



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/379
31 de agosto de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 96 c) del programa provisional*

CUESTIONES DE POLÍTICA MACROECONÓMICA: LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA Y EL DESARROLLO

La situación de la deuda de los países en desarrollo a mediados de 1995

Informe del Secretario General

Resumen

Debido a las importantes dimensiones políticas, económicas y sociales que tiene la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo, desde hace muchos años la Asamblea General viene supervisando atentamente la situación de la deuda de esos países y el tratamiento que le ha dado la comunidad internacional. En su resolución 49/94, de 19 de diciembre de 1994, la Asamblea pidió al Secretario General que le informara en su quincuagésimo período de sesiones acerca de los principales acontecimientos ocurridos ese año en relación con el tratamiento internacional de la deuda de los países en desarrollo. Este informe se presenta en respuesta a dicha petición, y en él también se indican las esferas más débiles de la estrategia internacional de la deuda que tal vez la Asamblea desee tratar en sus deliberaciones.

La estructura del informe es la siguiente. Después de una breve introducción, en la sección II se hace un análisis actualizado de la estrategia vigente que abarca las iniciativas emprendidas y los acuerdos de reestructuración concluidos entre julio de 1994 y junio de 1995. En la sección III se analizan los datos más recientes de los indicadores convencionales de la deuda, que deberían reflejar las mejoras de la situación internacional. No obstante, se observa que esos indicadores presentan una

* A/50/150.



imagen incompleta de la situación de la deuda porque no toman en consideración problemas como los pagos atrasados, y mucho menos el lento crecimiento económico y las deterioradas condiciones sociales de los países deudores. Por tanto, en la sección IV se amplía el análisis con un examen de los países que todavía se clasifican como gravemente endeudados, pese a las iniciativas adoptadas hasta el momento. Mediante la indicación de los distintos tipos de deuda y los acuerdos de reestructuración aplicados, con esta evaluación se intenta poner de relieve los elementos más débiles de la actual estrategia de la deuda.

La conclusión del presente informe es que, sin bien se ha proporcionado un notable alivio para algunos países y para determinados tipos de deuda, todavía la estrategia internacional no ha abordado de manera general el volumen completo de la deuda, y ha dejado un margen de vulnerabilidad para los países cuyas obligaciones de servicio de la deuda todavía superan su "capacidad de pago". Sin duda, la eliminación de la "deuda pendiente" no resolvería por sí misma los problemas de desarrollo de los países afectados por la crisis de la deuda. Ahora bien, mientras exista una deuda pendiente, ni siquiera los más rigurosos y eficaces programas de estabilización de la economía interna y de ajuste estructural podrán eliminar los graves obstáculos con que tropiezan los países afectados para avanzar hacia el desarrollo sostenido y sostenible. Para estos países, librarse de la deuda pendiente entraña una carrera contra el tiempo.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4	4
II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE LA DEUDA	5 - 19	5
A. Acreedores privados	8 - 11	7
B. Acreedores oficiales bilaterales	12 - 16	8
C. Acreedores multilaterales	17 - 19	10
III. RESULTADOS DESIGUALES DE LOS INDICADORES DE LA DEUDA A NIVEL MUNDIAL Y POR REGIONES	20 - 36	10
A. Mediciones agregadas de la carga de la deuda	23 - 30	14
B. La situación al margen de los indicadores de la deuda	31 - 36	18
IV. CUESTIONES PENDIENTES	37 - 55	19
A. Países de ingresos medianos	39 - 44	20
B. Países de bajos ingresos	45 - 55	21
V. CONCLUSIONES RESPECTO DE LA POLÍTICA	56 - 65	24

Gráficos

1. Deuda externa de los países en desarrollo importadores de capital, 1984-1994	12
2. Composición de la deuda externa a largo plazo de los países en desarrollo importadores de capital, por tipo de acreedor, en 1984, 1989 y 1994	13

Cuadros

1. Reducción de la deuda y de su servicio en la estrategia internacional de la deuda	6
2. Principales características de las condiciones de reprogramación vigentes del Club de París	9
3. Indicadores de la deuda de los países en desarrollo importadores de capital, 1984-1994	15
4. Países en desarrollo que el Banco Mundial considera gravemente endeudados	17

I. INTRODUCCIÓN

1. En el informe del Secretario General sobre la situación de la deuda externa de los países en desarrollo, presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/338) se señaló la creciente diferenciación que había tenido lugar entre los países afectados por la crisis de la deuda en el decenio de 1980. Algunos países, en particular los de ingresos medianos de América Latina, que habían contraído deudas considerables con los bancos comerciales internacionales, experimentaban una mejoría en sus condiciones económicas y volvían a tener acceso a los mercados de capital internacionales, si bien a un elevado costo financiero. Esto parecía indicar que finalmente habían dejado atrás la crisis de la deuda. Sin duda, esa crisis había terminado para sus bancos comerciales acreedores. Por otra parte, la mayoría de los países de bajos ingresos, y algunos de ingresos medianos bajos, seguían enfrentando dificultades para atender el servicio de su deuda. También experimentaban bajas tasas de crecimiento económico y sólo podían obtener préstamos de las fuentes oficiales de recursos financieros, principalmente los suministrados en condiciones de favor. Para estos países, la crisis de la deuda externa era algo muy real.

2. En el transcurso de un año, la situación de los países de bajos ingresos afectados por la crisis de la deuda ha cambiado muy poco, aunque se han adoptado algunas iniciativas que podrían comenzar a modificar esa situación. No obstante, existe un nuevo reconocimiento de la precaria situación de algunos países de medianos ingresos que los mercados parecían considerar ya libres de la crisis de la deuda.

3. La Asamblea General ha seguido atentamente el problema de la deuda externa de los países en desarrollo desde su surgimiento a principios del decenio de 1980, y el tema titulado "La crisis de la deuda externa y el desarrollo" figura en el programa de la Asamblea todos los años desde su cuadragésimo primer período de sesiones. Las deliberaciones de la Asamblea han quedado plasmadas en diversas resoluciones que reflejan la preocupación de la comunidad internacional por la gravedad de los problemas de la deuda de los países en desarrollo, así como la evolución del consenso sobre las medidas necesarias para reducir la carga de la deuda de estos países. En esas resoluciones también se ha hecho hincapié en la necesidad de fortalecer aún más la estrategia internacional, de manera que pueda encontrarse una solución duradera para los problemas de la deuda.

4. En su resolución 49/94, aprobada por consenso el 19 de diciembre de 1994, la Asamblea General, entre otras cosas, acogió con beneplácito las medidas adoptadas por la comunidad internacional para aliviar la carga de la deuda de los países en desarrollo fuertemente endeudados, así como los esfuerzos realizados por esos países en materia de ajuste económico. No obstante, la Asamblea exhortó a los acreedores oficiales y privados a que consideraran la posibilidad de adoptar nuevas medidas apropiadas para aliviar aún más a los países agobiados por la deuda. También pidió al Secretario General que le informara en su quincuagésimo período de sesiones acerca del cumplimiento de la resolución. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa petición¹. Al igual que en informes anteriores, en éste se utilizan ampliamente datos y análisis del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

/...

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE LA DEUDA

5. Desde que surgió la crisis de la deuda, la comunidad internacional ha ideado varias medidas para enfrentar las persistentes dificultades con que tropiezan los países en desarrollo para cumplir las obligaciones del servicio de su deuda externa². Estas medidas culminaron en lo que hoy se denomina "estrategia internacional de la deuda", que consta de dos partes fundamentales. En primer lugar, el país deudor atiende sus necesidades de ajuste interno, generalmente mediante un programa apoyado por instituciones financieras multilaterales. En segundo lugar, las obligaciones relativas al servicio de la deuda se modifican en virtud de acuerdos negociados cuyos elementos principales se exponen más adelante.

6. El actual enfoque de la reestructuración de la deuda en el marco de la estrategia internacional empezó a conformarse a mediados del decenio de 1980, cuando se reconoció que con las formas en que se encaraba el servicio de la deuda solo se conseguía diferir los pagos y dejar la deuda pendiente invariable, lo cual desalentaba las inversiones y socavaba las perspectivas de crecimiento económico de los países deudores. Por añadidura, el aumento de los atrasos en los pagos de intereses y del principal indicaba la incapacidad de los deudores para pagar, así como la necesidad de hacer más manejable el volumen de la deuda. Al propio tiempo, el surgimiento de un mercado en el que los préstamos que concedían los bancos comerciales a los países afectados por la crisis se negociaban con un descuento cada vez mayor, indicaba la percepción creciente de los acreedores de que el servicio de la deuda no se sufragaría en su totalidad. No obstante, a principios del decenio de 1990 la reducción de la deuda y de su servicio pasaron a ser un componente común de los acuerdos de reestructuración de la deuda que los países deudores negociaban con sus acreedores bilaterales oficiales y privados.

7. La magnitud del alivio otorgado no ha sido uniforme, y su modalidad ha reflejado en cada caso la situación particular de los acreedores y los deudores. Con respecto a los acreedores bilaterales, tanto privados como oficiales, el tipo particular de reestructuración de la deuda es el resultado de selecciones que se hacen a partir de "series de opciones" diferentes, pero más o menos uniforme. En el cuadro 1 se indican los principales componentes de la estrategia internacional de la deuda en su forma actual. Como puede verse, sólo algunos tipos de deuda están sujetos a reestructuración, pero mediante esta última puede otorgarse un alivio considerable³.

Cuadro 1

Reducción de la deuda y de su servicio en la estrategia internacional de la deuda

Acreeedor	Deudor	Países de bajos ingresos	Países de ingresos medianos
Privados	Bancos comerciales	Servicio de Reducción de la Deuda (AIF) Conversiones de la deuda	Plan Brady Conversiones de la deuda
	Otros acreedores privados		
Bilaterales	Club de París	Condiciones de Nápoles	Condiciones de Houston (sólo para países de ingresos medianos)
	Otros acreedores bilaterales	Cancelación o conversión voluntaria de la deuda	Cancelación o conversión voluntaria de la deuda
Multilaterales	Banco Mundial (solamente deudas contraídas en condiciones no concesionarias)	Quinta dimensión (países "solamente AIF")	
	FMI		
	Otros		

Fuente: Naciones Unidas/DIESAP.

Nota: La denominación "países 'solamente AIF'" se refiere a los países miembros del Banco Mundial que sólo pueden recibir financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento, cuyas condiciones son extremadamente favorables.

Las zonas sombreadas indican que no existe iniciativa para la reducción de la deuda y de su servicio.

A. Acreeedores privados

8. Los acuerdos de reestructuración que entrañan la reducción del monto de la deuda contraída con un banco comercial, o la reducción de su servicio, permiten que los países deudores compren una parte de su deuda pendiente con descuento o que la conviertan en títulos de intereses más bajos o de un valor nominal reducido. El enfoque de la conversión de la deuda en valores es una característica común de los acuerdos concertados con arreglo al "Plan Brady", que se aplicaron por primera vez en 1990. En muchos de estos nuevos títulos de deuda, la amortización del principal se asegura mediante bonos sin cupón con garantía del Tesoro de los Estados Unidos (u otras obligaciones del Tesoro). Algunas veces también se ofrece una garantía parcial respecto de los pagos de intereses durante determinado período. Conforme al Plan Brady también se han extendido al país deudor créditos multilaterales y bilaterales para cubrir costos iniciales, por ejemplo, la compra de títulos de los Estados Unidos que sirvan de garantía.

9. Este enfoque se ha aplicado principalmente a la renegociación de las deudas bancarias de países de ingresos medianos. El procedimiento corriente consiste en que el gobierno del país deudor negocie con un "comité directivo", integrado por sus acreedores bancarios, una serie de opciones entre las cuales cada banco acreedor hace una selección. El interés de los banqueros es que todos los bancos hagan concesiones comparables al otorgar alivio al país deudor. Durante el período que se examina, otros dos países en desarrollo concertaron acuerdos de reducción de la deuda y de su servicio con bancos comerciales acreedores: la República Dominicana y el Ecuador. En ambos casos formó parte del acuerdo el tratamiento de los pagos atrasados de intereses. La República Dominicana pudo sufragar todos los costos iniciales con sus propios recursos, mientras que el Ecuador tuvo que solicitar préstamos adicionales a los acreedores oficiales. La concertación de estos acuerdos elevó a 13 el número de países que han negociado acuerdos Brady con sus acreedores. La reducción que se obtuvo mediante estas operaciones por término medio fue de aproximadamente la tercera parte de la deuda que tenían pendientes dichos países con bancos comerciales⁴. Entre otros países que se encuentran negociando acuerdos Brady figuran Panamá y el Perú.

10. Los países de ingresos medianos han realizado también operaciones de recompra con la asistencia de acreedores y donantes oficiales. Los países de bajos ingresos que reúnen las condiciones necesarias se han beneficiado del Servicio de Reducción de la Deuda de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), una entidad del Banco Mundial para la concesión de préstamos en condiciones favorables. La financiación de la AIF proviene de donantes bilaterales y de transferencias de los ingresos netos que obtiene el Banco Mundial en sus operaciones corrientes de préstamo. Proporciona subvenciones de hasta 10 millones de dólares por país para la reducción de las deudas bancarias comerciales mediante recompras. No obstante, sólo siete países han concluido acuerdos de recompra con el apoyo de ese servicio, desde su creación en 1989. Entre los acuerdos recientes figuran los de Santo Tomé y Príncipe y Zambia.

11. La reducción de la deuda no es una característica universal de todas las reestructuraciones. Se sigue recurriendo a la reprogramación tradicional del servicio de la deuda con los acreedores comerciales y oficiales bilaterales. Por ejemplo, en mayo de 1995 se anunció que Argelia había concluido un acuerdo con un comité directivo de bancos acreedores relativo a la reprogramación

/...

de 3.200 millones de dólares de su deuda con bancos comerciales. Argelia estaba en mora respecto de su deuda bancaria desde marzo de 1994, y el acuerdo la ayudará a normalizar la situación con esos acreedores.

B. Acreedores oficiales bilaterales

12. Generalmente, los gobiernos acreedores reestructuran el servicio de la deuda que les concierne por conducto de un foro multilateral conocido como Club de París. Al igual que en el caso de los comités directivos de los bancos comerciales, el Club de París acepta una serie de tratamientos comparables que se han de aplicar a un deudor determinado, y después cada acreedor selecciona entre las diversas opciones para concertar un acuerdo de ejecución bilateral. Desde el decenio de 1980, los acreedores bilaterales oficiales vienen ampliando paulatinamente el grado de concesionalidad en su reestructuración de la deuda externa de los países en desarrollo. El nivel del alivio proporcionado depende, entre otras cosas, del nivel de ingreso per cápita del país de que se trate y de la cuantía de la deuda que se ha de reestructurar. La reprogramación sólo concierne a las obligaciones que se vencen en determinado período (el llamado "período de consolidación") respecto de deudas contraídas antes de determinada fecha (la "fecha límite"), aunque al introducirse las condiciones de Nápoles, que se analizan más adelante, se abrió la posibilidad de tratar de una sola vez el volumen completo de la deuda pertinente.

13. El Club de París tiene un conjunto de condiciones uniformes y tratos especiales. En particular, las "condiciones de Houston", que entrañan la reprogramación de los pagos a largo plazo, se aplican a los países de ingresos medianos bajos, y ya se cuenta con las "condiciones de Nápoles" para los países de bajos ingresos que reúnan las condiciones establecidas. Estas últimas fueron adoptadas por el Club de París en diciembre de 1994 y en realidad son una ampliación de las anteriores "condiciones de Toronto mejoradas". Es decir, en casos en que el Club de París hubiera ofrecido la opción de reducción del 50% del servicio de la deuda afectada, con arreglo a las condiciones de Nápoles ese nivel se elevó al 67%. En circunstancias excepcionales puede obtenerse el alivio del volumen completo de la deuda (el 50 o el 67%), lo cual se considera una "opción final", y significa que el país deudor no pedirá ninguna otra reprogramación del monto restante de su deuda.

14. Los países de ingresos medianos suelen efectuar la reprogramación con arreglo a condiciones corrientes. Últimamente se ha introducido cierta flexibilidad en las condiciones corrientes, en forma de prórroga de los plazos de vencimiento y pagos progresivos que permiten hacer amortizaciones más pequeñas del principal al comienzo del plan de amortización. En el cuadro 2 se destacan las principales características de las condiciones de reprogramación vigentes del Club de París.

/...

Cuadro 2

Principales características de las condiciones de reprogramación vigentes del Club de París

Condiciones uniformes	Condiciones de Houston	Condiciones de Nápoles
<p>Requisitos</p>	<p>Países de ingresos medianos bajos (ingreso per cápita inferior a 1.345 dólares en 1993) y carga onerosa de la deuda (relación deuda/PNB = 50% o mayor; relación deuda/exportaciones = 275% o mayor, o servicio proyectado de la deuda/exportaciones = 30% o mayor) Examen caso por caso</p>	<p>Prestatarios de la AIF solamente con dos opciones de tratamiento: Opción del 67%: ingreso per cápita inferior a 500 dólares o relación deuda/exportaciones superior al 350% Opción del 50%: todos los demás Examen caso por caso</p>
<p>Créditos no relacionados con la AOD</p>	<p>plazo de vencimiento: 15 años período de gracia: hasta 8 años tipo de interés: tipo del mercado</p> <p>Posible conversión de la deuda de hasta 10 millones de dólares o del 10% de la deuda, prefiriéndose la mayor de las dos cifras</p>	<p>I. Opción del 50% (antiguas condiciones mejoradas de Toronto):</p> <ul style="list-style-type: none"> * Reducción de la deuda: 50% de las obligaciones del servicio de la deuda; reprogramación de la parte restante: período de gracia: 6 años * tipo de interés: tipo del mercado * Reducción del servicio de la deuda: 50% sobre la base del valor actual: <ul style="list-style-type: none"> plazo de vencimiento: 23 años período de gracia: ninguno tipo de interés: concesionario * Opción comercial: <ul style="list-style-type: none"> plazo de vencimiento: 25 años período de gracia: 14 años tipo de interés: tipo del mercado <p>II. Opción del 67%:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Reducción del servicio de la deuda: 67% de las obligaciones del servicio de la deuda; reprogramación del saldo restante: <ul style="list-style-type: none"> plazo de vencimiento: 23 años período de gracia: 6 años tipo de interés: tipo del mercado * Reducción del servicio de la deuda: 67% sobre la base del valor actual: <ul style="list-style-type: none"> plazo de vencimiento: 33 años período de gracia: ninguno tipo de interés: concesionario * Opción comercial: <ul style="list-style-type: none"> plazo de vencimiento: 40 años período de gracia: 20 años tipo de interés: tipo del mercado <p>III. Tratamiento del volumen de la deuda: Reducción del 50% o el 67% de la deuda, o del valor actual del servicio vencido del volumen de la deuda</p>
<p>Créditos de AOD</p>	<p>plazo de vencimiento: 20 años período de gracia: 10 años</p>	<p>Según la opción del 50%: reprogramación de la deuda: plazo de vencimiento: 30 años período de gracia: 12 años</p> <p>Según la opción del 67%: reprogramación de la deuda: plazo de vencimiento: 40 años período de gracia: 16 años</p>

15. En el año que termina en junio de 1995, el Club de París otorgó a Croacia un plan de amortización progresivo. Se aplicaron las condiciones de Houston a Filipinas, las condiciones de Toronto mejoradas a Sierra Leona⁵ y las condiciones de Nápoles a Bolivia, Camboya, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Nicaragua, el Senegal, el Togo y Uganda. Entre los países que recibieron las condiciones de Nápoles, todos, salvo Guinea, obtuvieron una reducción del 67% de los vencimientos consolidados pertinentes. A mediados de 1995, Uganda fue el único país que recibió una reducción del 67% de la parte correspondiente de la deuda.

16. Algunos países acreedores también han realizado cancelaciones y conversiones de la deuda fuera del marco multilateral. Gobiernos acreedores que no participaron en la reprogramación del Club de París (varios acreedores árabes, China, algunos acreedores latinoamericanos y otros), efectuaron reprogramaciones bilaterales mediante las cuales se otorgó un alto grado de alivio en algunos casos, particularmente a países deudores de bajos ingresos.

C. Acreedores multilaterales

17. Las deudas contraídas con instituciones financieras multilaterales no se pueden reestructurar oficialmente y no están sujetas a cancelación ni reducción. Con todo, en la práctica se han adoptado varias iniciativas encaminadas a superar las dificultades de los países en desarrollo para atender el servicio de su deuda multilateral. Un método indirecto utilizado para los países de bajos ingresos consiste en ofrecer nuevos préstamos en condiciones favorables, lo cual proporciona divisas que pueden utilizarse para amortizar el servicio de la deuda más antigua.

18. No obstante, el Banco Mundial otorga algún alivio en el pago de los intereses mediante su programa de quinta dimensión. Los países fuertemente endeudados que ya reciben préstamos mediante programas de la IFA, pueden recibir créditos adicionales de ésta (que se conceden en condiciones de favor) para ayudarlos a financiar los pagos pendientes de los préstamos que han recibido del Banco Mundial en condiciones corrientes.

19. El FMI no tiene ningún programa semejante al de quinta dimensión, pero ofrece el programa de acumulación de derechos a los países que se encuentran en mora y desean recibir asistencia para regresar a una situación regular. Este programa permite que los países acumulen "derechos" para efectuar en el futuro giros contra los recursos del Fondo mientras establecen un historial satisfactorio de ajuste de políticas y cumplen los planes de amortización. Generalmente esto último se logra con ayuda de recursos proporcionados por donantes bilaterales. Cuando se estableció este programa, estaba limitado a 11 países que registraban atrasos persistentes en sus pagos al Fondo al final de 1989⁶.

III. RESULTADOS DESIGUALES DE LOS INDICADORES DE LA DEUDA A NIVEL MUNDIAL Y POR REGIONES

20. Al final de 1994, la deuda externa de los países en desarrollo importadores de capital alcanzó la suma estimada de 1,6 billones de dólares en cifras brutas,

/...

es decir, un aumento de 100.000 millones de dólares en comparación con 1993⁷. Como resultado de la mejoría de las condiciones económicas de los países deudores, así como de nuevas circunstancias en los mercados de capital internacionales, el crecimiento que experimentaron los préstamos a largo plazo a los países en desarrollo en 1994 estuvo relacionado mayormente con acreedores privados. Aunque el endeudamiento de los países en desarrollo con acreedores privados venía aumentando desde 1991, esta fue la primera vez en 10 años que el aumento de la deuda privada superó el observado en la deuda oficial. No obstante, los préstamos privados se concedían principalmente a países que no habían tenido que reestructurar su deuda y a los principales prestatarios de América Latina. En consecuencia, África ha acumulado la mayor deuda de las principales regiones geográficas del mundo en desarrollo, y en 1994 le correspondía alrededor del 37% de la deuda externa de los países en desarrollo importadores de capital, a diferencia del 25% que alcanzó en 1984 (véase el gráfico 1).

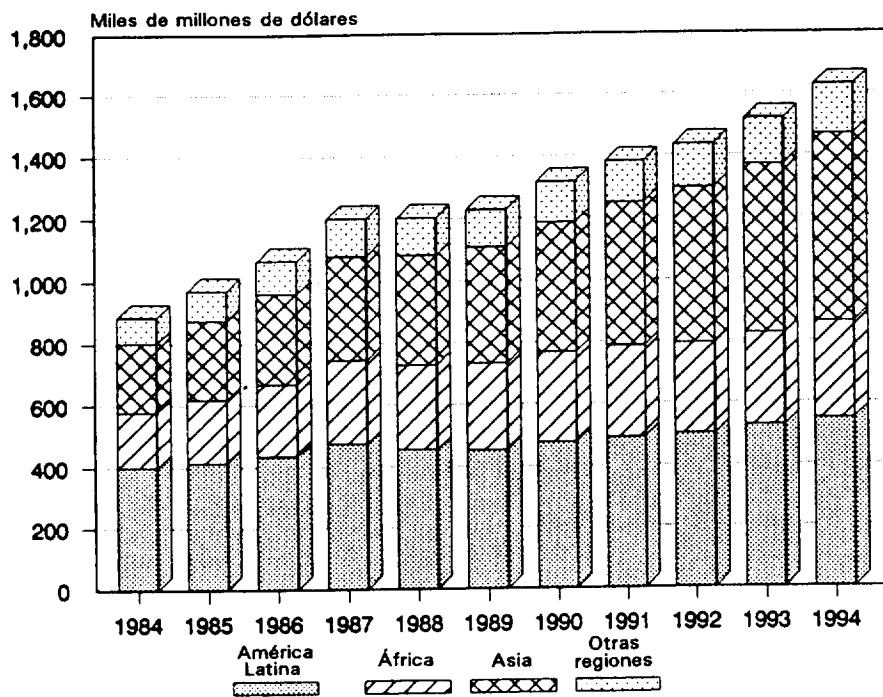
21. Otra tendencia que se ha acentuado recientemente concierne al cambio en la composición de la deuda a largo plazo de los países en desarrollo. Como se muestra en el gráfico 2, la deuda privada sigue siendo la porción predominante en la deuda externa de América Latina, pero su composición ha cambiado sustancialmente después de 1989. La mayor parte de la actual deuda de esa región con acreedores privados consiste en bonos. Al final de 1994, el 38% de la deuda a largo plazo de América Latina consistía en bonos, en comparación con el 5% en 1989. Este cambio refleja las operaciones de reestructuración efectuadas con arreglo a la iniciativa Brady y, al mismo tiempo, el buen resultado de las nuevas solicitudes de préstamos en los mercados de capital internacionales. Los inversionistas privados se inclinan a los préstamos mediante bonos porque éstos tienen tasas de rendimiento relativamente altas y plazos de vencimiento cortos. Además, el hecho de que, en general, los países deudores continúen cumpliendo sus obligaciones de servicio de los bonos, aun durante los peores días de la crisis de su deuda externa, puede haber llevado a los acreedores extranjeros a considerar que el servicio de la deuda en bonos tomaría precedencia sobre todos los otros títulos de deuda⁸. No cabe duda de que negociar la reprogramación de bonos con miles de inversionistas sería más complicado que reprogramar los pagos con algunos cientos de bancos.

22. Aunque las deudas externas de Asia y África corresponden en su mayor parte a acreedores oficiales, en el caso de Asia la porción de deuda privada ha ido en aumento recientemente, mientras que en el de África ha experimentado una reducción constante. La participación cada vez menor de acreedores privados extranjeros en la deuda externa africana resulta especialmente notable en el África subsahariana (excluidas Nigeria y Sudáfrica). Como se muestra en el gráfico 2, en 1994 representaba solamente el 15% de la deuda externa a largo plazo de la subregión. El resto de la deuda externa del África subsahariana corresponde a acreedores oficiales y consiste principalmente en préstamos concesionarios (el 58% del total de la deuda a largo plazo). Curiosamente, América Latina y el África subsahariana comparten una característica común en lo que respecta a la estructura de su deuda: las dos regiones vienen acumulando en sumas cada más mayores una deuda que, en principio, es difícil de reestructurar.

/...

Gráfico 1

Deuda externa de los países en desarrollo
importadores de capital, 1984-1994

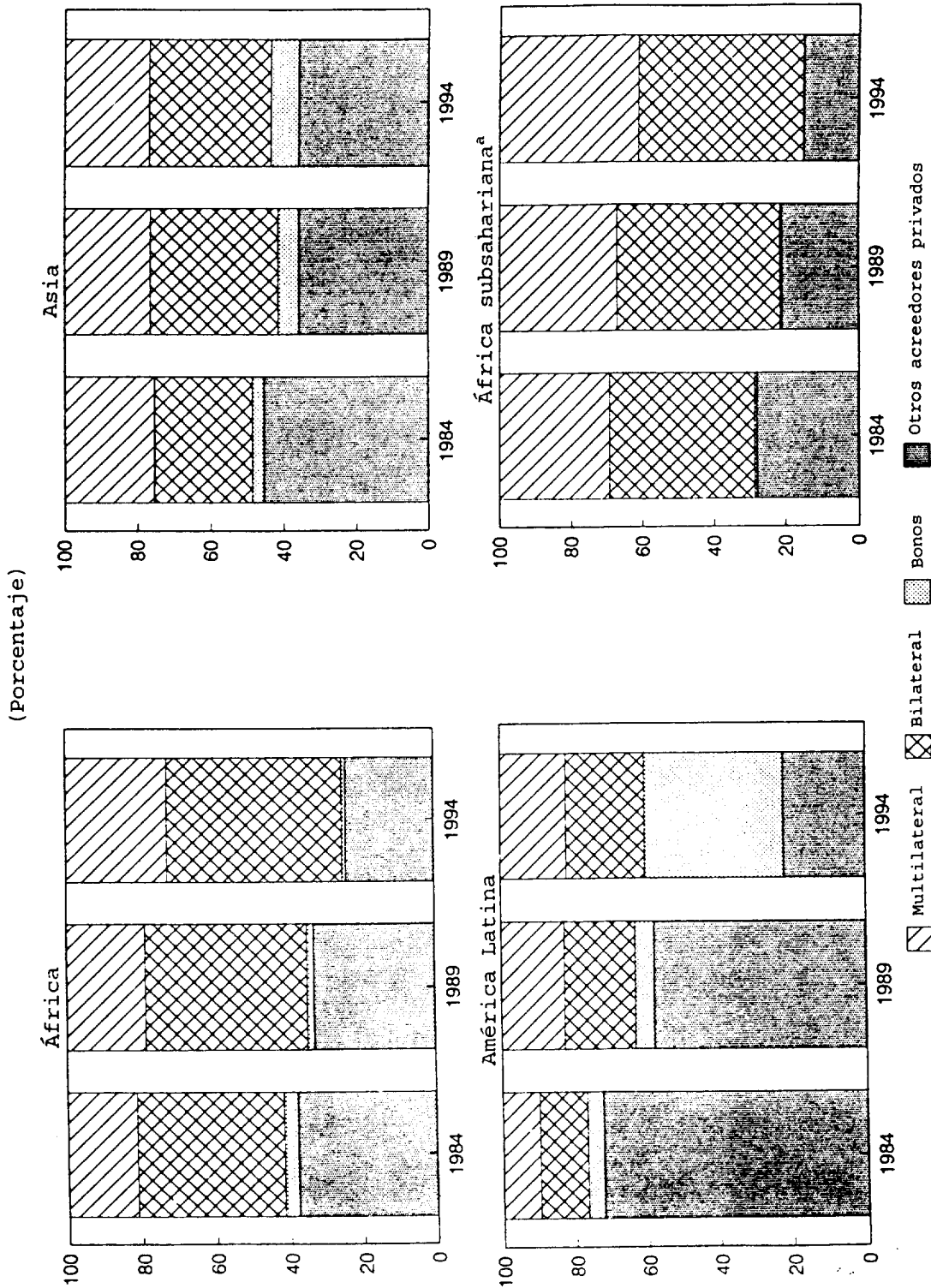


Fuente: Naciones Unidas, Estudio Económico y Social Mundial, 1995.

/...

Gráfico 2

Composición de la deuda externa a largo plazo de los países en desarrollo importadores de capital, por tipo de acreedor, en 1984, 1989 y 1994



Fuente: Estudio Económico y Social Mundial, 1995.
^a Excluidas Nigeria y Sudáfrica.

A. Mediciones agregadas de la carga de la deuda

23. Una manera de evaluar la eficacia de la actual estrategia internacional de la deuda consiste en examinar los indicadores de la carga de la deuda (véase el cuadro 3). Los indicadores más utilizados son: a) la relación de la deuda externa con el producto nacional bruto (PNB); b) la relación de la deuda externa con las exportaciones de bienes y servicios; y c) la relación del servicio de la deuda con las exportaciones. Con estos indicadores se mide el nivel de endeudamiento en función de la capacidad de la región o el país deudor para generar ingresos (PNB) y divisas (exportaciones).

24. Algunos analistas utilizan también el valor actual de la deuda como numerador. El valor actual de la deuda refleja el valor, al día del análisis, de la corriente de pagos previstos de los intereses y el principal de la deuda, con descuento al tipo de interés del mercado. De hecho indica lo que un inversionista estaría dispuesto a pagar hoy para recibir la corriente de pagos futura por concepto de servicio de la deuda. Por tanto, toma en consideración el grado de concesionalidad del volumen de deuda existente, de ahí que, algunos analistas lo consideren un indicador más exacto del endeudamiento de un país que el valor nominal de la deuda.

25. Al igual que la mayoría de los indicadores económicos, los indicadores de la deuda deben interpretarse con cautela. Esto se advierte con especial claridad en el caso de las relaciones de la deuda con el PNB en 1994. Mientras que las relaciones generales y regionales permanecieron en gran medida iguales, las correspondientes al África y al África subsahariana se deterioraron apreciablemente. En este caso, el cambio tuvo mucho que ver con las fluctuaciones de los tipos de cambio. El valor del PNB de un país deudor debe convertirse en la misma moneda que la deuda, que convencionalmente se expresa en dólares porque la mayor parte se contrae en dólares. Las devaluaciones de los tipos de cambio reducen el valor en dólares del PNB de un país, y la oleada de devaluaciones que se produjo en el África subsahariana, especialmente la del franco CFA, es una de las razones por las cuales la deuda externa de esta región aumentó del 115% del PNB en 1993 al 131% en 1994, un aumento incompatible con las corrientes de crédito neto que recibió (menos de 8.000 millones de dólares o alrededor del 5% de la deuda de 1993) y con el crecimiento económico que experimentó el año pasado (2% en términos reales). La conclusión que cabe extraer de estas cifras no es que la situación real se deterioró en 1994, sino más bien que los datos anteriores, que se basaban en tipos de cambio sobrevalorados, llevaron a subestimar la gravedad del problema.

26. El aumento de la deuda en 1994 se mantuvo dentro de límites generales sostenibles desde el punto de vista de las limitaciones de divisas, debido al pujante crecimiento del comercio internacional el año pasado y a la recuperación de los precios de la mayor parte de los productos básicos distintos del petróleo⁹. Sin embargo, las regiones muestran diferentes tendencias. Mientras que en América Latina la relación de la deuda con las exportaciones disminuyó durante los últimos tres años, en Asia experimentó un aumento uniforme durante el mismo período. Con todo, el nivel de la relación asiática es sólo la tercera parte de la de América Latina.

/...

Cuadro 3

**Indicadores de la deuda de los países en desarrollo importadores
de capital, 1984-1994**

(Porcentaje)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ^a
Relación de la deuda externa con el PNB											
Todos los países	40,5	44,4	47,2	49,7	44,9	41,8	39,7	40,3	39,5	38,6	38,7
América Latina	57,4	60,3	62,1	64,2	55,0	48,7	44,1	44,1	41,3	36,5	35,7
África	51,5	61,2	70,5	78,8	77,4	78,9	75,1	77,7	74,6	74,6	78,4
Asia	22,8	25,7	28,1	29,6	27,4	26,5	26,9	28,0	28,7	29,9	30,1
Partida pro memoria											
África subsahariana ^b	67,1	81,3	82,0	95,0	92,9	96,9	105,2	108,7	111,5	115,3	130,8
Relación de la deuda externa con las exportaciones											
Todos los países	162,8	180,9	200,0	187,0	159,8	145,3	138,4	135,8	134,0	135,6	132,9
América Latina	285,3	310,1	376,6	369,6	309,3	272,5	259,7	264,8	254,4	253,8	240,2
África	189,4	218,1	270,8	284,9	271,6	261,1	234,6	240,6	231,4	243,5	227,0
Asia	88,3	102,5	106,0	94,5	81,8	77,2	77,1	74,4	75,5	77,1	78,1
Partida pro memoria											
África subsahariana ^b	218,0	262,8	302,3	337,6	326,1	325,2	334,0	358,4	364,9	398,7	352,0
Relación del servicio de la deuda con las exportaciones											
Todos los países	22,7	23,5	24,5	21,7	20,0	17,4	15,6	14,3	14,6	15,2	14,2
América Latina	38,3	36,6	42,5	36,7	37,5	31,0	25,3	25,1	27,5	28,6	27,8
África	26,8	26,7	29,5	24,1	26,4	24,8	24,5	23,6	22,3	22,6	18,1
Asia	12,5	15,6	15,4	15,3	11,7	10,5	9,8	8,5	8,6	9,7	9,2
Partida por memoria											
África subsahariana ^b	19,3	21,6	24,8	23,1	22,5	19,5	18,0	17,7	15,4	14,4	13,2

Fuente: Naciones Unidas, Estudio Económico y Social Mundial, 1995, cuadro A.37.

^a Estimación preliminar.

^b Excluidos Nigeria y Sudáfrica.

/...

27. Otro de los indicadores, la relación del servicio de la deuda con las exportaciones, mostró un alivio del gravamen de la deuda en todas las regiones en 1994. Sólo la relación correspondiente a América Latina estuvo por encima del 20% en 1994, umbral que generalmente se considera el límite de la sostenibilidad de las posiciones externas de los países¹⁰. No obstante, este indicador también debería utilizarse con cautela porque se refiere a los pagos realmente efectuados, y por tanto, pasa por alto los atrasos. Estos pueden ser muy sustanciales como en el caso del África subsahariana, cuyos atrasos acumulados ascendieron a 44.000 millones de dólares al final de 1994, es decir, más del 27% de la deuda externa de la región.

28. Los atrasos no son un problema exclusivo del África subsahariana. De hecho, la mayoría de los países observados por el Banco Mundial han acumulado pagos atrasados. De los 120 países respecto de los cuales se disponía de datos para los años 1992 y 1993, 63 se atrasaron más en el pago de los intereses (25 de ellos no pertenecían al África subsahariana) mientras que otros 25 redujeron el monto de los atrasos pero quedaron con pagos pendientes. Sólo 31 países no tenían atrasos o los liquidaron durante ese año.

29. La persistencia de los atrasos es una indicación de que, pese a los progresos alcanzados, tal vez no se haya encontrado todavía una solución duradera para el problema de la deuda de los países en desarrollo. Es inquietante el elevado número de países que, 13 años después del surgimiento de la crisis en la escena internacional, aún siguen experimentado dificultades con el servicio de su deuda.

30. En realidad, es considerable el número de países que actualmente el Banco Mundial clasifica como "gravemente endeudados". El Banco utiliza las relaciones del valor actual del servicio de la deuda con las exportaciones de bienes y servicios y con el PNB para evaluar el grado de endeudamiento, y considera gravemente endeudados a los países cuya relación supera el 220% o el 80%, respectivamente. Se define como "moderadamente endeudado" al país en que ambas relaciones están por debajo de los valores críticos, pero una de ellas en el 60% o más del valor umbral. En la publicación más reciente de World Debt Tables, el Banco clasificó 51 países como gravemente endeudados (véase el cuadro 4)¹¹. Aunque la mayoría de los países permanecen en la clasificación de gravemente endeudados durante bastante tiempo, a la larga algunos abandonan ese grupo y otros se incorporan. Entre los "graduados" recientemente figuran Argelia, Camboya, Egipto y México, y entre los miembros nuevos se cuentan Guinea, el Uruguay y el Yemen. Habida cuenta de la deuda de Argelia y México en 1995 y de sus dificultades para atender los pagos, parece haber sido prematura su eliminación de la lista. También es motivo de preocupación que se haya clasificado de nuevo al Uruguay como país gravemente endeudado, puesto que en 1991 había logrado efectuar una reestructuración en el marco del Plan Brady. Es más, con excepción de Camboya, todos los países que abandonaron esa categoría pasaron a la de moderadamente endeudados y no a la de países menos endeudados, lo que significa que, con arreglo a estos criterios, todavía sus posiciones externas no son sólidas. Lo mismo cabe afirmar de los países moderadamente endeudados cuyos indicadores de la deuda se acercaron a los valores críticos establecidos. Un aumento abrupto de los tipos de interés internacionales o una reducción importante en el precio de sus exportaciones podría bastar para arrojarlos de nuevo a la categoría de países gravemente endeudados.

/...

Cuadro 4

Países en desarrollo que el Banco Mundial considera gravemente endeudados^a

Países de bajos ingresos ^b	Países de ingresos medianos ^b
Burundi	Angola
Côte d'Ivoire	Argentina
Etiopía	Bolivia
Ghana	Brasil
Guinea	Camerún
Guinea-Bissau	Congo
Guinea Ecuatorial	Ecuador
Guyana	Jamaica
Honduras	Jordania
Kenya	Marruecos
Liberia	Panamá
Madagascar	Perú
Malí	República Árabe Siria
Mauritania	Uruguay
Mozambique	
Myanmar	
Nicaragua	Cuba ^c
Níger	Iraq ^c
Nigeria	
República Centroafricana	
República Democrática Popular Lao	
Rwanda	
Santo Tomé y Príncipe	
Sierra Leona	
Somalia	
Sudán	
Uganda	
Viet Nam	
Yemen, República del	
Zaire	
Zambia	

Afganistán ^c	

Fuente: Banco Mundial, World Debt Tables 1994-1995, vol. 1, pág. 187

^a Países en los que la relación entre el valor actual del servicio de la deuda y las exportaciones es superior al 220%, o la relación entre el valor actual del servicio de la deuda y el PNB es superior al 80%.

^b Se considera que un país tiene bajos ingresos si su PNB per cápita de 1993 no superaba a los 695 dólares, e ingresos medianos si su PNB per cápita de 1993 superaba los 695 dólares, pero era inferior a 8.626 dólares.

^c Países que no comunican información al Sistema de notificación de la deuda al Banco Mundial.

/...

B. La situación al margen de los indicadores de la deuda

31. Aunque de lo anterior se deduce que la situación de la deuda de un gran número de países en desarrollo sigue siendo frágil, también ocurre que su situación económica general no es tan sólida como habría podido esperarse. Las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de los países que "experimentaron dificultades recientes con el servicio de la deuda"¹² han sido persistentemente inferiores a la de los países que no enfrentan esos problemas. De acuerdo con las estimaciones del FMI, la tasa de crecimiento medio del PIB correspondiente al primer grupo fue del 2,4% anual en 1987-1994, y durante el mismo período alcanzó el 7,1% anual en los países que pudieron atender el servicio de la deuda. Asimismo, el FMI pronosticó que las diferencias en las tasas de crecimiento continuarían durante 1995 y 1996, a saber, el crecimiento medio anual del PIB sería de 3,6% en el primer grupo y permanecería por encima del 7% en el segundo¹³.

32. Esto no significa que las diferencias entre las tasas de crecimiento sean imputables solamente al problema de la deuda. Hay países que encaran graves limitaciones de desarrollo además de la externa, así como diversos problemas políticos cuya solución podría abrirles una vía más conveniente hacia el desarrollo. Pero incluso algunos países agobiados por la crisis de la deuda que se han considerado modelos en materia de ajuste, como México antes de 1994 entre los casos más ilustrativos, no experimentaron un crecimiento económico enérgico.

33. Desde hace mucho tiempo la adopción de políticas de ajuste rigurosas forma parte integrante de la estrategia internacional de la deuda. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta ahora ponen de relieve cuán largo y difícil es el proceso. En retrospectiva puede apreciarse lo frecuentes que han resultado en ese marco los comienzos fallidos, las secuencias inadecuadas y el proceso político y económico de aprendizaje sobre la marcha¹⁴. La lentitud del crecimiento, la disminución de las oportunidades de empleo y la reducción de los gastos oficiales han provocado en muchos países un aumento del número de personas que viven en la pobreza, mientras que en algunos otros ha aumentado la desigualdad entre los ricos y los pobres. En muchos países se ha retrasado el progreso social y en otros se han venido deteriorando los indicadores sociales¹⁵. Aunque últimamente las instituciones financieras multilaterales y los gobiernos han hecho un hincapié cada vez mayor en la protección de los pobres y otros grupos vulnerables durante el proceso de ajuste, en muchos casos persiste la necesidad de traducir esos esfuerzos en políticas más eficaces.

34. La cuestión ha cobrado más importancia aún puesto que algunos países, que se creía que habían emprendido un rumbo sostenible, de súbito enfrentan nuevas limitaciones externas y se ven obligados a superar nuevos obstáculos impuestos por el ajuste. Esto entraña gravámenes adicionales para un amplio sector de su población, generalmente las personas que tampoco pudieron disfrutar el limitado período de "prosperidad".

35. Al respecto cabe citar los casos de las crisis de México y la Argentina de 1995. A principios de este año la crisis mexicana alarmó a la comunidad internacional, y al principio muchos pensaron que la crisis de la deuda había regresado a ese país en una modalidad nueva y violenta. Aunque los mercados diagnosticaron que se trataba de una crisis de liquidez, resultante de la desafortunada combinación de la liberalización del mercado con un tipo de cambio

sobrevalorado, la economía mexicana ha tenido que emprender nuevamente un difícil proceso de ajuste mediante una drástica contracción de la actividad económica en 1995, la reducción de los ingresos y el aumento del desempleo. La Argentina es otro país que ha tenido que introducir nuevas medidas de austeridad a principios de este año, pese a que ya experimentaba un grave problema de desempleo.

36. Los acontecimientos ocurridos en México desalentaron temporalmente a los inversionistas respecto de la concesión de préstamos a los países en desarrollo. Aunque algunos países deudores lograron colocar bonos en los mercados de capital internacionales durante el primer semestre de 1995, los tipos de interés necesarios para atraer compradores seguían siendo muy altos. Esto indica que todavía no se consideraba que esos países tuvieran una solvencia sólida. En marzo de 1995, entre los 27 países "moderadamente endeudados", los principales organismos de crédito privados sólo consideraban apropiados para la inversión a Colombia, Chile, la India, Indonesia y Túnez¹⁶.

IV. CUESTIONES PENDIENTES

37. ¿Por qué, luego de más de un decenio de evolución de la estrategia y de esfuerzos concertados por parte de acreedores y deudores, no se puede declarar que ha terminado finalmente la crisis de la deuda? La respuesta parece ser que la estrategia internacional destinada a sacar a los países de la crisis de la deuda era incompleta. Cabe afirmar que una de las características de la estrategia era reconocer, en primer lugar, que si un país se encontraba sumergido en una crisis de deuda externa por cualesquiera razones, tenía que ajustar su economía a fin de aumentar la producción de bienes y servicios exportables, elevar la eficiencia en general y estabilizar su macroeconomía. La estrategia reconocía también que era imposible poner en práctica los ajustes necesarios y mantener a la vez niveles de vida mínimos si, además, había que atender puntualmente la totalidad del servicio de la deuda. Así pues, los gobiernos de los países deudores reconocieron que tendrían que absorber los gastos del ajuste y la comunidad internacional, a su vez, aceptó que no todo el servicio de la deuda podría atenderse concienzudamente. Con el tiempo, los deudores reconocieron cada vez más el grado de dificultad y el carácter dilatado de los procesos de ajuste, y los acreedores reconocieron cada vez más la magnitud del grado de alivio de la deuda que se necesitaba. Ahora bien, en casi todos los casos siguió existiendo desigualdad entre el grado general de alivio de la deuda que se justificaba en un momento dado y el que realmente se obtenía.

38. La explicación de este fenómeno parecer estar vinculada en parte con el hecho de que la estrategia internacional, al tratar por separado componentes de la deuda que tienen un carácter discreto, no ha logrado enfrentar la "deuda pendiente", como tal. En otras palabras, son muchos los casos en que el alivio otorgado ha sido insuficiente para equiparar las obligaciones de la deuda con la capacidad de pago del deudor.

/...

A. Países de ingresos medianos

39. Por ejemplo, los acuerdos Brady de reducción de la deuda y de su servicio se concibieron para los países de ingresos medianos que tenían una deuda privada sustancial, concretamente deudas con bancos comerciales. Se había previsto que estos acuerdos fueran reestructuraciones finales de la deuda, es decir, una "opción definitiva" sin mecanismo alguno para nuevas renegociaciones de la deuda de que se tratara. No obstante, en algunos casos el beneficio que se obtenía en materia de corrientes de efectivo era pequeño porque los deudores no habían realizado pagos completos antes de que los acuerdos entraran en vigor. A menudo la reducción neta de la deuda total era menor que la reducción de la deuda bancaria, porque se solicitaban nuevos préstamos a fuentes multilaterales para financiar los bonos del Tesoro de los Estados Unidos que se adquirirían como depósito de garantía. Así pues, aunque el acuerdo mexicano, el primero concertado en el marco del Plan Brady, redujo en un 17% la deuda de México con bancos comerciales, sólo redujo la deuda general nacional (la cuantía neta de las reservas) en menos del 2%. En el caso de Venezuela, se obtuvo una pequeña reducción de la deuda con los bancos comerciales pero también un ligero aumento en la posición de deudor neto de ese país. En el caso del Uruguay, la reducción de un tercio de la deuda bancaria se tradujo en menos del 3% de mejoría en la posición de deudor neto¹⁷.

40. El caso de Costa Rica ilustra otra dificultad. De resultas del acuerdo concertado conforme al Plan Brady, su deuda bancaria se redujo en un 57% y la deuda general neta, en un 23%. Sin embargo, no obtuvo grandes beneficios en materia de corriente de efectivo a causa de los atrasos que había venido acumulando. Además, la reprogramación de la deuda de Costa Rica en el Club de París se realizó en condiciones corrientes con acreedores oficiales bilaterales, y esa deuda era en términos generales tan elevada como su deuda bancaria. Poco después surgieron nuevas dificultades con el servicio de la deuda.

41. Por lo común, los países de ingresos medianos tienen deudas considerables con acreedores oficiales bilaterales. Por ejemplo, a fines de 1993 un número significativo de países de ingresos medianos gravemente endeudados entre los que se contaban Bolivia, el Camerún, el Congo, Jamaica, Jordania, Marruecos, el Perú y la República Árabe Siria, adeudaban más del 40% de su deuda a acreedores oficiales bilaterales. El alivio que se solía conceder a esos países por conducto del Club de París consistía sencillamente en diferir las amortizaciones del principal e imputar tipos de interés comerciales a las sumas diferidas, es decir, unas condiciones mucho menos favorables que las que aceptaban sus acreedores bancarios comerciales.

42. Ese tipo de deuda puede recibir un trato mucho más favorable por razones políticas, como ocurrió en el caso de Polonia, un país de ingresos medianos que no se suele agrupar con los países en desarrollo. El Club de París concedió a Polonia una reducción del 50% del volumen completo de la deuda bilateral (o una reducción equivalente del servicio de la deuda programado, calculada sobre la base del valor actual neto), que se aplicaría por etapas durante algunos años¹⁸. La plena aplicación de este acuerdo se aprobó en abril de 1994. Tras haber obtenido también un alivio comparable de sus acreedores bancarios, en breve Polonia podrá salir del grupo de países gravemente endeudados. De hecho, el acuerdo polaco podría servir para indicar lo pequeño que fue el alivio de la deuda oficial recibido por otros países de ingresos medianos. Además, la

/...

experiencia de Polonia pondrá de relieve la importancia de tratar de una sola vez todo el volumen de la deuda.

43. En realidad, el tratamiento de la deuda de algunos países de ingresos medianos ha mejorado. Recientemente Bolivia y el Camerún hicieron una reprogramación en condiciones de favor que realmente estaban destinadas a países de bajos ingresos, a saber, las condiciones mejoradas de Toronto y las condiciones de Nápoles, respectivamente. Algunos países (el Congo, el Ecuador, Jamaica, Jordania, Marruecos y el Perú) reestructuraron su deuda con el Club de París conforme a las condiciones de Houston, que otorgan plazos de vencimiento y períodos de gracia un poco más largos que las condiciones corrientes, aunque no incluyen explícitamente ninguna reducción del servicio de la deuda.

44. En resumen, salvo en circunstancias excepcionales, el Club de París no ofrece reducción de la deuda a los países de ingresos medianos gravemente endeudados. Además, en los acuerdos concertados con arreglo al Plan Brady, la financiación del colateral ha diluido el beneficio neto de la reducción de la deuda con bancos comerciales y por ende, el grado general de alivio puede ser bastante pequeño. Al principio este aspecto no pareció importante, por lo menos para los mercados financieros, que celebraron la normalización de las relaciones de los países de ingresos medianos endeudados con sus acreedores proporcionando corrientes de capital en gran escala a varios de estos países. No obstante, como pudo observarse a principios de 1995, en algunos casos esas corrientes no eran sostenibles.

B. Países de bajos ingresos

45. La deuda de algunos países de bajos ingresos gravemente endeudados ha sido contraída principalmente con acreedores oficiales. En algunos países (Côte d'Ivoire, Guyana, Madagascar, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Sudán, Viet Nam, Yemen y Zaire), la deuda bilateral es el componente principal de la estructura de la deuda total a largo plazo. Como se señaló anteriormente, los gobiernos acreedores han aumentado el carácter concesionario de las condiciones que se aplican a la reestructuración de la deuda de los países de bajos ingresos con el Club de París. En consecuencia, desde 1991 algunos países han recibido condiciones mejoradas de Toronto y, más recientemente, condiciones de Nápoles.

46. Ahora bien, las condiciones mejoradas no han sido suficientes para librar a estos países de sus problemas de la deuda. Según el Banco Mundial, la aplicación de las condiciones mejoradas de Toronto y la reprogramación de los créditos de asistencia oficial para el desarrollo conforme a las condiciones convenidas del Club de París, por sí solas, reducirían la relación entre la deuda y las exportaciones a un nivel inferior al valor crítico de 200% en sólo 3 de cada 32 países de bajos ingresos gravemente endeudados¹⁹. Las condiciones de Nápoles tienen un alcance algo mayor, pero su repercusión sólo se hará sentir si se cancela la porción convenida del volumen de la deuda.

47. El limitado efecto que han tenido hasta ahora las iniciativas del Club de París puede explicarse en parte por el hecho de que, como ya se indicó, el Club de París no reestructura todo el monto que se le adeuda, sino sólo una parte. Además, hay muchos países cuyos acreedores no son exclusivamente los del Club de

/...

París. El resultado neto es que, en última instancia, sólo una parte de la deuda bilateral recibe trato concesionario. Un problema conexo radica en que las selecciones de los acreedores no son uniformes y algunos gobiernos acreedores, a causa de complejas limitaciones jurídicas y políticas, no han podido seleccionar las opciones concesionarias, de manera que el ámbito de la reducción de la deuda varía entre los diferentes países. En consecuencia, el alivio general que se concede puede ser inferior al estipulado de 50% o 67%, según sea la composición de los acreedores que participan en la reprogramación.

48. Al respecto cabe señalar que en la última reestructuración de las deudas de Bolivia y Nicaragua efectuadas con el Club de París, la falta de consenso entre los acreedores impidió que se tratara la parte de la deuda correspondiente, aunque ambos países cumplían los requisitos establecidos para que los acreedores los tuvieran en cuenta al considerar el volumen de la deuda. Además, algunos países de bajos ingresos no han recibido tratamiento concesionario en su reprogramación con el Club de París (Kenya y Nigeria)²⁰.

49. Otra práctica que contribuye a que el alivio sea menor de lo previsto es la cláusula "de minimis". Esta cláusula permite excluir del acuerdo de reprogramación a los acreedores cuyas reclamaciones son inferiores a la suma convenida. La reciente reestructuración de Uganda ilustra bien este problema. En primer lugar, el tratamiento de la deuda no incluyó toda la suma pendiente, sino sólo la contraída antes de la fecha límite, el 1° de julio de 1981. En segundo lugar, la parte de la deuda abarcada se redujo aún más mediante una cláusula "de minimis" elevada, y, por tanto, sólo tres países acreedores participaron en el acuerdo. En consecuencia, la parte cancelada fue el 49% de la deuda que Uganda había contraído antes de la fecha límite, lo cual corresponde al 26% de la deuda de ese país con los acreedores del Club de París²¹.

50. En todo caso, las condiciones de Nápoles no resuelven el problema de las deudas contraídas con gobiernos que no participan en el Club de París. Los acuerdos del Club de París incluyen una cláusula de comparabilidad de tratamiento en virtud de la cual el deudor debe tratar de obtener de sus otros acreedores oficiales bilaterales unas condiciones de favor comparables. No obstante, esa cláusula podría entorpecer las negociaciones realizadas en el Club, dado que los países cuyo poder de negociación es relativamente limitado enfrentan obstáculos para obtener un alivio comparable²². Muchos países de bajos ingresos gravemente endeudados (entre ellos Etiopía, Guinea, Guyana, Madagascar, Malí, Mozambique, Nicaragua, el Níger, la República Democrática Popular Lao, la República Unida de Tanzania, Somalia, el Sudán y Viet Nam) adeudan una parte sustancial de su deuda bilateral, y algunas veces casi toda, a países no pertenecientes al Club de París. Por añadidura, las instituciones multilaterales, que son los acreedores de mayor magnitud fuera del contexto del Club de París, están totalmente excluidos de los tratamientos que concede este último.

51. Muchos países de bajos ingresos gravemente endeudados tienen una deuda muy elevada con acreedores multilaterales. A fines de 1993 la deuda multilateral, incluidas las sumas adeudadas al FMI, representaba por lo menos el 50% del total de la deuda pública y la deuda con garantía del Estado de Burundi, Ghana, Guinea-Bissau, Honduras, Kenya, Liberia, el Níger, la República Centroafricana, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe y Uganda. En 1994, el servicio de la deuda

/...

multilateral de los países de bajos ingresos gravemente endeudados ascendió a 3.200 millones de dólares y representó alrededor del 47% de todas las obligaciones atendidas por esos países. En países como Bolivia, Burundi, Honduras, Mauritania, el Níger, Uganda y Zambia, en 1993 el servicio de la deuda multilateral representó por sí sólo no menos del 20% de sus exportaciones de bienes y servicios.

52. Cuando países como éstos reciben alivio de sus acreedores bilaterales, puede producirse la situación anómala de que tal vez ese alivio los ayude a atender principalmente las obligaciones financieras que tienen con sus acreedores multilaterales. En la práctica ocurren situaciones parecidas. Usualmente los deudores permiten que los atrasos se acumulen principalmente en relación con la deuda bilateral y la deuda privada a largo plazo, puesto que los gastos derivados del incumplimiento del servicio de la deuda a corto plazo (básicamente líneas comerciales) y la deuda multilateral tendrían consecuencias aún más devastadoras para el país deudor. De acuerdo con un estudio reciente, en 1992 los países del África subsahariana realizaron el 84% de los pagos previstos a acreedores multilaterales, mientras que los acreedores privados recibieron el 64% de esos pagos y los acreedores bilaterales sólo el 14%²³.

53. Aunque la deuda multilateral no está sujeta a reestructuración, habitualmente se conceden nuevos préstamos a los países que se adhieren a programas de ajuste respaldados por instituciones financieras multilaterales, y estos nuevos préstamos pueden ayudar a refinanciar los pagos vencidos correspondientes a préstamos antiguos. Empero, dado que hay dificultades para atender el servicio de la deuda multilateral, sólo se consigue postergar el problema y agravarlo puesto que aumenta el endeudamiento.

54. En este sentido resulta muy significativo que últimamente haya surgido un reconocimiento cada vez mayor de las dificultades vinculados con el servicio de la deuda multilateral de varios países de bajos ingresos. En el comunicado de la Reunión en la Cumbre celebrada en Halifax (Canadá) por el grupo de los siete principales países industrializados en junio de 1995 se afirma lo siguiente: "... reconocemos que algunos de los países más pobres tienen una deuda multilateral considerable". Por tanto, el grupo convino en alentar a las instituciones de Bretton Woods a elaborar un método detallado para prestar asistencia a los países endeudados con fuentes multilaterales mediante la aplicación flexible de los instrumentos existentes y de nuevos mecanismos en los casos en que fuera necesario (véase A/50/254, anexo I).

55. Ya el Sr. Kenneth Clark, Ministro de Hacienda del Reino Unido, había propuesto un nuevo mecanismo conforme al cual se establecería en el FMI un nuevo servicio concesionario que se financiaría con préstamos de los países acreedores. Aunque los acreedores recibirían tipos de interés de mercado sobre estos préstamos, los países que hicieran uso del servicio pagarían tipos de interés muy favorables. La diferencia podría sufragarse mediante los ingresos que generara un fondo fiduciario, el cual podría establecerse con las ganancias provenientes de la venta gradual de pequeñas cantidades de reservas de oro del FMI²⁴. Como el FMI es la única institución que posee cantidades sustanciales de oro, habría que establecer otros mecanismos en los bancos de desarrollo multilaterales para garantizar servicios de refinanciación comparables.

/...

V. CONCLUSIONES RESPECTO DE LA POLÍTICA

56. El análisis precedente indica que tal vez se necesite una aplicación más amplia de medidas de alivio de la deuda. En caso positivo, ¿de cuál deuda? En caso negativo, ¿por qué no?
57. Si bien es cierto que muchos países se han beneficiado con la aplicación de las iniciativas de reducción de la deuda establecidas hasta ahora, todavía hay algunos países cuya deuda es incontrolable y otros que podrían llegar a esa situación. Sin dudas, sería prudente tomar en consideración los imprevistos, pero hay determinadas opciones de alivio que ya se han cerrado para muchos países y otras que no se consideran prácticas.
58. En particular, se había previsto que los acuerdos de reestructuración de la deuda conforme al Plan Brady, al igual que el tratamiento del volumen de la deuda conforme a las condiciones de Nápoles para los países de bajos ingresos, fueran opciones "definitivas" para los deudores y los acreedores. Su propósito era que los países deudores quedaran con obligaciones de servicio de la deuda sostenibles, y, además, que los acreedores no tuvieran que renegociar una y otra vez el servicio de la misma deuda. Aunque los cálculos de sostenibilidad fueron incorrectos, los acreedores que adoptaron la opción definitiva están ya exentos de nuevas reestructuraciones de la parte de la deuda afectada. Así pues, todo alivio ulterior debe provenir de los acreedores restantes, principalmente tenedores de acciones cuya cooperación sería muy difícil de movilizar para una nueva reestructuración de la deuda y acreedores oficiales de uno u otro tipo.
59. Por consiguiente, el Club de París podría verse ante la solicitud de que ampliara el número de países a los que otorga alivio concesionario de la deuda. Según se entienden actualmente, los requisitos de admisibilidad para la reducción de la deuda por conducto del Club de París excluyen a los países que están gravemente endeudados pero tienen un ingreso per cápita superior a la cifra de referencia de 500 dólares, o una relación del valor actual de la deuda con las exportaciones inferior al 350%, aunque se encuentre por encima del valor crítico del 220% determinado por el Banco Mundial.
60. Una mayor concesionalidad por parte del Club de París no tiene que ser necesariamente el enfoque exclusivo (o suficiente por sí solo) para poner bajo control el servicio de la deuda. Tal vez se necesiten medidas similares respecto de otras porciones de la deuda, en particular la deuda multilateral. El monto que adeudan algunos países de bajo ingresos a las instituciones financieras multilaterales ha sido ya objeto de especial preocupación para la comunidad internacional. Como se indicó anteriormente, algunas de estas instituciones han comenzado a aplicar mecanismos especiales para aliviar la carga del servicio de la deuda de determinados países. También en este caso, puede que el número de países que se considera necesitados de un tratamiento concesionario especial no sea suficientemente amplio para abarcar todas las contingencias.
61. Empero, también es posible que la ampliación de los grupos de países y los tipos de deuda, y el aumento del alivio a un nivel muy superior del que ya acepta la comunidad internacional, sólo sea necesario en tipos de casos excepcionales, como los países de más bajos ingresos o los que han experimentado conflictos recientes. La capacidad de un país para atender el servicio de la

deuda depende tanto de la evolución de la economía internacional como del éxito que logre internamente en materia de ajuste estructural. Nunca se insistirá demasiado en la importancia de que los países deudores se adhieran a políticas que rectifiquen los desequilibrios macroeconómicos, mantengan un ambiente económico estable y aseguren que los precios relativos reflejen los gastos reales de recursos. Ahora bien, estas políticas no bastan por sí mismas para promover un crecimiento acelerado y sostenible en los países afectados, y esa es la clave de toda estrategia, que, al igual que para los países de ingresos medianos, aspire a fomentar un crecimiento que permita eliminar la deuda pendiente.

62. Puede considerarse que el problema de los países gravemente endeudados consiste en una carrera contra el tiempo. Si la inversión es suficientemente cuantiosa y eficaz, tal vez la capacidad de esos países para producir bienes y servicios exportables pueda crecer con la rapidez necesaria para permitirles aprovechar las oportunidades que ofrece la economía internacional. Esas oportunidades dependen, no obstante, del crecimiento sostenido del ingreso a nivel mundial y del mercado libre en las principales economías, incluso frente a la nueva competencia que plantean los países en desarrollo.

63. En sentido más general, es necesario impulsar una actividad empresarial innovadora en los países gravemente endeudados, y eso requiere, además de las señales apropiadas en materia de precios, cierto grado de confianza en el plano comercial. La deuda pendiente inhibe esa confianza, en particular si no existen planes de contingencia para mantener la liquidez de los países cuyas deudas todavía superan su capacidad para atender el servicio de la deuda a largo plazo, sobre todo en situaciones como, por ejemplo, una declinación pronunciada de la economía internacional. En este sentido, sería favorable la ampliación propuesta de los recursos de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos del FMI, al igual que el mantenimiento de capacidades adecuadas de concesión corriente de préstamos multilaterales mediante aumentos oportunos de las cuotas del FMI, aumentos del capital de los bancos de desarrollo y reposiciones de los fondos concesionarios, como se indica en el documento A/50/397.

64. Además, por mucha atención que se preste a los indicadores monetarios y fiscales a corto plazo, cuando las metas sociales y económicas a largo plazo se ven afectadas, también se ve afectada la confianza. Las políticas de ajuste no son sustitutos de las políticas de desarrollo. La práctica de asignar prioridad al ajuste económico y aplicar después paliativos a nivel social, por ejemplo, mediante la creación de fondos especiales para financiar proyectos encaminados a mitigar los costos sociales del ajuste, ha producido resultados limitados. Así pues, la confianza y las inversiones que ella promueve dependen también de que se mantenga cierto grado de equilibrio social.

65. Como siempre, lo que fomenta la confianza en el sector privado y confiere dinamismo a los procesos de desarrollo es el conjunto completo de medidas de ajuste, unido a un nivel suficiente de alivio de la deuda, apoyo financiero oficial y estabilidad en una economía mundial libre.

Notas

¹ En otro informe conexo figura una evaluación de las tendencias recientes de las corrientes de recursos financieros a los países en desarrollo (véase el informe del Secretario General sobre el tema 96 a) del programa, titulado "Cuestiones de política macroeconómica: la financiación del desarrollo", A/50/397).

² Las dificultades de la deuda externa de los países con economías en transición fuertemente endeudados han sido tratadas por la comunidad internacional paralelamente a las de los países en desarrollo. Por tanto, la situación de la deuda externa de los países con economías en transición no se abarca en el presente informe.

³ La "conversión de la deuda" figura en el cuadro como uno de los tipos de tratamiento de la deuda oficial y bancaria, aunque la gran mayoría de los casos actuales se relacionan con préstamos bancarios. En este último tipo de conversión, habitualmente los bancos venden sus reclamaciones con descuento en el mercado secundario a posibles inversionistas directos (canje de deuda por capital social) o a organizaciones no gubernamentales (como en los casos de canje de deuda por proyectos de protección de la naturaleza o por proyectos de educación). El título del préstamo se cambia después por acciones ordinarias o por compromisos presupuestarios en el marco de programas. En las conversiones de deudas contraídas con acreedores oficiales, se suelen concertar arreglos concretos entre el deudor y el acreedor (por ejemplo, aceptar el pago del servicio de la deuda en moneda local y después devolver los fondos al gobierno deudor para que los utilice en programas ambientales).

⁴ Véase Banco Mundial, World Debt Tables 1994-1995, vol. 1 (Washington, D.C., diciembre de 1994), pág. 30.

⁵ El acuerdo con Sierra Leona se concluyó antes de la adopción de las condiciones de Nápoles.

⁶ Véase FMI, Annual Report 1994 (Washington, D.C., 1994), pág. 143.

⁷ Los datos y las agrupaciones de los países se han tomado del Estudio Económico y Social Mundial, 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1).

⁸ No obstante, durante la crisis de la deuda ocurrida en el decenio de 1980 algunos países suspendieron los pagos del servicio de la deuda contraída en bonos (por ejemplo, Costa Rica, Guatemala, Nigeria y Panamá). Para más detalles, véanse J. J. Fernández-Ansola y T. Laursen, "Historical experience with bond financing to developing countries", FMI, Working Paper No. WP/95/27 (marzo de 1995).

⁹ Para más información véase Estudio Económico y Social Mundial, 1995, Naciones Unidas, págs. 33 a 37.

¹⁰ Véase FMI, Official Financing for Developing Countries (Washington, D.C., abril de 1994), pág. 14.

Notas (continuación)

¹¹ De los 57 países de bajos ingresos sobre los cuales se dispone de información, 33 se consideran gravemente endeudados, 13 moderadamente endeudados y sólo 11 se clasifican como países menos endeudados. Entre los 96 países de ingresos medianos, 18 son gravemente endeudados, 19 moderadamente endeudados y 59 se clasifican como menos endeudados.

¹² Se trata de una categoría que el FMI utiliza en su World Economic Outlook. Incluye 72 países en desarrollo que incurrieron en atrasos o concertaron acuerdos de reprogramación de la deuda durante el período comprendido entre 1986 y 1990.

¹³ Véase FMI, World Economic Outlook (Washington, D.C., mayo de 1995), pág. 121.

¹⁴ Véase Estudio Económico y Social Mundial, 1995, cap. V.

¹⁵ Véase Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2).

¹⁶ Véase Financial Flows and the Developing Countries: A World Bank Quarterly, mayo de 1995, pág. 10.

¹⁷ Véase Estudio Económico Mundial, 1991 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.91.II.C.1), págs. 298 y 299.

¹⁸ En ese mismo año, 1991, se otorgó un trato comparable a Egipto, antes de que se adoptara por primera vez un trato concesionario general para los países de bajos ingresos (las condiciones de Toronto mejoradas).

¹⁹ Véase Banco Mundial, World Debt Tables 1994-1995, vol. 1, pág. 44.

²⁰ Véase UNCTAD, Trade and Development Report 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.95.II.D.16), pág. 37.

²¹ Información proporcionada por la Subdivisión de Desarrollo y Finanzas de la UNCTAD. Véase también C. Katsouris, "Naples debt deal falls short of needs", Africa Recovery, vol. 9, No. 1 (junio de 1995), pág. 11.

²² Véase OCDE, Financing and External Debt of Developing Countries, 1992 Survey (París, 1993).

²³ Véase Movimiento de los Países No Alineados, Grupo Consultivo Especial de Expertos en cuestiones relativas a la deuda, La crisis permanente de la deuda de los países en desarrollo (agosto de 1994).

²⁴ Las ganancias representarían la suma en que el precio de venta neto superara el de 35 DEG por onza, que es la valoración oficial del oro del Fondo (al final de junio de 1995, el precio de mercado del oro era casi 247 DEG por onza).
