



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/51/3
26 de julio de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
51º período de sesiones
Ginebra, 4 a 15 de octubre de 2004
Tema 5 del programa provisional

EI DESARROLLO ECONÓMICO EN ÁFRICA

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: ¿OASIS O ESPEJISMO?*

Resumen de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Como se recordará, en el Consenso de São Paulo, aprobado durante el 11º período de sesiones de la Conferencia, la UNCTAD recibió el mandato de "continuar haciendo frente a los problemas de los países en desarrollo derivados de... la cuestión de la sostenibilidad de la deuda". El presente documento es un resumen de un estudio sobre la sostenibilidad de la deuda en África que figura en el documento UNCTAD/GDS/AFRICA/2004/1, y que ofrece un análisis técnico en profundidad de la cuestión. El documento aborda los problemas de la deuda de los países de África en el contexto del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a más tardar en 2015. El análisis pone de manifiesto que, cualesquiera que sean los avances conseguidos en la aplicación de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados, los países endeudados de África no se encontrarán en una situación de deuda sostenible, y propone medios y formas de aplicar criterios alternativos a fin de garantizar una solución que les permita salir para siempre de su situación de sobreendeudamiento.

* El contenido del presente documento no debe ser citado por los medios de comunicación antes del 30 de septiembre de 2004.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
1. Introducción.....	1 - 5	4
2. El problema de la deuda de África	6 - 8	5
3. Iniciativas de alivio de la deuda	9 - 10	5
4. La Iniciativa para los PPME.....	11 - 23	8
a) Ritmo de aplicación	15	10
b) Sostenibilidad de la deuda a largo plazo.....	16	10
c) Seguir mostrando un desempeño satisfactorio tras alcanzar el punto de decisión	17	10
d) Alivio provisional	18	11
e) "Adicionalidad".....	19	11
f) Países en el umbral del punto de decisión y salidos de conflictos.....	20	12
g) Deuda interior	21 - 23	12
5. La sostenibilidad de la deuda y los criterios de admisibilidad	24 - 35	13
a) El criterio de la pobreza.....	26 - 28	13
b) Los criterios de sostenibilidad de la deuda	29 - 35	14
i) El criterio de la relación entre el VNA de la deuda y las exportaciones.....	31	14
ii) La relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales.....	32 - 35	15
6. La sostenibilidad de la deuda tras la graduación de un país de la Iniciativa para los PPME.....	36 - 39	16
7. ¿Realmente se ahorra en servicio de la deuda con la Iniciativa para los PPME?	40 - 41	17

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
8. ¿Es el alivio de la deuda de la Iniciativa para los PPME adicional a la ayuda tradicional?	42 - 43	17
9. Otros escenarios posibles	44 - 48	18
10. Conclusiones	49 - 53	19

1. Introducción

1. En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional se ha impuesto la meta de reducir a la mitad la pobreza antes del año 2015. Muchos observadores han llegado ya a la conclusión de que, teniendo en cuenta las actuales tendencias del crecimiento, es más que improbable que en los países más pobres, incluidos los de África, este objetivo pueda lograrse en una fecha más o menos cercana a la propuesta como límite¹.

2. En su informe sobre las corrientes de capital y el crecimiento en África (UNCTAD, 2000), y en sus siguientes informes anuales sobre el desarrollo económico en África, la UNCTAD ha defendido sistemáticamente que debe aumentarse la tasa anual media de crecimiento hasta situarla entre el 7 y el 8% anual y que esta tasa debe ser sostenida durante un período de tiempo considerable para que puedan lograrse los objetivos del continente en materia de reducción de la pobreza. Ello supondría doblar el actual monto de la asistencia y mantenerlo en ese nivel al menos durante una década si queremos que el continente salga del círculo vicioso del bajo crecimiento y la pobreza. Una medida semejante, adoptada por la comunidad internacional en el contexto de una adecuada combinación de políticas nacionales, ayudaría a generar ahorro e inversión suficientes para colocar a África en la vía de un crecimiento sostenible y permitiría a este continente reducir a largo plazo su dependencia de la asistencia.

3. Los problemas de deuda del continente y sus necesidades de recursos están indisolublemente unidos a la capacidad de los países de África para acumular capital y lograr crecimiento y repercuten en ella. Hace algún tiempo la UNCTAD pidió que un órgano independiente, que no estuviese excesivamente influenciado por los intereses de los acreedores, efectuase una evaluación de la sostenibilidad de la deuda de los países de África, comprometiéndose los acreedores a aplicar plena y rápidamente cualquier recomendación que pudiera formularse (UNCTAD, 1998, pág. xii). Esta recomendación encontró una fría acogida entre la comunidad de donantes. Por el contrario, se confió a la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y, posteriormente, a su versión reforzada, la tarea de encontrar una solución que permitiese a África dejar atrás de forma permanente sus problemas de deuda. Actualmente, la opinión dominante parece ser que la Iniciativa para los PPME y las diversas medidas adoptadas en el contexto del Club de París no han sido una solución para el sobreendeudamiento de muchos países de África. El hecho de que incluso los países que han alcanzado, o están a punto de alcanzar, el denominado punto de culminación pronto se hallarán en una posición de deuda insostenible, hace creíbles los argumentos de quienes han criticado la falta de idoneidad de los criterios aplicados en el análisis de la sostenibilidad de la deuda. Y el hecho de que diversos otros PPME africanos no puedan optar a medidas de alivio de la deuda para los PPME refleja la falta de objetividad de los criterios de admisibilidad.

4. A pesar de que no existen medidas absolutas de sostenibilidad de la deuda, hay algunas preguntas que siguen a la espera de respuestas: ¿Qué nivel de deuda es sostenible para países en los que la inmensa mayoría de la población vive con menos de un dólar por persona y día? ¿Se han basado los criterios sobre sostenibilidad de la deuda en indicadores reconocidos internacionalmente, como los relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, o en criterios verificables, tanto objetiva como teóricamente? ¿Cuál es la relación entre la deuda externa total

¹ Brown and Wolfensohn (2004).

de África y el monto real de la deuda amortizada? ¿Constituye la condonación total de la deuda un "riesgo moral" o un "imperativo moral"?

5. El presente estudio trata de situar adecuadamente éstas cuestiones y otras conexas, y formula diversas recomendaciones sobre cómo abordar el sobreendeudamiento de África, ya sea mediante la adopción de nuevos enfoques, ya a través de una revisión y mejora importantes de las actuales políticas en materia de alivio de la deuda.

2. El problema de la deuda de África

6. La carga que representa la deuda externa de África se multiplicó por 30 entre 1970 y 1999, en tanto que la renta per cápita continuó estancada. Frente a los poco más de 11.000 millones de dólares de deuda externa que registraba en 1970, África, en medio de las convulsiones externas de principios del decenio de 1980, había acumulado más de 120.000 millones de dólares de deuda externa. La deuda externa total se disparó después de forma importante, y aumentó drásticamente durante el período de ajuste estructural en el decenio de 1980 y primeros años del de 1990, alcanzando una cifra récord, de aproximadamente 340.000 millones de dólares, en 1995, el año anterior a la puesta en marcha de la Iniciativa para los PPME.

7. Es importante señalar que las crisis de deuda externa del continente, cada vez peores, se vieron agravadas por la acumulación de atrasos, cada vez más cuantiosos, prueba de su incapacidad para hacer frente en los plazos a las obligaciones del servicio de la deuda. En 1995, por ejemplo, los atrasos acumulados por reembolsos del principal habían superado los 41.000 millones de dólares, siendo los países del África subsahariana los que adeudaban la mayor parte de esta suma², que constituía un quinto de la deuda total de los países del África subsahariana. Además, durante los decenios de 1980 y 1990 hubo un importante incremento de los componentes multilateral y oficial de la deuda de la deuda pendiente total.

8. Un rápido vistazo al perfil de la deuda de África permite comprobar que entre 1970 y 2002 el continente recibió alrededor de 540.000 millones de dólares en préstamos y reembolsó aproximadamente 550.000 millones en concepto de principal e intereses. A pesar de ello, África continuó manteniendo una deuda total acumulada de 295.000 millones de dólares (cuadro 1). Por su parte, los países del África subsahariana recibieron 224.000 millones en desembolsos, tras haber pagado 268.000 millones de dólares en servicio de la deuda, pero siguen acumulando una deuda total de alrededor de 210.000 millones de dólares.

3. Iniciativas de alivio de la deuda

9. La primera iniciativa coordinada importante de la comunidad internacional para hacer frente al sobreendeudamiento de los países de renta baja más pobres fue la aprobación, por la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD de su resolución 165 S-IX (1978)³, que se

² Los atrasos adeudados por países del África septentrional ascendían *sólo* a 288 millones de dólares en 1995.

³ "Problemas de la deuda y del desarrollo de los países en desarrollo", aprobada por la Junta de Comercio y Desarrollo en su noveno período extraordinario de sesiones el 11 de marzo de 1978.

tradiujo en la cancelación a los países pobres de deudas por un importe aproximado de 6.000 millones de dólares. A los países en desarrollo de renta baja se les ha ofrecido tradicionalmente, alivio de la deuda en el contexto del Club de París, reescalando los pagos de principal e intereses en condiciones tanto favorables como no favorables, muy a menudo sin que ello supusiese una reducción de la deuda; aumentando las condiciones favorables o la cancelación de los préstamos bilaterales de AOD; y otorgando nuevos préstamos en condiciones favorables. Normalmente estas medidas se han aplicado en el marco de las diferentes "condiciones" acordadas por el Club de París de donantes bilaterales, como las condiciones de Toronto, Londres, Nápoles, Lyon y Colonia⁴. La deuda comercial de este grupo de países se redujo gracias al Servicio de Reducción de la Deuda de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en tanto que se introdujeron programas especiales, apoyados por donantes bilaterales, para permitirles hacer frente a las obligaciones del servicio de la deuda multilateral. Por ejemplo, en 1988 el Banco Mundial introdujo el programa denominado "Quinta Dimensión" para que los países que sólo obtenían préstamos de la Asociación Internacional de Fomento pudieran reembolsar los intereses devengados por préstamos que les había concedido el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; el FMI introdujo el Programa de Acumulación de Derechos en 1990, para permitir a los países liquidar los atrasos que viniesen arrastrando y que adeudasen al Fondo (para más detalles véase UNCTAD, 1996, pág. 49); y en 1997 el Banco Africano de Desarrollo creó un mecanismo de financiación complementaria, que empezó a funcionar en 1998, en forma de asistencia en condiciones favorables de rápido desembolso, para ayudar a sus países miembros a hacer frente a los pagos pendientes de intereses devengados por préstamos concedidos en condiciones no favorables (BAfD, 2000, pág. 34).

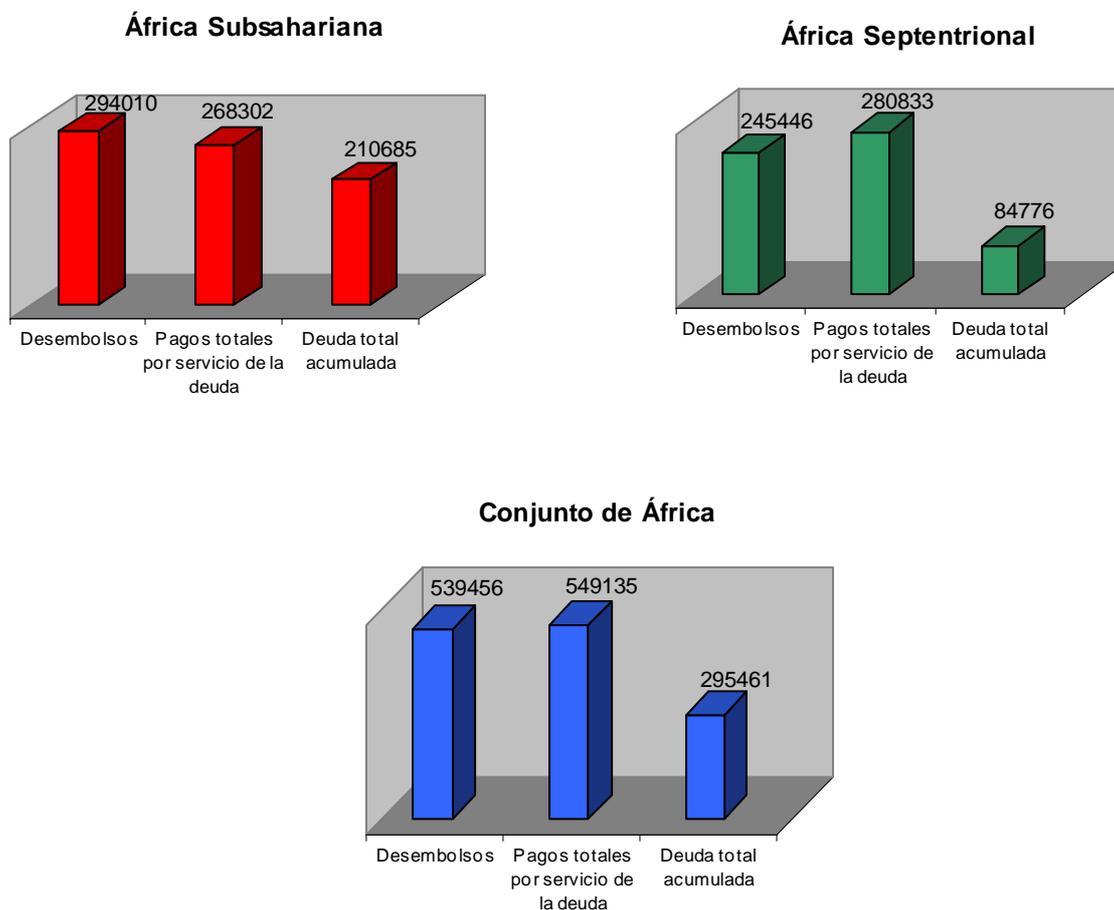
10. Con la creación por las instituciones de Bretton Woods, en septiembre de 1996, de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados se trató de dar respuesta al problema de que muchos países de renta baja, tras beneficiarse de medidas tradicionales de alivio de la deuda, todavía deberían afrontar cargas insostenibles de deuda pública externa. Con estos antecedentes, el objetivo de la Iniciativa para los PPME fue reducir, en un período de tiempo razonablemente breve, la carga de la deuda pública externa de todos los PPME que reuniesen las condiciones necesarias, llevándola hasta niveles sostenibles. Como tal, la Iniciativa debía posibilitar que todos los PPME solventasen sus "actuales y futuras obligaciones del servicio de la deuda externa en su totalidad, sin recurrir al reescalamiento de la deuda o a la acumulación de atrasos, y sin poner en peligro el crecimiento" (FMI y Banco Mundial, 2001, pág. 4). Teniendo en cuenta que aproximadamente un tercio de la deuda oficial y con garantía oficial pendiente de los países africanos se adeudaba a las instituciones financieras multilaterales, la Iniciativa supuso un cambio radical respecto de prácticas anteriores, en las que había habido resistencia a cualquier reducción de la deuda contraída con una institución financiera multilateral, aduciendo que ello socavaría su "condición de acreedor privilegiado".

⁴ Estas condiciones han reducido la deuda oficial bilateral mediante reducciones del valor neto actualizado del servicio de la deuda o de la deuda total en un 33,3, un 50, un 67, un 80 y un 90% respectivamente.

Gráfico 1

Situación de la deuda de África (1970-2002)

(En millones de dólares de los EE.UU.)



Fuente: Cálculos efectuados por la secretaría de la UNCTAD sobre la base de la información que figura en la página en la Web sobre flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo del Banco Mundial.

Nota: Los datos sobre la deuda total acumulada corresponden al año 2002. Los desembolsos acumulativos y los pagos totales por servicio de la deuda corresponden al período (1970-2002).

4. La Iniciativa para los PPME

11. En virtud de la Iniciativa, sólo los países en desarrollo más pobres pueden optar a medidas de alivio de la deuda. Este grupo de países incluye a los que i) "sólo pueden recibir asistencia en condiciones muy favorables de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI", y ii) "tienen una deuda insostenible incluso después de la aplicación total de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda (como la aplicación de las condiciones de Nápoles en virtud del acuerdo del Club de París)"⁵. Una vez clasificado, y tras un análisis de la sostenibilidad de la deuda, un país sólo adquiere pleno derecho a beneficiarse de estas medidas tras aplicar con éxito medidas de estabilización macroeconómica y reformas de sus políticas económicas durante un período de tres años, momento en que llega al punto de decisión (es decir, cuando las Juntas del FMI y del Banco Mundial deciden oficialmente que un país reúne las condiciones requeridas y la comunidad internacional se compromete a proporcionar el alivio de la deuda requerido para lograr la sostenibilidad en materia de deuda, si las reformas de las políticas siguen su buen curso durante los tres años subsiguientes). De esta forma, en virtud de la primera Iniciativa para los PPME se exigía acumular seis años de evaluaciones positivas para llegar al punto de culminación y lograr el compromiso de la comunidad internacional de proporcionar al país alivio de la deuda "irrevocable"⁶.

12. Tres años después de su puesta en marcha en 1999 fue evidente que la Iniciativa no era suficiente para proporcionar a los PPME una salida permanente a los reiterados reescalonamientos de la deuda, ni ofrecía recursos suficientes para hacer frente al acuciante reto planteado por la reducción de la pobreza. Algunas partes expresaron inquietudes por el limitado número de países que abarcaba la Iniciativa y por el hecho de que ofreciese un alivio de la deuda demasiado exiguo y de que la entrega fuese muy lenta. Además, incluso con el alivio de la deuda ofrecido en virtud de la Iniciativa, los países beneficiarios gastaban mucho más en el servicio de la deuda que en salud pública y educación. Tomando en consideración estas inquietudes y la creciente presión de la opinión pública, incluyendo de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en su conjunto, así como de medios académicos y de algunos gobiernos de países beneficiarios de la Iniciativa, que subrayaban las insuficiencias de la Iniciativa original, el FMI y el Banco Mundial acordaron, en septiembre de 1999, introducir una versión reforzada de la Iniciativa. El principal objetivo de la Iniciativa Reforzada para los PPME fue fortalecer el vínculo entre el alivio de la deuda y las políticas adaptadas específicamente a las circunstancias de un país, a fin de reducir la pobreza mediante la entrega de un alivio de la deuda "profundo, rápido y amplio".

13. El marco reforzado rebajó la relación entre el valor neto actualizado (VNA) de la deuda y las exportaciones hasta una *ratio* fija del 150% (sustituyendo el anterior margen de fluctuación, que era del 200 al 250%). También rebajó los umbrales de la vertiente fiscal al establecer una

⁵ Véase la exposición de la Iniciativa para los PPME, en la página web de la Iniciativa: <http://www.worldbank.org/hipc/>

⁶ El entendimiento fue que la exigencia de contar con seis años de desempeño satisfactorio se aplicaría flexiblemente, según un criterio caso por caso, de forma que los países pudiesen recibir crédito, en la etapa relativa al punto de decisión, para programas en curso de aplicación.

relación exportaciones/PIB de, como mínimo, el 30% (anteriormente era del 40%) y una relación ingresos fiscales/PIB de, al menos, el 15% (anteriormente era del 20%). Para los países que llegasen a estos nuevos umbrales la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales se rebajó del 280 al 250% (véase el cuadro 1). Se consideró que gracias a estos cambios en los criterios de sostenibilidad de la deuda introducidos en la Iniciativa Reforzada para los PPME, otros siete países (Benin, Ghana, Honduras, la República Centroafricana, la República Democrática Popular Lao, el Senegal y el Togo) estarían en condiciones de poder optar al alivio de la deuda de la Iniciativa⁷.

Cuadro 1

**Umbrales de admisibilidad en la Iniciativa original para los PPME
 y la Iniciativa Reforzada**

A. Elemento	B. Original	C. Reforzada
Relación entre el VNA de la deuda y las exportaciones (en porcentaje)	200 a 250	150
Relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales (en porcentaje)	280	250
Criterio relativo a la apertura de la economía (exportaciones en porcentaje del PIB)	40	30
Umbral de ingresos fiscales (ingresos fiscales en porcentaje del PIB)	20	15
Alivio de la deuda	Establecido en el punto de culminación	Alivio provisional en el punto de decisión
Concentración de los desembolsos por alivio de la deuda en la etapa inicial	No	Sí

Fuente: Gautam (2003).

14. A pesar de estas mejoras introducidas en la Iniciativa original, la Iniciativa Reforzada también ha sido objeto de críticas: "... los progresos han sido mucho más lentos de lo previsto y la Iniciativa tropieza con problemas de financiación insuficiente, condicionalidad excesiva, restricciones en los requisitos de participación, un alivio de la deuda insuficiente y unos procedimientos demasiado complicados" (Naciones Unidas, 2000, pág. 2). En concreto, el análisis sobre la sostenibilidad de la deuda y los supuestos excesivamente optimistas manejados (por ejemplo, en cuanto al crecimiento del PIB y de las exportaciones) han sido blanco de las críticas. Además, las estimaciones demuestran que es probable que un número cada vez mayor de beneficiarios de la Iniciativa no logren niveles sostenibles de deuda ni siquiera tras recibir el visto bueno de la Iniciativa (FMI y Banco Mundial, 2002). En relación con los criterios de admisibilidad, se ha aducido que las relaciones que rigen la admisibilidad no se basan en una

⁷ Véase *Perspectives on the Current Framework and Options for Change: Further Supplement on Costing* (12 de mayo de 1999), cuadro 4; está disponible en la página web de la Iniciativa para los PPME.

medida global de la pobreza o del endeudamiento; tal como están planteadas, ni los países más pobres ni los más endeudados pueden optar a ser considerados PPME. Algunas de estas críticas se estudian a continuación.

a) Ritmo de aplicación

15. La aplicación de la Iniciativa original ha sido lenta hasta la aprobación del marco reforzado durante el último trimestre de 1999, y de nuevo desde diciembre de 2000. En los tres primeros años transcurridos desde su puesta en marcha (1996 hasta 1999), sólo seis PPME (Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Mozambique y Uganda) llegaron al punto de decisión. Tras la aprobación del marco reforzado, varios países donantes y organizaciones internacionales se han comprometido a que, al menos, 20 PPME reciban algún tipo de alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa antes de finales de 2000. Veintidós países muy endeudados alcanzaron sus puntos de decisión reforzados a finales de diciembre de 2000. No obstante, los progresos han sido cada vez más lentos, y sólo cuatro PPME (el Chad, Etiopía, Ghana y la República Democrática del Congo) han alcanzado el punto de decisión reforzado durante los últimos tres años (de enero de 2001 a enero de 2004). A pesar de la aprobación de un punto de culminación flotante, ninguno de los 12 PPME que llegaron a su punto de decisión reforzado entre octubre y diciembre de 2000 habían alcanzado, en diciembre de 2003 su punto de culminación reforzado.

b) Sostenibilidad de la deuda a largo plazo

16. Es cada vez más dudoso que los Países Pobres Muy Endeudados beneficiarios puedan, sobre la base de criterios y *ratios* entre las exportaciones y los ingresos fiscales, alcanzar niveles de deuda sostenible tras llegar al punto de culminación y mantenerlos a largo plazo. Según los propios análisis del FMI y del Banco Mundial, algunos países que se encuentran en el punto de culminación (señaladamente, Uganda) tienen actualmente porcentajes de deuda que exceden los niveles sostenibles, tal como figuran definidos en la Iniciativa. Existen múltiples razones que lo explican, entre ellas la drástica caída de los precios de los productos básicos desde finales del decenio de 1990 hasta finales del año 2002, los supuestos excesivamente optimistas sobre el crecimiento de la economía y las exportaciones y, en algunos casos, los nuevos préstamos (FMI y Banco Mundial, 2002). Por ejemplo, el examen efectuado por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial pone de manifiesto que "la media simple global de la tasa de crecimiento que se asume en el análisis sobre la sostenibilidad de la deuda... es más de dos veces la media que históricamente se registró durante el período 1990-2000, y casi seis veces la media del período 1980-2000" (Gautam, 2003, pág. 28). La aparición de este problema subraya las dificultades que acarrea el logro de niveles de deuda sostenible en el marco de la Iniciativa.

c) Seguir mostrando un desempeño satisfactorio tras alcanzar el punto de decisión

17. Los retrasos al tratar de conseguir que algunos de los PPME que han llegado al punto de decisión desde final del año 2000 alcancen también el punto de culminación (según se estudió anteriormente) han quedado patentes en el reto que supone conseguir que los países que están en el período de transición (es decir, que hayan pasado sus puntos de decisión pero que todavía no se encuentren en el punto de culminación) sigan aplicando satisfactoriamente sus programas de reforma económica y de reducción de la pobreza hasta alcanzar el punto de culminación oportunamente. Parte integral de este problema es el reto que supone mantener la estabilidad

macroeconómica y la preparación de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que es un requisito fundamental de la Iniciativa Reforzada, con el objeto primordial de vincular los recursos generados por el alivio de la deuda a promover la reducción de la pobreza⁸. La finalización de los DELP provisionales ha demostrado ser especialmente ardua. La plena implicación de todos los interesados en el proceso participativo, la recogida y análisis de datos, el establecimiento de objetivos prioritarios y estrategias sectoriales y el cálculo de sus costos han tomado mucho más tiempo de lo esperado. Además, las dificultades para poner en marcha sistemas de gestión del gasto público y mecanismos transparentes de control de los gastos efectuados gracias al alivio de la deuda recibido, unidas a la insuficiencia de la capacidad institucional y de los recursos humanos, han creado trabas a la preparación de los DELP en los plazos oportunos⁹ (FMI y Banco Mundial, 2003, págs. 15 a 22).

d) Alivio provisional

18. Si bien el incremento del alivio provisional de la deuda es, casi con toda seguridad, una mejora en relación con la Iniciativa original, el monto de la asistencia provisional sigue siendo insuficiente para hacer frente a las necesidades en materia de reducción de la pobreza en la fase crítica del programa. Con arreglo a los actuales mecanismos establecidos por las principales instituciones financieras internacionales, sólo el FMI puede desembolsar a título de ayuda provisional hasta un 60% del total del alivio de la deuda. El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) pueden desembolsar a título de ayuda provisional hasta un 33 y un 40% respectivamente del total del alivio de la deuda. A finales de 2003, no obstante, el BAfD, por ejemplo, no había logrado llegar a ese objetivo en ningún caso.

e) "Adicionalidad"

19. Otro tanto sucede con la cuestión de si la Iniciativa satisface uno de sus postulados fundamentales, a saber, la "adicionalidad", es decir, que cada dólar de alivio de la deuda debe *sumarse* a presupuestos de asistencia ya existentes. Hasta la fecha, la Iniciativa parece no haber satisfecho este principio básico. Tal como demuestra el estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, la adicionalidad global ha sido prácticamente nula, aunque las tendencias más recientes en las corrientes de ayuda indican que han existido reasignaciones de asistencia hacia PPME que reunían los requisitos para ello (Gautam, 2003). El Banco Mundial sostiene que es imposible afirmar de forma tajante, a la vista de los datos, si el alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa es adicional debido al problema de la interpretación contradictoria de los datos. No obstante, concluye que "en general, los datos disponibles señalan un incremento modesto del total de recursos destinados a la asistencia a los PPME durante el período de la Iniciativa" (Banco Mundial, 2003, recuadro 6.2, pág. 135).

⁸ Un documento de estrategia de lucha contra la pobreza provisional (DELP provisional) podría hacer las veces de plan marco en tanto se prepara un DELP definitivo.

⁹ Se han suscitado inquietudes también sobre la tensión existente entre la propiedad del proceso de elaboración de los DELP y la condicionalidad, las dificultades para vincularlos al proceso presupuestario y la necesidad de mejorar la convergencia y la armonización en torno a estrategias nacionales a fin de lograr su aplicación con éxito (véase en UNCTAD, 2002a, un análisis más a fondo de algunas de estas cuestiones).

f) Países en el umbral del punto de decisión y salidos de conflictos

20. Independientemente de todas las cuestiones relativas a la aplicación mencionadas anteriormente, los casos relativos a los países que se encuentran en el umbral del punto de decisión o que salen de conflictos son los que pueden acabar constituyendo el talón de Aquiles de la Iniciativa. Si bien la reunión de primavera de 2004 del Grupo de los Ocho, celebrada en Sea Island (Estados Unidos) pareció traducirse en un nuevo incremento de la financiación aportada a la Iniciativa e introdujo una prórroga por dos años más, hasta finales de 2006, de la vigencia de la Iniciativa, todavía no está claro cuánto tardará en disponerse de esta financiación adicional ni si será suficiente para cubrir el costo que supone proporcionar alivio de la deuda a todos los países que se encuentran en el umbral del punto de decisión; estos últimos son los países que, reuniendo las condiciones necesarias, no han llegado todavía, por una diversidad de razones, a su punto de decisión, al no haberse estudiado todavía si se les concederá la asistencia. Las actuales estimaciones de costos no incluyen el costo que supone proporcionar alivio de la deuda a algunos de estos países. A junio de 2003, 11 países entraban en esta categoría, siendo la República Democrática Popular Lao y Myanmar los únicos de la lista que no pertenecían al continente africano¹⁰. Casi todos estos países están afectados por conflictos, se encuentran todavía inmersos en conflictos o salen de ellos; algunos acumulan enormes atrasos, que deberían liquidarse antes de que lleguen al punto de decisión.

g) Deuda interior

21. Algunos analistas han defendido también que cualquier análisis global sobre la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo de renta baja tiene que tomar en consideración la deuda interior, ya que constituye una parte importante de la deuda externa total en algunos de los PPME, y puede repercutir negativamente en la sostenibilidad de la deuda del conjunto de los PPME (Beaugrand, Loko y Mlachila, 2002). Además, la deuda interior afecta ampliamente a los presupuestos públicos, a la estabilidad macroeconómica, al sector privado y al crecimiento económico global del país (ibíd.; Chirwa y Mlachila, 2004; Fedelino y Kudina, 2003; Debt Relief International, 2003).

22. A pesar de que la deuda interior es inferior a la deuda externa, su repercusión en la sostenibilidad fiscal de la deuda puede ser grande. Entre 2000 y 2002 en 10 de los 23 PPME de África que se encontraban en el punto de decisión o de culminación el monto de la deuda pública interior como porcentaje de la deuda pública total era muy elevado, fluctuando entre aproximadamente el 17% de la República Unida de Tanzania y el 47% de Ghana, una cifra que era del 48% en Kenya, país cuya deuda externa se considera sostenible en virtud de la Iniciativa. La carga fiscal de la deuda pública interior parece incluso mayor teniendo en cuenta los pagos de intereses y los vencimientos a corto plazo. Un tercio de los pagos totales en concepto de intereses efectuados por 12 de los 23 PPME de África corresponde a la deuda pública interior. El 77% de todos los pagos de intereses efectuados por Gambia, por ejemplo, corresponde a deuda interior. Por lo que respecta a Kenya, la cifra equivalente es del 73%. De esta forma, la

¹⁰ Los nueve países de África son Burundi, las Comoras, el Congo, Côte d'Ivoire, Liberia, la República Centroafricana, Somalia, el Sudán y el Togo.

deuda pública interior podría acabar siendo un obstáculo serio para los PPME en sus intentos por lograr la sostenibilidad total de la deuda, incluso en el caso de que sea posible reducir su deuda externa hasta niveles sostenibles en el marco de la Iniciativa.

23. Además de algunos de los problemas citados anteriormente, diversos estudios han puesto en cuestión los criterios de admisibilidad de la Iniciativa Reforzada, y la medida en que los "criterios de sostenibilidad" se basan en consideraciones objetivas.

5. La sostenibilidad de la deuda y los criterios de admisibilidad

24. Más y más se critican los criterios de admisibilidad de la Iniciativa para los PPME, definidos en función de la relación entre el VAN y las exportaciones y de los umbrales de sostenibilidad fiscal, por considerarlos arbitrarios, carentes de objetividad y basados en los costos del alivio de la deuda para los acreedores y las necesidades de los PPME de alivio de la deuda para impulsar el desarrollo sostenible. Sachs, por ejemplo, ha afirmado que los acreedores oficiales (los del Club de París y los acreedores multilaterales tales como el FMI y el Banco Mundial) "han aplicado fórmulas arbitrarias en vez de hacer un análisis serio de las necesidades de cada país para decidir cuál debe ser el volumen del alivio de la deuda... el llamado análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Iniciativa Reforzada para los PPME se basa en las más endebles de las premisas" (Sachs, 2002, página 275).

25. Si la meta de la Iniciativa para los PPME es vincular el alivio de la deuda con la reducción de la pobreza, será necesario aplicar un enfoque más completo que permita obtener resultados más sostenibles desde el punto de vista de la sostenibilidad de la deuda y de la reducción de la pobreza.

a) El criterio de la pobreza

26. Actualmente parece estarse de acuerdo en que un indicador monetario de la pobreza es un criterio demasiado sencillo y estrecho para que refleje adecuadamente las múltiples facetas de la pobreza. La Iniciativa para los PPME, tal como está concebida, no tiene en cuenta los factores de vulnerabilidad, que son esenciales en lo que se refiere a la pobreza (Sachs, 2002; Dagdeviren y Weeks, 2001; Gunter, 2003; Drummond, 2004). La pobreza hay que verla como "una serie interdependiente de privaciones económicas, políticas, humanas y socioculturales, [que] se caracteriza... por la inseguridad, la vulnerabilidad y un sentimiento de impotencia" (véase en UNCTAD, 2002b un detallado análisis de las múltiples facetas de la pobreza). Aunque la Iniciativa para los PPME se supone está dirigida a los países más pobres del mundo, sin embargo define a estos países según el criterio "AIF/SCLP solamente", que en gran parte es un criterio fundado en la renta por habitante¹¹.

¹¹ Aunque las políticas operacionales del Banco Mundial establecen que los países tienen derecho a recibir financiación de la AIF sobre la base de: a) la pobreza relativa y b) la falta de solvencia, el umbral operacional para poder recibir financiación de la AIF en el ejercicio presupuestario de 2004 es tener una renta nacional bruta (RNB) por habitante de 865 dólares en 2002, con arreglo a la metodología del Atlas del Banco Mundial. En circunstancias excepcionales la AIF amplía el derecho a recibir su financiación a los países que superan el umbral operacional, como se ha hecho por ejemplo con las pequeñas economías insulares.

27. El número de países seleccionados se considera demasiado reducido, ya que el criterio "AIF solamente" excluye a varios otros países que no reúnen los requisitos de la AIF y que, sin embargo, también tienen problemas de deuda. Esto ha llevado a algunos a concluir que se utilizaron factores políticos y de costos para fijar los umbrales de sostenibilidad de la deuda y los criterios de admisibilidad (Gunter, 2001; G-24, 2003). El análisis basado en datos provenientes del Índice de Pobreza Humana (IPH-1) del PNUD pone de manifiesto que todos los países africanos para los que se dispone de datos, excepto Mauricio, son más pobres que los dos PPME menos pobres (Bolivia y Guyana).

28. En un principio la Iniciativa se adoptó con el fin de hacer frente a los problemas de la deuda de los países de renta baja, pero en su forma final se decidió limitarla a los países "AIF/SCLP solamente". Esto supuso que un país como Nigeria quedara excluido del alivio de la deuda previsto por la Iniciativa¹². Indudablemente, las consecuencias de proporcionar a esos países alivio de la deuda al amparo de la Iniciativa para los PPME habrían sido mucho mayores desde el punto de vista de los costos.

b) Los criterios de sostenibilidad de la deuda

29. Como se ha dicho más arriba, en la literatura sobre el problema de la deuda abunda la opinión, argumentada en términos muy vivos, de que los criterios de sostenibilidad de la Iniciativa no son objetivos y carecen de una justificación teórica sólida (véanse en especial Gunter, 2003; Hjertholm, 2003; y Sachs, 2002). Sin embargo, según el estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (Gautam, 2003) los criterios de sostenibilidad de la deuda no serían un problema grave, ya que los distintos indicadores tienen sus ventajas e inconvenientes. Por otra parte, las instituciones de Bretton Woods, al proponer una metodología nueva para evaluar la sostenibilidad de la deuda, han aceptado implícitamente las insuficiencias de los criterios de sostenibilidad de la deuda de la Iniciativa Reforzada para los PPME, así como la necesidad de hacer ciertas reconsideraciones y revisiones (véase, por ejemplo, Banco Mundial y FMI, 2004).

30. El análisis de la sostenibilidad de la deuda en el contexto de la Iniciativa para los PPME se basa en dos grandes indicadores de la deuda: la relación entre el valor neto actualizado (VNA) de la deuda y las exportaciones y la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales. Algunos analistas han señalado la poca solidez de estos criterios para determinar la sostenibilidad de la deuda, según se expone a continuación.

i) El criterio de la relación entre el VNA de la deuda y las exportaciones

31. El criterio de la relación entre la deuda y las exportaciones se ha empleado con respecto a la mayoría de los países latinoamericanos de renta media tras la crisis de la deuda de 1982. Sin embargo, es difícil aplicar ese criterio de forma general. Una parte considerable de la deuda latinoamericana era deuda privada, en tanto que las devaluaciones del tipo de cambio a raíz del estallido de la crisis de la deuda de 1982 se tradujeron en cuantiosos excedentes comerciales. En cambio, con la excepción de cuatro países (Bolivia, Côte d'Ivoire, Honduras y Mozambique),

¹² Véase, por ejemplo, en la nota de pie de página 1 de Claessens, Detragiache, Kanbur y Wickham (1997) la lista original de países pobres muy endeudados, en la que figuraba Nigeria.

prácticamente toda la deuda exterior de los PPME es deuda pública o con garantía pública, pero, además, las devaluaciones sustanciales no pueden ser una solución a los problemas de la deuda de las economías de los PPME. Esto es cierto sobre todo porque la mayoría de esas economías dependen enormemente de la AOD y de las importaciones, aparte de que la coyuntura mundial actual ofrece muy pocas posibilidades de incrementar las exportaciones de los PPME. Además, en unos cuantos casos, las exportaciones de los PPME africanos contienen una proporción grande de reexportaciones, pero las reglas de la Iniciativa para los PPME no han sido coherentes en cuanto a incluir o excluir las reexportaciones a los efectos de calcular la relación entre deuda y exportaciones. Esto podría originar notables distorsiones en la relación de la deuda y problemas de comparabilidad de estas relaciones entre los distintos PPME.

ii) La relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales

32. La relación entre el VNA de la deuda pública total y los ingresos fiscales serían un indicador útil de la capacidad de un Estado para reembolsar su deuda pública si en la deuda pública total se incluyera la deuda pública interior. Sin embargo, al haberse excluido la deuda pública interior de la Iniciativa para los PPME, el indicador pierde parte de su utilidad, sobre todo porque existen grandes diferencias en la cuantía de la deuda pública interior de los distintos PPME. Además, los umbrales exigidos para los ingresos fiscales carecen de toda base teórica. Como señala Martin (2002, pág. 3) la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales, conocida también comúnmente con el nombre de "criterio de la Côte d'Ivoire", se fijó en un nivel justo lo bastante bajo como para poder incluir a un determinado país en el grupo de los PPME... pero fue acompañado de subcriterios carentes de toda justificación empírica que excluyen a muchos otros PPME [países de renta baja]".

33. Por otra parte, se prevé que 19 de los 27 PPME que habían alcanzado el punto de decisión reforzado para finales de 2003 gastarán por lo menos el 10% de sus ingresos fiscales en atender el pago de la deuda exterior pública durante al menos dos años en el período 2003-2005. Según las proyecciones, Gambia, Guinea, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe y Zambia tendrían que dedicar más del 20% de sus ingresos fiscales a atender el pago de su deuda exterior pública en por lo menos uno de los tres años del período 2003-2005. Dentro del grupo de los 27 PPME sólo un país (Burkina Faso) gastaría un promedio de algo menos del 5% de sus ingresos fiscales en atender el pago de su deuda exterior pública en el período 2003-2005.

34. Además de los indicadores anteriores existen otros cuatro indicadores de la deuda ampliamente aceptados y fáciles de aplicar que se podrían utilizar para determinar el nivel de la deuda sostenible de un país, a saber: la relación entre el VNA de la deuda y la renta nacional bruta (RNB); la relación entre el servicio de la deuda y la RNB; la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones; y la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales.

35. El endeudamiento de los países africanos analizado aplicando esos seis indicadores pone de manifiesto que existen grandes diferencias entre los países en lo que se refiere a la sostenibilidad de la deuda, y lleva a concluir que el problema de la deuda de estos países afecta con creces a más países que los del grupo oficial de países africanos con derecho a recibir alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa Reforzada para los PPME. Dicho análisis permite afirmar que los actuales criterios de admisibilidad de esa iniciativa no son aplicables ni a los países más pobres ni a los más fuertemente endeudados.

6. La sostenibilidad de la deuda tras la graduación de un país de la Iniciativa para los PPME

36. La tesis según la cual, ateniéndose a las políticas fiscales actuales, el nivel de la deuda seguirá siendo insostenible para una serie de PPME africanos incluso después de que se gradúen de la Iniciativa para los PPME acaba de ser confirmada por las conclusiones de un documento de trabajo del FMI (Fedelino y Kudina, 2003). Debe señalarse que las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda son de por sí probabilistas, ya que por su misma naturaleza es un concepto proyectado hacia el futuro.

37. Un informe de la Oficina General de Cuentas (OGC, 2004) de los Estados Unidos ha señalado la hipótesis excesivamente optimista de crecimiento en que se basa el análisis de sostenibilidad de la deuda de los PPME. El informe muestra que utilizar de las tasas de crecimiento del FMI y el Banco Mundial arroja una probabilidad media de lograr la sostenibilidad de la deuda en 2020 del 83,9% para los 27 PPME que habían alcanzado su punto de decisión reforzado a finales de 2003. Si se aplican las tasas históricas de crecimiento, la probabilidad media de lograr la sostenibilidad de la deuda en 2020 disminuye al 45,1%. Si se limita la comparación a los PPME africanos que habían alcanzado su respectivo punto de decisión reforzado a finales de 2003, se obtiene una probabilidad aún menor del 82,5 en caso de aplicarse las tasas de crecimiento del FMI y el Banco Mundial, y una probabilidad de sólo el 41% si se utilizan las tasas históricas de crecimiento de esos países. Todos estos datos plantean serios interrogantes acerca de la idoneidad del método utilizado para calcular la cuantía del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME.

38. A pesar de que más y más se admite que la utilización de tasas de crecimiento demasiado optimistas ha conducido a conclusiones engañosas acerca de la sostenibilidad de la deuda de los PPME, el informe sobre el estado de ejecución de la Iniciativa para los PPME (Banco Mundial y FMI, 2003) muestra que se han seguido utilizando tasas de crecimiento excesivamente optimistas en lo que se refiere a los ingresos fiscales de algunos PPME, y también, aunque en menor grado, en lo que atañe a las exportaciones de algunos PPME.

39. Si bien es cierto que unas hipótesis de crecimiento económico más moderadas tienen consecuencias relativamente menos importantes en lo que respecta a las relaciones de la deuda a corto plazo, incluso pequeñas diferencias en las hipótesis de crecimiento de las exportaciones y de los ingresos fiscales tienen hondas consecuencias a largo plazo, que fácilmente pueden traducirse en situaciones altamente insostenibles de la deuda porque las tasas de crecimiento optimistas afectan de dos maneras a la sostenibilidad de la deuda en el contexto de la Iniciativa para los PPME. En primer lugar, influyen en el denominador de la reducción de la deuda y, en segundo lugar, también suelen entrañar una subestimación de las necesidades futuras de financiación de un país. La sobreestimación del denominador de una relación de la deuda y la subestimación de su numerador darían, en consecuencia, una relación de la deuda a largo plazo altamente irrealista. Como se señaló en un anterior informe de la OGC (2000, pág. 15), si las exportaciones de la República Unida de Tanzania crecieran a una tasa anual del 6,5% (en vez del 9% proyectado por el Banco Mundial y el FMI), la relación deuda/exportaciones de ese país podría ser más del doble de lo que arrojan los cálculos del Banco Mundial y el FMI para el período de la proyección.

7. ¿Realmente se ahorra en servicio de la deuda con la Iniciativa para los PPME?

40. La mayor parte del ahorro en servicio de la deuda gracias a la Iniciativa para los PPME es teórico, ya que en general los PPME no están en condiciones de pagar totalmente el servicio de su deuda exterior. Por ejemplo, Cohen (2003) ha afirmado que, aunque la Iniciativa para los PPME ha hecho disminuir el nivel medio de la relación entre deuda y exportaciones del 300 al 150%, probablemente esa reducción lo que ha hecho simplemente ha sido eliminar la porción no pagadera de la deuda. Birdsall y Williamson (2002, pág. 8) dan el dato de que la Administración Federal de los Estados Unidos -que por mandato del Congreso debe calcular el valor actualizado de su cartera de préstamos- aplica un descuento del 92% a la deuda de los PPME.

41. En efecto, los pagos reales por servicio de la deuda de los 22 PPME fueron mayores en 2001 que en 1992, 1993 y 1994 (como consecuencia de la obligación que tienen todos los PPME con derecho a beneficiarse de la Iniciativa de liquidar todos sus atrasos con las principales instituciones financieras internacionales antes de alcanzar el punto de decisión). Se ha calculado que para el grupo de los 27 PPME que han alcanzado el punto de decisión o el de culminación de los pagos por servicio de la deuda aumentaron constantemente de unos 2.400 millones de dólares de los EE.UU. en 2003 a 2.600 millones en 2005.

8. ¿Es el alivio de la deuda de la Iniciativa para los PPME adicional a la ayuda tradicional?

42. Comparando los datos de los tres años anteriores a la adopción de la Iniciativa para los PPME (1994-1996) con los datos de los tres años siguientes a esa adopción (1997-1999), Gunter (2001) comprobó que la adicionalidad había sido prácticamente nula, incluso en el caso de los países que habían alcanzado su punto de culminación. El estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (Gautam, 2003) llegó a la conclusión de que, si bien la adicionalidad total había sido prácticamente nula, las tendencias más recientes de las corrientes de ayuda indican que ha habido una cierta reasignación de la ayuda hacia los PPME con derecho a beneficiarse de la Iniciativa¹³.

43. En cuanto a los acreedores multilaterales, en el caso de la AIF los reembolsos representan alrededor del 40% de los recursos actuales para préstamos, y se prevé que aumentarán a alrededor del 70% en tres décadas como consecuencia de los acuerdos anteriores entre los donantes de fondos a la AIF de no proceder a reponer totalmente los fondos de la AIF en términos reales (para más detalles véanse Sanford, 2004; y OGC, 2004). Además, puesto que la AIF contabiliza en la fecha futura en que debería haberse recibido el pago de los préstamos hechos a los PPME, las pérdidas efectivas por los préstamos no reembolsados, la AIF está

¹³ El análisis del informe de 2003 sobre el estado de ejecución de la Iniciativa para los PPME, en el que se estudiaban las corrientes brutas y netas de recursos exteriores oficiales desde 1997 a 2002, quizás esté exagerado ya que incluye a países como la República Democrática del Congo y Rwanda que, a causa de los conflictos civiles, no habían recibido mucha ayuda en los últimos años de la década de 1990, y que se convirtieron en beneficiarios solamente después de concluidos esos conflictos.

trasladando esos costos al futuro con la esperanza de que sean reembolsados por los donantes cuando se materialicen las pérdidas por los préstamos no reembolsados. Hasta el mes de junio de 2003 la AID había acumulado un pasivo flotante de 8.600 millones de dólares.

9. Otros escenarios posibles

44. Algunas variables estructurales parecen haber cobrado gran importancia en el curso del proceso de la mundialización, sobre todo en lo que se refiere a las nuevas formas de financiación exterior y a las nuevas estructuras incipientes de producción internacional. Esas variables son el contenido de insumos importados de las exportaciones; la estructura de las importaciones; las corrientes de capital no creadoras de deuda, especialmente la inversión extranjera directa; las salidas de remesas de utilidades; y las entradas de remesas de los trabajadores. Los indicadores tradicionales de la deuda no pueden recoger todas estas variables, aunque las diferencias entre unos países y otros respecto a estas variables pueden encerrar disparidades en la capacidad de pago de la deuda de los países cuya situación de la deuda resulta muy similar si se tienen en cuenta la relación entre deuda y PIB, la relación entre deuda y exportaciones o la relación entre deuda e ingresos fiscales públicos.

45. El criterio importante para determinar qué cantidad de alivio de la deuda habría que ofrecer a los PPME y a otros países muy endeudados debería ser la cantidad de recursos que esos países necesitan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio sin poner en peligro el crecimiento económico ni la reducción de la deuda a corto y medio plazo. A este respecto es importante reorientar la política internacional en el ámbito de la deuda y de su alivio como instrumento para el crecimiento y el desarrollo en los países deudores en el marco más amplio de las transferencias internacionales de recursos para el desarrollo. Además, en las políticas nacionales habría que tener muy en cuenta la interdependencia entre endeudamiento exterior y acumulación de deuda, por una parte, y la gestión de la macroeconomía y de la balanza de pagos, por otra, si se quiere evitar a largo plazo una situación insostenible de la deuda. Así se lograría que la financiación de la deuda fuera un instrumento viable y formase parte de toda estrategia nacional de desarrollo.

46. Esta forma de enfocar la sostenibilidad de la deuda tiene muchas ventajas. No fija ningún objetivo arbitrario de relación de la deuda, evita las aburridas cuestiones acerca de la adicionalidad del alivio de la deuda y la utilidad de las donaciones, y no entraña consecuencia negativa alguna para otros países también pobres y endeudados. Lo que es más importante, permite incorporar los aspectos de la sostenibilidad de la deuda en una estrategia general de ayuda y reducción de la pobreza y ofrece a los PPME y a otros países pobres una base sólida para dejar de recurrir a repetidos reescalonamientos de la deuda. Este enfoque también permitiría hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo muy pobres, sobre todo en África.

47. Desde el punto de vista de los países africanos pobres y fuertemente endeudados, el enfoque basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la propuesta más pragmática para conseguir la sostenibilidad de la deuda y la menos costosa desde el punto de vista de los costos de oportunidad de atender el servicio de sus obligaciones de la deuda. Como ha señalado Gordon Brown, el Ministro de Hacienda británico, los avances hacia la realización de los principales Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 son tan lentos que en algunas partes del mundo, a las tasas actuales, se tardaría más de un siglo en alcanzarlos. Concretamente, y

refiriéndose al objetivo de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en la pobreza extrema en algunas partes del mundo, afirmó lo siguiente: "Nuestra hipótesis más optimista es que no se logrará realizarlo en el África subsahariana antes de más de 100 años". Agregó que el primer objetivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (esto es, garantizar que para 2015 las adolescentes tengan las mismas oportunidades de educación que los adolescentes) no se alcanzaría, en tanto que el objetivo de establecer la educación primaria universal para 2015 no se alcanzaría hasta 2129 (*The Independent*, Reino Unido, 17 de febrero de 2004).

48. Como ya se ha dicho antes, el pago del servicio de la deuda de cualquier monto que sea por los países más pobres es incompatible con las condiciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En consecuencia, un planteamiento realista sería decretar una moratoria sobre el servicio de la deuda, y durante este tiempo debería constituirse un grupo de expertos independientes que analizara en profundidad toda la cuestión de la sostenibilidad de la deuda en relación con los países africanos más pobres y definiera cuáles deberían ser los niveles sostenibles de deuda para esos países (véase también UNCTAD, 1998, pág. xii), que además fueran compatibles con la satisfacción de sus necesidades de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

10. Conclusiones

49. El análisis pone de manifiesto las fallas del enfoque en que se basa la Iniciativa para los PPME desde el punto de vista de encontrar una solución satisfactoria permanente a la crisis de la deuda de los PPME africanos y destaca el hecho de que varios otros países africanos, también pobres, se han quedado fuera del proceso. En cuanto a la cuestión del nivel de deuda que se considera sostenible para aquellos países en los cuales la mayoría de la población vive con menos de uno o dos dólares por día y por persona, la respuesta es más que evidente: considerando la seriedad con que la comunidad internacional está abordando la tarea de realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estos objetivos deberían utilizarse como principal base de referencia para la sostenibilidad de la deuda, en cuyo caso prácticamente toda la deuda pendiente tendría que ser cancelada.

50. Se afirma que la condonación de la deuda de los países más pobres puede representar un "riesgo moral" y desalentar la realización de reformas económicas por los países deudores, y que esa condonación puede afectar al estatuto de "acreedores preferentes" de que gozan las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, a esto se podría contestar que, puesto que los países pobres, sobre todo los de África, tendrían que seguir dependiendo de cantidades mucho mayores de AOD para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay pocas posibilidades de que abandonen las reformas económicas. Por otra parte, una condonación de la deuda de los países africanos pobres probablemente no causaría dificultades financieras a las instituciones financieras internacionales, ya que el monto de la deuda que se cancelaría es relativamente pequeño en comparación con el capital de esas instituciones y, en consecuencia, sería posible absorberlo mediante provisiones para fallidos, como se hace en la banca comercial.

51. Si faltase la voluntad política de cancelar la deuda, la comunidad internacional podría estudiar la aplicación de los principios de los códigos de la quiebra a las negociaciones internacionales de la deuda, recurriendo al concepto de insolvencia previsto en esos códigos. Para que este proceso no se viera influido excesivamente por los intereses de los acreedores,

podría encargarse de él un grupo de expertos independientes que tomara las decisiones basándose en un conjunto más completo de criterios sobre la sostenibilidad de la deuda, incluido el de la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

52. Por último, lo que se discute es si encontrar una solución permanente al sobreendeudamiento de esos países pobres es un imperativo moral. Hasta cierto punto una buena parte de la deuda, sobre todo de los países que presentan un interés estratégico y geopolítico, está considerada por muchos observadores como "odiosa". Por otra parte, una gran parte del aumento de los préstamos multilaterales se ha producido en el contexto de las políticas de ajuste estructural aplicadas en los últimos 20 años, que no han aportado el crecimiento sostenible que se esperaba en África. Por consiguiente, parecería necesario que se compartieran las responsabilidades en la tarea de solucionar la crisis de la deuda de los países africanos.

53. Es indudable que la carga de la deuda de los países africanos ha sido un importante obstáculo a las perspectivas de la región en lo que atañe al crecimiento económico, la inversión y la reducción de la pobreza. El sobreendeudamiento del continente africano ha frustrado la inversión pública en infraestructura física y social y, de esta manera, alejado la inversión privada. Además, como ha frenado las inversiones esenciales en salud y desarrollo de los recursos humanos, el sobreendeudamiento ha comprometido algunas de las condiciones esenciales para conseguir un crecimiento económico y un desarrollo sostenibles y reducir la pobreza. Ahora se está de acuerdo en que para solucionar de forma permanente la crisis de la deuda exterior los países africanos tendrían que aplicar políticas que persigan la gestión prudente de la deuda, la diversificación económica y el crecimiento económico sostenido, para lo cual esos países tendrían que disponer de un margen mayor de maniobra para decidir sus políticas. Asimismo se está de acuerdo en que la comunidad internacional tiene que apoyar esas políticas nacionales con medidas concertadas y coherentes en las esferas del comercio y la financiación, que deben comprender un mayor acceso a los mercados y reducciones importantes, y por último la supresión, de las subvenciones agrícolas, todo ello combinado con una acción internacional en el sector de los productos básicos y un aumento de la AOD. Sólo mediante una colaboración de este tipo podrán los países africanos alcanzar tasas elevadas y sostenidas de crecimiento y desarrollo y aplicar las estrategias necesarias para reducir la pobreza con el fin de afrontar los retos de desarrollo que tiene ante sí el continente, incluida la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el de reducir la pobreza a la mitad para 2015.

Anexo

**INICIATIVA PARA LOS PPME: ESTADO DE EJECUCIÓN DE LA
 INICIATIVA SEGÚN EL PUNTO ALCANZADO POR CADA PAÍS
 AL MES DE FEBRERO DE 2004**

País	Fecha del punto de decisión	Fecha del punto de culminación
Punto de culminación		
Benin	Julio de 2000	Marzo de 2003
<i>Bolivia</i>	<i>Enero de 2000</i>	<i>Mayo de 2001</i>
Burkina Faso	Julio de 2000	Abril de 2002
<i>Guyana</i>	<i>Noviembre de 2000</i>	<i>Diciembre de 2003</i>
Mali	Septiembre de 2000	Marzo de 2003
Mauritania	Febrero de 2000	Junio de 2002
Mozambique	Abril de 2000	Septiembre de 2001
<i>Nicaragua</i>	<i>Diciembre de 2000</i>	<i>Enero de 2004</i>
Tanzanía, República Unida de	Abril de 2000	Noviembre de 2001
Uganda	Febrero de 2000	Mayo de 2000
Punto de decisión		
Camerún	Octubre de 2000	Flotante
Chad	Mayo de 2001	Flotante
Congo, República Democrática del	Julio de 2003	Flotante
Etiopía	Noviembre de 2001	Flotante
Gambia	Diciembre de 2000	Flotante
Ghana	Febrero de 2002	Flotante
Guinea	Diciembre de 2000	Flotante
Guinea-Bissau	Diciembre de 2000	Flotante
<i>Honduras</i>	<i>Julio de 2000</i>	<i>Flotante</i>
Madagascar	Diciembre de 2000	Flotante
Malawi	Diciembre de 2000	Flotante
Níger	Diciembre de 2000	Flotante
Rwanda	Diciembre de 2000	Flotante
Santo Tomé y Príncipe	Diciembre de 2000	Flotante
Senegal	Junio de 2000	Flotante
Sierra Leona	Febrero de 2002	Flotante
Zambia	Diciembre de 2000	Flotante

Fuente: Banco Mundial y FMI (2004, anexo II, págs. 9 y 10).

Nota: Los países en cursivas son países no africanos.

Níger y Ghana han alcanzado desde entonces su punto de culminación, en abril y julio de 2004, respectivamente.

Bibliografía

- Banco Africano de Desarrollo (BAfD) (2000). *Annual Report 1999*, Report by the Boards of Directors of the African Development Bank and the African Development Fund covering the Period, 1 January to 31 December 1999.
- Banco Mundial (2003), "Global Development Finance: Striving for Stability in Development Finance", Washington, D.C.
- Beaugrand P., Loko B. y Mlachila M. (2002). *The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*. IMF Working Paper WP/02/79. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Bigsten A., Levin J. y Persson H. (2001), "Debt Relief and Growth: A Study of Zambia and Tanzania", Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), *Discussion Paper N° 2001/104*. Disponible en www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-104.pdf
- Birdsall N. y Williamson J. con Deese B. (2002). *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*. Washington, D.C., Center for Global Development and Institute for International Economics.
- Brown G. y Wolfensohn J. (2004). "A new deal for the world's poor", *The Guardian*, Reino Unido, 16 February.
- Chirwa E. W. y Mlachila M. (2004), "Financial Reforms and Interest Rate Spreads in the Commercial Banking System in Malawi", *IMF Staff Papers*, vol. 51, N° 1. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Chowdhury A. R. (2001), "External Debt and Growth in Developing Countries, A Sensitivity and Causal Analysis", Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), *Discussion Paper N° 2001/95*. Disponible en www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-95.pdf
- Claessens S., Detragiache E., Kanbur R. y Wickham P. (1997), "Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries", *Policy Research Working Paper, 1618*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cohen D. (2003), "Maintaining Debt Sustainability in the Future. Paper presented at the Joint IMF/World Bank Workshop on Debt Sustainability in Low Income Countries", Washington, D.C., 11 y 12 de septiembre.
- Dagdeviren H. y Weeks J. (2001), "How Much Poverty could HIPC reduce? Paper presented at the WIDER Development Conference on debt relief", Helsinki, Finlandia, 17 y 18 de agosto.
- Debt Relief International (2003), "Critical Assessment of Existing Debt Proposal: a paper presented at the ECA Conference of Debt Experts", Dakar, Senegal, 17 de octubre.

- Dijkstra G. y Hermes N. (2001), "The Uncertainty of Debt Service Payments and Economic Growth of HIPCs, Is there a Case for Debt Relief?", Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), *Discussion Paper N° 2001/122*. Disponible en www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-122.pdf
- Drummond J. (2004), "Rich Countries Should Agree on the Best Measure of a Poor Country's Debt is its Ability to Pay", *Financial Times*, 19 February 2004.
- Fedelino A. y Kudina A. (2003), *Fiscal Sustainability in African HIPC Countries: A Policy Dilemma?*, *IMF Working Paper, WP/03/187*. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03187.pdf
- Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (2001), *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*. Washington, D.C., 20 de abril.
- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2002), *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability*. Washington, D.C., 15 de abril.
- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2003), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, Status of Implementation*, Washington, D.C., 17 de septiembre.
- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2004), *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Proposals for an Operational Framework and Policy Implications*, Washington, D.C., 3 de febrero.
- Gautam M. (2003), *The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative, An OED Review*. Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. Disponible en www.worldbank.org/oed/
- Gunter B. G. (2001), "Does the HIPC Initiative Achieve its Goal of Debt Sustainability", Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), *Discussion Paper N° 2001/100* (septiembre). Disponible en www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-100.pdf
- Gunter B. G. (2002), "What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next?", *Development Policy Review* 20 (1): 5–24.
- Gunter B. G. (2003), "Achieving Debt Sustainability in Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)", en Ariel Buira (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF, Developing Country Perspectives*. Londres, Anthem Press, págs. 91 a 117; versión resumida de un documento presentado en la 16ª Reunión Técnica del Grupo Intergubernamental de los 24 (G-24) en Trinidad, 13 y 14 de febrero de 2003. Disponible en www.g24.org/guntetgm.pdf
- Hansen H. (2001), "The Impact of Aid and External Debt on Growth and Investment: Insights from Cross-Country Regression Analysis. Paper presented at the United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (WIDER) Development Conference on Debt Relief, Helsinki". Disponible en www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/2_1_Hansen.pdf

- Hjertholm P. (2003), "Theoretical and Empirical Foundations of HIPC Debt Sustainability Targets", *Journal of Development Studies*, vol. 39, N° 6 (agosto), págs. 67 a 100.
- Martin M. (2002), "Debt Relief and Poverty Reduction: Do we need a HIPC III? Paper presented to North-South Institute", *Global Finance Governance Initiative* workshop, Ottawa, 1° y 2 de mayo.
- Naciones Unidas (2000), Evolución reciente de la situación de la deuda en los países en desarrollo. Informe del Secretario General, Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, tema 92 c) del programa, Cuestiones de política macroeconómica: la crisis de la deuda externa y el desarrollo (A/55/422), 26 de septiembre.
- Oficina General de Cuentas (OGC) (2000), "*Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Facing Challenges*", Washington, D.C., Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos.
- Oficina General de Cuentas (OGC) (2004), "Achieving Poor Countries' Economic Growth and Debt Relief Targets Faces Significant Financing Challenges", Washington, D.C., Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos (GAO-04-405), abril.
- Pattillo C., Poirson H. y Ricci L. (2002), "External Debt and Growth", *IMF Working Paper*, WP/02/69. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf
- Sachs J. D. (2002), "Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries". *Brookings Papers on Economic Activity* (1), págs. 257 a 286.
- Sanford J. E. (2004), "IMF Gold and the World Bank's Unfunded HIPC Deficit", *Development Policy Review*, 22 (1), págs. 31 a 40.
- Secretaría del G-24 (2003), "Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative", *G-24 Secretariat Briefing Paper N° 2*, marzo.
- Serieux J. E. y Yiagadeesen S. (2001), "The Debt Service Burden and Growth: Evidence from Low-Income Countries. Paper presented at the United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economics Research (WIDER) Development Conference on Debt Relief, Helsinki". Disponible en www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/4_2_Serieux.pdf
- UNCTAD (1996), *Trade and Development Report*, 1996, N° de venta: E.96.II.D.6, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (1998), *Trade and Development Report*, 1998, N° de venta: E.98.II.D.6, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2000), *Corrientes de capital y crecimiento en África*. (UNCTAD/GDS/MDPB/7), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2002a), *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D18, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2002b), *The Least Developed Countries Report, 2002*, UNCTAD, N° de venta: E.02.II.D.13, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

Were M. (2001), "The Impact of External Debt on Economic Growth in Kenya: An Empirical Assessment", Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), *Discussion Paper N° 2001/116*. Disponible en www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-116.pdf
