

Más allá de la Iniciativa HIPC

Condonación de la deuda y Objetivos de Desarrollo del Milenio

El G8 ha dado un primer paso, recibido con beneplácito, al acordar la condonación multilateral de la deuda para algunos países comprendidos en la iniciativa HIPC; sin embargo, es necesario que los países ricos vayan mucho más allá si es que desean que todos los países pobres alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs, por sus siglas en inglés). La habilidad de los países pobres para luchar contra la pobreza y alcanzar los MDGs debe constituir la base de los cálculos para determinar el nivel necesario de la condonación de la deuda. Es decir, la iniciativa del G8 en cuanto a la deuda debe ampliarse e incluir al resto de países pobres que requieren la condonación de la deuda para poder alcanzar los MDGs. Igualmente, las deudas con otros acreedores no comprendidos dentro de la iniciativa del G8, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se deben cancelar siempre que sea necesario para luchar contra la pobreza.

Resumen

Millones de ciudadanos en el mundo se están uniendo en el 2005 como parte de *Global Call to Action against Poverty (Llamado Mundial de Acción contra la Pobreza)*, con la finalidad de hacer un llamado a sus líderes a fin de que muestren un liderazgo visionario en la lucha contra la pobreza. En respuesta a sus demandas, los gobiernos han adoptado algunas medidas importantes en relación a la condonación de la deuda; sin embargo, éstas aún no coinciden con los esfuerzos que se requieren para llevar a los países más allá de la retórica y las formalidades burocráticas de la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y a un mundo en donde acabar con la pobreza y el hambre –y el absurdo sufrimiento asociado a ellos- pueda convertirse en una realidad.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs) presentan un conjunto de puntos de referencia, respaldados por los gobiernos, que buscan guiar el trabajo de la ONU y toda la comunidad de organismos multilaterales. No obstante, con mucha frecuencia, los gobiernos de los países ricos y las instituciones financieras institucionales tratan a estos objetivos con algo más que un respeto ceremonioso, ofreciendo el homenaje habitual a intervalos adecuados, pero haciendo muy poco para modificar su compromiso con los países pobres, para que estos objetivos se puedan convertir en una realidad y se observen cambios significativos en las vidas de las personas pobres.

Las personas cuyas voces se han levantado este año, piden a los gobiernos recordar que las metas, tales como, “reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día” o “reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes” no son simplemente objetivos notables o marcadores burocráticos convenientes, pero que requieren momentos adecuados para expresar respeto piadoso. Se trata de las vidas de los hombres y mujeres que están luchando por sobrevivir a la pobreza, sin poder cubrir las necesidades básicas de vivienda, alimento, salud y educación. Hasta que la realidad de las necesidades de estas personas logre reventar la burbuja de complacencia que rodea las iniciativas de los donantes, tales como el marco de sostenibilidad de la deuda, la visión de un mundo más allá de los confines monótonos del HIPC continuará siendo sólo una visión.

Oxfam considera que para alcanzar esta visión, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales necesitan avanzar radicalmente más allá del contexto conceptual dentro del cual se maneja el alivio de la deuda. Avanzar hacia la condonación del cien por ciento de la deuda multilateral de los países HIPC es un paso bien acogido. Sin embargo, la condonación de la deuda requiere con urgencia que se amplie a todos los países en donde este alivio es necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹ Las deudas con los acreedores multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo también se deben condonar cuando los países necesiten dicha medida para alcanzar tales objetivos.

Recomendaciones

1 Ampliar la actual iniciativa de alivio de la deuda

- Los accionistas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) deben acordar de inmediato la implementación de la propuesta del G8 de la condonación de la deuda y condonar el cien por ciento de la deuda de todos los países comprendidos dentro de la iniciativa HIPC, sin imponer más condiciones o retrasos. Los accionistas del Banco Mundial y el FMI deben mantener abierta la lista de países beneficiarios para que, de este modo, se pueda incluir otros países que también necesitan aliviar su deuda.
- El Banco Mundial y el FMI deben efectuar un análisis de la sostenibilidad de la deuda en base a los MDGs de cada país pobre y recomendar la condonación de la deuda según corresponda.
- Los gobiernos de los países ricos y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) deben acordar otorgar la condonación de todas las deudas bilaterales, multilaterales y comerciales de todos los países más pobres donde se requiere esta medida para alcanzar los MDGs.

2 Terminar con la contabilidad doble

- El alivio de la deuda no se debe financiar con los presupuestos de ayuda existentes sino con nuevos aportes de los donantes.

3 Ampliar la iniciativa de condonación de la deuda para incluir la deuda con otros acreedores multilaterales

- Condonar la deuda con otros acreedores multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo Asiático, en los casos en que los países necesitan este alivio para alcanzar los MDGs.

4 Liberar a los países pobres de las presiones de la condicionalidad

- Poner inmediatamente punto final la condicionalidad dañina en los aspectos económicos y políticos asociados con el alivio de la deuda para los países HIPC. El compromiso del G8 que señala que los países deben ser capaces de decidir, planificar y continuar sus políticas económicas para ajustarlas a sus propias estrategias de desarrollo se debe convertir en una realidad.
- Limitar el uso de condiciones a los requerimientos de responsabilidad financiera y objetivos de reducción de la pobreza, acordados a través de procesos de toma de decisiones abiertos y transparentes en los cuales la sociedad civil y los parlamentos desempeñen un papel activo.

Glosario

AfDF	African Development Fund (Fondo Africano de Desarrollo)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales)
GCAP	Global Call to Action against Poverty (Llamado Mundial de Acción Contra la Pobreza)
PBI	Producto Bruto Interno
G7	Grupo de los 7 países más ricos (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y EE.UU)
G8	Grupo de los 8: Rusia más los G7
HIPC	Heavily Indebted Poor Country (Países Pobres Altamente Endeudados)
IDA	International Development Association (Asociación Internacional de Desarrollo): Institución del Banco Mundial que otorga préstamos en condiciones concesionales.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
LICs	países de bajos ingresos
MDGs	Millennium Development Goals (Objetivos de Desarrollo del Milenio)
MICs	países de ingresos medios
ONU	Organización de las Naciones Unidas

1 Deuda, la iniciativa HIPC y los MDGs

Los orígenes de la crisis de la deuda

Subyacente a los argumentos sobre las soluciones adecuadas al problema de la deuda externa de los países pobres se encuentran dos visiones muy diferentes de culpabilidad, justicia y desarrollo sostenible.

De una parte, el FMI y el Banco Mundial han continuado empujando a los países deudores a través de regímenes penosos y complejos de austeridad fiscal –y aconsejan reformas políticas nada populares en áreas controversiales tales como la privatización y liberalización– inspirados en la convicción de que esta medicina es necesaria para crear un entorno económico y político ‘sólido’ para el futuro y supuestamente superar las condiciones que conllevaron a la acumulación de deuda en primer lugar.

Por otra parte, los activistas de los países pobres y ricos han argumentado firmemente que existe una complicidad de los acreedores, incluyendo el Banco Mundial y el FMI, al momento de tomar muchas de las imprudentes decisiones de préstamos que dieron lugar a la acumulación original de la deuda. Los activistas han acusado a los gobiernos de los países ricos de utilizar los préstamos para apoyar los regímenes de los dictadores corruptos durante la Guerra Fría, y han rechazado la noción de que los ciudadanos de los países pobres endeudados deben pagar ahora por los errores y abusos del pasado.²

La creación de la iniciativa HIPC

La iniciativa HIPC tuvo por finalidad reducir las cargas excesivas de la deuda que afectaba a los países más pobres del mundo. La iniciativa comprendió tres etapas distintas. En primer lugar, para formar parte de la iniciativa los países tenían que tener niveles de deuda que fueran definidos como "no sostenibles" por el Banco Mundial y el FMI. En segundo lugar, los países elaboraron un documento provisional titulado “Análisis de Estrategias de Reducción de la Pobreza” (PRSP, por sus siglas en inglés) y alcanzaron el “punto de decisión”, en el cual empezaron a recibir el alivio de la deuda. En la tercera y última etapa, los países tuvieron que elaborar un PRSP completo, en base a consultas con la sociedad civil; también tuvieron que cumplir con numerosas condiciones detonantes, incluyendo la implementación de un programa del FMI.

Al final de esta etapa, estos países alcanzaron el “punto de culminación” y, finalmente, se anuló una parte de su deuda.

La iniciativa se estructuró en 1996, en parte como un compromiso rígido y difícil de manejar entre las demandas de los activistas para la ‘condonación de las deudas impagables de los países más pobres en el año 2000, de acuerdo a un proceso justo y transparente’³ y el reconocimiento renuente de los acreedores de que se requería acciones más ambiciosas para abordar la crisis de la deuda que se estaba esparciendo en todo el mundo en desarrollo y evitar que los países incumplan con el pago de sus deudas a una escala sin precedentes.

Los logros y, las deficiencias, de la iniciativa HIPC, surgen de este compromiso particular.⁴ Ha tenido éxito en la condonación de grandes cantidades de deuda impagable de un grupo de países pobres;⁵ y ha bajado de manera significativa los niveles de servicio de deuda que estos países han pagado cada año, permitiéndoles más bien invertir los ahorros resultantes en educación y salud para sus ciudadanos. Sin embargo, al mismo tiempo, han contribuido a que los países pobres sean más vulnerables al ciclo de pesadilla que se inicia con las reformas políticas perjudiciales dictadas por el Banco Mundial y el FMI. La consecuencia de esto es una mayor vulnerabilidad económica, social y política, medidas correctivas de emergencia e impactos externos, “descarrilamiento” por parte del país de los programas del Banco Mundial y el FMI, pérdida subsiguiente de la ayuda bilateral y finalmente, aplicación de condiciones de políticas aún más perjudiciales para la obtención de nuevos préstamos.⁶

Bolivia: un círculo vicioso de deuda y condicionalidad

Bolivia ha venido aplicando reformas estructurales por casi 20 años, bajo la supervisión del Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las organizaciones en Bolivia argumentan que estas reformas han tenido severas consecuencias negativas, tales como: ‘una economía frágil, altamente sensible a impactos externos, un sector productivo llevado a la paralización, con solo unos pocos mercados internacionales aislados de materia prima y escasas conexiones con otros sectores de la economía boliviana; un estado débil, tanto en términos de su institucionalidad y sus balances fiscales que, a su vez, afectan su capacidad de responder frente a los problemas internos; una población predominantemente pobre (64 por ciento) con altos niveles de desempleo y subempleo (11 por ciento y 60 por ciento de la población económicamente activa, respectivamente, en el área urbana).’

¿La iniciativa HIPC ha ayudado? Si bien Bolivia recibió \$628.8 millones como concepto de alivio de deuda en los primeros siete años de participación en la iniciativa HIPC, esta cifra es insignificante si se la compara con los \$3490 millones en nuevos préstamos contraídos entre 1998 y el 2004. Las organizaciones de la sociedad civil bolivianas argumentan que la razón oculta detrás de esto se encuentra directamente

relacionada con el impacto de las condiciones que se imponen al país: 'si bien Bolivia recibe alivio de la deuda, los factores de reforma asociados con ese proceso generan otros problemas en la economía que mantienen o exacerban la situación fiscal. Por lo tanto, el país se ve forzado a recurrir a nuevos préstamos, originando un círculo vicioso de contracción de deuda, que solo se puede romper si los países y las organizaciones internacionales que otorgan los préstamos dejan de establecer las condicionalidades para el alivio de la deuda.'⁷

Fuente: Plataforma de Acción contra la Pobreza, Bolivia, 2005

Los MDGs: un entorno modificado para la política de desarrollo internacional

El debate sobre la política de desarrollo ha cambiado significativamente desde el lanzamiento de la iniciativa HIPC. Sin embargo, en lo que se refiere al tema de la deuda, el enfoque de los gobiernos acreedores, el Banco Mundial y el FMI se ha detenido en el tiempo desde la década de los 90.

Desde que se lanzó la iniciativa, los gobiernos acordaron en el Consenso de Monterrey, crear una nueva visión de alianza de desarrollo entre países pobres y ricos. Con este fin han completado un ciclo importante de conferencias de la ONU, estableciendo puntos de referencia y planes de acción en áreas que abarcan desde el desarrollo sostenible hasta los derechos de las mujeres. Los donantes han avanzado hacia un sentido renovado de la importancia de la "pertenencia del país" en la formulación de políticas de desarrollo, y el Banco Mundial y el FMI han buscado reformar sus enfoques para los préstamos de desarrollo. Finalmente, y quizás lo más importante de todo, es que los gobiernos han acordado estructurar el trabajo del sistema de la ONU alrededor de los esfuerzos por implementar la Declaración del Milenio y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs).

En este sentido, la fría lógica económica detrás de la iniciativa HIPC es obsoleta. Mientras el resto de sistemas internacionales se centran en establecer las condiciones que permitirán a los países pobres ampliar progresivamente la entrega de los servicios básicos para alcanzar los MDGs, las IFIs continúan haciendo pequeños ajustes a los ratios deuda/exportaciones en sus definiciones de 'sostenibilidad de la deuda'. Y, mientras que otra parte de la comunidad global de formuladores de política explora los costos y el entorno político que permitirá que estos objetivos se conviertan en una realidad,⁸ el FMI y el Banco Mundial debaten sobre cuánta 'restricción fiscal' adicional requerirá demostrar Malawi antes de que se le permita alcanzar el punto de culminación.⁹ En esta penumbra burocrática de una

‘cláusula de expiración’¹⁰ ampliamente retrasada, el debate de las IFIs parece que se hubiera desprendido de los principios que ahora guían la elaboración de la política en el resto del sistema de la ONU.¹¹

La condonación de la deuda es una condición necesaria pero insuficiente para alcanzar los MDGs. Oxfam, como parte del *Llamado Mundial de Acción Contra la Pobreza*, está enfatizando la necesidad de contar con un conjunto integral de acciones por parte de los países ricos, entre los que se encuentra brindar más y mejor ayuda, comercio justo y condonación de la deuda. Si bien es claro que se requiere una ayuda importante—y se han dado algunos avances en esta área en el 2005— la condonación de la deuda es otra parte vital de la ecuación. De hecho, los MDGs brindan un estándar internacional común mínimo que ayuda a garantizar que el debate de la sostenibilidad de la deuda puede y debe ser parte de un proceso que esperamos ver, organizado alrededor de las metas para el 2015.

El Proyecto del Milenio de la ONU, la evaluación más exhaustiva y rigurosa hasta la fecha sobre lo que se les solicitará a los países para alcanzar los MDGs, sintetiza la situación actual en términos directos:

“Las metas para el alivio de la deuda se basan en indicadores arbitrarios (ratios deuda/exportación) y no en las necesidades basadas en los MDG. Muchos Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) mantienen deudas excesivas con acreedores oficiales (tales como las instituciones de Bretton Woods¹² incluso después de haber recibido el alivio de la deuda. Muchos de los países con ingresos medios se encuentran en una situación similar y reciben poco o ningún alivio de deuda”.¹³

El tratamiento de la deuda por parte del G8

En la cumbre celebrada por el G8 en el mes de julio del 2005, este grupo dio un importante paso hacia delante y acordó condonar las deudas de 18 de los países clasificados HIPC¹⁴ que alcanzaron el punto de culminación, y potencialmente, también la deuda de 20 de los países de la HIPC¹⁵ que alcanzaron el punto de decisión y el punto previo de decisión. Tal como se señala de manera explícita en el contexto del Consenso de Monterrey y en los esfuerzos por alcanzar los MDGs¹⁶, el nuevo acuerdo podría hacer un aporte importante a las decisiones sobre la condonación de la deuda, posiblemente con implicaciones de amplio alcance sobre por qué, cuándo y cómo se está dando este alivio, y a qué países y bajo qué circunstancias. A pesar de que presenta resquebrajamiento debido a diversas debilidades importantes que se describen más adelante, el tratamiento ha sido bien recibido por numerosas razones. Entre sus

aspectos positivos más importantes se encuentra la inclusión de la deuda al FMI así como la del Banco Mundial y del Fondo Africano de Desarrollo. El tratamiento también enfatiza de manera contundente la necesidad de proporcionar 'fondos adicionales' y asegurar que 'la capacidad de financiamiento de las IFIs no se vea disminuida'¹⁷. Asimismo, cubre tanto los saldos de la deuda pública y el servicio de la deuda, brindando alivio permanente para los países interesados. Y, porque representa el reconocimiento por parte de los donantes de que será necesario la condonación del cien por ciento de la deuda externa para que muchos países alcancen los MDGs, constituye asimismo una piedra angular histórica en la vía hacia la condonación de la deuda de todos los países que así lo requieren.

Entre los aspectos débiles más significativos del acuerdo, se encuentra el hecho que actualmente incluye a solo un número limitado de países, y comprende únicamente a algunos de los acreedores multilaterales con quienes los países pobres tienen deudas. No obstante el énfasis a la necesidad de contar con fondos adicionales, no señala en detalle cómo se garantizarán estos fondos sobre y por encima de los aportes regulares a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) -institución del Banco Mundial que otorga préstamos en condiciones concesionales - y el Fondo de Desarrollo Africano (AfDF).

Ha fallado en hacer un buen uso de las reservas de oro subvaluadas y masivas del FMI (con un valor de aproximadamente \$45 mil millones, pero valoradas en solo \$9 mil millones en los libros de la organización). Obligar a los países que aún no han alcanzado el punto de culminación -o que incluso aún no han ingresado al marco HIPC - a continuar implementando condiciones políticas opresivas, impuestas por el Banco Mundial y el FMI.¹⁸ Finalmente, el tratamiento se afianza en los sistemas de asignaciones basadas en el desempeño que impone el Banco Mundial- incluyendo herramientas tales como el mecanismo controversial de la Country Policy and Institutional Assessment (Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales - CPIA)¹⁹ para la asignación de los recursos entregados.

De ser financiado en su totalidad, el tratamiento debería representar recursos adicionales sustanciales para los países pobres. El Banco Mundial recientemente ha estimado que el costo nominal del acuerdo del G8 sería de \$38.8 mil millones para los 18 países HIPCs que hayan pasado el punto de culminación (incluyendo la deuda con el FMI y el AfDF).

Tabla 1: Costo estimado de la condonación de la deuda del G8

	Costo nominal de la propuesta del G8 (\$ mil millones)			
	IDA	FMI	AfDF	Costo total
HIPCs que han alcanzado el punto posterior de culminación (18)	30.7	4.3	3.8	38.8
África (14)	26.3	3.4	3.8	33.5
América Latina (4)	4.4	0.9	5.3
HIPCs intermedios(9)	7.3	1.7	2.1	11.1
Total de países HIPCs que han alcanzado el punto posterior de decisión (27)	38.0	6.0	5.9	49.9
HIPCs que aún no alcanzan el punto previo de decisión (11)²⁰	5.7	3.2	0.4	9.3
Todos los HIPCs (38)	43.7	9.2	6.3	59.2

Fuente: Presentación de Geoffrey Lamb, Vicepresidente de Finanzas Concesionales y Alianzas Globales del Banco Mundial.²¹

Asegurar la condonación de la deuda es en realidad ‘dinero nuevo’

Conjuntamente con muchas otras organizaciones que se encuentran en campaña en el tema de la deuda, Oxfam ha argumentado sistemáticamente que el dinero para la condonación de la deuda debe ser “adicional”: es decir, debe ser adicional a la ayuda que ya ha sido asignada (incluyendo el dinero en cada presupuesto de ayuda existente en cada país y el dinero que ya ha sido proporcionado a las IFIS en calidad de ayuda), y por último que también significa recursos adicionales para los países pobres.

El acuerdo de los Ministros de Finanzas del G7 adoptado en junio de 2005 señalaba que a los países cuya deuda se les anule también se les reduciría el flujo de ayuda en la misma proporción.²² Los donantes pagarían una cantidad equivalente a la deuda condonada en el fondo del IDA del Banco Mundial (y el AfDF), y esto se compartiría entre todos los prestatarios del IDA, dependiendo que el Banco Mundial considere que están “desempeñándose bien” o no.²³

El comunicado del G7 efectivamente compromete a los miembros a poner de inmediato fondos adicionales disponibles para cubrir los costos totales durante el periodo IDA-14 y AfDF-1024. Continúa diciendo que “después de ese periodo, los donantes se comprometerán a cubrir todos los costos hasta el término de los préstamos anulados, haciendo aportes adicionales a las acciones regulares de reposición de dinero de la IDA y el AfDF”.

El reto es cómo evaluar la forma en que los fondos otorgados puedan considerarse ‘adicionales’ a los ciclos de negociaciones de la IDA que aún no se han llevado a cabo. Si los donantes aún no se han comprometido a otorgar dichos fondos para la IDA, ¿cómo puede alguien decir si el dinero que se pagará a la IDA por concepto de condonación de la deuda es adicional a los aportes regulares de los donantes? El mismo Banco

Mundial ha propuesto tres mecanismos posibles para asegurar esta "condición de adicionalidad"²⁵.

1. Financiamiento inicial íntegro (valor actual de los reflujo anteriores pagados inicialmente, a un costo estimado de \$44 mil millones ó \$24 mil millones en términos de valor actual).
2. Compromiso firme de financiamiento inicial para cubrir las pérdidas de los reflujo durante de 10 años (FY2006–FY2016), con conversión en efectivo durante 10 años, con modelo de realización de la IDA (costo estimado: \$8.3 mil millones ó \$6.6 mil millones en términos de valor actual).
3. Condición mínima: establecer un punto de referencia (tales como los aportes de los donantes a la IDA-14).²⁶ Si bien es probable que no sea factible ni necesario que los donantes financien ahora el costo íntegro del pago inicial de la condonación de la deuda, consideramos que los donantes deben comprometerse lo más firmemente posible con los países pobres, y asegurar que se garantizará el financiamiento adicional en el futuro. Idealmente, esto debería tomar la forma de un compromiso legalmente vinculante para asegurar dicho suplemento futuro de fondos para la condonación de la deuda y no reemplazar las reposiciones en curso de la IDA.

Por lo tanto, el acuerdo del G8 contiene numerosos aspectos débiles que necesitan ser abordados. Este documento considera de manera detallada la necesidad urgente de ampliar el número de países que se beneficien con la condonación de la deuda y la necesidad de ampliar el rango de acreedores que se han incluido.

2 Ampliación de la nueva iniciativa de la deuda

Si se desea colocar a los países pobres en una vía segura hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs), se debe otorgar el alivio de la deuda a muchos más países en el mundo en desarrollo.

Una parte importante de los mismos también necesitará un cien por ciento de condonación de la deuda²⁷ (y que se le brinde, también, más y mejor ayuda y una reforma comercial) si es que se pretende alcanzar estos objetivos.

El informe del Proyecto del Milenio de la ONU brinda las siguientes recomendaciones al respecto:

"Se debe redefinir la sostenibilidad de la deuda' como el 'nivel de deuda compatible con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio', llegando al 2015 sin una nueva deuda pendiente. Para muchos países altamente endeudados será necesaria la condonación del cien por ciento de la deuda. Para muchos países altamente endeudados con ingresos medios, será necesario que se le otorgue mayor alivio de la deuda que la que se ofrece. Para algunos países pobres que no han sido considerados en la lista de los HIPC, tales

como Nigeria, alcanzar los Objetivos requerirá una condonación significativa de la deuda.”²⁸

Ha habido pocos intentos oficiales para identificar qué países necesitarán la condonación total de la deuda para alcanzar los MDGs. Sin embargo, las evaluaciones iniciales por parte de las organizaciones de la sociedad civil sugieren que más de 60 países con bajos ingresos necesitan una condonación inmediata del cien por ciento de la deuda simplemente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.²⁹

Uno de los primeros pasos que debe dar el Banco Mundial y el FMI es efectuar un análisis riguroso y sistemático en base a los MDGs, de la sostenibilidad de la deuda de todos los países con bajos ingresos y de todos los países con ingresos medios altamente endeudados. Hasta que las IFIs no tengan información clara disponible sobre las necesidades de financiamiento de los países pobres, les será prácticamente imposible dar recomendaciones significativas de cualquier tipo sobre la ‘sostenibilidad de la deuda’, en el sentido en que el Proyecto del Milenio de la ONU propone para este plazo. En base al análisis de la sostenibilidad de la deuda basado en los MDG, las IFIs deben recomendar el cien por ciento de la condonación de la deuda para todos los países que lo necesiten, y, también, recomendar el alivio parcial de la deuda siempre que sea necesario para alcanzar los MDGs.

Muchos gobiernos ya han reconocido que la condonación de la deuda necesita considerar más países que los que aparecen en la lista actual de los países de la HIPC. Por ejemplo en setiembre de 2004 el gobierno del Reino Unido anunció que otorgaría la condonación unilateral de la deuda a todos los países de bajos ingresos que tuvieron sistemas de gestión de gasto público suficientemente sólidos para asegurar que los ahorros de la condonación de la deuda financien el progreso hacia el logro de los MDGs.³⁰ Los HIPCs que alcancen el punto de culminación así como otros países como Vietnam y Armenia se verían beneficiados con esta medida.³¹ El Canciller del Tesoro Público de Reino Unido, Gordon Brown, recientemente ha sugerido que la condonación de la deuda se podría extender eventualmente a unos 66 países.³²

El gobierno del Canadá también ha enfatizado sistemáticamente la necesidad de asegurar que la igualdad entre los HIPCs y los que no forman parte de la HIPCs es un principio que sostiene la condonación de la deuda a nivel internacional. La iniciativa unilateral sobre la deuda que anunciaron en febrero de 2005 involucró ampliar la condonación de la deuda a 19 países, y que 37 países más pueden ser

considerados 'potencialmente elegibles para obtener los beneficios'.³³
 Los Países Bajos anunciaron una iniciativa similar en abril de 2005.³⁴

Tabla 2: Iniciativa del Canadá: elegibilidad de los países³⁵

Inmediatamente elegibles		Potencialmente elegibles	
HIPCs(15)	LICs solo en el IDA (4)	HIPCs (22)	LICs solo en el IDA (15)
Benin	Mongolia	Burundi	Angola
Burkina Faso	Nepal	República Central Africana	Afganistán
Bolivia	Sri Lanka	Chad	Bangladesh
Etiopía	Vietnam	Camerún	Bhutan
Ghana		República Democrática del Congo	Cambodia
Guyana		República de Comoros	Eritrea
Madagascar		Côte d'Ivoire	Haití
Mali		Gambia	Kenya
Mauritania		Guinea	República de Kyrgyz
Mozambique		Guinea-Bissau	Lesoto
Nicaragua		Honduras	República de Moldova
Niger		Lao, PDR	Islas Solomon
Senegal		Liberia	República de Tajikistán
Tanzania		Malawi	Timor Leste
Uganda		Ruanda	República de Yemen
		San Tomé & Príncipe	
		Sierra Leona	
		Somalia	
		Sudán	
		Togo	
		Zambia	

Antes de las reuniones de primavera del Banco Mundial y el FMI en abril de 2005, Francia hizo una propuesta de alivio de deuda cuya finalidad era aliviar el impacto potencial y proporcionar alivio temporal a los países que se encontraban en tales circunstancias. La propuesta francesa apuntaba a apoyar a los países de la HIPCs que habían pasado el punto de culminación y otros países con bajos ingresos que no forman parte de la iniciativa HIPC, y sólo de la IDA'.³⁶

Los países como el Japón, EE.UU. y Alemania también han dado un énfasis particular a la necesidad de recompensar a los países que han manejado bien sus economías. Como muchos de los países altamente endeudados que no forman parte de la iniciativa HIPC han llevado bien sus economías, y han pagado de manera diligente el servicio de

deuda durante muchos años, resulta probablemente inconsistente no brindar un alivio de la deuda también a estos países. Es importante no crear un incentivo perverso para los gobiernos que manejan mal las economías de sus países al brindarles la condonación de la deuda a algunos países y no a otros que tienen necesidades similares.³⁷

Los acreedores también reconocen la importancia de ampliar la condonación de la deuda a países que no forman parte del marco de los países HIPC; y han creado un importante precedente histórico al proporcionar alivio de la deuda a Nigeria a mediados de 2005.

El marco de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial destaca una importante contradicción en las políticas de los gobiernos donantes respecto a la deuda hasta la fecha.³⁸ Este instrumento identifica que un gran número de países HIPC y no HIPC tienen un alto riesgo de “cansancio” de la deuda, y, por lo tanto, recomienda que estos países deben recibir toda su ayuda bajo la forma de donación. Sin embargo, si bien se identifica que el riesgo de “cansancio” de deuda de muchos países que no forman parte del HIPC es por lo menos tan severo como el de muchos de los países HIPC, los gobiernos aún no han tomado la siguiente medida lógica de condonar la deuda de los países que no forman parte de HIPC.³⁹

El Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, explícitamente aborda el tema de la uniformidad en el trato para los países de bajos ingresos en una declaración emitida el 3 de agosto de 2005, en la que también enfatiza el objetivo de ‘liberar los recursos para ayudarlos a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio’.⁴⁰ Las consideraciones de tipo legal en el FMI pueden significar que la condonación de la deuda tendrá que ampliarse a otros países que no pertenecen a la iniciativa HIPC y que también se encuentran calificados para reclamar ser considerados los miembros más pobres y endeudados del FMI, con una necesidad similar de la condonación de la deuda para alcanzar los MDGs. Un documento del FMI preparado para las reuniones de primavera explícitamente hace notar que ‘respecto a la cobertura de los países, todos los países de bajos ingresos pueden ser potencialmente elegibles’.⁴¹

El mismo G8 reconoce que para la condonación de la deuda es necesario ampliar eventualmente el número limitado de países que actualmente participan en la iniciativa HIPC. El Comunicado de los Ministros de Finanzas señala: ‘También estamos comprometidos, a fin de compartir de manera justa la carga, a cubrir el costo de los países que puedan ingresar al proceso HIPC en base a sus cargas de deuda de fines de 2004’. Varios países tendrían muchas posibilidades de cumplir inmediatamente el criterio para ingresar en la iniciativa

HIPC, entre los posibles candidatos se encuentran: Georgia, Tajikistan, Kirgizistán, Moldova, Eritrea, y Haití, entre otros.⁴²

Sin embargo, el proceso HIPC constituye en sí mismo una larga vía de alivio de la deuda, y es sólo ahora que este alivio se está materializando en forma de una condonación completa e irrevocable. En la mayoría de los países, los obstáculos para alcanzar el punto de culminación han sido numerosos, al igual que las numerosas condiciones de las políticas impuestas por las IFIs, sobrepasando con frecuencia las medidas detalladas en las estrategias de reducción de la pobreza de los países.

La carga de condiciones ha sido tal que los líderes de los países pobres han respondido con un entusiasmo cauteloso ante el reciente acuerdo del G8. El Presidente de Guyana, Bharrat Jagdeo, ha 'recibido con beneplácito y prudencia' el nuevo acuerdo, pero postergó dar una opinión final hasta no ver con mayor claridad las condiciones asociadas resultantes. Señaló que en el pasado su país ha sufrido 'condicionamientos impuestos arbitrariamente de muchas maneras' por las IFIs.⁴³ Tal precaución surge de años de dura experiencia: años que aún no han comenzado para cualquier nuevo postulante al proceso de la HIPC. Es por esta razón que, si entrar en la iniciativa del HIPC es beneficioso para los ciudadanos más pobres de los países recientemente elegibles, será necesario que el Banco Mundial y el FMI remodelen fundamentalmente las presiones de las condicionalidades que imponen a los países HIPC.

Condicionamiento y deuda: dos temas que se deben abordar en conjunto

El Banco Mundial recientemente ha terminado su revisión de las condiciones, y ha llegado mayormente a la conclusión que la práctica del Banco Mundial en esta área es satisfactoria. Sin embargo, si los gobiernos van a brindar una condonación de deuda significativa a todos los países pobres que lo necesiten, se requiere urgentemente una reforma de mayor alcance de las condicionalidades del Banco Mundial.

El Banco Mundial y el FMI aún necesitan reducir fuertemente el número de condiciones que se imponen a los países pobres, así como la carga total de condicionalidades. Necesitan asegurar que existe una 'pertenencia' genuina de las políticas a nivel nacional, incluyendo la pertenencia por parte del gobierno nacional, el parlamento y la sociedad civil. Si bien el Banco Mundial y el FMI deben participar en el diálogo, deben permitir que los pobladores de un país puedan determinar una ruta política particular –en especial cuando temas tan controversiales como la privatización y la liberalización están en juego

La revisión del Banco Mundial sugiere que quienes toman las decisiones en los países en desarrollo continúan percibiendo pocas diferencias entre las condiciones vinculantes y las no vinculantes, y encuentran por el contrario que ambas categorías contribuyen a la carga total de condicionalidades. Esta situación reclama algo más que un cambio en la estrategia de comunicación del Banco Mundial, tal como parece haber concluido el Directorio; más bien,

es indicativo de que existe un problema subyacente recurrente, que requiere una acción urgente y significativa.

3 Profundizar la iniciativa de reducción de la deuda incluyendo la deuda con otros acreedores

Si el G8 en verdad va a ‘culminar el proceso de alivio de la deuda para los Países Altamente Endeudados’ y ‘proporcionar un apoyo importante a los esfuerzos de los países para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio’, será necesario que amplíe la condonación de la deuda que se está ofreciendo e incluya no sólo la deuda con el FMI, el Banco Mundial y el Fondo de Desarrollo Africano sino también con otros acreedores como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁴⁴ Como los países pobres tienen deudas con aproximadamente 19 acreedores multilaterales en total, y Ghana por sí sola tiene deudas con 9 de dichas instituciones, sólo una estrategia de condonación de la deuda que tenga un alcance verdaderamente integral proporcionará una solución perdurable al problema de la deuda impagable que fue originalmente previsto por los arquitectos de la iniciativa HIPC.⁴⁵

Si bien el G8 acordó en julio de 2005 cubrir el costo de la deuda de 18 países HIPC que han alcanzado el punto de culminación, con el Fondo de Desarrollo Africano,⁴⁶ no se ha hecho tal arreglo para cubrir la deuda que tienen con el BID los cuatro países de América Latina que forman parte de la HIPC en este grupo.⁴⁷ Estos cuatro países aún pagarán un total de aproximadamente \$1.4 mil millones por concepto de servicio de deuda al BID durante los próximos cinco años.⁴⁸

El presidente de Guyana, Bharrat Jagdeo, ha señalado que su gobierno ‘examinaría un enfoque bilateral con Estados Unidos para ver si considerarían ampliar esta iniciativa y considerar al Banco Interamericano de Desarrollo’. Ha sugerido que los Estados Unidos tuvo una ‘responsabilidad moral’ especial con el hemisferio occidental, y, por lo tanto, debe defender la causa de la condonación de la deuda para Guyana, Nicaragua, Honduras, y Bolivia. Si bien la HIPC ha reducido de manera exitosa el total de la deuda externa de Guyana de \$2.1 mil millones de dólares en 1992 a la mitad de dicha cantidad en la actualidad, y bajó la proporción de los ingresos que gasta el gobierno en el reembolso de la deuda de 94 por ciento como mínimo hace 10 años a menos del 20 por ciento ahora, aún quedan retos importantes pendientes si es que se espera que el país alcance los MDGs.⁴⁹

La deuda que el G8 olvidó: el caso de Nicaragua

La deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo

El tratamiento de la deuda acordado con el G8 incluye el dinero que se le adeuda al Banco Mundial, el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo. No cubre las deudas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta exclusión afecta a cuatro de los países de la HIPC: Nicaragua, Honduras, Guyana y Bolivia. La deuda de Nicaragua con el BID asciende al 25 por ciento de toda su deuda externa, que alcanza millones de dólares en reembolsos cada año –dinero que podría ser utilizado en educación y atención de la salud. Las deudas con el BID, y otros bancos de desarrollo regionales, se deben incluir en el acuerdo del G8 como un asunto urgente.

Una agobiante deuda interna

El gobierno de Nicaragua ha tenido deudas internas masivas, incurridas por la emisión de bonos en el país. El gobierno anterior incrementó significativamente estas deudas con el fin de financiar las operaciones para sacar de aprietos a numerosos bancos. El pago de estas deudas internas reducían los pagos de la deuda externa: el gobierno de Nicaragua pagaba por servicio de la deuda externa la cantidad de \$76 millones en el 2004, comparado con desembolsos de \$354 millones sobre la deuda interna. En total, se gastaba 45.3 por ciento de los ingresos del gobierno para el año en pagos de deuda.

Teniendo en cuenta esta carga agobiante de deuda interna, la sociedad civil en Nicaragua está pidiendo al gobierno legalizar la deuda interna, pues actualmente está siendo objetada por algunas instituciones públicas,⁵⁰ y reprogramar los pagos. Sin embargo, el reciente debate con los representantes del Banco Mundial y el FMI en Nicaragua confirmó que esta opción aún no ha sido investigada. Por el contrario, el Banco Mundial y el FMI respaldaron la reasignación de los fondos de alivio de la deuda de la HIPC para el repago de la deuda interna, sin considerar las iniciativas que reducen la pobreza. Esto significó que los fondos de alivio de la iniciativa HIPC no generaron ningún incremento en los gastos del gobierno para reducir la pobreza entre el 2000 y el 2004.

La insuficiencia de recursos que se están gastando en la reducción de la pobreza está teniendo un serio impacto en el progreso del país hacia el logro de los MDGS. Actualmente, se prevé que Nicaragua perderá muchos de los objetivos que conllevan a alcanzar las metas. En el 2005, CEPAL estimó que el país necesitaría casi \$100 millones más para alcanzar sólo las metas en el área de la educación.

Fuente: Coordinadora Civil

El BID es el acreedor más grande de Honduras y Nicaragua. Este último país actualmente le debe a esta institución \$1.37 mil millones. De acuerdo con las cifras del 2004, la deuda de Nicaragua con el BID alcanza el 25 por ciento de la deuda externa total.⁵¹ El FMI y el Banco Mundial deben ahora realizar una evaluación de sostenibilidad rigurosa y sistemática de la deuda en base a los MDG para el país, considerando la deuda que tiene con el BID.

A diferencia de otros acreedores, el BID ha participado en el proceso de la iniciativa HIPC y ha proporcionado históricamente un alivio de la deuda a los cuatro países como parte de la iniciativa. Al mes de diciembre de 2003, la institución había brindado un alivio de la deuda ascendiente a \$313 millones de acuerdo con las dos iniciativas HIPC: \$150 millones a Bolivia, \$33 millones a Guyana, \$44 millones a Honduras y \$86 millones a Nicaragua.⁵²

La propuesta del G8, al establecer los MDGs como punto de referencia para futuros alivios de la deuda, establece un desafío importante para otros acreedores multilaterales. Como el alcanzar las metas adquiere una dimensión cada vez más importante a nivel de elaboración de políticas de desarrollo a través del espectro institucional, otros acreedores tales como el BID también necesitarán asegurar que las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda en base a los MDG están llevando a nivel regional sus determinaciones de condonación de la deuda.

Conclusión y recomendaciones de políticas

La iniciativa para la reducción de la deuda en la agenda de las Reuniones Anuales del Banco Mundial y el FMI en setiembre de 2005, es un buen paso hacia adelante. Sin embargo, los gobiernos necesitan establecer una visión más decisiva y audaz que vaya más allá del alcance limitado de la iniciativa HIPC. Ellos necesitan actuar ahora para colocar a un mayor número de países pobres en una vía más clara que les permita liberarse de la deuda y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto significa que se debe ampliar la iniciativa actual de condonación de la deuda para incluir a todos los países que necesitan alivio adicional de la deuda; profundizar la iniciativa de abarcar a otros acreedores; y asegurar que los fondos de alivio de la deuda efectivamente se utilicen para combatir la pobreza.

Recomendaciones

1 Ampliar la actual iniciativa de alivio de la deuda

- Los accionistas del Banco Mundial y el FMI deben acordar inmediatamente la implementación de la propuesta de condonación de la deuda del G8 y condonar el cien por ciento de la deuda de todos los países comprendidos dentro de la iniciativa HIPC, sin imponer más condiciones o retrasos. Los accionistas del Banco Mundial y el FMI deben mantener abierta la lista de países beneficiarios, para que otros países con necesidades similares de alivio de la deuda puedan ser incluidos.
- El Banco Mundial y el FMI deben realizar un análisis de sostenibilidad de la deuda en base a los MDG de cada país pobre y recomendar la condonación de la deuda según corresponda.
- Los gobiernos de los países ricos y las IFIs deben acordar otorgar la condonación de todas las deudas bilaterales, multilaterales y comerciales de todos los países más pobres donde se requiere esta medida para alcanzar los MDGs.

2 Terminar con la contabilidad doble

- El alivio de la deuda no se debe financiar con los presupuestos de ayuda existentes (reembolsable o no-reembolsable) sino con nuevos aportes de los donantes.

3 Ampliar la iniciativa de condonación de la deuda para incluir la deuda con otros acreedores multilaterales

- Condonar la deuda con otros acreedores multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo Asiático, en los casos en que los países necesitan de este alivio para alcanzar los MDGs.

4 Liberar a los países pobres de las presiones de las condicionalidades

- Poner inmediatamente punto final a las condicionalidades perjudiciales en los aspectos económicos y políticos asociado con el alivio de la deuda para los países HIPC. La declaración del G8 que señala que los países deben ser capaces de decidir, planificar y continuar sus políticas económicas para adecuarlas a sus propias estrategias de desarrollo, se debe convertir en una realidad.
- Limitar el uso de condiciones a los requerimientos de responsabilidad financiera y objetivos de reducción de la pobreza, acordados a través de procesos de toma de decisiones transparentes y abiertos en donde la sociedad y los parlamentos jueguen un papel activo.

Notas

¹ La elección de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se hizo precisamente porque los gobiernos decidieron que éstos representaban una meta alcanzable. Sin embargo, se necesita la condonación de la deuda de los países pobres para que puedan alcanzar sus objetivos de desarrollo humano, en el sentido amplio, y para hacer que los gobiernos nacionales sean capaces de respetar los derechos humanos fundamentales de sus ciudadanos. Por lo tanto, los MDGS no representan sino el estándar mínimo alcanzable y una fecha límite del compromiso de los gobiernos.

² Los orígenes de la deuda de los países pobres son complejos y varían de acuerdo al país. Sin embargo, como ejemplo, se considera que la deuda de Honduras es el resultado de varios factores: 'la falta de un plan nacional a mediano y largo plazo; la falta de una política de tratamiento de las deudas como parte de un plan nacional; una selección inadecuada de programas y proyectos; programas y proyectos mal adaptados al contexto nacional; una alta proporción de recursos que están siendo absorbidos por asistencia técnica y equipos de los países donantes, sin tener como resultado un impacto positivo de crecimiento económico o de desarrollo nacional; frecuentes desastres naturales que han destruido gran parte de la infraestructura construida con préstamos, y reconstrucción financiada con préstamos adicionales; baja capacidad para la ejecución de este trabajo, y fallas en su ejecución; contradicciones entre las políticas económicas y sociales; una falta de complementariedad y visión integral en la inversión; corrupción' (FOSDEH 2005).

³ Pettifor, Jubilee 2000 Coalition UK. (Coalición del Jubileo 2000 en el Reino Unido), [Hhttp://www.jubilee2000uk.org/H](http://www.jubilee2000uk.org/H)

⁴ 'El objetivo de la Iniciativa era restaurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo de los beneficiarios. Ni más, ni menos: Ni más: no significaría convertirse en un nuevo vehículo para el desarrollo económico. Ni menos, es decir: nada sería más decepcionante que concluir la iniciativa con el sentimiento que se tiene que empezar todo de nuevo, sea en una década o más' (Cohen et al., 2004).

⁵ Se espera que con el tiempo alcance un monto de \$54.5 mil millones, en términos de VPN 2002. Fuente: Página web del Banco Mundial.

⁶ Fontana 2005.

⁷ Plataforma de Acción contra la Pobreza (PACP) 2005.

⁸ Informe de la Comisión en África 2005; Informe del Secretario General de la ONU; Informe del Proyecto del Milenio de la ONU.

⁹ Fontana 2005.

¹⁰ La 'cláusula de expiración' ampliaba la duración del proceso HIPC para permitir que nuevos países formen parte de la iniciativa. Ahora se ha ampliado en varias ocasiones.

¹¹ ‘Alivio adicional de la deuda para los países con bajos ingresos –Temas Claves y Consideraciones Preliminares, del Departamento de Política y del Departamento de Revisión del FMI, 10 de marzo de 2005. Este documento ofrece consideraciones importantes sobre el alcance en que el FMI reconoce a los MDGs como base para un alivio posterior de la deuda. El párrafo 1 señala que el IMF ha dado un mandato de alivio de la deuda en base a esta medida en su comunicado de la Reunión Anual de 2004, que reclama por ‘un alivio de deuda adicional’ para alcanzar los MDGs. En el párrafo 9 del documento se sugiere que el alivio de la deuda podría servir para varios de los objetivos, incluyendo ‘el incremento de recursos disponibles para alcanzar los MDGs’, y señala que estos objetivos ‘no son mutuamente exclusivos’. Sin embargo, el primer pie de página del párrafo 11 revela que el alivio de la deuda para los países HIPC y la sostenibilidad de la deuda aún se consideran en términos de los niveles de deuda bajo los cuales los países experimentan problemas de servicio de la deuda –muy distinto de cualquier visión de sostenibilidad de la deuda orientada hacia el desarrollo humano y los MDGs. Quizás el temor subyacente del FMI se revela en el párrafo 31: ‘el asegurar recursos adicionales para apoyar a los MDGs ... podría percibirse como un empañamiento en la delineación entre las responsabilidades del FMI y las de una institución de desarrollo’. Si el FMI no percibe su trabajo – al menos a un nivel muy básico – como que contribuye a promover el desarrollo humano, entonces, algo podría estar muy mal con la percepción de la institución sobre la misión que la comunidad internacional le ha encomendado.

¹² Por instituciones de Bretton Woods se entiende el Banco Mundial y el FMI, que originalmente se establecieron en la Conferencia de Bretton Woods en EE.UU.

¹³ Sachs 2005, página 197.

¹⁴ La etapa final del proceso HIPC, en la que una parte de la deuda del país finalmente se condona.

¹⁵ Los Ministros de Finanzas del G8, Junio del 2005. En el pie de página 1 se lee: ‘Los siguientes 18 países podrían ser elegibles inmediatamente: Benin, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia. En la medida en que los demás países insostenibles de la iniciativa HIPC alcancen el Punto de Culminación también serán considerados elegibles’, el punto 5 del boletín señala: ‘También estamos comprometidos, sobre una base de compartir la carga justamente, a cubrir los costos de los países que pueden ingresar en el proceso HIPC basado en sus cargas de deuda de finales de 2004’.

¹⁶ Ministros de Finanzas del G8, Junio del 2005. Párrafo 1 del texto ‘*Propuestas del G8 para la condonación de la deuda de los países HIPC*’: ‘Los donantes acuerdan terminar el proceso de alivio de la deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados proporcionándoles recursos de desarrollo adicionales que les otorgarán apoyo importante en su esfuerzo por alcanzar las metas de la Declaración del Milenio (MDGs)...’

¹⁷ Ministros de Finanzas del G8, Junio 2005.

¹⁸ Y algunos miembros del Directorio están presionando para que el acuerdo incluya aún más. El Director Ejecutivo de Bélgica en el FMI ha estado al frente de un grupo de accionistas que no forman parte del G8 que generalmente se encuentran entre los países más progresistas, para presionar que se aplique más condicionalidades a los países antes de que se le brinde cualquier beneficio de alivio de deuda. También ha sugerido 'introducir paulatinamente' el tratamiento, en lugar de condonar la deuda de manera irrevocable e inmediata (de acuerdo con la propuesta del G8). Esto sin considerar el hecho que los países que actualmente han sido propuestos como beneficiarios han venido implementando durante años reformas políticas impopulares impuestas a través de las condiciones del Banco Mundial y del FMI, para 'concluir de manera permanente con la deuda insostenible' como se prometió originalmente a los países de la iniciativa HIPC; tampoco cumplió con reconocer la probabilidad que muchos de estos países continuarán implementando condiciones adicionales de acuerdo con los programas en curso del Banco Mundial y del FMI.

¹⁹ Este mecanismo ha sido criticado por dar ponderaciones arbitrarias a las políticas que los países eligen seguir y por incorporar juicios dependientes del valor sobre la vía de desarrollo que deben seguir los países. Al excluir los juicios cualitativos, se podría decir que tampoco cumple con identificar las situaciones donde es necesario una perspectiva histórica, como en el caso de un país que está saliendo de un conflicto y necesita que se le brinde un nuevo comienzo.

²⁰ Burundi ha alcanzado posteriormente el punto de decisión.

²¹ Estimaciones del personal del Banco y el FMI. Los costos consideran como fecha de corte a finales del 2004 para la IDA, AfDF y el FMI. El personal del Banco ha estimado el alivio del AfDF y los ha ajustado con las estimaciones del personal de AfDF. Los datos del FMI se refieren a la deuda pendiente y al desembolso.

²² Ministros de Finanzas del G8, junio del 2005. 'Para la deuda de la IDA y del AfDF, se brindará el cien por ciento de la condonación de la dotación al aliviar a los HIPCs que hayan superado el punto de culminación, que estén cumpliendo con sus programas de obligaciones de desembolso y hayan ajustando sus flujos brutos de ayuda por el monto condonado. Los donantes proveerían aportes adicionales a la IDA y al AfDF, en base a las participaciones acordadas en la carga, para compensar dólar a dólar el principal al que se renuncie y los pagos de interés de la deuda cancelada.' Además presenta un pie de página que dice que 'se proveerían aportes adicionales de los donantes en base a las participaciones acordadas en la carga del IDA-13 y normalizadas del AfDF-10'.

²³ Ministros de Finanzas del G8, junio del 2005. El Comunicado señala que 'los aportes adicionales de los donantes se asignarán a todos los receptores del IDA y del AfDF en base a los sistemas existentes de asignación basados en el desempeño del IDA y el AfDF'.

²⁴ IDA-14 y AfDF-10 son los nombres de los ciclos de reposición de fondos de la institución que otorga préstamos en condiciones concesionales del

Banco Mundial (Asociación Internacional de Desarrollo) y el Fondo de Desarrollo Africano, respectivamente.

²⁵ Lamb, julio del 2005.

²⁶ El Banco incluso va más allá hasta sugerir un nuevo principio de 'proporcionalidad', es decir, que 'el IDA reduciría las obligaciones de servicio de deuda por parte de los países elegibles en la medida en que se obtenga el financiamiento de los donantes, en base a un prorrateo'. En otras palabras, si los donantes no cumplieran con aportar el dinero que se necesita para condonar la deuda que han prometido, el Banco simplemente le daría a los países menos alivio de deuda. (Lamb, julio del 2005).

²⁷ El FMI reconoce otro tanto en un documento reciente en el que señala que 'para proporcionar los recursos para abordar los prolongados problemas de la balanza de pagos que se originan de los esfuerzos para alcanzar los MDGs, podría ser apropiado el financiamiento de un mayor alivio de deuda -incluso en cien por ciento. (FMI, marzo del 2005).

²⁸ Sachs 2005, páginas 207–8.

²⁹ Jubilee Debt Campaign (Campaña de Deuda del Jubileo), ActionAid UK Acción para la Ayuda de Reino Unido) y Christian Aid (ayuda Cristiana), 2005. Ver especialmente el capítulo 2, basado en un análisis de sostenibilidad de la deuda de Romilly Greenhill, ActionAid UK. Este análisis da cierto sentido de la escala del desafío, al identificar a 62 países de los siguientes grupos que requieren el cien por ciento de la condonación de la deuda para alcanzar los MDGs: 38 de los países de la HIPC; otros tres países que los acreedores consideran que son sustentables después de las medidas de alivio de la deuda tradicional; 21 países con bajos ingresos que no forman parte del HIPC. Otros tres países que se cree que requieren una condonación parcial de la deuda de hasta un 90 por ciento. Otros países seriamente endeudados posiblemente también necesitan la condonación de la deuda para alcanzar los MDGs.

Los cálculos se basan en las siguientes hipótesis. Financiamiento requerido: en base a los estimados del Proyecto del Milenio de \$40–\$50 per capita en el 2006, aumentando a \$70–\$100 para el 2015; el informe toma un estimado de rango medio de \$45 y \$85, y asume que los requerimientos (aumentarán) gradualmente entre el 2006 y el 2015. Población: estimados del Banco Mundial. Crecimiento económico: 7 por ciento (en línea con los requerimientos de MDG). Modalidades de financiamiento: 50 por ciento en donaciones, 50 por ciento en préstamos, y un interés del 0 por ciento en dotaciones actuales de deuda y nuevos préstamos.

³⁰ Los países con bajos ingresos se definen como países únicamente comprendidos en IDA. La lista de países con programa de Apoyo de Reducción de la Pobreza aparentemente está siendo utilizada como un valor sustitutivo para los países que poseen 'sistemas de gestión de gasto público suficientemente robustos para asegurar que los ahorros del alivio de la deuda adicional financien el progreso a fin de alcanzar los MDGs'.

³¹ Nota de prensa del DFID, 26 de setiembre de 2004.

³² ‘Juntos y durante años hemos luchado por el alivio de la deuda –y este año finalmente estamos entregando un alivio del cien por ciento a los países más pobres en el mundo: la eliminación de un monto de \$55 mil millones de la deuda multilateral, \$40 mil millones inmediatamente– las deudas de los 38 países más pobres que podrían, de acuerdo a nuestras propuestas, ser eliminadas; las deudas de otros 28 países que Gran Bretaña tiene la intención de condonar, y para lo cual continuaremos buscando el apoyo de todo el mundo’ (Brown, 29 de junio del 2005).

³³ El anuncio de Canadá señala que el alivio de la deuda ‘se abrirá inmediatamente a todos los 15 países que ya han completado la iniciativa HIPC, y a aquellos 4 países de bajos ingresos que solo se encuentran en el IDA y no forman parte de la HIPC con un programa de Crédito para la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial (PRSC). Un PRSC activo muestra la habilidad de absorber el apoyo del presupuesto directo dentro de un sistema de gestión de gasto público sólido ... Yendo más allá, 37 países más (22 HIPC y 15 que solo pertenecen al IDA y no a la HIPC) podrían eventualmente convertirse en elegibles para la iniciativa. Para los países comprendidos en la iniciativa HIPC, el acceso a un alivio de deuda adicional automáticamente coincidiría con la culminación de la iniciativa HIPC. A todos los demás países que pertenecen al IDA y no a la HIPC se les otorgará acceso al alivio de la deuda según la nueva iniciativa cuando demuestren que poseen sistemas de gestión del gasto público suficientemente robustos, a través de la adopción de un programa PRSC’ (Ministro de Finanzas del Canadá, 2 de febrero del 2005).

³⁴ Ministro de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, 2005.

³⁵ Al 2 de febrero del 2005. Téngase en cuenta que Honduras, Ruanda y Zambia desde ese entonces han alcanzado el punto de culminación de la HIPC.

³⁶ FMI, 10 de marzo del 2005, página 21.

³⁷ El Ministro de Finanzas de Lesoto, según se informó, manifestó a Reuters que la única razón por la que ese país no ha sido clasificado como un HIPC era porque nunca ha dejado de pagar la deuda. Señaló que ‘es importante que aquellos países que han cumplido debidamente con el pago de sus deudas, que manejan bien sus mega finanzas, se les deba recompensar con la condonación de la deuda’ (Flood 2005).

³⁸ Según se señala más arriba, Oxfam considera que el marco actual de sostenibilidad de la deuda es inadecuado en la medida en que falla al definir ‘la sostenibilidad de la deuda’ en relación a las necesidades de desarrollo humano, y en particular de los MDGs.

³⁹ Los 47 países elegibles para financiamiento con donaciones incluye a los 29 países de la HIPC, además de 18 que no pertenecen a la HIPC ‘a los que se les ha calificado que presentan un riesgo de agobio de deuda igual o superior al de los países de la HIPC’ (ibid.).

⁴⁰ FMI, 3 de agosto del 2005.

⁴¹ FMI, marzo del 2005, párrafo 19.

⁴² Ministros de Finanzas del G8, junio del 2005. Texto sobre 'las propuestas del G8 para la condonación de la deuda', punto 5 del boletín.

⁴³ Caribbean Net News, 13 de junio del 2005.

⁴⁴ Ministros de Finanzas del G8, junio del 2005. Texto sobre 'las propuestas del G8 para la condonación de la deuda de los países de la HIPC', primer párrafo.

⁴⁵ EURODAD, 14 de junio del 2005, página 5.

⁴⁶ Benin, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia.

⁴⁷ Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

⁴⁸ Kar y Watkins, junio del 2005.

⁴⁹ Caribbean Net News, 13 de junio del 2005.

⁵⁰ Recientemente, el Contralor General de Nicaragua emitió un Comunicado en el que señala que la deuda es ilegal.

⁵¹ Banco Central de Nicaragua, marzo del 2005.

⁵² Fuente: Una historia del BID publicada en la web 'A helping hand' ('brindar una ayuda').

Referencias

Brown, Gordon (2005) 'Speech by Rt Hon Gordon Brown MP, Chancellor of the Exchequer, at the annual lecture to UNICEF' (*Discurso de Rt Hon Gordon Brown MP, Canciller del Tesoro Público, en la conferencia anual en la UNICEF*), Londres: H. M. Treasury, 29 de junio del 2005.

Ministro de Finanzas del Canadá, 'Canada Proposes cien Per Cent Debt Relief for World's Poorest Countries' (*'Canadá propone el cien por ciento del alivio de la deuda para los países más pobres del mundo'*) (nota de prensa), Ottawa, 2 de febrero de 2005.

Banco Central de Nicaragua (2005) Tabla 4, Saldos de la Deuda Publica Externa Por Deudor Y Acreedor, Anexo al 'Informe de Deuda Publica de Nicaragua (Enero-Marzo 2005)', marzo de 2005.

Cohen, Phamtam, Rampulla y Vellutini (2004) 'Beyond the HIPC Initiative' (*Más allá de la iniciativa HIPC*), Consultoría sobre desarrollo de la inversión, Francia, marzo de 2004.

DFID (2004) 'UK to provide deeper debt relief' (*'Reino Unido para brindar un alivio de la deuda más profundo'*) (nota de prensa), Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, 26 de setiembre de 2004.

EURODAD (2005) 'Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal' (*Detalles perversos: implicaciones del tratamiento de la deuda por parte del G7*), Bruselas, 14 de junio de 2005.

Flood, Gerry, 'G8 Finance Ministers' Agreement on HIPC Debt Cancellation' (*'Acuerdo de los Ministros de Finanzas del G8 sobre la condonación de la deuda de la HIPC'*), Washington, DC: Oficina de Justicia y Paz Internacional de la Conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos, junio de 2005.

Fontana, A. (2005) "In Limbo": Current Status of Some HIPC Decision Point Countries' (*"En el limbo": Situación actual de algunos países de la HIPC que han alcanzado el punto de decisión'*), Bruselas: EURODAD, julio de 2005.

FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras) (2005) comunicación personal.

G8 (1999) Communiqué of the G8 Finance Ministers' (*Comunicado de los Ministros de Finanza del G8*), Colonia, 20 de junio de 1999.

G8 (2005) 'G8 Finance Ministers' Conclusions on Development' (*Conclusiones sobre el Desarrollo de los Ministros de Finanzas del G8*), Londres, 10 y 11 de junio de 2005.

FMI (2005) 'Statement by the IMF Managing Director Following Executive Board Discussion on the G-8 Proposal for Further Debt Relief' (*'Declaración del Director General del FMI después del debate del Comité Ejecutivo sobre la Propuesta del G8 de otorgar alivio adicional de la deuda'*), Washington DC: 3 de agosto de 2005.

FMI (2005) 'Further Debt Relief for Low-Income Countries – Key Issues and Preliminary Considerations' (*'Alivio adicional de la deuda para los países con bajos ingresos – Temas claves y consideraciones preliminares'*), Departamento de Política y Departamento de Revisión, Washington, DC, 10 de marzo de 2005.

FMI/Banco Mundial (2005) Informe global de monitoreo, Washington DC.

Campaña Deuda Externa del Jubileo, ActionAid UK, y Christian Aid,(2005) 'In the Balance: Why Debts Must be Cancelled Now to Meet the Millennium Development Goals' (*'En la balanza: ¿Por qué las deudas se deben condonar ahora para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio'*), Junto con el resumen del documento de la ONG.

Kar, Debayani y Neil Watkins (2005) 'The G-8 Debt Deal: First Step On a Long Journey' (*'El Tratamiento de la deuda por parte del G8: El primer paso de una larga jornada'*) en *Foreign Policy in Focus*, 21 de junio de 2005.

Lamb, Geoffrey (2005) Presentación ante el Comité Ejecutivo (documento interno del Banco Mundial), Washington DC: Banco Mundial, julio de 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2005) 'Van Ardenne and Zalm want more debt relief for poorest countries' (*'Van Ardenne y Zalm desean mayor alivio de la deuda para los países pobres'*) (nota de prensa), La Haya, 11 de abril de 2005.

Pettifor, Anne, 'The world will never be the same again...' (*'El mundo nunca más será el mismo ...'*), Coalición Jubileo 2000, Reino Unido.

Plataforma de Acción contra la Pobreza (PACP) (2005) 'Bolivia: unconditional debt relief' (*Bolivia: alivio de la deuda sin condiciones*).

Sachs, Jeffrey D. (2005) 'Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals' (*'Invirtiendo en el desarrollo: un*

plan práctico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio), Informe del Proyecto del Milenio de la ONU, Nueva York.

Naciones Unidas (2005) 'In Larger Freedom' ('*En una liberación mayor*'), Informe del Secretario de la ONU, Nueva York.

Banco Mundial (2005) 'Interim Strategy Note for the Republic of Nicaragua' ('*Nota de Estrategia Intermedia para la República de Nicaragua*') del AIF y el CFI, 6 de julio de 2005.

© Oxfam International Setiembre de 2005

Este documento ha sido escrito por Jonathan Hepburn. Oxfam agradece el apoyo de Max Lawson, Carlos Galian, Violeta Delgado, Adolfo José Acevedo Vogl, Arabella Fraser, Bernice Romero, Caroline Bastable, Asier Malax, Marta Arias Robles, Marianne Lindner, Emily Alpert, Mohga Kamal Smith, Shalimar Vitan y Caroline Pearce en la elaboración de este documento, el mismo que forma parte de una serie de documentos escritos para informar sobre el debate público referido a temas de desarrollo y políticas humanitarias.

Se podrá hacer uso del documento, sin pagar cargo alguno, exclusivamente con fines de defensa, campaña, educación e investigación, con la condición de que en el documento se mencionen los datos completos de la fuente. Para fines de evaluación de impacto, todo uso deberá registrarse con el titular de los derechos de propiedad intelectual. Para copiar el documento con otros fines, o volver a utilizarlo en otra publicación, o para su traducción o adaptación se deberá solicitar autorización y es posible que se tenga que efectuar el pago de los derechos correspondientes. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para obtener mayor información sobre los temas abordados en este documento envíe un correo electrónico a:

advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam International es una confederación conformada por doce organizaciones que trabajan de manera conjunta en más de 100 países con la finalidad de encontrar soluciones permanentes a la situación de pobreza e injusticia: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam Solidarité (Bélgica), Oxfam Canada, Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Ireland, Novib Oxfam Netherlands, Oxfam New Zealand y Oxfam Quebec. Para obtener más información llame o escriba a cualquiera de las agencias, o visite la página web www.oxfam.org.

Oficinas de apoyo de Oxfam International:

Washington: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, EE.UU

Tel: +1.202.496.1170. Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Bruselas, Bélgica

Tel: +322.502.0391. Correo electrónico: luis.morago@oxfaminternational.org

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza

Tel: +41.22.321.2371. Correo electrónico: celine.charveriat@oxfaminternational.org

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, EE.UU.

Tel: +1.212.687.2091. Correo electrónico: nicola.reindorp@oxfaminternational.org

Tokio: Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japón

Tel/Fax: +81.3.3834.1556. Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

<p>Oxfam America 26 West St. Boston, MA 02111-1206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St. Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@caa.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Spain) Roger de Llúria 15 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Solidarité (Belgium) Rue des Quatre Vents 60 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Ireland <u>Dublin Office</u>, 9 Burgh Quay, Dublin 2 Ireland, Tel: +353.1.672.7662 <u>Belfast Office</u>, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK, Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400 Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Novib Oxfam Netherlands Mauritskade 9, Postbus 30919 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@novib.nl www.novib.nl</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1032 New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Great Britain Oxfam House, John Smith Drive Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44.(0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200 Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>

Published by Oxfam International September 2005

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-240-4