



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC2005-0023
21 de septiembre de 2005

NOTA SOBRE LA PROPUESTA DEL G-8 RELATIVA AL ALIVIO DE LA DEUDA

DETERMINACIÓN DE LOS COSTOS, CUESTIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN Y OPCIONES DE FINANCIAMIENTO

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 25 de septiembre de 2005, una “Nota sobre la propuesta del G-8 relativa al alivio de la deuda: determinación de los costos, cuestiones sobre la implementación y opciones de financiamiento”.

* * *

REUNIÓN DEL COMITÉ PARA EL DESARROLLO – 25 DE SEPTIEMBRE DE 2005

Nota sobre la propuesta del G-8 relativa al alivio de la deuda

Determinación de los costos, cuestiones sobre la implementación y opciones de financiamiento

I. INTRODUCCIÓN

1. **Los países miembros del Grupo de los Ocho (G-8) han propuesto incrementar el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) que hayan llegado al punto de culminación, manteniendo al mismo tiempo la capacidad financiera de las instituciones financieras internacionales (IFI)**¹. La propuesta del G-8 tiene dos objetivos: cancelar la deuda de los PPME para ayudarles a lograr sus objetivos de desarrollo del milenio (ODM), salvaguardando al mismo tiempo la capacidad financiera a largo plazo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), y promover la óptima utilización de los recursos adicionales para el desarrollo que proporcionen los donantes, asignándolos a países de ingreso bajo sobre la base de su desempeño en materia de políticas. En la presente nota se resume el documento que examinaron los Directores Ejecutivos del Banco el 8 de septiembre de 2005², y se presenta información sobre las opiniones de los Suplentes de la AIF, que se reunieron en París el 11 de septiembre de 2005.

II. PRINCIPALES ELEMENTOS Y VENTAJAS DE LA PROPUESTA DEL G-8

2. **La propuesta del G-8 contempla la cancelación del 100% de la deuda con la AIF, el FAfD y el FMI de los PPME que hayan alcanzado o alcancen el punto de culminación.** Los 18 PPME que ya han alcanzado el punto de culminación podrían acogerse inmediatamente a este alivio; los otros 10 PPME que reciben alivio provisional y los 10 que no han alcanzado el punto de decisión podrían beneficiarse una vez que lleguen al punto de culminación, al igual que los países que pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME en virtud de la prórroga de la cláusula de caducidad. Los flujos anuales brutos de asistencia de la AIF y el FAfD a un país determinado se reducirían en el mismo monto del alivio otorgado durante ese año. Los recursos adicionales aportados por los donantes a la AIF y el FAfD (para compensar el servicio de la deuda que dejen de recibir del país correspondiente) se reasignarían a un grupo más amplio de países receptores de recursos de la AIF y el FAfD que el contemplado para el alivio de la deuda, utilizando los mecanismos de asignación de recursos basada en el desempeño que aplican estas dos instituciones. Los donantes harían aportaciones adicionales a la AIF y al FAfD para compensar “dólar por dólar” los reembolsos de principal e intereses que estas instituciones dejarían de percibir durante un período de 40 años. Más específicamente, los donantes pondrían a disposición recursos adicionales para cubrir la totalidad de los costos de esta decisión durante períodos abarcados por AIF14 (US\$1.000 millones para los ejercicios de 2007 y 2008) y la

¹ El acuerdo inicial sobre esta propuesta lo establecieron los Ministros de Hacienda del G-8 en su reunión de Londres del 10 y 11 de junio de 2005, y fue reafirmado por los Jefes de Estado del G-8 en la Cumbre de Gleneagles el 8 de julio de 2005. La propuesta se presenta en el comunicado de los Ministros de Hacienda del G-8 titulado “Conclusions on Development”, emitido el 11 de junio de 2005.

² *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues and Financing Options*, SecM2005-0466, 6 de septiembre de 2005.

FAfD10³. De ahí en adelante, los donantes se comprometerían a cubrir la totalidad de los costos durante todo el período de los préstamos cancelados, realizando aportaciones adicionales a las reposiciones de recursos periódicas de la AIF y el FAfD. En la propuesta se contemplan aportaciones equivalentes de donantes que no pertenecen al G-8, sobre la base de la participación convenida en la carga⁴. A continuación se analizan los elementos de la propuesta inicial.

3. **Ventajas potenciales de la propuesta del G-8:** En primer lugar, facilitaría la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo al reducir la relación de endeudamiento de los PPME. En promedio, la relación deuda-exportaciones en valor neto actualizado (VNA) de los 18 países que han llegado al punto de culminación se reduciría del 140% (después del alivio en el marco de la Iniciativa para los PPME) a un 52% tras la implementación de la propuesta del G-8. En segundo lugar, las aportaciones adicionales de los donantes para reemplazar los reflujos de los créditos cancelados constituirían un beneficio oportuno en la forma de recursos que se podrían utilizar para alcanzar los ODM. Se evitarían los problemas relativos al riesgo moral y a la equidad asociados con anteriores operaciones de alivio de la deuda, ya que los “flujos brutos de asistencia” de la AIF hacia los países que pueden acogerse a ella se reducirían en el mismo monto del alivio de la deuda. La reasignación de las aportaciones “de reemplazo” hechas por los donantes utilizando el sistema de la AIF de asignación de recursos basada en el desempeño ayudaría a estrechar el vínculo entre las transferencias de recursos y el desempeño de los países. Para que se materializaran estas ventajas potenciales del alivio de la deuda se requeriría financiamiento adicional de los donantes, así como la adopción en los países receptores de dicho alivio de normas adecuadas de buen gobierno y gestión del gasto público, y una política prudente de endeudamiento con posterioridad a la cancelación de la deuda.

III. COSTOS Y REPERCUSIONES PARA LA AIF

4. **El costo básico estimado para la AIF del alivio de la deuda en el marco de la propuesta del G-8 es de US\$42.500 millones a lo largo de 40 años.** Los US\$42.500 millones representan el servicio de la deuda acumulado que la AIF dejará de percibir de los 38 PPME, calculado a partir de la deuda pendiente y desembolsada al 31 de diciembre de 2004 (la fecha límite) y considerando que la fecha de entrada en vigor de la propuesta sería el 1 de julio de 2006⁵. Estos costos aumentarían a un total de US\$56.500 millones si otros ocho países que pueden recibir financiamiento de la AIF reúnen las condiciones para acogerse a la Iniciativa para los PPME a fines de 2006 en virtud de la cláusula de caducidad⁶. Si el alivio de la deuda se limita a los créditos desembolsados, estos costos disminuyen

³ El caso del FMI es diferente. En la propuesta se recomienda utilizar diferentes recursos internos del FMI para financiar el alivio de la deuda de 35 PPME, con excepción de los países con atrasos prolongados y de los que pudieran recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME en virtud de la prórroga de la cláusula de caducidad (hasta el 31 de diciembre de 2006).

⁴ En el comunicado de los Ministros de Hacienda del G-8 se señala en la nota al pie 2 que los donantes harían aportaciones adicionales sobre la base de su participación en la carga en la AIF13 y la FAfD10.

⁵ Los reflujos de los créditos de la AIF denominados en DEG que se dejarán de percibir se calculan al tipo de cambio vigente a fines de 2004 (US\$1 = DEG 1,54899). Los donantes tendrían que seleccionar el tipo de cambio que se deberá aplicar para convertir los costos en DEG a sus respectivas monedas nacionales.

⁶ En septiembre de 2004, los Directorios Ejecutivos del FMI y la AIF prorrogaron la cláusula de caducidad de la Iniciativa para los PPME hasta fines de 2006. El personal del Fondo y el Banco ha comenzado a evaluar la información sobre los países que podrían acogerse a la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME sobre la base de los indicadores de la carga de la deuda estimada a fines de diciembre de 2004. Entre esos países se incluirían Eritrea, Haití, República Kirguisa y Nepal. En el caso de otros países, la limitada disponibilidad de datos crea nuevas incertidumbres

considerablemente (Cuadro 1). Los reflujos que se dejarían de recibir serían inicialmente de US\$1.000 millones durante el período que abarca la AIF14 (ejercicios de 2007 y 2008) y aumentarían a US\$6.100 millones llegada la AIF20 (ejercicios de 2024-26). Durante los primeros 10 años (ejercicios de 2007-16), los costos del alivio de la deuda para la AIF en el marco de la propuesta del G-8 llegarían a US\$8.900 millones⁷.

5. **Si no se cuenta con los recursos para su financiamiento, los costos de la propuesta del G-8 pueden llegar a cambiar considerablemente el balance general de la AIF, reduciendo el monto total de sus activos.** El alivio de la deuda en el marco de la propuesta del G-8 podría significar la cancelación de aproximadamente el 27% de los activos de la AIF a fines de junio de 2005. Esta proporción aumentaría al 36% si otros países pudieran acogerse a la Iniciativa para los PPME en virtud de la cláusula de caducidad. Si a ello se suman los costos en el marco de la actual Iniciativa para los PPME, la AIF podría cancelar hasta el 46% de sus activos⁸.

6. **La adicionalidad de recursos permitirá a la AIF aumentar los flujos totales de asistencia en el período que abarca la AIF14 hacia la mayoría de los 18 PPME que hayan alcanzado el punto de culminación.** Sin embargo, incluso con la adicionalidad de recursos, los nuevos compromisos de la AIF hacia los países que tendrían más posibilidades de acogerse a la Iniciativa para los PPME disminuirían a lo largo del período de la AIF14, ya que el monto del servicio de la deuda condonado se descontaría de los nuevos compromisos. El resultado final en términos de nuevos compromisos dependería de la decisión sobre qué grupo de países se beneficiaría de la reasignación de los recursos “de reemplazo” aportados por los donantes, por ejemplo: todos los países que pueden recibir financiamiento de la AIF; países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, o cualquier otra categoría de países.

7. **Con respecto a los costos y a las repercusiones para la AIF, en términos generales los Suplentes subrayaron la necesidad de considerar detenidamente la estructura de costos de la AIF.** Se identificaron tres factores que inciden en los costos y que revisten especial interés, respecto de los cuales los Suplentes expresaron distintas opiniones: la elección de la fecha límite; la inclusión automática o no en el plan del G-8 de los países que podrían acogerse a la Iniciativa para los PPME en virtud de la cláusula de caducidad, y, sobre todo, la aplicación de la propuesta únicamente a los créditos desembolsados en su totalidad o a toda deuda pendiente y desembolsada.

sobre si reunirían los criterios sobre endeudamiento de la Iniciativa para los PPME, ya que su relación de endeudamiento se sitúa en una "zona gris" delimitada por un margen de 10% en torno a los umbrales aplicables de la Iniciativa. Los países no incluidos previamente entre los PPME que no han alcanzado el punto de decisión son Bangladesh, Bután, Sri Lanka y Tonga.

⁷ Esta cifra comprende US\$5.900 millones en reflujos de principal y cargos comprometidos por adelantado para desembolsos correspondientes a anteriores reposiciones de los recursos de la AIF, en consonancia con el mecanismo de compromisos anticipados que se ha venido aplicando desde el ejercicio de 1989.

⁸ En los estados financieros al 30 de junio de 2005, los activos de la AIF llegaban a US\$130.400 millones. En esta cifra no se incluye la asignación de US\$11.7000 millones de la actual Iniciativa para los PPME, que representa el alivio de la deuda que aún no se ha proporcionado. Tampoco se incluyen US\$2.400 millones correspondientes a alivio de principal ya otorgado por la AIF. La suma de estas dos asignaciones da un total de activos, antes del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, de US\$144.500 millones. Esta es la cifra del total de activos de la AIF con respecto a la cual se está evaluando el efecto combinado de la propuesta del G-8 y la Iniciativa para los PPME.

Cuadro 1: Propuesta del G-8 – Estimaciones de los costos para la AIF según distintos escenarios

(fecha límite: 31 de diciembre de 2004; fecha de entrada en vigor: 1 de julio de 2006; equivalentes en millones de US\$ a los tipos de cambio vigentes al final de 2004)

Cobertura de créditos	38 PPME	38 PPME, más los países acogidos a la cláusula de caducidad
Deuda desembolsada y pendiente	42.500	56.500
Créditos totalmente desembolsados	32.400	44.400

Fuente: Estimaciones del personal de la AIF.

IV. CONSIDERACIONES FINANCIERAS

8. **En la propuesta del G-8 se compromete claramente a los donantes a aportar recursos adicionales para compensar totalmente a la AIF por los reflujos que ésta dejará de percibir como consecuencia de la cancelación de la deuda.** Los compromisos propuestos serían adicionales a los compromisos de los donantes ya existentes en el marco de la Iniciativa para los PPME y a la carga que supone el cambio reciente con respecto a las donaciones de la AIF. El efecto combinado incrementaría la dependencia de la AIF de financiamiento futuro procedente de donantes.

9. **En el comunicado del G-8 no se definen explícitamente los mecanismos de financiamiento a largo plazo.** Los donantes convinieron en suministrar financiamiento inicial para el período que abarca la AIF14 (ejercicios de 2006-08). La implementación de la propuesta se iniciaría en el ejercicio de 2007, por lo que el monto de los compromisos de financiamiento firme sería de US\$1.000 millones para los ejercicios de 2007 y 2008. Posteriormente, el financiamiento de los donantes se pondría a disposición de la AIF a medida que ésta fuera dejando de percibir los reflujos de los créditos. Al mismo tiempo, la cancelación integral e inmediata de la deuda pendiente del grupo de 38 PPME reduciría los montos por cobrar de la AIF en US\$42.500 millones a medida que los países llegaran al punto de culminación. Por lo tanto, la modalidad de financiamiento debe incluir la seguridad de éste en el largo plazo y un valor de referencia con respecto al cual se pueda determinar la adicionalidad de dicho financiamiento. El valor real de las aportaciones de los donantes a la AIF14 parecería ser un valor de referencia apropiado⁹.

10. **Durante las deliberaciones de los Suplentes de la AIF, muchos participantes resaltaron la importancia de la contribución a largo plazo de la AIF al financiamiento de los países pobres y el lugar que ésta ocupa en la arquitectura internacional del desarrollo.** Los Suplentes hicieron hincapié en que la factibilidad de la propuesta del G-8 dependerá sobre todo de la seguridad de contar con financiamiento claramente adicional. Consideraron que las opciones de financiamiento presentadas por la administración constituían un buen punto de partida¹⁰, y se expresaron diversas opiniones sobre

⁹ Mantener el valor real en DEG de las aportaciones de los donantes a la AIF14 sería comparable al aumento de 2% anual en términos reales de las aportaciones de los donantes durante los últimos 20 años, desde la AIF8 hasta la AIF14.

¹⁰ En su documento del 8 de septiembre de 2005, la administración presenta tres opciones esquemáticas: i) compromisos de financiamiento inicial para cubrir la totalidad de las cancelaciones de deuda durante el período de la AIF14; ii) compromisos de financiamiento de los donantes y anulaciones de deuda durante el período de 12 años correspondiente

la utilidad práctica de un valor de referencia para determinar la adicionalidad del financiamiento de los donantes a título de alivio de la deuda. En general, sin embargo, los participantes hicieron hincapié en que era necesario hacer más para precisar los compromisos de financiamiento. Los Suplentes de la AIF pidieron a los países miembros del G-8 que presentaran compromisos más firmes y más específicos, compatibles con sus procedimientos presupuestarios y parlamentarios, para dar mayores seguridades a la AIF sobre la disponibilidad de recursos en el largo plazo.

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

11. **Si se llevara a la práctica la propuesta del G-8, la AIF tendría que cancelar el 100% de la deuda de los países admisibles.** En el Convenio Constitutivo de la AIF se autoriza a la Asociación a flexibilizar o modificar de alguna otra manera las condiciones de financiamiento. En 2000, los Directores Ejecutivos decidieron que se requería la interpretación del Convenio para permitir una cancelación *parcial* de la deuda. En consecuencia, para una cancelación total de la deuda se requeriría una nueva interpretación del Convenio. Los Directores Ejecutivos de la AIF evaluarían factores tales como el impacto de la propuesta en la posición financiera de la AIF en comparación con su posición actual, en los derechos de los países miembros de la AIF, y en el marco institucional de la Asociación. Además, si los Directores Ejecutivos recomendaran una revisión del marco de la AIF14 para abordar la cuestión de la asignación de los derechos de voto correspondiente a las aportaciones adicionales, o si se hicieran modificaciones al mecanismo de asignación de recursos o donaciones, las decisiones de la Junta de Gobernadores de la AIF se deberían adoptar por una mayoría de dos tercios del total de derechos de voto.

VI. ASEGURAR LAS VENTAJAS DEL ALIVIO DE LA DEUDA

12. **Para que los países receptores puedan aprovechar las ventajas del alivio de la deuda, éstos deben aplicar normas adecuadas de gestión de gobierno y gestión del gasto público.** La propuesta del G-8 establece el compromiso de asegurar que los países que hayan alcanzado el punto de culminación sigan cumpliendo las normas de gestión de gobierno y gestión del gasto público. Para ello, se podría exigir un procedimiento de dos etapas. En primer lugar, los países tendrían que seguir reuniendo los criterios principales de la Iniciativa para los PPME que les permitieron alcanzar el punto de culminación¹¹. En segundo lugar, el Banco evaluaría los aspectos relativos a la gestión de gobierno considerados en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales, a fin de determinar si el país ha seguido manteniendo un desempeño satisfactorio en cuanto a la gestión de gobierno, la gestión del gasto público y otros factores conexos después de haber llegado al punto de culminación¹². Esta evaluación, preparada en coordinación con el FMI y el FAfD para los 18 países que hayan alcanzado el

a cuatro reposiciones de los recursos de la AIF (AIF14 a AIF17), y iii) financiamiento progresivo paralelamente a las cancelaciones de deuda durante un período de 40 años. Los donantes harían sus compromisos de financiamiento a la AIF mediante instrumentos de compromiso, de conformidad con los procedimientos de aportación establecidos para las reposiciones habituales de los recursos de la AIF.

¹¹ Los países deben obtener resultados satisfactorios en el marco: i) de su DELP, y ii) del programa del Fondo, si es del caso. Si un país no tiene un programa con el Fondo, es necesario que haya recibido de éste una evaluación satisfactoria de los resultados de sus políticas macroeconómicas recientes.

¹² Cinco de los 16 indicadores que se utilizan en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales constituyen una categoría relacionada con la gestión del sector público. Esta categoría incluye: derechos de propiedad y gestión de gobierno basada en normas; calidad de la gestión presupuestaria y financiera; eficiencia de la movilización de recursos; calidad de la administración pública, y transparencia, responsabilidad y corrupción en el sector público.

punto de culminación, podría ser presentada por personal del Banco a los Directores Ejecutivos, quienes tomarían una decisión sobre qué países recibirían alivio de la deuda. En las deliberaciones de los Suplentes de la AIF, los participantes estuvieron de acuerdo con el énfasis que se pone en la propuesta del G-8 en el sentido de que los países que pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME deben mantener un sólido desempeño y una buena gestión de gobierno, y que la asignación de los recursos adicionales que aporten los donantes se realice conforme al mecanismo de la AIF de asignación de recursos basada en el desempeño. La mayoría de los participantes consideró que la condicionalidad asociada a la Iniciativa para los PPME era adecuada, aunque algunos señalaron que habrá que volver a estudiar este asunto dependiendo de si la cancelación de la deuda se producirá inicialmente o, como prefieren algunos participantes, a medida que se reciba el financiamiento.

13. **La materialización de los beneficios del alivio de la deuda dependerá en gran medida del monto y las condiciones de los empréstitos ulteriores que tomen los países beneficiarios.** El actual marco conjunto del Banco y el Fondo para la sostenibilidad de la deuda, junto con un seguimiento del comportamiento de los beneficiarios insolidarios (*free-riders*), ayuda a afrontar las preocupaciones relacionadas con un posible endeudamiento insostenible de los países con posterioridad a la cancelación de la deuda. En las deliberaciones de los Suplentes de la AIF se subrayó la necesidad de adoptar medidas para evitar que se vuelvan a acumular deudas sostenibles, particularmente en condiciones no concesionarias, y de realizar estudios complementarios sobre los beneficiarios insolidarios y sobre el posible aumento de la deuda multilateral en el futuro. Se estimó que el examen de mediados del período de la AIF14 constituía una buena oportunidad para determinar si es posible mejorar el marco conjunto del Banco y el Fondo para sostenibilidad de la deuda a fin de evitar la acumulación de deuda más allá de niveles sostenibles.

VI. CONCLUSIÓN Y TEMAS PARA DEBATE

14. **La propuesta del G8 sobre el alivio de la deuda ofrece grandes ventajas para los países pobres y la posibilidad de lograr un aumento sustancial de los recursos para alcanzar los ODM.** Al mismo tiempo, plantea complejos problemas de diseño, y podría tener graves repercusiones en el financiamiento de la AIF y su contribución al desarrollo en el largo plazo. Por estas razones, en las deliberaciones del Directorio y de los Suplentes de la AIF se ha hecho especial hincapié en la interdependencia de los distintos elementos de esta propuesta que forma un todo, respecto del cual se podría llegar a un acuerdo. Si bien en las deliberaciones que se han sostenido hasta ahora se han aclarado numerosos elementos específicos de la propuesta, será necesario seguir elaborando algunos aspectos y formar un consenso para poder tomar decisiones cruciales sobre este conjunto de medidas. En vista de las numerosas expectativas y de la importancia de este tema, habrá que darle primera prioridad en los próximos días.

15. **Los ministros podrían querer examinar las siguientes cuestiones:**

- ¿Están de acuerdo los ministros con el objetivo primordial de la propuesta, es decir, la cancelación de la deuda multilateral de los PPME dentro de un marco que refuerce el desempeño y asegure el apoyo financiero a la AIF y al FAfD?
- ¿La cancelación de la deuda se debería limitar a los actuales 38 PPME o se debería extender a los países que podrían acogerse a la Iniciativa para los PPME en el futuro en virtud de la cláusula de caducidad?

- ¿La cancelación de la deuda debería cubrir únicamente los créditos desembolsados en su totalidad o debería incluir también la parte desembolsada de los proyectos que aún se encuentren en ejecución en la fecha límite?
- ¿Que medidas están dispuestos a respaldar los ministros para asegurar el refuerzo del apoyo financiero previsto en la propuesta del G-8 a fin de garantizar la contribución de la AIF al desarrollo y su capacidad financiera en el largo plazo, y para establecer un valor de referencia a partir del cual se pueda determinar la adicionalidad del financiamiento de los donantes?