responsabilidades de los países en desarrollo implícitas en las metas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE**

En el contexto de los esfuerzos por alcanzar las metas sociales fijadas para 2015 en las esferas de la reducción de la pobreza, la educación, la salud, la igualdad entre hombres y mujeres y el medio ambiente, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha formulado una serie de políticas que se consideran esenciales para los países en desarrollo. Esas políticas son las siguientes:

- La aplicación de políticas macroeconómicas apropiadas;
- El establecimiento de objetivos básicos de desarrollo social y aumento de la participación, incluida la igualdad entre hombres y mujeres;
- El fomento de una gestión de gobierno responsable y del imperio del derecho;
- El fortalecimiento de la capacidad humana e institucional;
- La creación de un clima propicio a las empresas y la movilización del ahorro local para la inversión;
- La buena gestión financiera, que incluya sistemas tributarios eficientes y gastos públicos productivos, y
- El mantenimiento de relaciones estables y de cooperación con los países vecinos.

Fuente: Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation, OCDE, mayo de 1996.

91. Un enfoque que se ha mencionado frecuentemente para hacer hincapié en la reducción de la pobreza en los criterios de desempeño es la formulación de un **marco o plan de acción contra la pobreza**, con la amplia participación de la sociedad civil, como uno de los principales parámetros. Se podría prever que ese plan, para los fines de la Iniciativa, incluyera: i) una indicación de las medidas que adoptará el país para alcanzar determinadas metas sociales, por ejemplo, antes del año 2015; ii) una descripción de las funciones y la participación de todos los grupos pertinentes e interesados en la ejecución del plan; iii) un plan indicativo de los costos y el financiamiento en el que se describiría la asistencia para el alivio de la deuda y otros recursos financieros, y iv) un plan de seguimiento para todos los grupos participantes. Algunos comentaristas han recomendado que este plan sea el principal criterio de desempeño, en el contexto de la ejecución satisfactoria de reformas macroeconómicas y estructurales. Este enfoque podría estimular y promover un mayor apoyo a los programas de reducción de la pobreza; la visibilidad de la ayuda para el alivio de la deuda contribuiría a la movilización de esfuerzos. Sin embargo, para obtener los resultados deseados, ese plan tendría que formularse en el contexto de un financiamiento realista y una evaluación de su ejecución. Además, para que fuera eficaz, habría que contar con el tiempo necesario para su elaboración, lo cual tal vez no sea compatible con la concesión acelerada de ayuda para el alivio de la deuda.

92. Un tema que se repite en las observaciones de las ONG es la necesidad de que la sociedad civil **participe ampliamente en la formulación de los criterios de desempeño y los asuma como propios**. Ya se ha demostrado claramente la utilidad de promover un sentido de identificación mediante la participación, y en la formulación de los programas que apoya el Banco Mundial se prevé sistemáticamente el aumento de la participación en las etapas iniciales. Los cambios que se están introduciendo en el Fondo en respuesta a los exámenes del SRAE también reflejan el reconocimiento de que una mayor identificación nacional con las políticas contribuiría a la sostenibilidad de las reformas (Recuadro 6). Al mismo tiempo, las consultas organizadas por las instituciones internacionales no son un sustituto de las consultas que deben

mantener los gobiernos con amplios sectores de la sociedad civil sobre programas públicos importantes; es más, deben basarse en estas últimas.

#### **Recuadro 6. Fortalecimiento del SRAE**

En los exámenes del SRAE se reconoció que, incluso entre los países con derecho a recibir asistencia del SRAE, el progreso había sido desparejo. La aplicación sostenida de medidas de reforma tenía importancia crítica, y en el examen interno se llegó a la conclusión de que en demasiados casos el historial de aplicación de esas medidas no había estado a la altura de las exigencias. En consecuencia, el Directorio Ejecutivo del FMI ha aprobado varias propuestas para fortalecer el SRAE. A continuación se describen brevemente algunas esferas clave en que deberían introducirse cambios:

- Se reconoció que un mayor sentido de identificación nacional con las políticas en que se basan los programas ayudaría a promover la sostenibilidad de las reformas. El personal del FMI está considerando con más detenimiento, en el contexto de distintos programas, otras medidas de política con las que se podrían alcanzar los objetivos económicos deseados. También está intensificando sus esfuerzos (cuando lo piden las autoridades) para ayudar a lograr un consenso para el cambio ampliando el diálogo de política sobre las reformas estructurales y sociales a fin de incluir a todos los ministerios pertinentes y redoblar los contactos con la sociedad civil.
- Si bien las reformas de política del SRAE tienden a favorecer a los grupos pobres, el personal del FMI está procurando reforzar los análisis del contenido social de los programas que apoya el SRAE, incluida la calidad del gasto público, valiéndose para ello de los conocimientos especializados del Banco Mundial.
- En seis casos piloto (Camerún, Etiopía, Nicaragua, Tayikistán, Viet Nam y Zimbabwe) se está tratando de encontrar formas innovadoras de mejorar la colaboración entre el Banco y el Fondo, aprovechando en la mayor medida posible los conocimientos especializados de las dos instituciones. Se centrará la atención en las repercusiones sociales del ajuste, el fomento de reformas estructurales y la determinación de las posibilidades de absorber un mayor volumen de ayuda.
- Las reformas estructurales en la esfera de las empresas públicas y el mejoramiento del sector bancario se han demorado. En los seis casos piloto se están examinando las estrategias de reforma, incluido el desarrollo de la capacidad institucional.
- Se reconoce que en los países que han logrado la estabilización macroeconómica puede haber un margen más amplio para la inversión pública financiada con donaciones y préstamos externos. En el programa apoyado por el SRAE en Uganda, se ha tenido en cuenta esta mayor flexibilidad y se reconoce que este enfoque puede llegar a ser más importante en el futuro.

93. A fin de establecer un vínculo más duradero o seguro entre el alivio de la deuda y el desarrollo social, algunos comentaristas han recomendado la imposición de **condiciones después de la entrega de asistencia en el marco de la Iniciativa**, considerando que se deberían efectuar verificaciones directas adicionales de la utilización apropiada de los fondos. En el marco actual sólo se prevé un historial de resultados de ajuste en el período anterior al punto de culminación. Sin embargo, incluso en los casos de buen desempeño, es bien sabido que no se destina a la reducción de la pobreza la totalidad de la asistencia para el alivio de la deuda y que siempre existe el riesgo de que se modifiquen las políticas y se cambien los planes de gastos. Por otra

parte, se podría vigilar la utilización de la asistencia para el alivio de la carga de la deuda a través de las relaciones que los PPME mantendrían durante muchos años en el marco de los programas de ayuda después del punto de culminación.

94. Una alternativa sería someter el flujo de asistencia para el alivio de la deuda, y, por tanto, la utilización de los recursos presupuestarios así liberados para otros fines, a un proceso que garantizara que esos recursos serían asignados de acuerdo con un plan preconvenido. Por ejemplo, los pagos por concepto de servicio de la deuda para los que se hubiera prestado asistencia podrían **depositarse en una cuenta especial**, y los fondos de esa cuenta se desembolsarían con sujeción a determinadas condiciones. El personal tiene reservas acerca de la viabilidad de tratar de imponer condiciones a la entrega de asistencia para el alivio de la deuda después del punto de culminación. Existe el riesgo de que esto entrañe decisiones difíciles acerca de la entrega de esa asistencia, posiblemente fuera de las estructuras normales de los programas del Fondo y el Banco. Inevitablemente, también sería necesaria la coordinación entre acreedores, lo cual plantearía dificultades. Incluso en un plano más fundamental, si existiera un mecanismo para interrumpir el alivio de la deuda después del punto de culminación cabría preguntarse si el problema de la deuda pendiente se ha resuelto en forma permanente, y surgiría la preocupación, entre los inversionistas privados, de que los pagos del servicio de la deuda pudieran aumentar en el futuro.

95. También se han planteado algunas cuestiones con respecto a los **instrumentos** para vigilar el desempeño. EURODAD y otras entidades han opinado que la entrega de asistencia puede demorarse después de los puntos de decisión y culminación previstos si la asistencia conforme a la Iniciativa se vincula con los programas del SRAE. En el examen interno del SRAE se comprobó que tan sólo la cuarta parte de los programas del SAE y el SRAE ejecutados desde 1986 se había llevado a cabo sin demoras significativas. En consecuencia, el Directorio del Fondo aprobó la introducción de cambios en el proceso de examen para mejorar el contenido de los programas y la identificación con ellos a fin de reducir las demoras en su ejecución. Entre otras cosas, la estructura de los préstamos del SRAE en el futuro consistirá en un acuerdo de tres años y fechas de verificación semestrales o trimestrales durante ese período y prórrogas de un máximo de un año. Este arreglo reemplazará a la estructura anterior de tres acuerdos anuales, cada uno con una fecha única de verificación y con posibilidades ilimitadas de prórroga entre una y otra etapa.

96. Por último, cabe señalar que las interrupciones de los programas son un síntoma de problemas subyacentes. Dos de los tres países que debían llegar ahora al punto de culminación (Bolivia y Uganda) lo alcanzaron en la fecha prevista. En el tercero (Guyana) el proceso se ha demorado debido a que el considerable empeoramiento de la posición fiscal del país amenazó con socavar los cimientos macroeconómicos del plan de reforma de las autoridades. A juicio del personal, las demoras se justifican si es necesario llegar a un entendimiento sobre las políticas necesarias para reencauzar los programas. Los programas también pueden atrasarse por otras razones, por ejemplo, a causa de demoras en la introducción de otras reformas estructurales, problemas de gestión y conflictos militares (razón que ha impedido que Guinea-Bissau y Etiopía lleguen al punto de decisión).

### E. Transparencia y responsabilidad

97. Un tema mencionado frecuentemente por muchos comentaristas es el de la conveniencia de contar con mejores mecanismos para asegurar la transparencia y la responsabilidad en lo que respecta a las cuestiones relativas a la deuda. Una serie de cuestiones está relacionada con la transparencia y la responsabilidad en el **proceso mismo de la Iniciativa para los PPME**. Para facilitar el examen público de las decisiones adoptadas, los Directorios del Banco y el Fondo han convenido en publicar los documentos relativos a los puntos de decisión y culminación en cada caso poco después de examinarlos. Actualmente, todos estos documentos se encuentran disponibles en los sitios del Banco y el Fondo en la World Wide Web. Algunos han sugerido que también los documentos preliminares se pongan a disposición del público; se podría considerar esta posibilidad, aunque estos documentos se utilizan como base para las consultas entre acreedores y pueden ser de carácter más delicado. También se reconoce que hay cierta oposición entre la necesidad de mantener la confidencialidad para facilitar la adopción de decisiones y la conveniencia de dar a conocer los fundamentos de las decisiones de las que deberían hacerse responsables los gobiernos.

98. También ha habido considerable interés en promover una mayor transparencia y responsabilidad entre los **gobiernos deudores**. Se ha señalado con frecuencia que se podrían haber evitado muchos problemas en relación con la deuda si hubiera habido un debate público de las actividades de los gobiernos relativas a la obtención de empréstitos y sobre el uso de los fondos obtenidos en préstamo. Se ha recomendado que en el futuro las decisiones relativas a empréstitos estén sujetas a la aprobación de los parlamentos u otros órganos públicos representativos y que se divulgue información completa sobre esas actividades. El mejoramiento de la gestión de la deuda ha sido parte de la Iniciativa desde un comienzo, y se podría dar más apoyo a la idea de divulgar información sobre las decisiones relativas a la obtención de empréstitos, junto con auditorías públicas, para promover políticas bien fundadas a este respecto.

99. También se ha propugnado una mayor transparencia y un mayor sentido de responsabilidad de parte de los **acreedores**. Gran parte de la deuda de los PPME se ha contraído con gobiernos e instituciones oficiales. Aunque es posible que la información sobre las deudas oficiales sea de conocimiento público, esa información tal vez no esté disponible de manera que permita comparaciones entre acreedores o a la cual el público tenga fácil acceso en los países acreedores y deudores. Por lo tanto, podría considerarse la posibilidad de aumentar la disponibilidad de información sobre los empréstitos oficiales a los PPME.

### IV. TEMAS DE EXAMEN

100. En este documento se ha proporcionado información sobre una amplia gama de propuestas para la modificación de la Iniciativa para los PPME presentadas por la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los gobiernos miembros del Banco Mundial y el FMI. Muchas de estas propuestas se recibieron durante el proceso de consulta emprendido por el personal del Fondo y el Banco. Las propuestas son variadas y reflejan las distintas perspectivas de sus autores, pero giran en torno a cuestiones clave, a saber, la prestación de un mayor volumen de asistencia en una fecha más temprana y a un mayor número de países. Muchos consideran que el objetivo de la reducción de la pobreza justifica esta política.

101. Al examinar las modificaciones propuestas a la Iniciativa se plantean varias opciones, cada una con sus ventajas relativas. Algunas de ellas son las siguientes: 1) dentro de un determinado marco de financiamiento, existe la opción de prestar asistencia a un grupo más numeroso de países o concentrarla en un grupo más reducido. A este respecto, habrá que considerar la aplicación de nuevas condiciones a los países que ya hayan llegado a los puntos de decisión y culminación. 2) La mayor disponibilidad de asistencia para el alivio de la carga de la deuda, ya sea mediante la reducción del saldo de la deuda o el mejoramiento del flujo de efectivo, o ambas cosas, permitiría disponer de recursos para los programas sociales necesarios en una fecha más temprana; a este respecto, habría que considerar una estructura para reducir al mínimo la posibilidad de que se desaprovecharan esos recursos. 3) Si las normas fueran más flexibles, se podrían considerar las circunstancias especiales de cada país, en tanto que un enfoque basado en normas más rígidas sería más sencillo de aplicar en forma equitativa. 4) Si se añadieran nuevos elementos a la Iniciativa se podrían tener en cuenta preocupaciones importantes, pero algunas propuestas podrían aumentar su complejidad.

102. Para facilitar las deliberaciones de los Directorios sobre las numerosas propuestas descritas en este documento, los Directores Ejecutivos tal vez podrían formular observaciones sobre las cuestiones de carácter general que se indican más abajo.

103. **Objetivos generales y marco para el alivio de la deuda:** Se invita a los Directores a formular observaciones sobre las distintas propuestas para asignar más prioridad a la reducción de la pobreza en el marco de la Iniciativa. ¿Consideran los Directores que la asistencia para el alivio de la deuda debería encaminarse a reforzar la sostenibilidad de la deuda? ¿Debería haber un vínculo explícito entre el volumen de asistencia prestada en el marco de la Iniciativa y la reducción de la pobreza y, de ser así, en qué forma? ¿Cuál es, en opinión de los Directores, la función de la ayuda y el alivio de la deuda en lo que respecta al financiamiento de las actividades para combatir la pobreza?

104. **Volumen y alcance de la asistencia para el alivio de la deuda:** ¿Consideran los Directores que en general se justifica aumentar la asistencia para el alivio de la deuda, ya sea para promover la sostenibilidad de la deuda o para reducir más la pobreza? En caso afirmativo, ¿estarían los Directores a favor de reducir la relación VNA de la deuda-exportaciones fijada como meta? ¿Estarían los Directores a favor de reducir la relación VNA de la deuda-ingresos fiscales y de la relación exportaciones-PIB y la relación ingresos-PIB establecidas como umbrales? ¿Deberían formularse disposiciones concretas (metas más bajas) para los PPME más pobres, los países afectados por desastres o los que acaban de sufrir un conflicto?

105. **Calendario para el alivio de la deuda:** ¿Estarían los Directores a favor de acortar la duración del historial de resultados – actualmente seis años -- o consideran que el requisito vigente es necesario para asegurar que hayan arraigado las reformas? Si están de acuerdo en acortar ese período, ¿debería acortarse la primera etapa o la segunda? ¿Debería ese requisito ser uniforme o flexible, teniendo en cuenta que en muchos casos, desde un punto de vista práctico, sería sumamente difícil evaluar la situación? En el contexto de una segunda etapa de tres años de duración, ¿consideran los Directores que la asistencia durante el período de transición para aliviar el servicio de la deuda debería ser proporcionada por instituciones multilaterales en general y por el Banco y el Fondo en particular?

106. **Vínculos de política:** ¿Desean los Directores considerar la posibilidad de modificar la forma en que se evalúa el desempeño en el marco de la Iniciativa, lo cual se hace actualmente de conformidad con los criterios aplicables a los programas apoyados por el SRAE y la AIF? En caso afirmativo, ¿cómo debería medirse el progreso en lo que respecta a las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales? En lugar de establecer requisitos de desempeño vinculados al SRAE y a la AIF, se podría conceder asistencia para el alivio de la deuda sin un plazo fijado de antemano, supeditando esa asistencia al cumplimiento de determinadas condiciones sobre la introducción de reformas (propuesta de los tramos flotantes). ¿Desean los Directores estudiar esta idea más a fondo? ¿Consideran los Directores que se deberían imponer otros requisitos de desempeño después del punto de culminación con respecto a la utilización de los recursos liberados gracias al alivio de la deuda?

107. **Costos y financiamiento:** Si bien en este documento no se pretende evaluar las limitaciones en materia de financiamiento ni formular propuestas concretas a este respecto, se invita a los Directores a hacer observaciones sobre las limitaciones para los acreedores multilaterales –en particular el Banco y el Fondo– que se ocupan del aumento de la asistencia para el alivio de la deuda.

108. **Iniciativas bilaterales:** Los Directores tal vez deseen formular observaciones sobre las distintas propuestas relativas a la adopción de nuevas medidas concertadas por parte de todos los acreedores, que consisten en: i) la cancelación de las deudas relacionadas con la AOD o del servicio de la deuda relacionado con la AOD durante una generación, y ii) la reducción de la deuda bilateral por encima del límite de 80% respecto de la deuda admisible de acuerdo con las condiciones de Lyon. ¿Están los Directores a favor de una acción concertada con respecto al otorgamiento futuro de préstamos comerciales a los PPME y a las condiciones para la prestación de asistencia en el futuro?



## ANEXO 1. APLICACIÓN DE LA INICIATIVA Y FLUJOS DE RECURSOS

### A. Aplicación

109. Desde la puesta en marcha de la Iniciativa en el último trimestre de 1996, los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo han examinado la elegibilidad de 12 países pobres muy endeudados (PPME)<sup>1</sup>. Siete han reunido las condiciones para acogerse a paquetes de alivio de la carga de la deuda y, según discusiones preliminares, cabría esperar que llegaran a hacerlo otros tres (Etiopía, Guinea-Bissau y Mauritania). Actualmente se prevé que estos 10 países reciban asistencia por un total de US\$4.300 millones en términos de valor neto actualizado, en tanto que el valor nominal del alivio de la carga del servicio de la deuda con el tiempo se calcula en unos US\$8.500 millones (véase el Cuadro 1).

**Cuadro 1. Iniciativa para los PPME: Compromisos de alivio de la carga de la deuda**  
(a marzo de 1999)

País	Asistencia al momento del punto de culminación (en millones de US\$; en términos de valor neto actualizado)	Valor nominal total estimado del alivio de la carga del servicio de la deuda (en millones de US\$)	Fecha de liberación de la asistencia
<i>Alivio ya liberado de la carga de la deuda de los PPME</i>			
Uganda	347	650	abril/98
Bolivia	448	760	sept./98
<i>Compromisos de alivio de la carga de la deuda de los PPME</i>			
Burkina Faso	115	200	abril/00
Guyana	253	500	segundo trim./99
Côte d'Ivoire	345	800	mar./01
Mozambique	1.442	2.900	mediados de 1999
Malí	128	250	dic./99
<b>Total parcial</b>	<b>3.078</b>	<b>6.060</b>	...
<i>Posibles compromisos según el documento preliminar emitido con relación a la Iniciativa:<sup>1</sup></i>			
Guinea-Bissau <sup>2</sup>	300	600	...
Etiopía <sup>2</sup>	636	1.300	...
Mauritania	271	550	segundo trim./02
<b>Total</b>	<b>4.285</b>	<b>8.510</b>	

Fuentes: Resoluciones de los Directorios Ejecutivos del Fondo y del Banco, documentos relativos a la Iniciativa y cálculos del personal.

<sup>1</sup> Las metas se basan en la opinión mayoritaria registrada en las discusiones preliminares de los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo; la oportunidad y el monto de la asistencia se basan en los documentos preliminares relativos a la Iniciativa y están sujetos a modificaciones.

<sup>2</sup> Los paquetes de alivio de la carga de la deuda correspondientes a Etiopía y Guinea-Bissau están pendientes de culminación debido a los conflictos armados.

<sup>1</sup> Ellos son Benin, Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Etiopía, Guyana, Guinea-Bissau, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal y Uganda.

110. La labor conjunta desplegada por equipos de funcionarios del Banco y el Fondo con autoridades de los países con miras a finalizar análisis preliminares sobre la sostenibilidad de la deuda se encuentra muy avanzada en muchos casos nuevos, incluidos los de Guinea y Níger, así como los de Honduras y Nicaragua cuyas economías fueron devastadas por el huracán Mitch en 1998. Además, se prevé que pronto se alcanzarán los puntos de culminación de Guyana y Mozambique.

**Cuadro 2. Países: Puntos de decisión previstos y efectivos más inmediatos**  
(Países que en 1997 se preveía alcanzarían los puntos de decisión para fines del año 2000)

País	Fecha de evaluación inicial			Motivos que dieron lugar a modificaciones	
	1997 1/	1998 2/	1999 3/	Desviación del programa	Conflicto armado
Benin	1997	s.c.	s.c.		
Bolivia	1997	s.c.	s.c.		
Burkina Faso	1997	s.c.	s.c.		
Camerún	2000	s.c.	s.c.		
Chad	1998	1999	s.c.		X
Congo, Rep. del	1999	2000	s.c.	X	X
Côte d'Ivoire	1997	1998	s.c.	X	
Etiopía	1997	1998	1999	X	X
Guinea	1999	s.c.	s.c.		
Guinea-Bissau	1998	s.c.	2000		X
Guyana	1997	s.c.	s.c.		
Honduras	2000	2001	1999 <sup>4/</sup>		
Madagascar	1999	2000	s.c.	X	
Mali <sup>5/</sup>	1997	1998	s.c.		
Mauritania	1998	1998	1999	X	
Mozambique <sup>5/</sup>	1997	1998	s.c.		
Nicaragua	1999	s.c.	s.c.		
Níger	1999	s.c.	s.c.		
República Unida de Tanzania	1999	s.c.	s.c.		
Rwanda	2000	s.c.	s.c.		
Senegal	1997	1998	s.c.	X	
Sierra Leona	1998	1999	2000		X
Togo	1998	s.c.	1999	X	
Uganda	1997	s.c.	s.c.		
Viet Nam	1998	1999	s.c.	X	
Yemen	1999	s.c.	s.c.		
Zambia	1999	s.c.	s.c.		

Nota: s.c. significa sin cambios desde la evaluación anterior.

<sup>1</sup> Véase el documento "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC): Estimated Cost and Burden Sharing Approaches", IDA/SecM97-306 y EBS/97/127, 7 de julio de 1997.

<sup>2</sup> Véase el documento "The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries: Review and Outlook", IDA/SecM98-480 y EBS/98/152, 25 de agosto de 1998.

<sup>3</sup> La evaluación corriente se refleja en la estimación de los costos que se publicará en un suplemento.

<sup>4</sup> Los costos se calcularán sobre la base de que se llegará al punto de decisión en 1999, lo que tal vez entrañe un tratamiento especial teniendo en cuenta los efectos del huracán Mitch.

<sup>5</sup> Aunque Malí y Mozambique alcanzaron sus puntos de decisión después de lo previsto originalmente, sus períodos de transición se acortaron en reconocimiento de sus historiales.

111. Con respecto al **ritmo de aplicación**, en el Cuadro 2 se presenta la comparación entre la evaluación inicial y la última realizada por el Banco y el Fondo respecto de las fechas más inmediatas previstas para el punto de decisión hasta el año 2000. En aproximadamente las dos terceras partes de los países se mantiene el punto de decisión anunciado en 1997. Sin embargo, en una tercera parte de ellos el punto de decisión se atrasó debido a desviaciones del programa y a conflictos armados. Las evaluaciones original y corriente prevén que 25 países podrían alcanzar su punto de decisión para fines del año 2000, para cuando cabría esperar que 15 países reunieran las condiciones para recibir alivio de la carga de la deuda para los PPME<sup>2</sup>.

112. La Iniciativa para los PPME instaba **a todos los acreedores a participar** ampliamente a fin de lograr la sostenibilidad de la deuda. Por ese motivo se ha desarrollado un nuevo nivel de coordinación de los acreedores. Por ejemplo, los acreedores multilaterales se han reunido dos veces por año para discutir su participación en el alivio de la carga de la deuda. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los principales acreedores multilaterales después del Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI), también han participado en varias misiones de análisis de sostenibilidad. Sobre la base de estos análisis y los documentos relativos a la Iniciativa, se ha logrado una coordinación más estrecha entre todos los bancos multilaterales de desarrollo y los acreedores bilaterales. Los acreedores del Club de París han analizado con regularidad los diversos PPME.

113. Aproximadamente el 54% del alivio de la carga de la deuda aprobado hasta la fecha será cubierto por **acreedores multilaterales**. La distribución de los costos de la Iniciativa entre el Banco y el FMI –el 25% y el 9% del total de costos, respectivamente–, representa la proporción más grande entre los acreedores multilaterales. Otros acreedores multilaterales se hacen cargo del otro 20% del total de costos, aunque en algunos casos, los bancos regionales de desarrollo, como el BID en Bolivia y Guyana, tal vez se hagan cargo de la mayor proporción de costos entre dichos acreedores.

114. El **Banco y el Fondo** están empeñados en cubrir la proporción total de los costos que les corresponde en el marco de la Iniciativa actual. El Banco ha venido sufragando la mayor parte de su proporción en la distribución de los costos mediante transferencias de los ingresos netos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) al Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Hasta ahora los Gobernadores del BIRF han autorizado transferencias acumuladas de los ingresos netos por valor de US\$850 millones. Además, se ha proporcionado a los PPME elegibles una cantidad importante de asistencia a título de donación (en lugar de créditos) con cargo al programa crediticio de la AIF. Se prevé que para los primeros 10 casos (en el marco actual de la Iniciativa), hasta el 30% de la proporción que cabe al Banco en el alivio de la carga de la deuda se suministrará a título de donación con cargo a una parte del programa crediticio de la AIF. Análogamente, el FMI ha creado el Fondo fiduciario SRAE-PPME, el que hasta ahora ha recibido contribuciones bilaterales de nueve países por un monto aproximado de US\$50 millones. Además, el Directorio Ejecutivo del FMI ha acordado hacer contribuciones a dicho Fondo fiduciario con cargo a la Cuenta de Reservas de la Cuenta Fiduciaria del SRAE, por un total de unos US\$120 millones para los ejercicios de 1998 y 1999, y

---

<sup>2</sup> La elegibilidad se basa en el análisis de costos de 1998.

ha autorizado la transferencia temporal<sup>3</sup> de hasta US\$350 millones de la Cuenta de Reservas de la Cuenta Fiduciaria del SRAE, para ayudar a cubrir los compromisos del Fondo en el marco de la Iniciativa para los PPME.

**Cuadro 3: Costos previstos para los acreedores multilaterales de PPME examinados hasta la fecha<sup>1</sup>**

Acreeedor multilateral	Alivio de la carga de la deuda de los PPME, en términos de valor neto actualizado al punto de culminación (en millones de dólares de los EE.UU.)	Distribución porcentual entre los acreedores multilaterales
Banco Mundial	755	46
FMI	287	17
BAfD/FAfD	209	13
BID	203	12
UE/BEI	42	2,5
CAF	39	2,4
Servicio multilateral de compensación de la CARICOM	29	1,8
FIDA	26	1,5
Fondo de la OPEP	20	1,2
BADEA	17	1,0
BCEAO, BOAD, BDC, BIsD, FND, FONPLATA	4 – 10	<1
BDAO, Fondo CEDEAO	<1	<0,1
<b>Total</b>	<b>1.659</b>	<b>100</b>

Fuente: Documentos relativos a la Iniciativa y cálculos del personal.

<sup>1</sup> Comprende los compromisos correspondientes a Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí, Mozambique y Uganda, así como los posibles compromisos estimados correspondientes a Etiopía, Guinea-Bissau y Mauritania. Además del Banco y el Fondo, las instituciones multilaterales que participan en la distribución de los costos de los primeros 10 PPME son el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo Africano de Desarrollo (BAfD/FAfD), el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África (BADEA), el Banco Central de los Estados del África Occidental (BCEAO), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Servicio multilateral de compensación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del África Oriental (BDAO); el Fondo de Cooperación, Compensación y Desarrollo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Fondo CEDEAO), la Unión Europea (UE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), el Fondo Nórdico de Desarrollo (FND), el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional (Fondo de la OPEP) y el Banco de Desarrollo del África Occidental (BOAD).

115. En principio, todos los **demás acreedores multilaterales** también han aceptado participar en la Iniciativa para los PPME. Con todo, si bien algunos se han comprometido a financiar la proporción que les corresponde en la distribución de los costos, otros dependen (y seguirán dependiendo) del apoyo de sus accionistas y de la generosidad de los donantes bilaterales (a través del Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados).

<sup>3</sup> La intención de estas transferencia autorizadas es proveer financiamiento temporal para ayudar al Fondo a cumplir con sus compromisos por concepto de operaciones especiales del SRAE en el marco de la Iniciativa para los PPME y no para asegurar el financiamiento global del SRAE y la Iniciativa para los PPME. Con esas transferencias se prevé reponer los recursos de la Cuenta Especial de Desembolsos (CED) del FMI.

116. En tanto se prevé que la participación de otros acreedores multilaterales en los primeros casos será de aproximadamente 20% del total de costos, fue preciso desplegar grandes esfuerzos para asegurar su participación. Si bien los distintos acreedores multilaterales tal vez tengan menos costos –algunos, menos del 1% del total de costos--, los principios de distribución de la carga de la Iniciativa para los PPME exigen la participación de todos. Para muchos de los acreedores multilaterales más pequeños esto ha sido difícil, ya que el proceso de aprobación por sus respectivos Directorios suele ser largo y complicado. El alivio de la carga de la deuda que proporcionarán estos acreedores puede tener un gran impacto en sus balances generales puesto que suelen registrar escasez de recursos en condiciones concesionarias, con lo que se limita su modalidad y capacidad para proporcionar alivio de la carga de la deuda. Debido a ello, el personal del Banco y el Fondo, así como los posibles donantes bilaterales han estado celebrando consultas activas a fin de determinar el alivio de la deuda de los PPME que podrían cubrir las distintas instituciones con recursos propios, al mismo tiempo que mantienen su integridad financiera. Además de sus propios recursos, para cubrir su participación en el alivio de la carga de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, el Banco Africano de Desarrollo, el Servicio multilateral de compensación de la CARICOM, la CAF y FONPLATA contarán con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Con las contribuciones y compromisos bilaterales de 19 países, el total de contribuciones hasta el momento asciende a unos US\$440 millones (véase el Cuadro 4).<sup>4</sup>

117. Hasta ahora la experiencia con los casos en los que se ha llegado al punto de decisión ha demostrado el empeño de los acreedores en participar y la disposición de los donantes a proporcionar el financiamiento necesario a fin de permitir que los acreedores participen plenamente. El financiamiento de esta Iniciativa ha evolucionado a medida que se van considerando nuevos casos de países: la mayoría de los acreedores ha convenido en participar plenamente, en tanto que no considera necesario distribuir inicialmente el costo total de la Iniciativa. En cambio, se ha seguido un enfoque adaptado a las circunstancias de cada caso con cierto grado de planificación para casos de emergencia que podrían registrarse en el curso del próximo año civil. La experiencia ha demostrado que este enfoque ha asegurado, en principio, financiamiento en el marco de la Iniciativa para todos los PPME que han alcanzado su punto de decisión.

118. Conforme a los mecanismos tradicionales de alivio de la carga de la deuda, los **acreedores del Club de París** ofrecen a los países elegibles la reprogramación de la deuda en condiciones concesionarias en las condiciones de Nápoles, lo que permite la reducción de hasta el 67% de la deuda elegible en términos de valor neto actualizado. La Secretaría del Club de París ha calculado que el alivio total de la carga de la deuda proporcionado en las condiciones de Toronto, Londres y Nápoles fue de US\$19.000 millones en términos de valor neto actualizado en los últimos 10 años.

---

<sup>4</sup> En el caso de Mozambique, en el que la reducción por el Club de París del 80% de la deuda elegible no fue suficiente para lograr una distribución proporcional de la carga, los acreedores bilaterales adoptaron medidas excepcionales; algunos acordaron en ir más allá de las condiciones de Lyon, y el Banco Mundial y el FMI comprometieron asistencia adicional con carácter excepcional.

**Cuadro 4. Apoyo bilateral para el Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados**

(en millones de US\$ al 28 de febrero de 1999)

<u>País</u>	<u>Contribuciones</u> <sup>1</sup>	<u>Compromisos</u>	<u>Total</u>
Alemania <sup>2</sup>			
Australia	5		5
Bélgica	4	8	12
Canadá	26		26
Dinamarca	26		26
España	15		15
Estados Unidos <sup>3</sup>		50	50
Francia	21		21
Finlandia	7		16
Grecia	1		1
Irlanda		16	16
Japón	10		10
Luxemburgo	1		1
Países Bajos	61		61
Noruega	41		41
Portugal	15		15
Suecia	29		29
Suiza	28		28
Reino Unido	21	50	71
<b>Total</b>			<b>442</b>

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

<sup>1</sup> Abarca las contribuciones propuestas mediante la reasignación de los recursos del Fondo de Subvención de Intereses.

<sup>2</sup> El Gobierno de Alemania anunció que hará una contribución en 1999, cuyo monto exacto aún no se ha anunciado.

<sup>3</sup> El Gobierno de los Estados Unidos ha incluido en su proyecto de presupuesto una asignación de US\$50 millones, aunque el monto exacto aún no se ha anunciado.

119. En el contexto de la Iniciativa para los PPME, el Club de París convino en proporcionar una reducción de hasta el 80% en términos de valor neto actualizado en las condiciones de Lyon. Los países respecto de los cuales hasta ahora se ha llegado a una decisión sobre la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME costarán al Club de París en total US\$1.150 millones en términos de valor neto actualizado. Esta es su participación en la distribución de los costos en el marco de la mencionada Iniciativa, además de los costos de los mecanismos tradicionales (una operación sobre el 67% del volumen de la deuda en términos de valor neto actualizado). En la actualidad el Club de París es el único grupo de acreedores que proporciona alivio provisional de la carga del servicio de la deuda de los PPME (que no han tenido ya una operación sobre el volumen de la deuda en las condiciones de Nápoles), al aumentar la reducción en términos de valor neto actualizado del flujo de reprogramaciones del 67% al 80%.

120. La participación en la Iniciativa de acreedores **no comprendidos en el Club de París** se basa en los mecanismos tradicionales de negociaciones bilaterales con el deudor en condiciones por lo menos tan concesionarias como las obtenidas del Club de París. La participación ha sido más lenta y menos amplia entre los acreedores que no pertenecen al Club de París que entre otros

acreedores por varias razones. Primero, no existe un mecanismo de coordinación cabal como en el caso del Club de París y los bancos multilaterales de desarrollo (MBD). Segundo, suele faltar una comunicación eficaz entre el deudor y el acreedor no comprendido en el Club de París. Por último, algunos acreedores de entre estos últimos tal vez se sientan menos inclinados a participar, puesto que están menos involucrados en el proceso decisorio encuadrado en la Iniciativa.

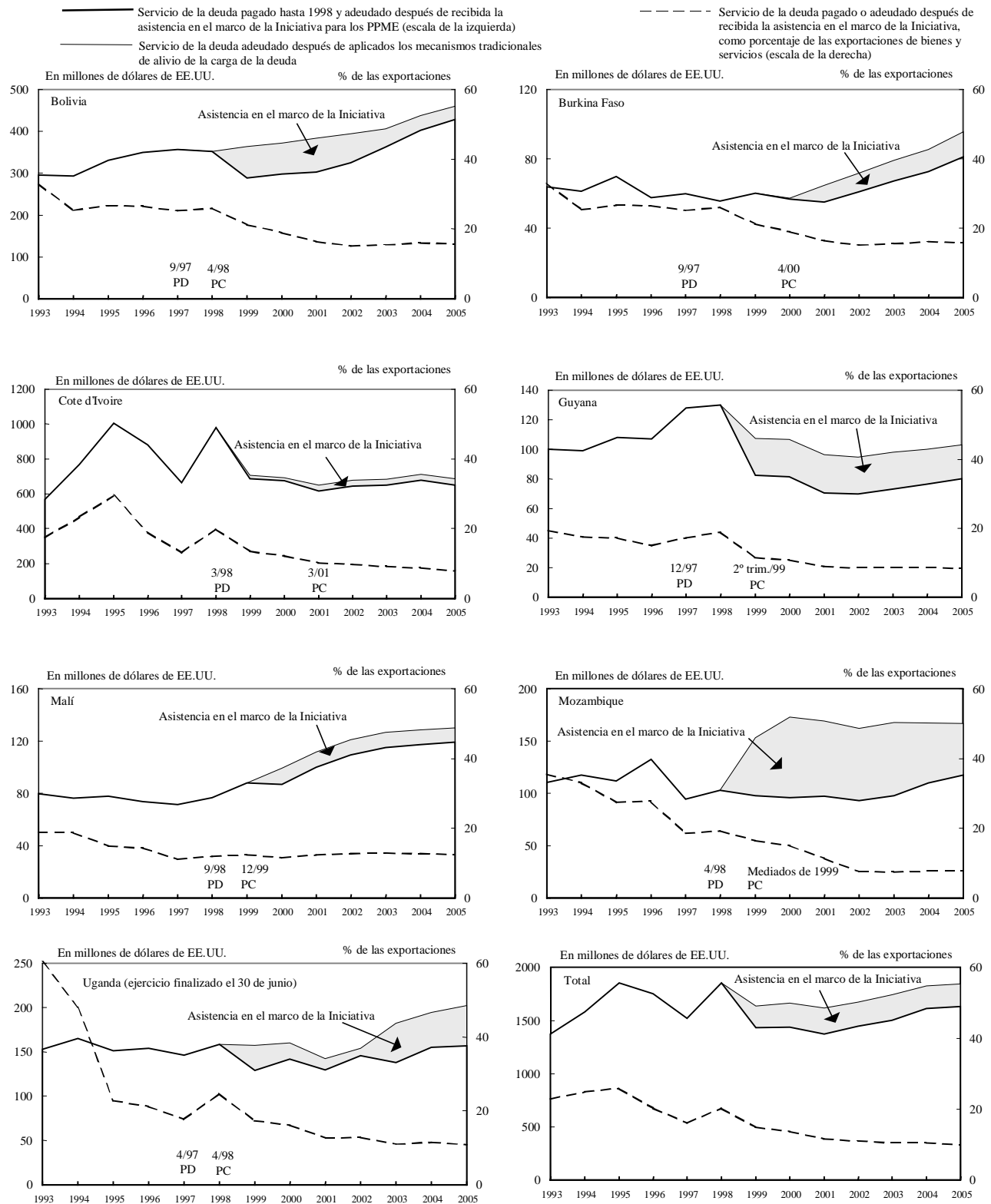
121. A los países deudores no suele quedarles otra opción más que registrar atrasos considerables con los acreedores no comprendidos en el Club de París, puesto que sus solicitudes de trato comparable no son aceptadas. Este es uno de los factores responsables de los atrasos significativos. Conforme al sistema de notificación de la deuda al Banco Mundial, a fines de 1997 se registraban atrasos en aproximadamente el 80% del total de la deuda bilateral en condiciones comerciales, y el 50% del total de la deuda bilateral en condiciones concesionarias contraída por todos los PPME con acreedores no comprendidos en el Club de París. Esto indica que debe intensificarse la coordinación y comunicación entre los deudores y los acreedores que no pertenecen al Club de París. Asimismo, tanto los acreedores no comprendidos en el Club de París como los deudores pueden beneficiarse de directrices más precisas acerca de cómo aplicar y negociar constructivamente la cláusula de comparabilidad.

## **B. Flujos de recursos**

122. La Iniciativa para los PPME se preparó fundamentalmente para reducir la deuda a niveles sostenibles y, al mismo tiempo, asegurar que la razón servicio de la deuda-exportaciones fuera razonable. El impacto de la reducción del servicio de la deuda en términos de flujo de efectivo se extiende normalmente a lo largo de varios años. Para los primeros siete países que lleguen al punto de decisión se calcula que los pagos previstos del servicio de la deuda, una vez recibida la asistencia en el marco de la Iniciativa, no serán muy distintos del servicio corriente de la deuda pagado durante el período anterior al punto de decisión, aunque la Iniciativa para los PPME sí reduce el servicio de la deuda a un nivel inferior a los montos previstos después de aplicarse los mecanismos tradicionales de alivio de la carga de la deuda (véase el Gráfico 1). Si bien el servicio de la deuda de Guyana después del punto de culminación revela una disminución notable, el impacto es menos importante en el caso de los otros seis países. Se prevé que el monto en dólares de los EE.UU. del servicio de la deuda de Burkina Faso y Malí habrá de aumentar. En términos absolutos la Iniciativa tal vez no sirva para reducir considerablemente el nivel actual de los pagos del servicio de la deuda. Sin embargo, en el marco de programas eficaces de reforma, la base de ingresos de un país debería crecer con el tiempo, con lo que se generaría más espacio fiscal. Análogamente, como fracción de las exportaciones previstas, se preveía que los siete países registrarían una mejora en los años posteriores al punto de culminación y, por ende, una liberación de las restricciones cambiarias para el pago del servicio de la deuda.

Gráfico 1: Servicio de la deuda efectivamente pagado y previsto (una vez recibida la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME) de los países que han alcanzado el punto de decisión

(en millones de dólares de EE.UU. y como porcentaje de las exportaciones; 1993-2005)



Fuente: Autoridades de los países y estimaciones del personal.

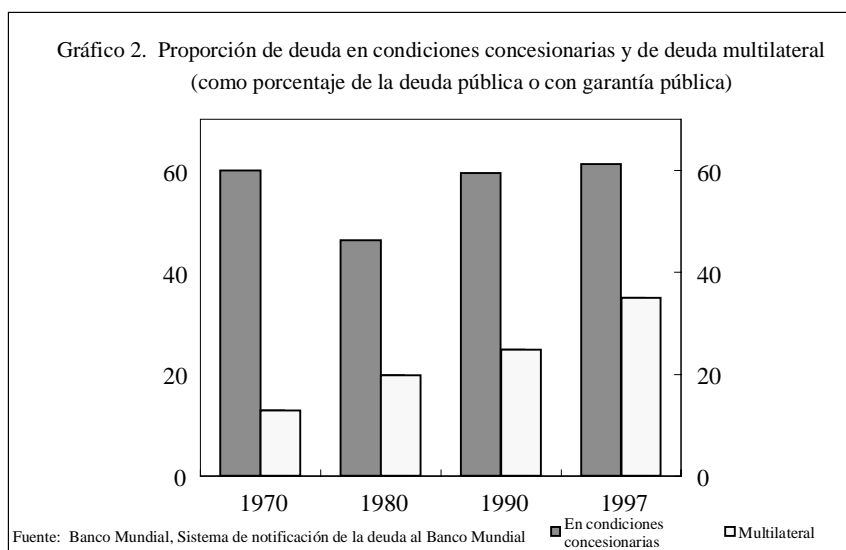
PD = Punto de decisión PC = Punto de culminación



123. Son varios los factores que contribuyen al limitado impacto de la asistencia para los PPME en los flujos efectivos del servicio de la deuda en comparación con niveles anteriores. En primer lugar, como sucede con cualquier programa basado en prestar un nivel fijo de sostenibilidad de la deuda, algunos países requieren menos asistencia para alcanzar el nivel meta (por ejemplo, Côte d'Ivoire y Malí). En segundo lugar, la asistencia del flujo de efectivo prestado por los acreedores del Club de París en una operación relativa al nivel de la deuda con cierto grado de concesionalidad (por ejemplo, del 80%) es menor que el brindado en una operación relacionada con los flujos de igual grado de concesionalidad, puesto que los intereses que vencen se tratan en la reprogramación de los flujos. Por lo tanto, puede haber un aumento de los pagos del servicio de la deuda frente a los acreedores bilaterales después del punto de culminación<sup>5</sup>. En tercer lugar, muchos PPME han registrado atrasos antes del punto de decisión, fundamentalmente la Federación de Rusia y otros acreedores bilaterales tanto comprendidos como no comprendidos en el Club de París. La Iniciativa para los PPME se basa en la regularización prevista de dicha deuda externa, de modo que aún después del alivio proporcionado en el marco de la Iniciativa se reanudarían los pagos en alguna medida.

### C. Alivio de la carga de la deuda y flujos de recursos

124. El alivio de la carga de la deuda y su servicio son sólo una parte del total de flujos de recursos hacia los PPME. Durante las tres últimas décadas los donantes y acreedores han proporcionado fondos a los PPME en condiciones cada vez más concesionarias, incluidas donaciones. En los últimos 30 años, la composición de la deuda de los PPME se ha vuelto cada vez más multilateral.



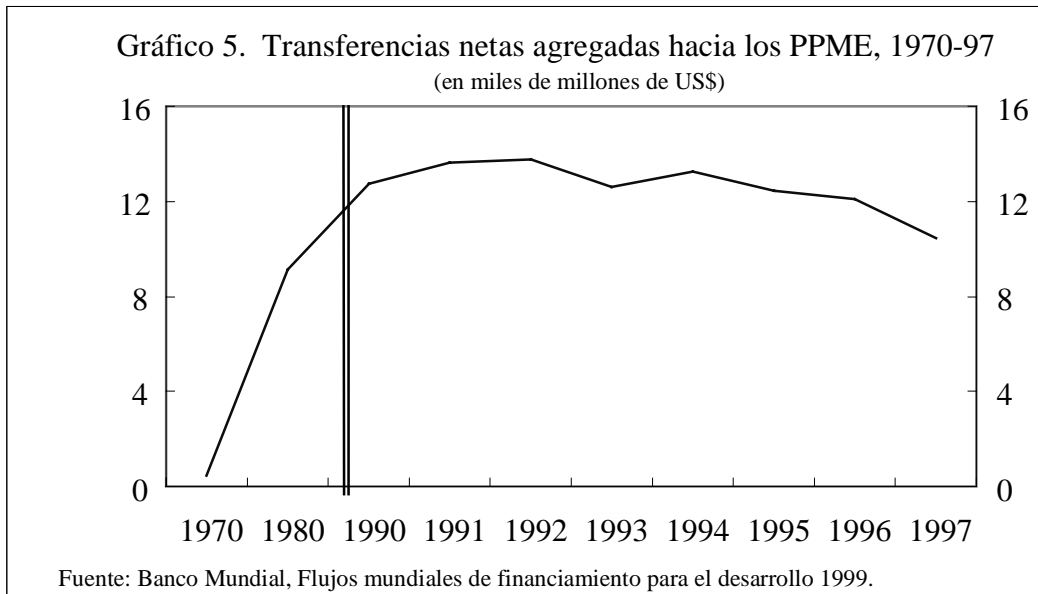
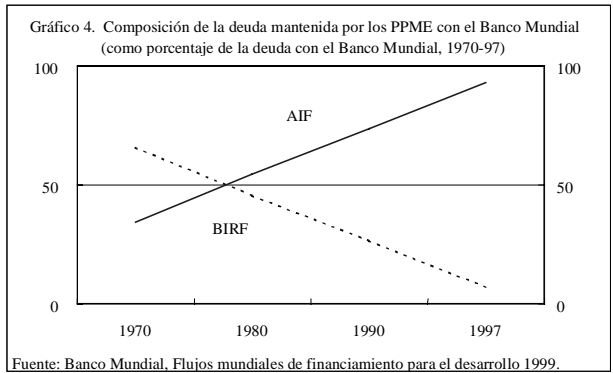
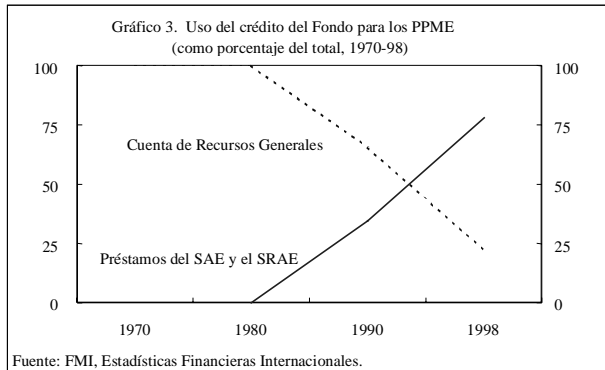
<sup>5</sup> En parte, los perfiles previstos de servicio de la deuda reflejan los programas escalonados de reembolsos en el marco de las reprogramaciones en condiciones concesionarias del Club de París, en que los reembolsos aumentan gradualmente después del período de gracia, teniendo en cuenta la capacidad creciente de pagos que se supone tendrán los países con el tiempo.

125. La asistencia bilateral ha adoptado cada vez más la forma de donaciones, en tanto que grandes volúmenes de la deuda por concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) han sido condonados, de acuerdo con la resolución de la UNCTAD de 1978 que dispone la cancelación o condonación de las deudas por concepto de AOD. Varios donantes ya han adoptado esta práctica. Por ejemplo, muchos países acreedores han cancelado en libros prácticamente todos los créditos a países pobres muy endeudados, y otros han cancelado en libros montos considerables de ellos. Según datos del Sistema de notificación de la deuda al Banco Mundial, entre 1978 y 1997 los acreedores bilaterales han condonado un monto estimado de US\$18.000 millones en créditos de AOD.

126. Los acreedores bilaterales también han proporcionado un alivio considerable de la carga de la deuda en el marco de los acuerdos del Club de París y la Iniciativa para los PPME mencionada antes. La mayoría de los PPME han logrado la cancelación definitiva de la deuda frente a los acreedores comerciales a través de operaciones de recompra con un descuento grande. Esto ha recibido el respaldo de la comunidad internacional a través de la ayuda del Fondo para la reducción de la deuda de países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, que proporcionó recursos de donación para dichas recompras a los PPME para que éstos cancelaran US\$6.000 millones de deuda desde 1991. Además, varios PPME (por ejemplo, Côte d'Ivoire en 1997) han celebrado acuerdos relativos a operaciones de reducción de la deuda y de su servicio con bancos comerciales acreedores que comprendieron una significativa reducción de la deuda.

127. En virtud de sus mandatos, las instituciones multilaterales mantienen relaciones de largo plazo con los países prestatarios. Con el tiempo, han aumentado la concesionalidad de los recursos proporcionados a los PPME. El financiamiento del BIRF se ha cortado en los PPME que lo recibían, y se lo ha reemplazado por recursos de la AIF; también, a partir de 1986, se han suministrado recursos del Fondo en condiciones concesionarias a través del servicio de ajuste estructural (SAE) y el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE).

128. Se ha observado una tendencia general hacia la restricción de los presupuestos de ayuda y hacia la fatiga causada por la ayuda, como lo revela la decreciente proporción de asistencia oficial para el desarrollo destinada a los países en desarrollo en relación con el producto nacional bruto (PNB) de los países donantes. En 1997, esta proporción de la ayuda bajó de 0,22% del PNB de los países donantes que son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), frente a un promedio de 0,34% en la década de 1980 y las metas de las Naciones Unidas de 0,7 % del PNB. En consonancia con estas tendencias, las transferencias netas hacia los PPME, que estuvieron aumentando hasta principios de los años noventa, ahora están disminuyendo (véanse el Gráfico 5 y el Cuadro 5). Al mismo tiempo, la importancia de las donaciones se ha acrecentado en el conjunto de recursos de ayuda. Desde 1990, los pagos efectuados del servicio de la deuda han permanecido en el orden de los US\$8.000 millones anuales, pero los nuevos desembolsos de préstamos y donaciones han disminuido.



### Cuadro 5. Asistencia financiera a los PPME, 1970-97

(en miles de millones de US\$)

	Flujos de deuda a largo plazo (incluida la correspondiente al FMI)					Donaciones (excluida la cooperación técnica)	Transferencias netas de préstamos y garantías	Partida de orden; reprogramaciones de los flujos
	Desembolsos	Reembolsos del principal	Flujos netos de la deuda	Pagos de intereses	Transferencia de la deuda neta 1/			
	1	2	3 = 1 - 2	4	5 = 3 - 4	6	7 = 5 + 6	8
1970	1,3	0,4	0,9	0,2	0,7	0,3	1,0	0,0
1980	11,5	3,0	8,5	2,1	6,3	3,1	9,4	0,1
1990	10,6	4,6	6,0	2,6	3,4	10,1	13,5	4,8
1991	8,7	4,3	4,4	2,8	1,6	10,7	12,3	2,5
1992	9,2	3,5	5,7	2,1	3,6	9,2	12,8	3,3
1993	8,3	3,5	4,8	2,2	2,6	8,3	10,9	1,6
1994	8,3	4,4	3,9	2,6	1,3	10,0	11,3	4,2
1995	10,5	6,7	3,7	2,9	0,9	9,2	10,0	2,6
1996	8,2	5,5	2,8	2,8	-0,1	8,8	8,7	5,0
1997	8,0	5,4	2,6	2,8	-0,2	7,8	7,6	5,9
Total 1990-97	71,8	38,0	33,8	20,7	13,1	74,0	87,1	29,8

Fuente: Banco Mundial, Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo 1999.

<sup>1/</sup> Las transferencias netas de la deuda a largo plazo son los flujos de deuda a largo plazo menos los intereses de la deuda a largo plazo. Las "transferencias netas de la deuda" no deben confundirse con las transferencias netas agregadas, que son: flujos netos agregados de recursos - pagos de intereses - remesas de utilidades de la inversión extranjera directa.

## **Anexo 2: Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999 – Primera etapa**

### **Reuniones de consulta**

<b><u>Lugar</u></b>	<b><u>Fecha</u></b>	<b><u>Organismo anfitrión/patrocinador</u></b>
1. Maputo, Mozambique	26 de febrero de 1999	Oficina del Banco Mundial en el país
2. Bonn, Alemania		3 de marzo de 1999    Ministerio de Cooperación Económica
3. Lomé, Togo		4 de marzo de 1999    Red africana en pro de la justicia ecológica y económica (ANEEJ)/ Amigos de la Tierra, Togo
4. Oslo, Noruega		4 de marzo de 1999    Ministerio de Relaciones Exteriores
5. Londres, Reino Unido		5 de marzo de 1999    Secretaría del Commonwealth
6. Ciudad de Washington, EE.UU.		11 de marzo de 1999    Consejo de Desarrollo de Ultramar
7. Londres, Reino Unido	18 de marzo de 1999	Jubileo 2000
8. Tegucigalpa, Honduras		23 de marzo de 1999    Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

### Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres

(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<b>Iglesia anglicana</b> (Conferencia de Lambeth) <sup>1</sup>	Un alivio considerable de la carga de la deuda, incluida la cancelación de deudas imposibles de pagar, de las naciones más pobres es una condición previa necesaria, aunque no suficiente, para la reducción de la pobreza.	El reembolso de la deuda debe fijarse en niveles que asignen prioridad a las necesidades básicas de desarrollo humano frente a las demandas de los acreedores.	La reducción de la deuda de las naciones más pobres debe acelerarse para que puedan recibir los beneficios para el año 2000.	Asegurar, mediante el seguimiento y la evaluación oficiales, que los recursos adicionales provenientes del alivio de la carga de la deuda se asignen a proyectos que beneficien a los pobres.	
<b>Fondo católico para el desarrollo exterior</b> (CAFOD) <sup>2</sup>	Lo principal es fijar medidas de sostenibilidad de la deuda adecuadas para los países más pobres, que aborden la vulnerabilidad de sus economías frente a conmociones externas y tengan en cuenta el bajo nivel de desarrollo humano.	Un enfoque de desarrollo humano relativo a la sostenibilidad de la deuda trataría de determinar la viabilidad fiscal del nivel de la deuda. La metodología propuesta, denominada el enfoque viable relativo a los ingresos netos, se centra en la capacidad de los gobiernos de los PPME para obtener ingresos sin aumentar la pobreza ni comprometer las perspectivas de desarrollo económico en el futuro. La capacidad para atender el servicio de la deuda se mide después de tener en cuenta niveles mínimos de gasto para cumplir con metas relativas al nivel más básico de desarrollo humano. Este enfoque serviría para lograr la coherencia entre el objetivo de la política de la deuda y metas más amplias de desarrollo, incluida la meta del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.	La necesidad de alivio de la carga de la deuda es acuciante, y esto no se condice con las largas demoras incorporadas en el marco cronológico de la Iniciativa para los PPME.	No se necesitan criterios de desempeño sino tan sólo un cálculo, a saber : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para cada país, sacar de la base imponible el monto de ingresos por debajo del nivel de pobreza absoluta.</li> <li>• El ingreso ajustado se divide por cuatro para obtener el nivel máximo de ingresos fiscales.</li> <li>• De estos ingresos también se deducen los recursos necesarios para los servicios básicos de salud y educación primaria.</li> <li>• Sólo el 20% de este ingreso neto viable puede utilizarse para el servicio de la deuda.</li> </ul>	El enfoque del ingreso neto viable exigiría un alivio de la deuda mucho más pronunciado en los países más pobres. Por lo menos 10 países reunirían las condiciones para que se les condonara el total de la deuda.

<sup>1</sup> Véase el documento de política titulado "A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor", preparado por H. Northover, K. Joyner y D. Woodward (1998). CAFOD es el organismo de ayuda oficial y desarrollo de la Iglesia Católica de Inglaterra y Gales. A través de organizaciones asociadas en 75 países se dedica a promover el desarrollo humano.

<sup>2</sup> Véanse "Resoluciones aprobadas por la conferencia de Lambeth (1998) – Resolución 1.15: Deuda internacional y justicia económica".

### Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres

(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p>Servicios Católicos de Socorro - Conferencia Católica de los Estados Unidos Bread for the World Consejo Nacional de Iglesias OXFAM America Iglesia Episcopal Iglesia Presbiteriana EE.UU. United Church of Christ<sup>3</sup></p>	<p>La preocupación por los aspectos humanos del problema de la deuda –su impacto sobre los grupos pobres y vulnerables. Propugnar el criterio de sostenibilidad de la deuda basado en el desarrollo humano y no en los ingresos de exportación. Los criterios fiscales que tienen en cuenta el gasto en salud, educación y otros gastos necesarios para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza deben ser el principal determinante del criterio de elegibilidad para todos los PPME.</p>	<p>La Iniciativa para los PPME debería proporcionar alivio de la carga de la deuda suficiente como para reducir el valor neto actualizado de la deuda a menos del 150% del valor de las exportaciones anuales, y del servicio anual de la deuda a un nivel máximo de 10% del ingreso fiscal anual.</p> <p>La meta de 280% del valor neto actualizado de la relación deuda-exportaciones es arbitrario y debería cambiarse por criterios basados en la relación servicio de la deuda-ingresos fiscales.</p>	<p>El historial exigido de resultados satisfactorios debería limitarse a 3 años. Un alivio de la carga de la deuda más intenso y rápido para los países que demuestren un compromiso sostenido con la reducción de la pobreza, o en los que registren desastres naturales persistentes.</p> <p>La falta de un historial de tres años no debería demorar la reducción de la deuda de los países que salen de un conflicto.</p>	<p>La condicionalidad en materia de políticas debería comprender medidas efectivas de reducción de la pobreza y protección del medio ambiente. El alivio de la carga de la deuda debería estar condicionado a la preparación de un plan de acción de desarrollo humano. El ahorro proveniente de la reducción de la deuda debería depositarse en un Fondo de desarrollo humano vigilado por la sociedad civil.</p>	<p>La presión ejercida sobre los miembros del Congreso de los Estados Unidos por Servicios Católicos de Socorro y la Conferencia Católica de los Estados Unidos condujeron a la presentación de un proyecto de ley de modificación y ampliación de la Iniciativa para los PPME, de acuerdo con lo expuesto, y a asegurar el financiamiento adecuado para el Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.</p>
<p>Christian Aid<sup>4</sup></p>	<p>El alivio de la carga de la deuda no debería estar desvinculado de un programa más amplio de desarrollo. Las metas de sostenibilidad de la deuda deberían vincularse estrechamente al logro de las metas de desarrollo del CAD de la OCDE para el siglo XXI. Cuanto menos, se debería incluir como indicadores de vulnerabilidad a la pobreza y las mediciones de la pobreza.</p>	<p>Se deberían volver a examinar las relaciones de sostenibilidad de la deuda (incluida la relación deuda-ingresos fiscales) y las proyecciones relativas al crecimiento de las exportaciones deberían ser más realistas. Los gobiernos y la sociedad civil deberían calcular cuánto alivio de la carga de la deuda se necesita para cumplir con las metas de desarrollo humano del CAD.</p>	<p>En general, considerar la simplificación del proceso de la Iniciativa para los PPME, con miras a acelerarlo.</p>	<p>Eliminar la vinculación entre el alivio de la carga de la deuda y el historial del SRAE. Considerar otro enfoque con indicadores macroeconómicos más simples y realistas.</p>	<p>Hacer más hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la deuda.</p> <p>Los acreedores bilaterales deberían proporcionar flujos firmes y sostenibles de financiamiento para el desarrollo. Sobre todo los organismos de crédito a la exportación deberían comportarse de manera más responsable.</p>

<sup>3</sup> Véase el documento "Submission for the 1999 HIPC Review", Servicios Católicos de Socorro - Conferencia Católica de los Estados Unidos (16 de marzo de 1999) y H.R. 1095, "Debt Relief for Poverty Reduction Act of 1999", presentada por la Cámara de Representantes en marzo de 1999, por Jim Leach y otros. Servicios Católicos de Socorro es el organismo oficial de asistencia exterior y desarrollo de la Iglesia Católica de los Estados Unidos, que trabaja en estrecha colaboración con la Conferencia Católica de los Estados Unidos. Tanto estos como los demás grupos mencionados integran el movimiento Jubileo 2000. Cooperación Internacional para el Desarrollo Socioeconómico (CIDSE)/Caritas abarcan a las siguientes organizaciones: Conferencia Episcopal Austríaca de la Misión Internacional de Desarrollo, Misión Mundial de la Diócesis Episcopal de Massachusetts, Jesuitas en favor del alivio de la deuda y el desarrollo, Oficina Maryknoll de Intereses Mundiales. Servicios Católicos de Socorro de Honduras también mandó una contribución en español.

<sup>4</sup> Véanse los documentos "Forever in your debt" (mayo de 1998) y "The Fundamental Review of the HIPC Initiative" (enero de 1999), Christian Aid. Esta organización es el organismo oficial de asistencia y desarrollo de las Iglesias Británica e Irlandesa y desarrolla actividades en casi 60 países de todo el mundo.

### Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres

(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<b>CIDSE/Caritas Internationalis - Confederación Internacional de Organizaciones Católicas de Acción Caritativa y Social<sup>5</sup></b>	<p>Hacer de la reducción de la pobreza el centro de atención de la Iniciativa para los PPME.</p> <p>Reestructurar la Iniciativa para los PPME a fin de incorporar el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.</p>	<p>Enfoque relativo al desarrollo humano: los gobiernos deberían comprometer recursos financieros al logro de las metas mundiales de reducción de la pobreza antes que al reembolso de la deuda. Los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades básicas deberían extraerse primero de la base de ingresos de un país y no se debería asignar más de la quinta parte de los ingresos restantes a los pagos de la deuda.</p>	<p>Necesidad de un alivio más rápido de la carga de la deuda.</p> <p>Teniendo en cuenta la pobreza generalizada, la comunidad internacional encara un profundo desafío moral. La Iniciativa para los PPME debería transformarse para tener en cuenta el llamamiento bíblico a proclamar un jubileo para el año 2000.</p>	<p>Opuestos al alivio incondicional de la carga de la deuda. Necesidad de asegurar que los ahorros del alivio de la carga de la deuda se usen de manera responsable.</p> <p>Oposición a la disposición rígida de un historial de seis años y la vinculación a los programas del SRAE.</p> <p>Apoyo a programas centrados en la pobreza y que se hayan preparado con transparencia y participación.</p>	<p>Una versión modificada de la Iniciativa para los PPME será más costosa, pero los acreedores deberían reunir la voluntad política necesaria para comprometer un monto sustancial de recursos nuevos para un alivio más pronunciado de la carga de la deuda. Dichos recursos deberían sumarse a la ayuda.</p> <p>Crear procedimientos para ampliar la participación en la toma de decisiones.</p>
<b>EURODAD (Red Europea para la Deuda y el Desarrollo)<sup>6</sup></b>	<p>Los PPME encaran una situación de pobreza extrema. El concepto de la sostenibilidad de la deuda debería ampliarse para tener en cuenta la necesidad de recursos para el desarrollo humano.</p> <p>El énfasis en las cifras relativas al volumen de la deuda carece de sentido cuando se está atendiendo al servicio de tan sólo una parte de ella. Desde la perspectiva de los recursos, lo que cuenta es el servicio de la deuda. Hasta ahora la Iniciativa para los PPME se ha parecido a una actividad contable glorificada, que ha tenido un impacto insignificante en el nivel de recursos disponibles para las inversiones esenciales.</p>	<p>Siguiendo el marco preparado por el CAFOD, a fin de determinar el alivio de la carga de la deuda EURODAD propugna la aplicación de un enfoque relativo al servicio de la deuda de un grado máximo de accesibilidad. Incorporar el nivel máximo viable de ingresos fiscales, el nivel de la pobreza, el gasto en necesidades esenciales, y asignar al servicio de la deuda como máximo el 30% del monto disponible para gastos no esenciales. El punto de referencia para la relación servicio de la deuda-exportaciones sería de 5% (las relaciones efectivas se determinarían atendiendo a las particularidades de cada caso).</p>	<p>El marco cronológico de 3+3 años previsto en la Iniciativa para los PPME (impuesto por la vinculación con el SRAE) es engorroso y el plazo es demasiado largo. Tan pronto como un país reuniera las condiciones para acceder a la reducción de la deuda, debería reducirse inmediatamente el servicio de la deuda.</p>	<p>El alivio de la carga de la deuda debería desvincularse del cumplimiento de las condiciones del SRAE. En cambio, debería vincularse el uso del ahorro proveniente del alivio de la carga de la deuda a las inversiones en desarrollo humano.</p>	<p>En su forma actual, la Iniciativa para los PPME sólo puede administrar la crisis de la deuda en los PPME, y no resolverla. Es preciso romper el ciclo de dependencia de la deuda, en que los nuevos fondos se destinan al servicio de viejas deudas. La sociedad civil y los parlamentarios deberían vigilar los empréstitos nuevos. No debería otorgarse más crédito para fines de balanza de pagos. Los proyectos del sector social que no generen ingresos deberían financiarse con donaciones.</p>

<sup>5</sup> Véanse los documentos "Putting Life Before Debt, 1998", y "Proclaim Jubilee: An Urgent Appeal for Debt Relief for the World's Poor by the Year 2000", 1999, CIDSE y Caritas Internationalis. CIDSE (Cooperación Internacional para el Desarrollo Socioeconómico) es una red de 16 organizaciones católicas de desarrollo ubicadas en Europa, América del Norte y Nueva Zelanda. Caritas Internationalis es una red de 154 organizaciones de socorro, desarrollo y servicios sociales que desarrollan actividades en 198 Estados.

<sup>6</sup> Véanse los documentos: "1999 HIPC Initiative Review Consultative Process: Phase One" (15 de marzo de 1999) y "EURODAD Debt Update - 26 de febrero de 1999".



**Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
		<p>Modificar los criterios fiscales y de apertura económica para acceder a los beneficios de la Iniciativa para los PPME:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eliminar el requisito relativo a la relación exportaciones-PIB;</li> <li>• reducir el requisito relativo a la relación ingresos fiscales-PIB a un nivel de entre 10% y 15% (o establecer que la relación ingresos fiscales-PIB no debe ser inferior a los niveles actuales);</li> <li>• reducir la meta de la relación deuda-ingresos fiscales de 280% a 200% o, lo que es aún mejor;</li> <li>• utilizar un indicador de la relación servicio de la deuda-ingresos fiscales, basado en un enfoque relativo al servicio de la deuda de un grado máximo de accesibilidad.</li> </ul>			<p>El alivio de la carga de la deuda debería ser verdaderamente adicional a la ayuda, y no un sustituto de ésta.</p> <p>El concepto del valor neto actualizado no es una medición precisa del sobreendeudamiento y la capacidad de servicio de la deuda. Aplicar tasas de descuento de mercado a la deuda en condiciones concesionarias distorsiona la verdadera carga de la deuda, y la modificación de la tasa de descuento redundante en la modificación del valor neto actualizado de la deuda sin relación alguna con el cambio de la situación de los países y la capacidad del servicio de la deuda.</p>
<p><b>Amigos de la Tierra</b><sup>7</sup></p>	<p>La Iniciativa para los PPME brinda demasiado poco alivio de la carga de la deuda, demasiado tarde y para demasiado pocos países.</p>	<p>La definición de sostenibilidad de la deuda sobre la base de los ingresos de exportación es un gran error. Se debe tener en cuenta la sostenibilidad ecológica y social. Un enfoque de desarrollo humano atribuiría prioridad a las metas de reducción de la pobreza frente al reembolso de las deudas.</p>		<p>La Iniciativa debería desvincularse del SRAE. La condicionalidad debería consistir en establecer algún mecanismo participatorio que asegurara que los fondos del ahorro proveniente del alivio de la carga de la deuda se destinen a la reducción de la pobreza y a la protección del medio ambiente.</p>	<p>El financiamiento para el alivio de la carga de la deuda debería sumarse, y no sustituir, a los recursos de ayuda. Los análisis de sostenibilidad de la deuda deberían llevarse a cabo de manera más abierta. Las deliberaciones del Club de París deberían ser más abiertas.</p>

<sup>7</sup> Véase el documento "Comments to the World Bank and International Monetary Fund on Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Review" (marzo de 1999), Amigos de la Tierra es miembro de la campaña Jubileo 2000.

**Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<b>Iniciativa de Halifax</b> <sup>8</sup>	El problema de la Iniciativa para los PPME es que se basa en reformas cuyos autores no son los países deudores. El objetivo es fortalecer a la Iniciativa reforzando la identificación de los países. Un programa de desarrollo autónomo puede aprovechar la Iniciativa centrándose en encuadrar a ésta en un programa global de desarrollo, concretamente, en lograr una mayor identificación del país de que se trate.	Cualquier país que sólo pueda recibir financiamiento de la AIF podría solicitar una reducción inmediata de los requisitos relativos al servicio de la deuda, siguiendo el diseño y la presentación de un plan oficial integral de desarrollo y reducción de la pobreza. Las metas relativas al servicio de la deuda se fijarían en el contexto de la estrategia de desarrollo. El servicio de la deuda a corto plazo debería reprogramarse en tanto el plan se pone en marcha, hasta que se alcancen reducciones amplias de la deuda.	Reducciones inmediatas del servicio de la deuda. Como el alivio no se demoraría hasta el término de las negociaciones relativas al análisis de sostenibilidad de la deuda y la Iniciativa, el único retraso se debería al incumplimiento de la obligación del país de formular una estrategia de desarrollo.	Dejar de aplicar criterios relativos a la balanza de pagos, para pasar a usar criterios relativos a la calidad del plan de desarrollo.	El enfoque propuesto está destinado a lograr una mayor identificación con el proceso de la Iniciativa para los PPME, y con las reformas a largo plazo.  Seguiría siendo necesario un volumen considerable de asistencia para el desarrollo, pero las reducciones del nivel de la deuda se extenderían durante un período más prolongado.
<b>Jubileo 2000</b> <sup>9</sup>	Cancelar, para el año 2000, toda la deuda imposible de pagar de los países más pobres del mundo. La deuda es injusta e inmoral. Usar el año 2000, año del Jubileo, según el Tercer Libro (Levítico) del Antiguo Testamento, para exhortar a los acreedores ricos de todo el mundo a que cancelen las deudas imposibles de pagar.	Ninguna fórmula precisa.	Inmediatamente.		La cancelación debería hacerse con transparencia. El Director de Jubileo 2000 Reino Unido ha propuesto la idea de un servicio internacional para casos de quiebras que se encargaría de la administración de este proceso.

<sup>8</sup> Véase el documento "Submission to the 1999 HIPC Review" (marzo de 1999). Véanse también los documentos "Going Beyond the HIPC Initiative: Another Pathway to Achieving Freedom from the Burden of Debt" (julio de 1998) y "The failure of the HIPC Initiative debt relief program – who gets left out" (abril de 1998). La Iniciativa de Halifax es obra de la Coalición Canadiense para la democracia económica mundial.

<sup>9</sup> Véase el documento "Debt Round Table on Jubilee 2000 Goals" (18 de marzo de 1999). Jubileo 2000 tiene oficinas en más de 100 países y es un agente catalizador de las preocupaciones a nivel mundial en torno a la deuda y la presión para que ésta se reduzca. Además de los grupos mencionados, otras organizaciones que presentaron documentos en apoyo de las opiniones de Jubileo 2000 son las siguientes: Action for Southern Afrika, Danish North/South Coalition y Jubileo 2000 Dinamarca, y Jubileo 2000 Zambia.

**Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<u>Jubileo 2000 – Campaña para África</u> <sup>10</sup>	<i>Las deudas son sencillamente imposibles de pagar, y África seguirá estando en condiciones de servidumbre económica e incapacidad para desarrollarse a menos que se elimine la carga de la deuda.</i>	<i>La deuda debería cancelarse.</i>	<i>Inmediatamente.</i>	<i>La cancelación de la deuda debería ser incondicional. Los recursos liberados con el alivio de la carga de la deuda deberían volver a encauzarse a los servicios sociales, sobre todo educación, salud y vivienda.</i>	<i>El buen gobierno y la responsabilidad deberían ser condiciones previas para el financiamiento nuevo. Se debería consultar a la sociedad civil.</i>
<u>Jubileo 2000 -- Coalición ecuménica canadiense</u> <sup>11</sup>	<i>El ámbito de la Iniciativa es demasiado estrecho. La definición de sostenibilidad de la deuda es mecanicista, desprovista de interés por los aspectos sociales o ambientales. Un número mayor de países debería ser elegible.</i>	<i>Un enfoque mejor comenzaría por el desarrollo integral ecológicamente sostenible como meta, y consideraría el superávit del que podría disponerse para atender el servicio de las deudas externas una vez satisfechas las necesidades prioritarias de desarrollo.</i>	<i>Un plazo de seis años es a todas luces inaceptable. Sin embargo, el verdadero problema no es el tiempo sino la condicionalidad.</i>	<i>El requisito de aplicar programas de ajuste estructural es el aspecto más objetable de la Iniciativa para los PPME. Estos programas entrañan niveles inaceptables de austeridad y la imposición unilateral de políticas a los países deudores por los acreedores. Debe consultarse a la sociedad civil en lo que se refiere al diseño y la vigilancia de las políticas, así como al uso de los recursos liberados</i>	
<u>Jubileo 2000 -- Japón</u> <sup>12</sup>		<i>Cancelación total de toda la deuda pública de los PPME frente al Gobierno del Japón. Este país también debería disponer la cancelación de la deuda privada.</i>  <i>En términos más generales, Japón debería procurar la cancelación de la deuda pública de los PPME frente a los acreedores tanto bilaterales como multilaterales oficiales.</i>	<i>La cancelación debería producirse antes del año 2000.</i>	<i>Desvincular el alivio de la carga de la deuda del SRAE. Debe reemplazarse esta vinculación por la condicionalidad de orden social, incluida la transparencia y la obligación de aplicar el ahorro derivado del alivio de la carga de la deuda al desarrollo social. La sociedad civil debería diseñar y vigilar la condicionalidad social.</i>	<i>La ayuda, especialmente cuando se trata de proyectos sociales, debería tomar la forma de donaciones y no de préstamos.</i>

<sup>10</sup> Véase la "Declaración de Accra" (19 de abril de 1998).

<sup>11</sup> Véase el documento "Canadian Ecumenical Jubilee Initiative Submission to 1999 HIPC Review-Phase One" (11 de marzo de 1999).

<sup>12</sup> Véase el documento "Position paper of Jubilee 2000 Japan on Writing-off of Debt owned by Japan" (marzo de 1999).

**Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><i>Jubileo 2000 -- Plataforma para América Latina y el Caribe</i><sup>13</sup></p>	<p><i>La deuda es imposible de pagar, ilegítima e inmoral.</i></p>	<p><i>Por una vez, debería haber una cancelación de la deuda de todos los PPME.</i></p> <p><i>Para los empréstitos futuros, los pagos del servicio de la deuda externa no deberían exceder de 3% del presupuesto.</i></p>	<p><i>La cancelación de la deuda debería tener lugar en el año 2000.</i></p>	<p><i>Asegurar que los recursos liberados por el alivio de la carga de la deuda se inviertan en el desarrollo humano y la protección del medio ambiente. Se debe garantizar la participación activa de todos los grupos de la sociedad en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de todo el proceso.</i></p>	<p><i>La cancelación de la deuda se debe hacer conforme a los procedimientos establecidos para las quiebras. Un tribunal de algún tipo podrá decidir la cancelación parcial cuando corresponda.</i></p>
<p><b>Grupo para la deuda de Mozambique</b><sup>14</sup></p>	<p>Teniendo en cuenta la experiencia de Mozambique, este Grupo ha llegado a la conclusión de que la Iniciativa para los PPME no es suficiente. El principal problema es la estrecha definición de sostenibilidad de la deuda, que deja de tener en cuenta la prolongada insuficiencia de recursos y la dependencia crónica de la ayuda que experimentan los PPME, y los deja con pagos insostenibles de la deuda que comprometen indebidamente el crecimiento.</p>	<p>La cancelación en libros de volúmenes de deuda cuyo servicio no se está cumpliendo no tiene ninguna importancia desde el punto de vista económico. El alivio de la carga de la deuda debe proveer a la reducción de los pagos del servicio de la deuda real. Los umbrales de sostenibilidad de la deuda deben reducirse y volverse más flexibles, y deben utilizarse enfoques fiscales y de exportaciones en los análisis de sostenibilidad de la deuda de todos los PPME. Además, no es coherente excluir al servicio de la deuda privada de las relaciones servicio de la deuda-exportaciones tenidas como meta.</p>		<p>El SRAE debería desvincularse de la Iniciativa para los PPME.</p>	<p>El cálculo del costo de la Iniciativa debería hacerse sobre la base de las deudas cuyo pago es posible, en lugar del valor en libros.</p>

<sup>13</sup> Véase la "Declaración de Tegucigalpa" (27 de enero de 1999).

<sup>14</sup> Véase el documento "The need to Reform the Current HIPC Initiative" (marzo de 1999). El Grupo para la deuda de Mozambique es una Coalición de ONG, grupos religiosos, sindicatos, asociaciones cooperativas y personas físicas, que trabajan juntos para promover el debate y propugnar soluciones para los problemas vinculados con la crisis de la deuda y el proceso de reforma económica de Mozambique.

### Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres

(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<b>OXFAM</b> <sup>15</sup>	Fortalecer el vínculo entre el alivio de la carga de la deuda y la reducción de la pobreza estableciendo un incentivo, y no una condicionalidad, para premiar a los países que asumen compromisos fiables de reducir la pobreza con una reducción más intensa y rápida de la deuda (propuesta de una ventanilla de desarrollo humano). Este compromiso se mediría por el porcentaje de ahorro del servicio de la deuda invertido en el sector social, teniendo en cuenta las metas del CAD de la OCDE. La ventanilla sólo estaría abierta a los gobiernos dispuestos a comprometer entre el 70% y el 100% del ahorro derivado de la deuda en iniciativas definidas de reducción de la pobreza en el curso de cinco años.	Para los países elegibles para acceder a la ventanilla de desarrollo humano, los umbrales de sostenibilidad de la deuda se reducirían a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10%-15 % en el caso del servicio de la deuda,</li> <li>• 100%-150% en el caso del valor neto actualizado de la relación deuda-exportaciones., y 150%-170% en el caso del valor neto actualizado de la relación deuda-ingresos.</li> </ul> OXFAM también propone un tope de 10%-15% en la proporción de ingresos públicos que se asignarán al servicio de la deuda.	Para los países que procuren la ventanilla de desarrollo humano, la aceleración del llamamiento pendiente de OXFAM para que se lleve a cabo una reducción de seis a tres años del plazo de ejecución. El alivio de la carga de la deuda se proporcionaría entonces en el plazo de entre 1 y 2 años.	Es importante recordar que la ventanilla de desarrollo no es una condicionalidad. Proporcionaría beneficios adicionales a los países que asumen un compromiso fiable de orientar los fondos liberados del servicio de la deuda al logro de las metas del CAD , pero no excluiría a otros países del acceso a la Iniciativa para los PPME en condiciones menos preferenciales.  Se exigiría a los deudores que apliquen el enfoque de la ventanilla de desarrollo humano que formulen un plan de acción para la reducción de la pobreza y que establezcan un fondo nacional para estos fines, que estaría sujeto a una auditoría independiente.  OXFAM ha propuesto usar la ventanilla de desarrollo humano para financiar la educación en los PPME.	A fin de asegurar la transparencia, se exigiría a los gobiernos deudores que formulen un plan de acción para la reducción de la pobreza, que debería presentarse antes del punto de decisión y diseñarse con la colaboración de los principales donantes y la sociedad civil.
<b>Grupo religioso de estudio sobre el Banco Mundial y el FMI</b> <sup>16</sup>	La preocupación por los pobres y excluidos sienta las bases de un argumento moral para el alivio de la carga de la deuda.	Los intentos por identificar metas de sostenibilidad de la deuda no son acertados. Las deudas de los países incapaces de satisfacer las necesidades básicas de su población, y las deudas que son ilegítimas e inmorales por las circunstancias en que se contrajeron no deberían ser reembolsadas.		Se debería abandonar la forma actual de condicionalidad basada en el ajuste estructural debido a la carga injusta que impone a los pobres. Toda condición que se imponga al alivio de la carga de la deuda debe involucrar apertura, flexibilidad y participación de la sociedad civil.	

<sup>15</sup> Véanse los documentos "Debt Relief and Poverty Reduction: Strengthening the Linkage", (septiembre de 1998); "Submission to the HIPC Review" (marzo de 1999), y "Education Now: Break the Cycle of Poverty" (marzo de 1999), OXFAM International. OXFAM International es una red de 11 organizaciones de socorro que desarrollan actividades en 120 países del mundo en desarrollo.

<sup>16</sup> Véase la declaración sobre "The HIPC Review Process", apoyado y firmado por 230 representantes de grupos católicos y protestantes de los Estados Unidos y el extranjero.

**Anexo 3: Comentarios seleccionados de ONG y grupos religiosos sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<b>Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)</b> <sup>17</sup>	Similares a los de Jubileo 2000.	FOSDEH propone una reducción del 50% de la deuda bilateral y multilateral de Honduras, y la reducción del 70% de las demás deudas. Los pagos del servicio de la deuda no deben exceder del 5% de las exportaciones.	Para fines de 1999 para la deuda oficial y mediados del año 2000 para las demás deudas.	Los recursos liberados por el alivio de la carga de la deuda irían a un Fondo de desarrollo humano, el que asignaría prioridad a las inversiones sociales, con la participación efectiva de la sociedad civil en el funcionamiento y vigilancia de dicho Fondo.	
<b>Vaticano</b> <sup>18</sup>	Basados en el argumento moral para el alivio de la carga de la deuda. Las naciones pobres "...se ven oprimidas por una deuda tan grande que su reembolso es prácticamente imposible... Esos abusos (de poder) son un pecado y una injusticia". El Vaticano clama por "una nueva cultura de solidaridad y cooperación".	El Papa Juan Pablo II ha exhortado a "...la cancelación de un volumen considerable, sino total, de la deuda internacional que amenaza seriamente el futuro de muchas naciones."	Es preciso desplegar esfuerzos inmediatos y enérgicos para asegurar que para el año 2000 el mayor número posible de países "pueda salir de una situación que ahora es intolerable."		

<sup>17</sup> Véase el documento "Propuesta del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras en el Marco del Grupo Latinoamericano de Jubileo 2000" (febrero de 1999). FOSDEH es una red de más de 120 organizaciones hondureñas (incluidas ONG, sindicatos, asociaciones de agricultores y otras sociedades gremiales, iglesias, etc.), así como otros grupos representantes de la sociedad civil de América Latina y Europa.

<sup>18</sup> Véase la carta apostólica "Tertio Millenio Adveniente" (1994) y la bula papal "Bull of Indiction of the Great Jubilee of the Year 2000".

**Anexo 4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**  
(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

País	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
Alemania	Asegurar que la población de los países menos desarrollados también aproveche las oportunidades brindadas por la globalización.	Fijar el umbral y la meta del endeudamiento en el 200% de las exportaciones, con cierta flexibilidad en casos excepcionales. El Club de París cancelará hasta el 100% de la deuda con los bancos comerciales de los países en situaciones extraordinariamente difíciles. Un enfoque convenido multilateralmente debería disponer la cancelación total obligatoria por el Club de París de las deudas por concepto de asistencia oficial para el desarrollo de los PPME que reúnan las condiciones para acceder al alivio de la carga de la deuda en el marco de la Iniciativa.	El historial de buenos resultados debería reducirse de seis a tres años. Todos los países que reúnan las condiciones deberían poder alcanzar los puntos de decisión para el año 2000.	No se propone ningún cambio a los requisitos relativos a los programas de reforma respaldados por el FMI y el Banco Mundial, salvo en lo que se refiere al período de desempeño.	Se debe asegurar financiamiento para la Iniciativa. Los países del Grupo de los Siete deberían contribuir al financiamiento total participando en el Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Se debe habilitar al FMI para que efectúe su contribución plena a la Iniciativa.  Los fondos liberados en moneda nacional deberían emplearse en proyectos destinados a eliminar la pobreza y promover el desarrollo sostenible.

**Anexo 4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**  
(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

País	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Canadá</b></p>	<p>El aumento del alivio de la carga de la deuda de los PPME contribuirá considerablemente al alivio de la pobreza, así como al desarrollo sostenible.</p>	<p>Reducir el valor neto actualizado de la meta de la relación deuda-exportaciones a 150%.</p> <p>Los acreedores bilaterales condonarán la deuda de los PPME por concepto de asistencia oficial para el desarrollo y proporcionarán asistencia para el desarrollo sólo a título de donación.</p> <p>El Club de París cancelará totalmente (en un 100%) las deudas de todos los países menos adelantados (PMA) que se prevé habrán de calificarse para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME, así como de Honduras. Aunque no se llegara a un acuerdo al respecto, Canadá cancelará unilateralmente en libros las deudas de los países que puedan usar los recursos de manera eficaz y productiva y que tengan una buena gestión de los asuntos públicos o, en el caso de otros países, cuando su situación lo permita, considerará la conversión de la deuda para respaldar proyectos cruciales de desarrollo.</p>	<p>Acortar el historial a tres años.</p>	<p>Más alivio unilateral de la carga de la deuda cuando haya una buena gestión de los asuntos públicos y una mejora en materia de derechos humanos.</p>	<p>Ampliar el alivio de la carga de la deuda de los PPME a más países (incluidos Honduras, Haití, Malawi y, cuando la situación política lo permita, Afganistán).</p> <p>Los países acreedores aplicarán una mayor transparencia al financiamiento y emplearán prácticas crediticias recomendadas. Desarrollo de un código de conducta para los organismos de crédito a la exportación y otras instituciones de financiamiento del comercio.</p> <p>Alivio adicional de la carga de la deuda (en términos de valor neto actualizado de 1998) por los siguientes montos: US\$8.000 millones para reducir la meta relativa a las exportaciones; de hasta US\$6.000 millones para acortar el período del historial, y de hasta US\$2.800 millones para ampliar el número de países elegibles.</p>



**Anexo 4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**  
(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

País	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
Estados Unidos	Asegurar que ningún país comprometido con una reforma fundamental tenga que soportar una carga de la deuda que le impida tanto satisfacer las necesidades humanas básicas de su población como estimular el crecimiento.	<p>El Club de París cancelará en libros el total de préstamos bilaterales por concepto de asistencia oficial para el desarrollo de los PPME y aumentará el alivio de la carga de la deuda por concepto de otros préstamos de 80% a 90% y, en casos excepcionales, sobre una base más amplia de la deuda.</p> <p>Una reducción más intensa de la deuda de los países que tienen un desempeño excepcional.</p>	Agregar alivio temprano en materia de liquidez por parte de las IFI.	Los fondos liberados gracias al alivio de la carga de la deuda se encauzarán a la educación y la protección del medio ambiente mediante conversiones de la deuda en medidas de protección de la naturaleza.	<p>El enfoque propuesto podría redundar en un alivio adicional nominal de la carga de la deuda del orden de US\$70.000 millones.</p> <p>Apoyo de los Estados Unidos a las ventas de oro por parte del FMI y contribuciones bilaterales adicionales al Fondo Fiduciario del Banco Mundial para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, con miras a contribuir a sufragar el costo de la Iniciativa.</p> <p>Los países donantes se deberían comprometer a proporcionar en forma de donaciones a los PPME por lo menos el 90% de la nueva asistencia para el desarrollo.</p> <p>Aplicar nuevos enfoques para promover la reconstrucción en los países que salen de conflictos internos prolongados.</p>

**Anexo 4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**  
(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

País	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Francia</b></p>	<p>El Grupo de los Siete debería aplicar un enfoque generoso, y hacer hincapié al mismo tiempo en los principios de distribución equitativa de la carga entre los acreedores y un desempeño responsable de los deudores.</p>	<p>Los PPME elegibles podrían recibir de los acreedores del Club de París un alivio extraordinario de la carga de la deuda por concepto de asistencia oficial para el desarrollo y, por una generación, no tener que atender el servicio de la deuda por ese concepto.</p> <p>Los países pobres no elegibles para acceder a la Iniciativa podrían beneficiarse con una mayor concesionalidad.</p> <p>Los países en desarrollo podrían beneficiarse del aumento del límite a la conversión de la deuda en los acuerdos del Club de París.</p>	<p>Cancelación de la asistencia oficial para el desarrollo tan pronto como se trate en forma definitiva la deuda en el marco del Club de París; el período de transición se reducirá atendiendo a las particularidades de cada caso, teniendo en cuenta el historial de las políticas de ajuste.</p>	<p>Las medidas excepcionales de alivio de la carga de la deuda deberían limitarse a los países con políticas económicas y sociales inobjetables y con una buena gestión de los asuntos públicos. Sigue siendo crucial la ejecución de los programas de reforma respaldados por las instituciones de Bretton Woods.</p>	<p>Debería prevalecer una distribución equitativa de la carga, no sólo entre los acreedores multilaterales y bilaterales, sino también entre estos últimos, especialmente en lo que respecta a la cancelación de la asistencia oficial para el desarrollo.</p>

**Anexo 4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**  
(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

País	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<b>Irlanda</b> <sup>1</sup>	<p>La Iniciativa para los PPME es un marco sólido para tratar el problema de la deuda, pero es preciso reforzarla, ampliarla y acelerarla.</p> <p>La definición de sostenibilidad de la deuda no debe perder de vista el objetivo final de erradicación de la pobreza. Argumento a favor de aislar los gastos sociales, antes de tener en cuenta los umbrales fiscales. También debe tenerse en cuenta la deuda interna.</p>	<p>Favorecer la reducción tanto del valor neto actualizado como de los criterios de elegibilidad y metas relativos al servicio de la deuda.</p> <p>Acoger con beneplácito los compromisos de muchos acreedores bilaterales de cancelar las deudas con los bancos comerciales y por concepto de asistencia oficial para el desarrollo. La ayuda de Irlanda es, en su mayor parte, en forma de donaciones.</p> <p>Deben analizarse cuidadosamente los posibles efectos de las propuestas de cancelación incondicional en gran escala de la deuda multilateral sobre las instituciones financieras internacionales (IFIs), flujos oficiales de recursos y flujos privados de capital hacia los PPME.</p>	<p>El número más alto posible de países debería alcanzar el punto de decisión para el año 2000. Acortar el período del historial y acelerar el alivio de la carga de la deuda, pero en el contexto de un plan nacional de desarrollo realista y viable, en el que se describan las políticas a mediano y largo plazo.</p>	<p>Las consideraciones sociales y los indicadores de desarrollo humano deberían formar parte integral de la Iniciativa, y no ser una consideración posterior. Necesidad de identificación y potenciación local amplias para asegurar la ejecución sostenida de las reformas. El control y seguimiento necesarios para minimizar el riesgo moral debe ejercerse con sensibilidad y espíritu de cooperación. Aplicar un enfoque flexible cuando acontecimientos exógenos provocan las desviaciones de políticas acertadas.</p>	<p>El Gobierno irlandés ha aprobado legislación relativa a un paquete importante de alivio de la carga de la deuda del tercer mundo, el que comprende el apoyo a la participación del FMI y el Banco Mundial en la Iniciativa para los PPME, así como planes de asistencia bilateral de alivio de la deuda y una contribución a la Cuenta Fiduciaria del SRAE.</p> <p>Los países de ingreso mediano y mediano bajo no deberían tener que soportar el costo de un alivio adicional para los PPME.</p>

<sup>1</sup> La ayuda proporcionada por Irlanda es en forma de donaciones. Las medidas propuestas de alivio de la carga de la deuda bilateral se refiere a la deuda frente a otros acreedores oficiales.

**Anexo 4. Comentarios seleccionados de los gobiernos de los países acreedores sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**  
(según documentación recibida como parte del examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)

País	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Reino Unido</b></p>	<p>El alivio de la carga de la deuda de los PPME lleva demasiado tiempo, no garantiza una salida airosa de los problemas de la deuda y debería contribuir más a reducir la pobreza.</p> <p>Los acreedores bilaterales y las instituciones financieras internacionales deben asumir el compromiso de reducir la carga de la deuda de los países más pobres del mundo en US\$50.000 millones para fines del año 2000.</p>	<p>Reducir la relación fiscal existente y aplicarla a una gama más amplia de países y/o reducir la relación deuda-exportaciones. Orientar el alivio a la reducción del servicio efectivo de la deuda pagado en años anteriores.</p> <p>Los acreedores el Club de París deberían convenir en ir más allá de un alivio de la carga de la deuda del 80% en los casos necesarios, con una distribución proporcionada de la carga entre las IFI; los acreedores que no lo hayan hecho aún, deberían cancelar en libros las deudas por concepto de asistencia oficial para el desarrollo de los PPME.</p>	<p>Acortar el plazo para el alivio de la carga de la deuda de seis a tres años. (La necesidad constante de ayuda actuará de todos modos como fuerte incentivo para un buen desempeño, aún después del punto de culminación.)</p>	<p>Establecer vínculos más estrechos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza (incluida la meta del CAD de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que viven en la pobreza extrema).</p>	<p>El mundo desarrollado debería aumentar los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo a US\$60.000 millones para el año 2000.</p> <p>Los recursos liberados deberían invertirse en salud y educación en los países en cuestión.</p> <p>Instar a las ONG del Reino Unido a hacer donaciones por valor de US\$1.000 millones a los países en desarrollo hasta el año 2000, con un incentivo fiscal.</p>

**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Banco Asiático de Desarrollo<sup>1</sup></b></p>	<p>Los indicadores de la deuda basados en las exportaciones no son una buena medida de la capacidad de reembolso de la deuda porque excluyen a los bienes comerciables vendidos en el mercado interno. Para obtener un valor aproximado de la relación deuda-producción debe utilizarse un promedio ponderado de la relación deuda-producción y deuda-exportaciones.</p> <p>Se debería considerar la deuda privada junto con la deuda pública.</p>	<p>Los criterios fiscales deberían tener en cuenta los ingresos.</p> <p>Otro criterio fiscal para determinar la intensidad del alivio sería la balanza básica sostenible, definida como el coeficiente necesario para mantener constante la relación deuda pública-PIB.</p>	<p>El requisito de un historial de seis años parece ser muy largo. Otras posibilidades podrían ser acortar la segunda etapa o bien eliminar una de las dos etapas.</p>	<p>Un posible punto débil es que los criterios de desempeño se aplican sólo hasta el punto de culminación, y no se garantiza un desempeño sólido constante después de ese momento.</p>	<p>Desviar fondos de alivio de la carga de la deuda de los flujos de ayuda a los países pobres que han seguido políticas prudentes entrañaría una pérdida de eficiencia.</p>

<sup>1</sup> Véase la respuesta del Banco Asiático de Desarrollo al Cuestionario sobre la Iniciativa para los PPME (25 de marzo de 1999).

**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD)<sup>2</sup></b></p>	<p>La definición de sostenibilidad de la deuda debe ir más allá de los indicadores macroeconómicos, para centrarse también en la causa básica del problema persistente de la deuda de África, es decir, la pobreza. Los indicadores de la pobreza y de la gestión de los asuntos públicos podrían servir de complemento de los indicadores más tradicionales para determinar tanto el desempeño del país como los efectos en materia de desarrollo.</p>	<p>Se debería considerar seriamente la intensificación del alivio de la deuda de los países elegibles “reduciendo las metas de sostenibilidad después de la Iniciativa”.</p> <p>También debe considerarse la deuda interna. El programa de la Iniciativa para los PPME debe complementarse con programas de reducción de la deuda interna. Las opciones para financiar la reducción de la deuda interna podrían incluir acuerdos de reprogramación, el uso de fondos de contrapartida y el financiamiento bilateral directo.</p>	<p>Tal vez valga la pena prestar asistencia a los países con inversión y crecimiento. Podría justificarse la reducción del período del historial en general, así como posibles acortamientos posteriores atendiendo a las particularidades de cada caso.</p>	<p>Se deberían mantener los requisitos relativos al desempeño con carácter esencial para asegurar que el ahorro derivado del alivio de la carga de la deuda no se despilfarre.</p> <p>La Iniciativa para los PPME debería abarcar el fortalecimiento institucional y de la capacidad para una gestión eficiente de la deuda.</p>	<p>La oportunidad y alcance de cualquier modificación a la Iniciativa debe determinarse por la disponibilidad de recursos. Las opciones de financiamiento pueden comprender más contribuciones bilaterales, ventas de oro, una intensificación considerable del alivio de la carga de la deuda del Club de París y diversos escenarios de reprogramación.</p>

<sup>2</sup> Comunicación del Departamento de Planificación estratégica e investigaciones del BAfD (15 de marzo de 1999).

**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Banco Central de los Estados del África Occidental (BCEAO)</b><sup>3</sup></p>	<p>La Iniciativa para los PPME es un gran paso adelante, pero los criterios de elegibilidad son demasiado restrictivos. La deuda interna, los indicadores sociales y los indicadores del esfuerzo fiscal también deberían tenerse en cuenta para determinar la sostenibilidad de la deuda.</p>	<p>La gama de sostenibilidad de la relación valor neto actualizado-exportaciones debería reducirse a entre 100% y 150%, y la gama del coeficiente del servicio de la deuda debería reducirse a entre el 10% y el 15%. Se debería reducir a 200% la meta relativa a la relación de valor neto actualizado de la deuda-ingresos fiscales. Conforme a los criterios fiscales, la elegibilidad de los umbrales de la relación exportaciones-PIB e ingresos fiscales-PIB debería reducirse a 20% y 15%, respectivamente.</p>	<p>El calendario debería acortarse, por ejemplo, adelantando las fechas de los puntos de decisión y de culminación.</p>	<p>No se recomienda ningún cambio, aparte de la abreviación del período de desempeño.</p> <p>Encauzar el ahorro derivado del alivio de la carga de la deuda a un Fondo Especial para gastos prioritarios, bajo la supervisión de la sociedad civil.</p>	
<p><b>Secretaría del Commonwealth</b><sup>4</sup></p>	<p>Abordar las inquietudes de varios PPME acerca de la falta de un progreso tangible en el alivio de la carga de la deuda.</p> <p>Abordar las necesidades especiales de los países que salen de un conflicto.</p>	<p>Proporcionar suficiente alivio de la carga de la deuda que dé lugar a una situación de la deuda verdaderamente sostenible. En este sentido, se deberían revisar los criterios de sostenibilidad de la deuda.</p>	<p>Necesidad de acelerar el proceso para asegurar que se proporcione alivio de la deuda a la brevedad posible.</p> <p>Concretamente, asegurar que 22 países alcancen sus puntos de decisión para fines de 1999.</p>	<p>Necesidad de promover un vínculo mucho más estrecho entre la Iniciativa y la reducción de la pobreza, en consonancia con las metas internacionales de desarrollo.</p>	<p>La Secretaría ha estado prestando asistencia a los gobiernos para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la deuda, incluido el análisis de sostenibilidad de la deuda.</p>

<sup>3</sup> Véase “Réponses au Questionnaire de la Banque Mondiale et du FMI dans le Cadre de la Revue de l’Initiative PPTE” (19 de marzo de 1999).

<sup>4</sup> Véase el documento “Key Issues in the Implementation of the Mauritius Mandate and the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Programme”, Reunión de Ministros de Hacienda del Commonwealth, Ottawa, Canadá, 29 de septiembre-1 de octubre de 1998.

**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)</b><sup>5</sup></p>	<p>Gran preocupación por la naturaleza precaria de la sostenibilidad de la deuda con el tiempo (la preocupación se refiere a las inevitables incertidumbres acerca de la situación de las exportaciones en el futuro y a las posibles políticas desacertadas de empréstito de los deudores).</p> <p>Atención especial a la ampliación del concepto para incluir al desarrollo rural. Las metas relativas a la sostenibilidad de la deuda deben contemplar la necesidad de que las inversiones permitan reactivar la economía rural.</p>	<p>Se deben revisar las metas de sostenibilidad de la deuda, y los países especialmente vulnerables deben recibir mayor alivio. Los países que salen de una crisis (luchas civiles y desastres naturales) deben recibir un alivio mayor y más rápido. Asimismo, en las metas de alivio de la deuda se deben distinguir los países en los que el mayor problema es el servicio de la deuda a corto plazo frente a aquellos en los que el mayor problema es la deuda pendiente a largo plazo.</p> <p>Los requisitos aplicables a los criterios fiscales y relativos a las exportaciones deben comprender el precio justo al productor de exportaciones y la asignación de recursos para la erradicación de la pobreza rural.</p>	<p>El desempeño en materia de políticas podría ser un objetivo a mediano plazo y no una condición previa. La calidad e irreversibilidad del proceso de reforma es más importante que el período del historial.</p> <p>FIDA propugna un enfoque más dinámico y gradual con la fijación clara de objetivos en materia de desempeño e indicadores de resultados que darían lugar a cierto nivel y forma de alivio de la deuda en cada etapa de la reforma de políticas.</p>	<p>La condicionalidad debe incluir objetivos de políticas que aumenten la productividad económica de las zonas rurales: políticas adecuadas al efecto e inversiones adicionales. Especial hincapié en los enfoques relativos a la descentralización y la participación, la promoción de instituciones populares y estrategias de desarrollo sensibles a las cuestiones de género.</p> <p>Los recursos liberados deben utilizarse para aumentar la productividad rural.</p> <p>Los esfuerzos de reforma deben complementarse con recursos adicionales en condiciones muy concesionarias para programas de erradicación de la pobreza.</p>	<p>El financiamiento para el alivio de la carga de la deuda deben proporcionarlo los donantes bilaterales, ya sea en forma directa o indirecta a través de las instituciones multilaterales a que pertenecen. Las IFI necesitarán más recursos de sus accionistas bilaterales para preservar su propia capacidad de endeudamiento. Se deberían aumentar los presupuestos de ayuda.</p>

<sup>5</sup> Véase la respuesta del FIDA al cuestionario publicado en el sitio electrónico "Examen de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME" (18 de marzo de 1999).



**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
UNICEF <sup>6</sup>	<p>Los países africanos gastan en el servicio de la deuda casi el doble de lo que gastan en servicios sociales básicos, en tanto que cientos de millones de niños carecen de acceso a educación básica, atención primaria de la salud, nutrición suficiente, agua potable y saneamiento. El argumento a favor de los servicios sociales básicos no sólo es ético sino también económico, ya que lo acontecido indica que no puede haber progreso económico rápido y sostenido si no existe un paquete mínimo de servicios sociales básicos de alcance universal.</p>	<p>La definición de sostenibilidad de la deuda exclusivamente en términos de exportaciones es incompleto. Los criterios fiscales también deberían aplicarse a todos los países. La Iniciativa para los PPME debe adoptar un conjunto de criterios y umbrales aplicable a todos los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF.</p> <p>No se propone ningún cambio de las gamas tenidas como meta respecto del valor neto actualizado de la relación deuda-exportaciones ni de la relación servicio de la deuda-exportaciones.</p> <p>Introducción de una meta general de sostenibilidad fiscal: la relación servicio de la deuda-ingresos debería ser inferior al 20%. El servicio de la deuda es más adecuado que un indicador del volumen de la deuda.</p>	<p>Los países deben tener un historial de dos a tres años, durante los cuales, con miras a su habilitación, aumentarían la relación ingresos fiscales-PIB a un mínimo de 20% y asignarían por lo menos el 13% del presupuesto a servicios sociales básicos.</p> <p>Después de la habilitación, se adoptaría una decisión y el alivio de la deuda se proporcionaría inmediatamente; adelantarían las fechas de los puntos de decisión y culminación y se acortaría el período global de espera de seis a entre dos y tres años.</p>	<p>Se pediría a los gobiernos deudores que asumieran formalmente el compromiso de lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos en un plazo máximo de 15 años como parte del plan para la reducción de la pobreza.</p> <p>El gasto en servicios sociales básicos se consideraría un gasto no discrecional en el presupuesto. Se exigiría que los servicios sociales básicos y el servicio de la deuda absorbieran, cada uno, un máximo de 20% del presupuesto nacional y, en conjunto, a lo sumo la tercera parte del presupuesto. Esto proporcionaría a los gobiernos un incentivo para gastar un monto suficiente en servicios sociales, al mismo tiempo que se da la seguridad de que los dividendos fiscales provenientes del alivio de la carga de la deuda se destinarán a gastos sociales prioritarios.</p>	

<sup>6</sup> Véase "Propuesta de reforma de la Iniciativa para los PPME", UNICEF (marzo de 1999).

**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</b><sup>7</sup></p>	<p>La Iniciativa para los PPME no basta para lograr una auténtica sostenibilidad financiera externa. A ella debería sumarse una mejor integración entre los objetivos de sostenibilidad financiera externa y de desarrollo humano.</p>	<p>Los coeficientes de sostenibilidad de la deuda de los PPME son demasiado altos, las proyecciones relativas a las exportaciones no son realistas y la Iniciativa no reporta un dividendo fiscal considerable. Sólo reduce un saldo de deuda que el país no habría podido reembolsar de todos modos.</p>	<p>Se debería acortar el plazo actual. Además, el período estándar de seis años de historia puede prolongarse fácilmente, debido a desviaciones del cumplimiento de condiciones estrictas vinculadas con programas de ajuste.</p>	<p>La evaluación del historial no debe dejarse a cargo del FMI solamente y el proceso de evaluación debería ser más transparente. El alivio de la carga de la deuda debería vincularse expresamente al logro de objetivos de desarrollo social y humano congruentes con las metas del CAD. Sin embargo, debería lograrse que los gobiernos se identificaran con las metas, en lugar de aumentarse la condicionalidad.</p>	<p>Las negociaciones relativas al alivio de la deuda deberían incorporarse a un diálogo de desarrollo más amplio, por ejemplo, en reuniones del Grupo Consultivo o de mesa redonda.</p> <p>El financiamiento del alivio de la carga de la deuda no debería ir en detrimento de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo. El financiamiento adicional debería provenir de instituciones multilaterales, y el Club de París debería modificar sus reglas en materia de fechas límite y condiciones concesionarias.</p>

<sup>7</sup> Véase la presentación del PNUD para el Examen de la Iniciativa para los PPME (marzo de 1999).

**Anexo 5. Comentarios seleccionados de los organismos multilaterales sobre el alivio de la carga de la deuda de países pobres**

*(según documentación recibida como parte del Examen de la Iniciativa para los PPME realizado en 1999)*

Organización	Fundamentos/objetivo	Intensidad del alivio	Oportunidad del alivio	Criterios de desempeño/vinculación del alivio	Otros comentarios
<p><b>Secretario General de las Naciones Unidas<sup>8</sup></b></p>	<p>Los resultados de la Iniciativa han sido desalentadores.</p> <p>Acelerar la aplicación de la Iniciativa para los PPME y asegurar que para el año 2000 todos los países elegibles accedan al proceso de la Iniciativa.</p> <p>La Iniciativa no debe desacelerarse por insuficiencia de financiamiento.</p>	<p>Los criterios y las metas deben ser lo suficientemente flexibles como para tener en cuenta las distintas situaciones de la deuda. Se debe considerar la aplicación de una meta de sostenibilidad de la deuda de una gama inferior a la actual, cuando sea posible establecer que los países deudores no pueden cumplir con servicios de la deuda superiores a determinado nivel, en consonancia con objetivos de crecimiento a largo plazo y de desarrollo humano y social.</p>	<p>Se considera que el período de desempeño de seis años es demasiado largo.</p> <p>Acortar el período de transición a un año.</p>		

<sup>8</sup> Véase el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad de esa organización: "The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa", 16 de abril de 1998, página 22, y el Informe del Secretario General a la Asamblea General: "Situación de la deuda de los países en desarrollo a mediados de 1998", 11 de septiembre de 1998, páginas 7, 8 y 13.