

Canjes de la deuda por recursos para el **SIDA**



Reseña informativa sobre la política del **ONUSIDA**



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA • ONUDD
OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

ONUSIDA/04.13S (versión española, mayo de 2004)

Versión original inglesa, UNAIDS/04.13E, febrero de 2004:
Debt-for-AIDS swaps: A UNAIDS Policy Information Brief
Traducción – ONUSIDA

© Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) 2004.

Reservados todos los derechos. Las publicaciones producidas por el ONUSIDA pueden obtenerse solicitándolas al Centro de Información del ONUSIDA. Las solicitudes de permiso para reproducir o traducir publicaciones del ONUSIDA –sea con fines comerciales o no– también deben dirigirse al Centro de Información por correo a la dirección indicada más abajo, por fax (+41 22 791 4187) o por correo electrónico (publicationpermissions@unaids.org).

El presente documento puede reseñarse, citarse, reproducirse o traducirse libremente, en parte o íntegramente, siempre y cuando se nombre su procedencia. No se permite su venta o su uso en conexión con fines comerciales sin la aprobación previa por escrito del ONUSIDA (contacto: Centro de Información del ONUSIDA).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte del ONUSIDA, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que el ONUSIDA los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las marcas registradas de artículos o productos de esta naturaleza se distinguen por una letra inicial mayúscula.

El ONUSIDA no garantiza que la información contenida en la presente publicación sea completa y correcta, y no se responsabiliza de los posibles daños y perjuicios que pudieran producirse como resultado de su utilización.

Catalogación por la Biblioteca de la OMS

ONUSIDA.

Canjes de la deuda por recursos para el SIDA: reseña informativa sobre la política del ONUSIDA.

1. Infecciones por VIH - economía 2. Síndrome de inmunodeficiencia adquirida -economía
3. Contabilidad de pagos y cobros 4. Administración financiera - métodos 5. Financiamiento gubernamental 6. Formulación de políticas I. Título.

ISBN 92 9 173368 7

(Clasificación NLM: WC 503.7)

ONUSIDA – 20 avenue Appia – 1211 Ginebra 27 – Suiza
Teléfono: (+41) 22 791 36 66 – Fax: (+41) 22 791 41 87
Dirección electrónica: unaids@unaids.org – Internet: <http://www.unaids.org>

Canjes de la deuda por recursos para el SIDA

**Reseña informativa sobre la política
del ONUSIDA**



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA

UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA • ONUDD
OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

Agradecimientos

El presente documento fue elaborado por Stefan de Vylder, Doctor en Economía, a petición del Departamento de Movilización Social e Información, ONUSIDA.

Índice

Acrónimos	4
Prólogo	5
Introducción	7
1. Definiciones y categorías de canjes	7
1.1. Canjes de la deuda por capital	8
1.2. Rescates de la deuda	9
1.3. Canjes de la deuda por actividades de protección del medio ambiente	10
1.4. Canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo	10
2. ¿Pueden canjearse todas las deudas?	11
2.1. Deuda comercial privada	11
2.2. Deuda bilateral oficial	11
2.3. Deuda multilateral	11
3. Ventajas potenciales de los canjes	13
3.1. Ventajas para el país deudor	13
3.2. Ventajas para el acreedor	13
3.3. Ventajas para las organizaciones de desarrollo no lucrativas	14
4. Inconvenientes y problemas potenciales	14
4.1. Inconvenientes potenciales para el país deudor	15
5. Canjes de la deuda por recursos para el SIDA: fuerzas y debilidades potenciales	16
5.1. Alivio de la deuda como instrumento para financiar una ampliación de los programas sobre el VIH/SIDA	16
5.2. Aspectos cualitativos y observaciones de conclusión	17
Bibliografía	19
Apéndice 1. Canjes de la deuda: paso a paso	20

Acrónimos

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
CEALC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Conservation International (EE.UU.)
CNUCD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
EURODAD	Red Europea sobre Deuda y Desarrollo
GFATM	Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo(s) de Desarrollo del Milenio
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Prólogo

«El reto del VIH/SIDA no puede superarse sin recursos nuevos, adicionales y sostenidos», afirma la Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA, adoptada en junio de 2001 por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Para contribuir a vencer este desafío, la Declaración hace un llamamiento a «una acción rápida y concertada para abordar de forma eficaz los problemas de la deuda», y se refiere más concretamente a «los canjes de la deuda por proyectos orientados a la prevención, asistencia y tratamiento del VIH/SIDA».

Los canjes de la deuda intercambian deuda por algún otro bien u obligación. En el contexto del desarrollo, implican habitualmente que los países negocien la cancelación de su deuda externa a cambio de compromisos sobre la movilización de recursos internos o alguna otra acción gubernamental. Existe un notable interés internacional por los canjes de la deuda y su potencial para crear un mecanismo de financiación nuevo y adicional que ayude a superar los obstáculos permanentes que entorpecen el desarrollo.

El SIDA ha tenido un impacto muy profundo en un gran número de países en desarrollo, incluidos muchos de los más endeudados. En los peores casos, ha provocado un retroceso de décadas en el progreso del desarrollo. Existe, pues, un interés emergente por examinar si los canjes de la deuda son un instrumento nuevo y potencialmente útil que pueda aplicarse al problema del SIDA y el desarrollo.

La presente reseña informativa sobre la política de canjes de la deuda por recursos para el SIDA pretende arrojar nueva luz sobre los canjes de la deuda, proporcionando ejemplos de su uso en el contexto de los proyectos de desarrollo y examinando sus fuerzas y debilidades relativas como instrumentos para financiar la ampliación de los programas sobre el VIH/SIDA.

Departamento de Movilización Social e Información
ONUSIDA



Introducción

En muchos de los países más pobres del mundo (en particular, en África subsahariana) existen dos obstáculos capitales para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la epidemia de VIH/SIDA y la crisis de la deuda.

Ambas crisis se refuerzan mutuamente, creando así un círculo vicioso. El SIDA causa pobreza, y si no se avanza en la lucha contra el VIH/SIDA, en los países más afectados resultará imposible alcanzar todos los ODM, incluido el objetivo ineludible de reducir la pobreza en un 50% para el año 2015. Pero la pobreza, agravada por la necesidad continua de destinar los escasos recursos a cubrir las obligaciones del servicio de la deuda en los países muy endeudados, también contribuye a la propagación del VIH y hace más difícil financiar y ejecutar estrategias nacionales coherentes contra el VIH/SIDA.

Se reconoce desde hace tiempo que el alivio de la deuda, auspiciado en parte por la ampliación de la iniciativa HIPC,¹ permitiría liberar fondos que podrían utilizarse para ampliar los programas sobre el VIH/SIDA, destinando los ahorros obtenidos a financiar la lucha contra esta devastadora epidemia. Así, podría prepararse una estrategia «doblemente fructífera» contra estas crisis gemelas que ayudara a los países afectados por el SIDA y la deuda a afrontar simultáneamente dos obstáculos críticos para su desarrollo. El ONUSIDA, en colaboración con el Banco Mundial (ONUSIDA/Banco Mundial, 2001), ha elaborado un conjunto de herramientas para integrar el SIDA en los esfuerzos de reducción

de la pobreza y alivio de la deuda. El propósito de este documento es de alcance más limitado: discutir, en el contexto de las crisis del SIDA y la deuda antes mencionadas, las ventajas e inconvenientes de un instrumento concreto para el alivio de la deuda (los llamados «canjes de la deuda») con el fin de financiar una indispensable ampliación de los programas sobre el VIH/SIDA. Los formuladores de políticas han señalado en ocasiones el uso del mecanismo de canje de la deuda por recursos para el SIDA como forma de potenciar la respuesta a la epidemia, y esta opción también se menciona en la Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA, adoptada unánimemente en junio de 2001 por los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Este documento pretende ser antes bien una introducción a algunas cuestiones fundamentales de políticas que proporcionar una información exhaustiva sobre aspectos técnicos relacionados con los canjes de la deuda. Las publicaciones especializadas en gestión y planes de conversión de la deuda abundan en acrónimos y términos sumamente técnicos que se han omitido en gran medida en el presente documento. El lector interesado puede remitirse a los numerosos manuales y estudios académicos publicados durante las últimas décadas.²

El documento empieza con una breve revisión conceptual de las diversas categorías de canjes. La segunda parte presenta una discusión de las ventajas e inconvenientes de los canjes en general, seguida por un capítulo de conclusión acerca de la pertinencia de los canjes en el contexto específico de la lucha contra el VIH/SIDA.

¹ El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional emprendieron en 1996 la iniciativa HIPC (países pobres muy endeudados), que fue refrendada poco después por los gobiernos de todo el mundo. La iniciativa representa un enfoque coordinado entre acreedores oficiales para reducir hasta niveles sostenibles la deuda externa de los países de ingresos bajos.

² En Griffith-Jones y Mistry (1994) puede encontrarse un análisis preliminar pero todavía muy útil de los principios básicos. Kaiser y Lambert (1996), Mercado (2003), Moye (2001) y ONUSIDA/Banco Mundial (2001) ofrecen revisiones útiles y más orientadas a la práctica.

1. Definiciones y categorías de canjes

Un canje de deuda puede definirse como la cancelación de una deuda a cambio de alguna otra cosa. En términos un poco más técnicos, «Un canje de deuda implica el intercambio voluntario, entre un acreedor y su deudor, de deuda por dinero en efectivo, otros bienes o una nueva obligación con diferentes plazos de reembolso» (Moye, 2001, p. 1). O, según una definición utilizada por el PNUD, «Un canje de deuda (o conversión de deuda) se define como la cancelación de una deuda externa a cambio del compromiso del gobierno deudor de movilizar recursos nacionales (moneda local u otros activos) para un propósito acordado» (citado en Mercado, 2003, p. 3).

La justificación de estos canjes es que la deuda puede comprarse a precio rebajado. El acreedor (ya sea una empresa privada, un banco o gobierno extranjeros o una institución financiera internacional) no espera recuperar todo el valor nominal del préstamo y, por tanto, está dispuesto a aceptar menos. El deudor, por otra parte, está preparado para dar algo a cambio de la cancelación de la deuda en cuestión.

Si la deuda es privada, en muchos casos puede comprarse en el mercado secundario de deuda no ejecutable (en mora) que se ha desarrollado para ciertos préstamos y países deudores. Si la deuda es pública —es decir, el acreedor es un gobierno o institución pública—, el precio tendrá que negociarse. Más abajo se discuten con mayor detalle las transacciones implicadas en los diferentes tipos de planes de conversión de deuda.

Se denomina precio de rescate a la cantidad de moneda local —normalmente en forma de efectivo o bonos— que el país deudor está dispuesto a pagar a cambio de que se cancele la deuda en moneda fuerte.

El precio de rescate se sitúa habitualmente entre el valor nominal de la deuda y el precio de ésta en un mercado secundario, real o hipotético, de deuda no ejecutable.

El producto en moneda local derivado de la conversión de la deuda puede gestionarse

de diferentes maneras, dependiendo de la naturaleza del canje.

Se distingue a menudo entre canjes públicos (en los que las partes son gobiernos y sólo se convierte deuda bilateral o multilateral) y canjes privados (en los que intervienen normalmente un acreedor privado y una ONG internacional). Por supuesto, también son posibles otras combinaciones; por ejemplo, una deuda gubernamental oficial que se canjea por moneda local con una ONG o una organización de las Naciones Unidas que ejecutan proyectos concretos en el país deudor.

1.1. Canjes de la deuda por capital

Desde el estallido de la crisis de la deuda a principios de los años ochenta, la forma cuantitativamente más importante de conversión de deuda es el llamado «canje de la deuda por capital», en el que un inversor privado con ánimo de lucro compra la deuda en el mercado secundario o a un organismo bilateral de crédito a la exportación. A continuación, el gobierno deudor rescata la deuda a un valor negociado en moneda local (o bonos nacionales), que luego se utiliza para invertir en capital. De este modo, el inversor cambia la deuda externa del país por la propiedad de ciertos bienes, con la esperanza de obtener un beneficio financiero de los activos así adquiridos.

Después de que se iniciaran con un programa pionero en Chile en 1985, los planes de «deuda por capital» experimentaron un auge significativo a finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando diversos países (principalmente países latinoamericanos de ingresos medianos) utilizaron este instrumento para reducir el valor de su deuda externa. Los planes de deuda por capital formaron parte a menudo de los programas de privatización en países como Argentina, Chile, México y Filipinas. Se estima que entre 1985 y 1996, cuando esos planes empezaron a perder atractivo, se canjearon US\$ 38.000 millones de deuda nominal a través de diversos planes de deuda por capital.

En la actualidad, dado que los programas de privatización han perdido empuje en la

mayoría de los países de ingresos medianos, el volumen de canjes de la deuda por capital ha disminuido drásticamente, y muchos países han reducido o terminado sus programas de conversión. Los inversores también han perdido gran parte de su interés inicial, pues la situación de la deuda se ha estabilizado en la mayoría de los países de ingresos medianos, lo que ha provocado que los precios en el mercado secundario (allí donde todavía existe) se eleven hasta niveles que hacen menos atractivo el canje para los inversores. Actualmente, los canjes de la deuda por capital representan tan sólo una pequeña fracción de su valor durante los años álgidos, pero, por supuesto, la coyuntura puede volver a cambiar, especialmente en los países en los que la situación de la deuda se deteriora y existe un gran volumen de deuda no ejecutable.

En el presente contexto, dejaremos de lado todos los canjes meramente comerciales y limitaremos nuestra discusión a los canjes de «deuda por proyectos para el desarrollo», o «deuda por asistencia», en los que la parte que financia la compra de la totalidad o de una fracción de la deuda contempla el canje como una forma de asistencia al desarrollo.

Esta modalidad de canje denota una situación en la que un país en desarrollo intercambia una deuda externa en moneda fuerte por el compromiso del gobierno deudor de movilizar recursos nacionales, generalmente en moneda nacional, para un propósito acordado.

1.2. Rescates de la deuda

Existe una forma especial de ayuda al desarrollo por medio de la conversión de la deuda mediante la cual el país deudor utiliza los fondos de asistencia para rescatar su propia deuda. En los años ochenta, por ejemplo, una serie de donantes extranjeros acordó ayudar a Bolivia a aliviar su situación deudora financiando el rescate —al 11% del valor nominal— de una gran parte de su deuda comercial en moneda fuerte (que Bolivia había dejado de pagar). La deuda adquirida se entregó al Gobierno boliviano —es decir, se canceló—, pero, como en todos los planes de canje de la deuda, no se transfirieron fondos directos al país. El valor real de la ayuda fue la reducción de las futuras obligaciones de servicio de la deuda y la mejora de las perspectivas generales de la economía boliviana como consecuencia de la «eliminación» de una parte considerable de su antigua deuda.

Ejemplo de canje de la deuda por capital

Marruecos es uno de los pocos países que llevó a cabo un programa de «deuda por capital» después de 1995. Aunque el canje de la deuda por capital se introdujo inicialmente en 1993 para la conversión de una deuda reestructurada con bancos comerciales, el precio creciente de la deuda de Marruecos en el mercado secundario limitó el atractivo del programa original.

En 1996, el Gobierno marroquí lanzó una oferta a potenciales inversores extranjeros para ejecutar un programa de canje de la deuda por capital con el fin de convertir una deuda de FFr 600 millones de valor nominal que tenía con el Gobierno francés. Posteriormente se estableció un programa similar para saldar la deuda con España.

El objetivo del programa era contribuir al desarrollo económico de Marruecos por medio de un incremento de la inversión francesa en el país. Las inversiones a las que podía optarse incluían inversión de capital para financiar un proyecto nuevo o ya existente o compra de acciones en empresas marroquíes. El Gobierno nacional evaluó las propuestas de inversión basándose en su contribución a la creación de trabajo, gastos locales y exportaciones.

El programa estaba reservado para extranjeros y marroquíes residentes en ultramar. Mientras que la propuesta de inversión al Gobierno de Marruecos requería que el inversor indicara el precio de rescate en dirhams, el Gobierno francés exigió que el inversor remitiera una oferta indicando un precio de compra e incluyendo una carta del Gobierno marroquí en la que aprobaba la inversión. Posteriormente, el Tesoro francés aceptó las licitaciones más elevadas de los posibles inversores. Se ha comunicado que el Gobierno marroquí está satisfecho con la gama de propuestas de inversión generadas por el programa.

Fuente: Moye (2001, p. 11)

Los rescates de la deuda son ejemplos de programas bilaterales de reducción de la deuda; es decir, la transacción se negocia entre dos gobiernos o, como ocurre a menudo, entre un gobierno deudor y varios gobiernos y organismos de asistencia al desarrollo en los países acreedores.

Mientras que los planes de rescate de la deuda pueden tener un valor considerable para los países que desean liquidar su «sobreendeudamiento» y volver a la normalidad por lo que respecta al acceso a mercados internacionales de capital, son de pertinencia muy limitada si el propósito del canje es aumentar la financiación para áreas específicas de prioridad; en este caso, la lucha contra el VIH/SIDA.

1.3. Canjes de la deuda por actividades de protección del medio ambiente

Los primeros canjes de la deuda por proyectos de desarrollo en los que se movilizaron fondos para un propósito concreto fueron canjes de «deuda por actividades de protección ambiental», que adquirieron una cierta relevancia en la segunda mitad de los años ochenta y que todavía se llevan a cabo en diversos países.

De forma característica, los acuerdos se establecen entre tres partes como mínimo: el acreedor (generalmente un banco extranjero), el gobierno del país deudor y una organización internacional para el desarrollo (una ONG que trabaje en protección ambiental o una organización de las Naciones Unidas). Una cuarta parte que interviene habitualmente es el gobierno de un país desarrollado o una organización internacional que aporta los fondos.

El control sobre los fondos de contrapartida en moneda local generados por el canje podría recaer en una ONG nacional, que colabore generalmente con una ONG internacional, una organización de las Naciones Unidas o un organismo bilateral de asistencia al desarrollo; en una institución pública apropiada, como una autoridad nacional con competencias en conservación de la naturaleza, o en una

Ejemplo de canje de la deuda por actividades de protección del medio ambiente

El primer canje de la deuda por actividades de protección ambiental fue auspiciado por Conservation International (CI), una organización de los Estados Unidos dedicada a la conservación de la biodiversidad. En 1987, CI, aprovechando una donación de una fundación estadounidense, compró a Citibank una deuda de Bolivia de US\$ 650.000 por US\$ 100.000 (el 15% del valor nominal). A cambio de que CI liquidara su deuda, el Gobierno boliviano acordó crear una cuenta de dotación local por el equivalente de US\$ 250.000 en moneda nacional (38%), que se utilizaría para gestionar la Reserva de la Biosfera de Beni. El acuerdo del canje también incluyó el compromiso del Gobierno boliviano de introducir una reforma de políticas dirigida a reforzar la base jurídica para la protección de los parques nacionales del país.

En los posteriores canjes de la deuda por actividades de protección ambiental ha intervenido habitualmente una ONG del país deudor como una de las partes en la transacción.

Fuente: Rosen et al (1999).

nueva institución –un fondo de contrapartida o un fondo de fideicomiso– con un consejo directivo compuesto por partes interesadas importantes.

1.4. Canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo

Con el estímulo del éxito aparente de las organizaciones ambientales para movilizar recursos adicionales a través de canjes de la deuda por actividades de protección del medio ambiente, un gran número de ONG, instituciones académicas y otras organizaciones no lucrativas se involucraron activamente en canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo, que adoptaban diferentes nombres: canjes de la deuda por educación, canjes de la deuda por salud, canjes de la deuda por supervivencia infantil, etc. La mayor parte de los actores han sido ONG internacionales con fondos propios o con el apoyo de diversos donantes bilaterales y/o privados. A principios de los años noventa, la mayoría de los donantes bilaterales ya había desarrollado criterios y directrices para iniciativas de reducción de la deuda, que incluían planes de conversión de deuda de diferentes tipos.

Ejemplo de canje de la la deuda por proyectos para el desarrollo

Entre 1989 y 1994, el UNICEF facilitó 14 canjes diferentes de la deuda por proyectos infantiles al redimir US\$ 193 millones de deuda a un costo de US\$ 25 millones. Los canjes generaron el equivalente a US\$ 48 millones en fondos para proyectos, que se utilizaron a nivel local en diversos países en desarrollo. Estos canjes se financiaron aparte de los programas ordinarios en los países, gracias a campañas especiales de recaudación de fondos.

Para potenciar la sostenibilidad, los proyectos elegidos tenían un alto contenido en costo local y un ciclo de vida relativamente corto (de tres a cuatro años) con el fin de prevenir las posibles consecuencias de la inflación o de una devaluación de la moneda.

El programa de canjes del UNICEF se dio por concluido en 1995, presumiblemente por el deseo de las oficinas centrales de la organización de mantener un control más estricto sobre los fondos recaudados por los comités locales del UNICEF.

Fuente: CEALC/PNUD (2003) y Moye (2001).

Varias organizaciones de las Naciones Unidas también han participado en canjes de la deuda por proyectos de desarrollo, bien para movilizar fondos con los que financiar sus propios programas o como asesores/coordinadores (UNICEF, PNUD y Banco Mundial, entre otros).

2. ¿Pueden canjearse todas las deudas?

2.1. Deuda comercial privada

En principio, pueden canjearse todas las deudas privadas, siempre que el acreedor y el deudor lleguen a un acuerdo. Cuando el acreedor (normalmente una institución financiera) comprende que no logrará recuperar una deuda concreta, puede estar dispuesto a venderla por debajo de su valor nominal.

Aunque el mercado secundario de deuda no ejecutable es actualmente muy exiguo (con pocos compradores, vendedores y transacciones), es posible negociar con cualquier acreedor privado a nivel individual. La mayoría de los países industrializados ha introducido leyes que establecen una serie de estipulaciones fiscales pensadas para que a los acreedores privados les resulte más atractivo cancelar por canje deuda no ejecutable de países en desarrollo. Algunos bancos comerciales (en gran medida por motivos publicitarios) han aceptado incluso un

pago cero por créditos que se han canjeado por proyectos para el desarrollo.

2.2. Deuda bilateral oficial

Este tipo de deuda proviene generalmente de préstamos blandos para el desarrollo o, con mayor frecuencia en la actualidad, de créditos a la exportación concedidos o garantizados por organismos gubernamentales especiales.

Toda esta deuda es susceptible de canje. Por parte del acreedor, es cuestión de voluntad política cancelar la deuda de países en desarrollo en forma de canjes u otras modalidades de alivio de la deuda.

Los canjes de la deuda representan tan sólo una pequeña parte de todo el alivio de la deuda concedido a los países en desarrollo, en comparación con las reducciones de la deuda que se pactan continuamente dentro del marco de los acuerdos del Club de París o la iniciativa HIPC. Desde la perspectiva del país deudor, los canjes de la deuda (que casi siempre implican la imposición de ciertas condiciones) resultan a menudo menos atractivos que otras formas de alivio de la deuda en las que no existen condiciones o éstas se vinculan con cambios inconcretos de políticas (en el pasado, las condiciones se relacionaban con programas de reajuste estructural; en la actualidad, implican normalmente la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza aprobada por el Banco Mundial).

2.3. Deuda multilateral

Tradicionalmente, la deuda multilateral no ha formado parte de los programas de alivio de la deuda, incluidos los canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo. La condición de «acreedores preferenciales» de la que disfrutaban las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo acostumbraba a impedir la posibilidad de cancelar este tipo de deuda. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales tienen una larga tradición de fomentar el alivio de la deuda comercial y bilateral, y a través de sus ventanas de préstamos blandos, el Banco Mundial ha proporcionado fondos propios para diversos planes de rescate de la deuda.

Con la ampliación de la iniciativa HIPC, emprendida en 1999, se han abierto nuevas posibilidades para la cancelación de deuda multilateral (para una discusión sobre SIDA, alivio de la deuda e HIPC, véase, por ejemplo, ONUSIDA/Banco Mundial, 2001). Sin embargo, las modalidades son diferentes de las que se conocen normalmente como conversión de la deuda o canje de la deuda, aunque podría exponerse que el alivio de la deuda multilateral y bilateral en el contexto de la iniciativa HIPC constituye un tipo particular de canje; en concreto, un intercambio de deuda por condicionalidad de políticas.

El cuadro 1 (adaptado en gran parte de Rosen *et al*, 1999) resume la discusión anterior sobre los diferentes tipos de canjes.

Cuadro 1. Características de los canjes privados y públicos de deuda

Característica	Canje privado típico	Canje público típico
Partes en la transacción A	Una ONG del país acreedor, una ONG del país deudor, una institución pública del país deudor (Ministerio de Economía, Banco Central)	Los gobiernos de los países deudor y acreedor
Deudores candidatos	ONG del país acreedor identifican países y actividades de interés especial (por ej., conservación de la naturaleza, atención sanitaria)	El país acreedor establece criterios de participación (por ej., acuerdo con las instituciones de Bretton Woods)
Cantidad de la deuda convertida	Generalmente pequeña	Generalmente mucho mayor
Receptor de los fondos en moneda local	ONG o un fondo de contrapartida/fideicomiso	Un fondo de contrapartida o una institución pública (por ej., el Ministerio de Salud)
Supervisión del uso de los fondos	ONG internacionales y nacionales	Un consejo de administración formado por representantes de los países deudor y acreedor
Proceso de alivio de la deuda	Toda la deuda se cancela inmediatamente como parte de la transacción inicial	La deuda se cancela de forma gradual, según el cumplimiento de las obligaciones por parte del país deudor
Fuente de fondos en moneda fuerte	Fondos recaudados por una ONG del país acreedor o por donación de un acreedor comercial	Presupuesto del país acreedor

Por supuesto, ciertas organizaciones de las Naciones Unidas, como el UNICEF o el ONUSIDA, también pueden intervenir en los canjes públicos y privados a través de, por ejemplo, la participación en la ejecución de proyectos, la representación en el consejo directivo de fondos fideicomisarios o la prestación de asistencia técnica.

3. Ventajas potenciales de los canjes

3.1. Ventajas para el país deudor

Se reduce la deuda total del país en moneda fuerte, como se reducen sus futuras obligaciones de servicio de la deuda, también en moneda fuerte. El impacto sobre la balanza de pagos del país es positivo.

Dependiendo de la situación general de la deuda y del volumen de los canjes, éstos pueden reducir el «sobrendeudamiento» del país y mejorar su posición en los mercados financieros internacionales.

La existencia de planes de canje de la deuda por proyectos para el desarrollo en un país concreto puede ayudar a movilizar fondos adicionales en forma de contribuciones paralelas de una amplia variedad de fuentes multilaterales, bilaterales y privadas. Por ejemplo, muchas ONG internacionales —en particular las orientadas a la conservación de la naturaleza— han logrado atraer un volumen considerable de fondos suplementarios gracias a sus planes de conversión de la deuda por actividades de protección ambiental, e incluso algunos acreedores privados han realizado contribuciones importantes (principalmente por motivos filantrópicos) donando parte de su deuda como aportación a los canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo.

A veces, los canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo han tenido como resultado

colateral un aumento en la participación de la sociedad civil, que ha sido una de las condiciones impuestas en muchos de los acuerdos de este tipo.

3.2. Ventajas para el acreedor

A los acreedores comerciales, la posibilidad de una transacción por canje les permite recuperar al menos una parte de su préstamo no ejecutable, y la intervención de donantes de asistencia para financiar planes de conversión de la deuda aumenta de hecho las posibilidades de todos los acreedores de recuperar sus préstamos. En algunos países de América Latina, donde los rescates y canjes de la deuda a finales de los años ochenta y principios de los noventa tuvieron una importancia más que marginal, los precios de la deuda en el mercado secundario aumentaron sustancialmente como consecuencia de estos canjes.

Si el acreedor es un gobierno, organización multilateral u organismo bilateral de asistencia al desarrollo, los canjes de la deuda pueden permitir que el acreedor y/o donante condicione el uso de los fondos que el país deudor ahorra gracias al alivio de la deuda para que se destinen a áreas o actividades concretas (como vacunación infantil, educación, protección ambiental o VIH/SIDA) a las que la parte representante de los acreedores concede mayor prioridad que el gobierno del país deudor. Sin embargo, no hay garantía de que los fondos así asignados aumenten realmente el gasto total del país deudor en el propósito acordado, pues esos fondos pueden sustituir simplemente el gasto presupuestario ordinario para la misma finalidad. Si, por ejemplo, un canje de la deuda permite movilizar una suma de un millón en moneda local para que se destine al control del VIH/SIDA, el gobierno deudor puede reducir en la misma cantidad el gasto planificado para el VIH/SIDA y asignar los recursos liberados a un propósito totalmente distinto.³

³ Éste es el fenómeno tan conocido del alto grado de fungibilidad de la ayuda externa.

El alivio de la deuda, sea cual sea la forma que adopte, nunca representa una transferencia real de fondos al país deudor. Por consiguiente, los organismos de ayuda al desarrollo en los países ricos pueden utilizar el alivio de la deuda para hinchar su gasto en asistencia oficial al desarrollo (AOD) sin ningún costo inmediato para el presupuesto estatal.

En concreto, cabe resaltar que los países de la OCDE comunican normalmente como AOD todo el valor de la deuda no ejecutable que se condona. Si, por ejemplo, un organismo estatal de crédito a la exportación tiene un préstamo pendiente no ejecutable con un país que no cabe esperar que cumpla el servicio de la deuda en un futuro previsible, la cancelación de esta deuda representa un sacrificio muy pequeño para el país acreedor; si se vendiera en un mercado secundario de deuda de países en desarrollo, el precio real podría ser inferior al 10% del valor nominal. Sin embargo, en la notificación real de AOD al Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE se registra como AOD el valor nominal de la deuda cancelada, lo que tiende a exagerar considerablemente la generosidad del país acreedor.

3.3. Ventajas para las organizaciones de desarrollo no lucrativas

La ventaja más obvia es el descuento que se obtiene, o, dicho de otro modo, la movilización de recursos adicionales que se posibilita. Si una deuda de 100 en moneda fuerte es adquirida —por una ONG, supongamos, o por el ONUSIDA— a un precio de 20 y se convierte en moneda local a un precio de rescate de 50, la organización en cuestión puede aumentar su financiación de costos locales en un 250%, en comparación con una situación en la que una donación en moneda fuerte tiene que cambiarse sin el descuento del canje.

El hecho de que los fondos locales se asignen a un propósito concreto permite que la organización no lucrativa ejerza mayor influencia sobre las prioridades en el país deudor. De nuevo, mientras que la justificación *económica*

para la organización no lucrativa que se beneficia del canje es movilizar recursos a un costo rebajado, la justificación *política* es obtener recursos en áreas que no figuran entre las prioridades gubernamentales.

Este último punto es importante y válido con independencia de que la organización del país deudor sea una ONG o un organismo bilateral o multilateral de ayuda al desarrollo. Si las prioridades de gasto entre el país deudor y la parte externa que financia el canje fueran idénticas, no habría motivo para asignar fondos en forma de «canjes de la deuda por actividades de protección ambiental» o «canjes de la deuda por recursos para el SIDA». El canje se convertiría simplemente en una modalidad de alivio de la deuda sin condiciones asociadas.

4. Inconvenientes y problemas potenciales

Los canjes pueden ser molestos, prolijos y costosos de ejecutar. En general, es necesario buscar asesoramiento profesional sobre los aspectos jurídicos del trato, y los costos transaccionales, en un sentido amplio (tiempo dedicado a identificar vendedores y proyectos adecuados, negociaciones con todas las partes implicadas, honorarios jurídicos, establecimiento de estructuras apropiadas de toma de decisiones sobre el uso de los fondos locales de contrapartida, etc.), pueden ser bastante elevados.

Las negociaciones pueden ser complicadas. Participa a menudo un cierto número de actores diferentes y con distintos objetivos. Por parte del país deudor, las instancias implicadas pueden incluir, por ejemplo, el Ministerio de Economía, el Banco Central y/o una institución especializada en la gestión de la deuda, ministerios competentes, ONG, un fondo especial de fideicomiso encargado de gestionar los fondos de contrapartida establecidos como resultado del canje, y otros estamentos. Del lado del acreedor/donante, también pueden intervenir varias partes interesadas: un acreedor público o comercial cuya

deuda se esté canjeando, un organismo de ayuda al desarrollo que financie el canje, una ONG u otras organizaciones no lucrativas responsables de ejecutar los proyectos, etc.

Teniendo en cuenta el número de partes interesadas que intervienen en muchos acuerdos de canje, pueden surgir problemas en diversos aspectos de la operación.

El apéndice 1, adoptado de un conjunto de herramientas elaborado por el PNUD, enumera brevemente los diferentes pasos que hay que seguir en un canje de la deuda por proyectos para el desarrollo.

Otro inconveniente (habitual también en distintas modalidades de asistencia externa al desarrollo) es el peligro de soslayar los procedimientos presupuestarios nacionales mediante la creación de una serie de proyectos «aislados» que queden fuera de las rutinas y el control presupuestarios normales. Desde luego, esta desventaja potencial puede evitarse integrando adecuadamente en el presupuesto nacional todos los programas y proyectos financiados por el canje, pero tanto el contexto macroeconómico como los procedimientos administrativos tienden a ser más «embrollados» precisamente en los países que resultan más atractivos para canjes de la deuda (todos los países en los que tienen sentido los planes de conversión de la deuda se caracterizan por una crisis de débito, que se refleja en préstamos no ejecutables que pueden canjearse a precio rebajado, y cuanto más comprometida está la balanza externa de pagos, mayor es el descuento).

La corrupción es otro problema afín. Por supuesto, los planes de conversión de la deuda no son, por definición, más proclives a malversación de fondos que otras actividades financiadas por ayuda al desarrollo, pero la creación un tanto especial de nuevas instituciones que ha acompañado a veces al establecimiento de consejos directivos que supervisan los fondos de contrapartida no siempre ha favorecido la transparencia y la responsabilidad, y una queja habitual en la bibliografía sobre canjes de la deuda es que los procedimientos de notifi-

cación, seguimiento y evaluación han sido sumamente insatisfactorios.

4.1. Inconvenientes potenciales para el país deudor

Un canje es, en esencia, la supresión de una obligación externa a cambio de una obligación nacional, generalmente en forma de un mayor gasto para un propósito concreto. Se reduce la deuda externa, pero a expensas de un mayor gasto en moneda nacional, lo que, dependiendo de diversos factores, como precio de rescate, tipo de cambio, tasa de inflación y otros, puede conducir a un aumento de la inflación y/o de la deuda nacional.

Desde finales de los años ochenta, cuando la lucha contra la inflación se convirtió en un objetivo importante de las políticas económicas en América Latina, se han citado a menudo los efectos macroeconómicos potencialmente nocivos de un gran número de actividades financiadas mediante canjes en países latinoamericanos en los que este tipo de conversión había alcanzado un volumen considerable.

Si la obligación es fundamentalmente un compromiso de políticas, el canje acarrea una pérdida de soberanía nacional en la medida en que el país debe aceptar condiciones impuestas desde fuera. O, tal como afirma van Kesteren refiriéndose a los canjes de la deuda pública financiados con ayuda para el desarrollo: «Lo que el país donante adquiere básicamente a cambio (...) es la autoridad para tomar decisiones sobre una parte del presupuesto del Estado deudor» (1994, p. 247). Esta amenaza a la soberanía nacional (aunque generalmente de menor significación que la condicionabilidad de políticas impuesta por otros actores, como las instituciones de Bretton Woods y los donantes bilaterales) ha sido utilizada a menudo por los opositores a la conversión de la deuda, que han calificado a veces estos canjes como una forma de imperialismo o neocolonialismo.

Tal como se ha indicado anteriormente, un canje de la deuda no implica la transferencia de fondos líquidos. Si se les pidiera que

eligieran entre, por ejemplo, una donación de US\$ 100 millones en moneda fuerte y el mismo valor nominal en alguna forma de alivio de la deuda, los países en desarrollo preferirían probablemente la donación en metálico (que, por supuesto, también podría utilizarse para cubrir el servicio de la deuda, si el país así lo decidiera).

En general, los fondos de conversión de la deuda compiten con otras formas de ayuda al desarrollo. Cuando los canjes y demás modalidades de alivio de la deuda se registran como AOD, tal como ocurre habitualmente, no suelen representar una asistencia *adicional* para el desarrollo; los fondos utilizados se cogen simplemente del presupuesto ordinario de asistencia y se convierten en un mero ejercicio de contabilidad dentro del presupuesto estatal del país rico, en vez de ser una transferencia genuina de recursos.

En algunos casos, ciertos tipos de alivio de la deuda pueden considerarse como una transferencia de fondos públicos de AOD a acreedores privados. Los presupuestos de ayuda al desarrollo pueden utilizarse para «resarcir» a acreedores comerciales u organismos de crédito a la exportación, otorgándoles una compensación excesiva por pérdidas en las que han incurrido como consecuencia de préstamos irresponsables a países que no son capaces de cumplir sus obligaciones. Todos los tipos de alivio de la deuda introducen así un elemento de riesgo moral al dar incentivos para exagerar los préstamos a países y actividades que carecen de solvencia.

Para los países de ingresos bajos que reúnen las condiciones para el alivio de la deuda según la iniciativa HIPC, los canjes de la deuda parecen una alternativa menos atractiva que en el pasado; hay poco margen para convertir deuda si hasta el 90% de la deuda bilateral y multilateral de un país puede reducirse sin ninguna necesidad de movilizar fondos locales de contrapartida.

5. Canjes de la deuda por recursos para el SIDA: fuerzas y debilidades potenciales

5.1. Alivio de la deuda como instrumento para financiar una ampliación de los programas sobre el VIH/SIDA

No hay ninguna duda sobre la necesidad vital de movilizar recursos para luchar contra el VIH/SIDA. En un cierto número de países —principalmente, pero no exclusivamente, en África subsahariana— no hay otro problema más urgente que controlar la propagación del VIH.

El alivio de la deuda, en sus diversas modalidades, puede realizar una contribución sustancial a ello al permitir que países pobres acuciados por la deuda amplíen sus programas existentes para luchar contra el VIH/SIDA. En algunos países, la financiación por habitante para el VIH/SIDA es de US\$ 1 al año, y a veces aún menos. En los países muy endeudados, esto sólo representa una pequeña fracción de los pagos anuales por habitante por el servicio de la deuda, y los ahorros potenciales derivados del alivio de la deuda, a través en parte de la iniciativa HIPC, son a menudo muchas veces mayores que el gasto real en programas sobre el VIH/SIDA.

Los 26 países (la mayoría de ellos con ingresos bajos y gravemente afectados por el VIH/SIDA) que han entrado en el programa HIPC —es decir, que han llegado al llamado punto de decisión (en marzo de 2003)— ya se han beneficiado de un alivio de la deuda que totalizará más de US\$ 40.000 millones a lo largo del tiempo, y están ahorrando alrededor de US\$ 1.300 millones anuales como consecuencia de los menores costos del servicio de la deuda (Banco Mundial, Hoja Informativa sobre HIPC, marzo de 2003). En comparación, las estimaciones brutas de los actuales flujos internacionales para combatir el VIH/SIDA, frente a los requisitos de finan-

ciación para intervenciones clave,⁴ indican que, en 2003, los desembolsos totales para el VIH/SIDA financiados mediante ayuda al desarrollo totalizaron unos US\$ 2.600 millones, en comparación con unos requisitos superiores a US\$ 6.000 millones, la mitad de los cuales corresponde quizás a países inscritos en la iniciativa HIPC.⁵ Según las estimaciones del ONUSIDA, las necesidades mundiales de financiación llegarán a US\$ 15.000 millones en el año 2007.

Queda claro, pues, que aunque el alivio de la deuda puede realizar contribuciones sustanciales a la ampliación de los programas sobre el VIH/SIDA a nivel de país, el alivio de la deuda previsto en el contexto de la iniciativa HIPC no puede financiar por sí solo todas las intervenciones necesarias en los países más afectados. Sin embargo, el proceso del HIPC ofrece no sólo alivio de la deuda, sino también oportunidades excelentes para influir en el diálogo de políticas de los países deudores, de forma que concedan mayor prioridad al control del VIH/SIDA y destinen recursos crecientes a la lucha contra la epidemia, incluidos los ahorros derivados de las menores obligaciones de servicio de la deuda.⁶

En la mayoría de los países en desarrollo no inscritos en la iniciativa HIPC en los que la epidemia de VIH/SIDA exige incrementos importantes del gasto, como China, la India y Sudáfrica, la situación de la deuda externa no es alarmante, y los planes de alivio y canje de la deuda no figuran todavía en el programa de políticas. En general, esos países también pueden permitirse la financiación de sus propios programas sobre el VIH/SIDA; lo que falta a menudo no son recursos financieros sino la voluntad política de afrontar el problema. En otro grupo de países con problemas crecientes a causa del VIH/SIDA, como varias de las nuevas repúblicas de Asia central, el alivio de la deuda ya es necesario o lo será pronto, aunque es probable que quede fuera en su mayor parte de la iniciativa HIPC. Dado el

rápido deterioro de la situación económica, sanitaria y del VIH/SIDA en muchos de estos países, la conversión de deuda por proyectos para el desarrollo, incluidos los canjes de la deuda por recursos para el SIDA, tiene indudablemente un potencial significativo aunque, hasta ahora, infrautilizado.

En la mayoría de los países de ingresos medianos, los requisitos de financiación para el VIH/SIDA son menores que en África subsahariana, de modo que las posibilidades de esos países de cubrir sus necesidades son notablemente mejores.

Tal como se ha mencionado, el uso de los diferentes planes de conversión de la deuda en los países de ingresos medianos ha disminuido sustancialmente desde los años álgidos de comienzos de los noventa. Un motivo de este declive es la fuerza que han ido adquiriendo los argumentos contra el canje de la deuda (pérdida de soberanía nacional, peligro de presiones inflacionistas y/o aumento del endeudamiento nacional, costos transaccionales elevados, falta de supervisión y control sobre el uso de los fondos de contrapartida, entre otros). Otra razón —aún más importante— del descenso de las transacciones por canje es que la situación de la deuda se ha estabilizado en comparación con los años de crisis de finales de los ochenta y comienzos de los noventa. Esto ha significado que el mercado secundario de deuda externa de muchos de estos países haya disminuido o incluso desaparecido, eliminando así el descuento del que disfrutaban las partes acreedoras en los canjes de la deuda.

En otros países de ingresos medianos que no han logrado superar la crisis de la deuda, los gobiernos buscan ahora soluciones distintas de la conversión. La Argentina, por ejemplo, con una deuda externa de aproximadamente US\$ 160.000 millones, ha decidido dejar de pagar una gran parte de su deuda comercial como forma de salir de la crisis.

⁴ Los requisitos de financiación para diferentes tipos de intervenciones clave se han extraído del ONUSIDA (diciembre de 2002).

⁵ Cifras tomadas del ONUSIDA (diciembre de 2002) y ONUSIDA (junio de 2003). Cifras redondeadas.

⁶ En ONUSIDA/Banco Mundial (2001) se presenta una interesante discusión.

Como resumen de la discusión anterior, podemos concluir que el alivio de la deuda es una opción muy pertinente para ampliar los programas sobre el VIH/SIDA en diversos países y regiones, principalmente África subsahariana y zonas de la antigua Unión Soviética. Por lo que respecta al tipo de alivio de la deuda que genera el máximo ahorro, parece que los planes bilaterales e HIPC producen en la actualidad un ahorro considerablemente mayor que los planes de conversión de la deuda, aunque existe un potencial significativo para utilizar este último instrumento, en particular si puede movilizarse a mayor escala la financiación de fuentes como el recién creado Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

5.2. Aspectos cualitativos y observaciones de conclusión

Conviene subrayar finalmente la importancia de los aspectos cualitativos de los canjes de la deuda por recursos para el SIDA, que pueden ir más allá de su magnitud cuantitativa.

Tal como se ha indicado anteriormente, los planes de conversión de la deuda pueden adoptar múltiples formas dependiendo de las circunstancias, y no hay un único patrón que pueda aplicarse de modo universal. Sin embargo, la implicación de la sociedad civil es, como norma, un ingrediente clave. En los canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo es habitual la cooperación entre ONG internacionales y nacionales, y algunas organizaciones especializadas de las Naciones Unidas (como el UNICEF y el ONUSIDA) pueden desempeñar un papel crucial como catalizadores de la recaudación de fondos y proveedores de asistencia técnica.

Los acuerdos de hermanamiento han demostrado ser a menudo muy satisfactorios en canjes pasados; por ejemplo, en canjes de la deuda por actividades de protección ambiental en los que organizaciones internacionales para la conservación de la naturaleza han establecido vínculos de cooperación con ONG u organismos públicos afines en países

en desarrollo. También se han establecido formas similares de cooperación en la lucha contra el VIH/SIDA, pero la financiación es a menudo un problema. Los canjes de la deuda por recursos para el SIDA tienen un potencial considerable para crear publicidad y elevar la sensibilización general acerca de la necesidad de unir fuerzas en la lucha contra la epidemia de VIH/SIDA, y como en el caso de los canjes de la deuda por actividades de protección ambiental, debería ser posible recaudar contribuciones paralelas de donantes oficiales y privados con el fin de financiar programas sobre el VIH/SIDA. Es muy probable que un cierto número de acreedores privados, como bancos comerciales, ya estén preparados para cancelar, en especial por motivos humanitarios, una parte de la deuda de los países en desarrollo a cambio de programas sobre el VIH/SIDA.

Cuando el gobierno deudor ha desarrollado programas propios y coherentes sobre el VIH/SIDA, los fondos generados por los canjes pueden destinarse, por supuesto, a apoyar y ampliar tales programas. En otras situaciones, el desarrollo de programas y proyectos innovadores y reproducibles puede ser de mayor ayuda en el diálogo de políticas con un gobierno que no está totalmente comprometido en la lucha contra el VIH/SIDA o que carece de conocimiento técnico sobre qué funciona y qué no funciona.

Por lo que respecta a los riesgos y desventajas potenciales de utilizar la conversión de la deuda para financiar programas y actividades específicos sobre el VIH/SIDA, en general los inconvenientes antes citados para los canjes de la deuda por proyectos para el desarrollo son igualmente válidos en el caso de los canjes de la deuda por recursos para el SIDA. Los planes de conversión no constituyen una panacea, sino tan sólo un instrumento adicional que ciertos países —en colaboración con acreedores, organizaciones internacionales y donantes bilaterales— pueden utilizar como parte de sus estrategias generales sobre deuda y SIDA.

Bibliografía

Cornia GA, Patel M y Zagonari F. (2002). The Impact of HIV/AIDS on the Health System and Child Health. En: Cornia GA (ed.), *AIDS, Public Policy and Child Well-being*. UNICEF Innocenti Research Centre (IRC), Florencia.

Griffith-Jones S y Mistry P. (1994). *Conversion of Official Bilateral Debt*. CNUCD, Ginebra.

Kaiser J y Lambert A. (1996.) *Debt Swaps for Sustainable Development. A practical guide for NGOs*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales/EURODAD. Gland (Suiza) y Cambridge (RU).

van Kesteren K. (1994). The Use of Aid Money for Debt Reduction. A View from Inside. *Journal of International Development*, vol. 6, n° 4, pp. 241-252.

Moye M. (2001). *Overview of Debt Conversion*. Debt Relief International Ltd, Londres.

Mercado L. (2003). *Debt Swaps for Nature and Human Development: An initiative for turning a problem into opportunities in AIDS*. PNUD, Nueva York.

Rosen S et al. (1999). *Exchanging Debt for Health in Africa: Lessons from Ten Years of Debt-for-Development Swaps*. Development Discussion Paper n° 732, Harvard Institute for International Development, Harvard University.

ONUSIDA/Banco Mundial. (2001). *AIDS, Poverty Reduction and Debt Relief. A Toolkit for Mainstreaming HIV/AIDS Programmes into Development Instruments*, ONUSIDA, Ginebra.

Junta Coordinadora del Programa del ONUSIDA. (2002) *Financial Resources for HIV/AIDS Programmes in Low- and Middle-Income Countries over the Next Five Years*, ONUSIDA, Lisboa.

Junta Coordinadora del Programa del ONUSIDA. (2003) *Report on the State of HIV/AIDS Financing*, ONUSIDA, Ginebra.

Apéndice 1

Canjes de la deuda: paso a paso

Este apéndice se ha reproducido, con variaciones mínimas, de Mercado/PNUD (2003). En Kaiser y Lambert (1996) y Rosen *et al.* (1999) también puede encontrarse una serie de indicaciones útiles relacionadas con la ejecución real de canjes de la deuda.

Paso 1. Valorar el nivel de interés y apoyo político para canjes de la deuda

- Preparar materiales informativos y presentaciones que describan los mecanismos del canje de la deuda, incluidos ejemplos de su ejecución en otros países.
- Organizar reuniones con el Ministerio de Economía, el organismo nacional de gestión de la deuda y ministerios técnicos pertinentes con el fin de identificar la deuda potencial que hay que convertir y los posibles proyectos y organismos ejecutores beneficiarios.

Paso 2. Llevar a cabo una valoración independiente de viabilidad técnica

- Valorar factores como:
 - Perfil de la deuda externa.
 - Políticas del gobierno deudor.
 - Contexto macroeconómico y político.
 - Fuentes potenciales de financiación para el canje.
 - Cuestiones financieras y de diseño para el canje.
- Identificar posibles acreedores/donantes interesados.

Paso 3. Organizar reuniones con uno o más gobiernos acreedores (donantes) para verificar el nivel de interés por el canje de la deuda

- Preparar materiales informativos, incluidos ejemplos.
- Organizar reuniones con los representantes de los Ministerios de Economía y Cooperación para el Desarrollo a nivel local y establecer contacto con sus oficinas centrales.
- Presentar posibles proyectos para financiar y posibles organismos ejecutores.

Paso 4. Los gobiernos acreedor y deudor establecen negociaciones sobre la transacción del canje de la deuda

- El gobierno deudor presenta propuestas. Entre las cuestiones para discutir figuran, por ejemplo:
 - Definición del mecanismo de pago de la deuda que se utilizará.
 - Cantidad de la deuda susceptible de rescate.
 - Calendario de pagos.
 - Proyectos para financiar.
 - Estructura financiera para canalizar el producto del canje de la deuda.
 - Supervisión y evaluación del uso de los fondos.

Paso 5. Los gobiernos acreedor y deudor negocian los detalles finales y firman un acuerdo de conversión de la deuda

Paso 6. El acreedor y el deudor ejecutan la transacción financiera

- El deudor deposita moneda local o bonos en una cuenta que devenga intereses.

Paso 7. Seguimiento del acuerdo

- Establecer un comité de supervisión que vigile la ejecución del acuerdo y el uso de su producto. Este órgano adopta a veces la forma de comité bilateral (por ej., un fondo de fideicomiso), que se reúne periódicamente para tomar decisiones sobre el uso de los fondos y revisa el progreso general de los proyectos.

notas

notas

notas

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reúne a nueve organizaciones de las Naciones Unidas en un esfuerzo común para luchar contra la epidemia: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial.

El ONUSIDA, como programa copatrocinado, aúna las respuestas dadas a la epidemia por sus nueve organizaciones copatrocinadoras y complementa esos esfuerzos con iniciativas especiales. Su objetivo es encabezar e impulsar la ampliación de la respuesta internacional al VIH/SIDA en todos los frentes. El ONUSIDA colabora con múltiples asociados –gubernamentales y no gubernamentales, empresariales, científicos y de otros campos– para compartir sin límites de fronteras conocimientos teóricos y prácticos así como prácticas óptimas.

Canjes de la deuda por recursos para el SIDA

Reseña informativa sobre la política del ONUSIDA

En un esfuerzo para movilizar recursos adicionales y sostenidos con miras a abordar el reto del VIH/SIDA en los países en desarrollo, la Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA, adoptada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2001, insta a emprender "... una acción inmediata y concertada para hacer frente con eficacia al problema de la deuda" y, más específicamente, a crear mecanismos de alivio de la deuda "tales como el canje de la deuda por proyectos orientados a la prevención, atención y tratamiento del VIH/SIDA".

La presente reseña informativa de política sobre los canjes de la deuda por recursos para el SIDA proporciona una introducción al canje de la deuda, juntamente con ejemplos de su utilización en proyectos de desarrollo y sus fortalezas y debilidades relativas como instrumentos para financiar la ampliación de los programas sobre el VIH/SIDA.



Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

ONUSIDA
UNICEF • PMA • PNUD • UNFPA • ONUDD
OIT • UNESCO • OMS • BANCO MUNDIAL

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)

20 avenue Appia – 1211 Ginebra 27 – Suiza

Teléfono: (+41) 22 791 36 66 – Fax: (+41) 22 791 41 87

Dirección electrónica: unaids@unaids.org – Internet: <http://www.unaids.org>