

La condonación del deute extern

La condonación de la deuda externa, una iniciativa para erradicar la pobreza

Montserrat Millet / Professora de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de Barcelona

Uno de los grandes temas que tiene planteados la comunidad internacional es el de la pobreza que afecta a una gran parte de la población mundial, principalmente en el continente africano. Naciones Unidas ha estimado que hay más de 600 millones de personas en el planeta que viven con menos de un dólar al día, y doblan ese número los que sobreviven con sólo dos dólares diarios.

Entre las diversas iniciativas que se han propuesto e instrumentado para abordar el problema de la pobreza, encontramos la demanda de la condonación de la deuda externa acumulada por los países más pobres a lo largo de varios decenios de ayuda y cooperación bilateral y multilateral al desarrollo económico. La condonación de la deuda externa es solicitada desde diversas instancias. Tanto la sociedad civil, representada por organizaciones no gubernamentales y grupos o movimientos denominados antiglobalización, como desde instancias religiosas,¹ se solicita, insistentemente, la abolición de la deuda externa como un medio para ayudar a estos países a salir de la pobreza. Este artículo analiza qué está haciendo la comunidad internacional para resolver el problema de la deuda externa de los países más pobres.

Los problemas para atender los pagos de la deuda externa² por parte de los países en desarrollo no son recientes. Sin remontarnos demasiado atrás, en la década de los años ochenta, en el siglo pasado, se produjo una crisis de impagos de la deuda externa que afectó a un gran número de países en desarrollo y por un volumen hasta entonces sin precedentes: 45 países en desarrollo declararon su incapacidad para atender a los pagos de su deuda externa, y las cantidades renegociadas tanto de deuda bancaria como oficial alcanzaron los 172.501 millones de dólares³ durante el período 1982/85, años donde se manifestó con mayor virulencia el problema (Millet, 1989). La comunidad internacional, liderada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, también, por el Banco Mundial, elaboró varias estrategias para hacer frente a este grave problema que solamente encontró una solución definitiva en 1989 con el Plan Brady,⁴ que contemplaba, como parte de la solución, la condonación de una parte de la deuda externa.

Sin embargo, no todos los países en desarrollo endeudados y con dificultades para atender a los pagos tenían la misma problemática. La mayoría de países en desarrollo se había endeudado con la banca internacional y tuvieron que renegociar con ésta para lograr una solución al conflicto. Pero algunos de ellos, los de renta más baja, tenían problemas distintos ya que su deuda era, básicamente, de carácter oficial; sus acreedores eran los gobiernos, principalmente, de los países desarrollados, y los

organismos financieros internacionales. Su acumulación de deuda externa provenía histórica y mayoritariamente de la ayuda oficial al desarrollo, concedida por los países desarrollados de manera sistemática desde la década de los años sesenta; de los créditos para fomentar el desarrollo económico de los diferentes organismos financieros internacionales creados después de la II Guerra Mundial; y de los préstamos comerciales oficiales para apoyar y promocionar las exportaciones de los países desarrollados. La deuda privada era muy limitada, salvo en algunos países. Al tratarse de deudas con gobiernos, éstas se negociaban en un ámbito diferente, concretamente en el denominado Club de París.⁵

Para afrontar los problemas de pagos de estos países durante los años ochenta, el grupo de los siete países más ricos del planeta (G7) acordaron en 1988 ayudar a los países en desarrollo más pobres condonando parte de su deuda externa. Para ello instaron al Club de París a aplicarlo y condonar parte de dicha deuda. Surgieron así varias iniciativas que se han ido modificando con el tiempo y que llevan el nombre de la ciudad que acogió la cumbre del G7 donde tuvo lugar el acuerdo político correspondiente. Estas iniciativas han sido:

1. Condiciones de Toronto (1988): se instó a los países donantes a condonar un tercio de la deuda externa a través de diversos mecanismos.⁶
2. Condiciones de Londres (1991): la condonación de la deuda se amplió hasta el 50%.
3. Condiciones de Nápoles (1995): la condonación de la deuda se amplió hasta el 67%.
4. Condiciones de Lyon (1996): la condonación de la deuda se amplió hasta el 80%.
5. Condiciones de Colonia (1999): La condonación de la deuda se amplió hasta el 90%.

Para beneficiarse de estas condiciones, el país debía siempre negociar un programa de ajuste económico con el FMI que garantizase a los países acreedores que se estaban aplicando programas económicos que permitieran restablecer las bases de un crecimiento económico sólido.

A pesar de estas iniciativas, sus sucesivas modificaciones y el progresivo aumento del porcentaje de condonación de la deuda en cada una de ellas eran un claro indicativo de que el problema de la deuda externa persistía y no estaba resuelto. Por ello, en 1996 surgió una nueva propuesta, esta vez liderada por el FMI y el Banco Mundial, cuyo objetivo fundamental era y es ayudar a estos países a lograr superar la incapacidad para resolver el problema del endeudamiento. El objetivo final es lograr un nivel sostenible de deuda externa y de esta forma fortalecer su capacidad de crecimiento económico y la reducción de sus niveles de pobreza. La Iniciativa recibió el nombre de HIPIC (Highly Indebted Poor Income Countries), que establece claramente los países que pueden beneficiarse de ella: los países pobres fuertemente endeudados.

En 1999 se modificaron los parámetros establecidos en la propuesta inicial y, de este modo, poder ampliar el número de países que pudieran acogerse a ella y lograr mayores reducciones de deuda externa para que ésta se situara en niveles sostenibles a medio y largo plazo. También se flexibilizaron los plazos para cumplir con los requisitos exigidos.

¿En qué consiste exactamente la Iniciativa?

Los países que pueden acogerse a ella deben tener la doble condición de ser países de bajo ingreso, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial,⁷ y de que su endeudamiento sea insostenible después de aplicar los mecanismos tradicionales de reducción de deuda.⁸ Además, deben acreditar una trayectoria adecuada en la implantación de políticas económicas encaminadas a reducir la pobreza y a establecer las bases para lograr un crecimiento económico sostenible. Los países de bajos ingresos según la clasificación que elabora el Banco Mundial son 77, de los cuales 42 están severamente endeudados. Los 42 países que pueden beneficiarse de esta Iniciativa se detallan en el Cuadro 1, si bien no todos están preparados para participar en ella como luego comentaremos.

La deuda externa a condonar afectará a todos los acreedores oficiales, sean bilaterales o multilaterales, y a los acreedores privados, aunque éstos últimos representan una fracción pequeña del endeudamiento externo de los países pobres. El monto de la reducción o condonación será aquel que permita que el nivel de deuda externa resultante después de aplicar la Iniciativa sea sostenible y los recursos liberados puedan destinarse a luchar contra la pobreza y potenciar el crecimiento económico. La novedad sobre planteamientos anteriores es doble. Por un lado, trata de forma integrada el problema de la reducción de la deuda externa con la participación de todos los acreedores y, por otro, incluye por primera vez la deuda de los organismos financieros internacionales.⁹

CUADRO 1
Países pobres fuertemente endeudados (HIPIC's)

Angola*	República Demo.	Guayana	Mozambique	Somalia*
Benin	Congo*	Honduras	Myanmar*	Sudán*
Bolivia	República del	Kenia	Nicaragua	Tanzania
Burkina Faso	congo*	Lao P.D.R.	Niger	Togo
Burundi*	Costa de Marfil	Liberia*	Ruanda*	Uganda
Camerún	Etiopía*	Madagascar	Santo Tomé y	Vietnam
República	Gambia	Malawi	Príncipe	Yemen
Centrafricana	Ghana	Mali	Senegal	Zambia
Chad	Guinea	Mauritania	Sierra Leona	
Comorós	Guinea-Bissau*			
26 HIPIC's que han alcanzado el punto de decisión^(a)		8 HIPIC's que no han alcanzado el punto de decisión	HIPIC's que no requerirán ayuda	

Benin Bolivia ¹ Burkina Faso Camerún Chad Etiopía Gambia Ghana Guinea Guinea-Bissau Guayana Honduras Madagascar Malawi	Mali Mauritania ¹ Mozambique ¹ Nicaragua Níger Ruanda Senegal Santo Tomé y Príncipe Sierra Leona Tanzania ¹ Uganda Zambia	Burundi República Centroafricana Comorós República Democrática del Congo Costa de Marfil	Lao P.D.R Myanmar Togo	Angola Kenia Vietnam Yemen
				HIPIC's no considerados en la Iniciativa República del Congo Liberia Somalia Sudán

* Países en conflicto.

(a) Países que ya participan en la Iniciativa tal como se explica en el texto.

¹ Países que ya han alcanzado el punto de culminación (datos julio 2002)

Fuente: Banco Mundial

En concreto, los parámetros y valores que determinan que un país pobre tiene un problema grave de deuda externa son actualmente los siguientes:

- Valor actual de la deuda externa / exportaciones \geq 150% (200-250% en la propuesta de 1996).
- Servicio de la deuda / exportaciones \geq 15-20% (20-25% en la propuesta de 1996).
- Para países con unas exportaciones superiores al 30% del PIB (economías muy abiertas, 40% en 1996) y cuyos ingresos fiscales / PIB sean del 15% (20% en 1996). Los indicadores de falta de capacidad de pago son:
 - Valor actual de la deuda externa/ingresos fiscales \geq 250% (280% en 1996).

Los nuevos parámetros son significativamente más ambiciosos para conseguir el objetivo de la sostenibilidad. En primer lugar, permiten incluir a más países en la Iniciativa, al exigir ratios inferiores para participar en ella. En segundo lugar, se aumenta la reducción de la deuda externa en una mayor proporción que antes, al cifrar la sostenibilidad del endeudamiento de los países en niveles mucho más conservadores.

La Iniciativa exige que los países elegibles deben haber realizado esfuerzos previos para resolver sus problemas económicos internos. Por ello, y previamente durante tres años, el país debe haber aplicado un plan de reformas económicas y de

políticas de reducción de pobreza apoyado por el FMI y el Banco Mundial. Si transcurrido este tiempo (punto de decisión), y una vez aplicados los mecanismos tradicionales de reducción de deuda (ver nota 8), persisten los problemas de sostenibilidad de la deuda conforme a los parámetros descritos, el país se habilita para participar en la Iniciativa.

Los países que han sido seleccionados en el punto de decisión inician una nueva etapa en la cual se les concede, interinamente, reducciones de su deuda externa por parte de los acreedores oficiales del Club de París y de algunos organismos multilaterales, siempre que pongan en marcha reformas estructurales previamente acordadas. La duración de esta nueva etapa es flexible (antes tres años) y si, durante la misma, los países cumplen con las condiciones exigidas llegan al denominado punto de culminación, momento a partir del cual se les aplicará toda la reducción de deuda necesaria para lograr su sostenibilidad. Llegados a este punto, y si el país acredita la implantación de las reformas necesarias, se tendrán también en cuenta los posibles factores externos adversos que puedan dificultar el logro de los objetivos de política económica, como por ejemplo caídas en los precios de los productos básicos o cambios importantes en la demanda y/o oferta de dichos productos.

En la reforma de 1999, también se reforzaron los mecanismos para garantizar que la reducción de los pagos por el servicio de la deuda derivarían en actuaciones concretas por parte de los países beneficiarios para reducir la pobreza, y que los colectivos más necesitados serían claros destinatarios de dichos recursos. En este sentido, se refuerza el vínculo entre condonación de deuda y reducción de pobreza. El mecanismo utilizado para tal fin es el denominado PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), o planes estratégicos, que deben elaborar los países beneficiarios en colaboración con la sociedad civil, los bancos de desarrollo regional, los principales donantes y con el asesoramiento del FMI y del Banco Mundial. En ellos deben quedar claramente establecidos: los objetivos de reducción de la pobreza, de desarrollo económico y los indicadores que se utilizarán para su seguimiento y evaluación. Estos documentos deberían estar concluidos en el punto de decisión, si bien al ser de nueva exigencia no serán requisito previo siempre que se demuestre que se está aplicando la estrategia de reducción de pobreza. Sí es un requisito necesario para que un país alcance el punto de culminación.

Análisis de los resultados de esta Iniciativa: resultados posibles

En el Cuadro 2 se detallan las estimaciones de la condonación total de la deuda externa para los 34 países que pueden beneficiarse de la Iniciativa (Cuadro 1). Si las estimaciones se cumplen, se podrá reducir la deuda externa en casi un 77% en términos nominales y en casi un 68% si se calcula en valores actuales.

CUADRO 2**Estimaciones de la condonación total de la deuda****Entre paréntesis la condonación por la Iniciativa HIPC (en millones de dólares)**

	Valor actual de la deuda(b)	Valor nominal de la deuda	Condonación del valor actual de la deuda	Condonación del valor nominal de la deuda	% s / Valor actual	% s / Valor nominal
26 países que han alcanzado el punto de decisión.	62.000	87.000	39.000(c) (25.000)	62.000 (40.000)	62,9	71,3
8 países que no han alcanzado el punto de decisión(a)	31.000	36.000	23.000(d) (11.000)	33.000 (20.000)	74,2	91,7
Total 34 países	93.000	124.000	63.000 (36.000)	95.000 (60.000)	67,7	76,6

(a) Incluye a: Burundi, República Centroafricana, Costa de Marfil, Comorós, República Democrática de Congo, República de Congo, Myanmar y Togo.

(b) Datos 1999 y 2000 dependiendo de los países.

(c) Los 14.000 millones de dólares restantes se cancelarán por alivio adicional de la deuda bilateral (5.000) y por la aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda (9.000).

(d) Para estos países los mecanismos tradicionales reducirán 9.000 millones de dólares y el alivio de la deuda bilateral adicional, 3.000 millones.

Fuente: FMI y Banco Mundial, HIPC Initiative, Status of Implementation, April, 2002.

El coste de la Iniciativa se reparte, aproximadamente, al 50% entre acreedores bilaterales (oficiales y privados) y acreedores multilaterales. El coste que representa para cada uno de ellos, si las previsiones se cumplen, se detalla en el Cuadro 3.

CUADRO 3**Coste potencial por acreedores y grupos de países de la Iniciativa HIPC****(en millones de dólares y valor actual de la deuda 2001)**

	Coste total 34 países	26 países con punto de decisión	11 países sin punto de decisión
Acreedores comerciales y bilaterales	18.800	12.200	6.600
Club de Paris	14.100	8.700	5.300
Otros bilaterales	3.200	2.900	300
Comerciales	1.500	600	900
Acreedores multilaterales	17.600	13.700	3.900
AIF	7.400	6.200	1.200
BIRF	800	300	500
FMI	2.700	2.100	600
BAD, BasD	3.000	1.800	1.200

BID	1.200	1.200	—
Otros	2.600	2.100	400
Total	36.400	25.900	10.500
% del coste total	100	71,2	28,8

Fuente: FMI y Banco Mundial, HIPC, Initiative, Status of Implementation. Abril, 2002.

El coste estimado para todos los acreedores es, pues, de 36.400 millones de dólares. Con este importe se cancelarán 63.000 millones de dólares de deuda calculada a valor actual y 124.000 millones de dólares en términos nominales. De todos los recursos que deben aportar los acreedores ya han sido comprometidos en un 70%; los acreedores multilaterales lo han hecho en un 80% del coste estimado y los bilaterales en un 65% (FMI, 2002).

Estas cifras estarán sujetas a revisión si, como ya hemos señalado anteriormente, el comportamiento adverso de factores exógenos impide que cuando el país alcance el punto de culminación y con la reducción de deuda estimada, éste no alcance los parámetros de sostenibilidad establecidos. Además, es fundamental que todos los acreedores oficiales prosigan con su apoyo financiero para garantizar que la Iniciativa sea viable. Las estimaciones efectuadas sobre los recursos financieros que deberían recibir los países, siempre en términos concesionales, son:

CUADRO 4
Flujos de Recursos Externos Oficiales 2000/2010
(en millones de dólares)

	Nuevo endeudamiento (promedio anual)	Donaciones oficiales (promedio anual)	Servicio de la deuda (promedio anual)	Flujos netos (promedio anual)
Total 23 países(a)	4.851,2	4.054,1	2.163,9	6.741,5
En % del PIB (media aritmética)	5,5	5,4	2,2	8,6
En % del PIB (media ponderada)	4,3	3,6	1,9	6,0

(a) Los cálculos disponibles corresponden sólo a 23 países que habían alcanzado el punto de decisión en septiembre 2001.

Fuente: FMI y Banco Mundial, HIPC, Status of Implementation. DC2001-0027. Septiembre 2001.

El impacto en los 26 países que han llegado al punto de decisión ha sido y se estima será el siguiente:

CUADRO 5**Servicio de la deuda externa y gasto social de los 26 países HIPIC
(cifras en miles de millones de dólares o en %)**

	1999	2000	2001	2002	2003
Servicio de la deuda pagado		3.086	3.109	2.369	
Servicio de la deuda debido después de la Iniciativa				2.274	2.233
Servicio de la deuda / exportaciones	15	14	11	10	9
Servicio de la deuda / ingresos fiscales(a)	21	22	16	14	13
Servicio de la deuda / PIB	3	3	3	3	2
Gasto social	5.330	5.930	6.898	7.637	8.178
Gasto social / ingresos fiscales(a)	37	43	47	53	59
Gasto social / PIB(a)	6	7	8	9	10

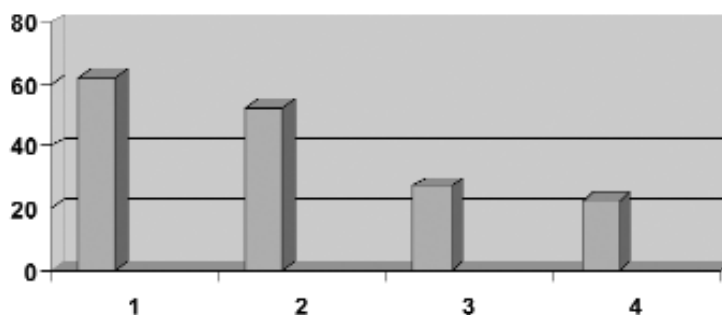
(a) Promedio ponderado

Fuente: FMI y Banco Mundial, HIPC Initiative, Status of Implementation. Abril 2002.

Se constata una mejora en los ratios de endeudamiento y en el gasto social relativos a las variables de comercio exterior y al PIB. Los niveles de deuda externa también mejoran sensiblemente en la aplicación completa de la Iniciativa, como demuestran los gráficos siguientes:

GRÁFICO 1

Valor actual deuda externa 26 países HIPIC

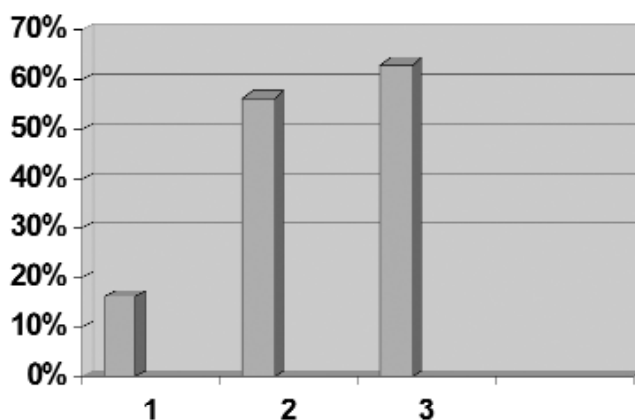


1. Antes del alivio tradicional de deuda.
2. Después del alivio tradicional de deuda.
3. Después del alivio HIPIC.
4. Después del alivio bilateral adicional.

Fuente: FMI, Banco Mundial

GRÁFICO 2

Reducción acumulada del valor actual de la deuda externa (26 países HIPIC)



1. Después del alivio tradicional de deuda.
2. Después del alivio HIPIC.
3. Después del alivio bilateral adicional.

Fuente: FMI, Banco Mundial.

Por lo tanto, y si las previsiones se cumplen, los 26 países verán reducida su deuda externa por este nuevo mecanismo en un 63% y, más importante que el mismo porcentaje en sí, deberán haber alcanzado un nivel de sostenibilidad de la deuda adecuado, de modo que ésta no sea un impedimento para potenciar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

De los 26 países que participan en la Iniciativa, seis han alcanzado el punto de culminación en julio de 2002: Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania y Uganda. Los ocho países que todavía no han alcanzado el punto de decisión no pueden por el momento beneficiarse de la Iniciativa. La mayoría de ellos padecen graves conflictos bélicos y civiles (ver Cuadro 1) que dificultan el establecimiento de las condiciones mínimas para hacer frente a una estrategia de desarrollo con apoyo de la comunidad internacional.

¿Hacia una solución definitiva?

¿Será esta Iniciativa una solución definitiva para ayudar a estos países a salir de la pobreza? Los datos que hemos presentado permiten pensar que si las hipótesis en las que se fundamentan se cumplen, la Iniciativa puede lograr sus objetivos. Sin embargo, existen algunas incertidumbres que podrían dificultar alcanzar las metas establecidas. Examinaremos una a una estas incertidumbres.

1. Las previsiones de la evolución económica de los países beneficiarios.

El deterioro de la coyuntura económica internacional ha afectado negativamente a varios de los 26 países que ya están beneficiándose de la Iniciativa. El menor crecimiento de las exportaciones y la caída en el precio

de numerosos productos básicos, que constituyen para muchos de ellos la fuente principal de ingresos en divisas, dificultará el cumplimiento de los ratios de sostenibilidad de la deuda y, por lo tanto, será necesario incrementar los compromisos de reducción de la deuda para cumplir con ellos. En este sentido, la reforma de 1999 establece claramente que los compromisos de ayuda se modificarán si los países se ven afectados negativamente por factores externos. Por ello debemos considerar que este deterioro de la situación económica será tenido en cuenta y los países afectados podrán recibir la ayuda adicional necesaria, si bien el coste de la iniciativa aumentará.

Por otro lado, y desde varios foros, se ha criticado la Iniciativa precisamente porque se basa en hipótesis excesivamente optimistas. Tanto las tasas de crecimiento económico previstas como el comportamiento de las exportaciones se consideran poco realistas, incluso en un contexto de crecimiento económico mundial sostenido (UNCTAD, 2002, p. 210-211). También se alerta sobre las dificultades que muchos de estos países tendrán en la implantación de las políticas económicas necesarias para mejorar la gestión de la economía interna. El hecho de que existan dudas razonables de que la deuda externa no se sitúe realmente en los niveles de sostenibilidad necesarios, siempre actuará como un freno para lograr el crecimiento económico y el aumento del gasto en reducción de la pobreza.

2. Las dificultades de algunos acreedores en el cumplimiento de sus compromisos de condonación de deuda.

Como ya hemos señalado, los acreedores multilaterales y los acreedores del Club de París ya han comprometido el 80% y el 65% de las cantidades establecidas, respectivamente. Sin embargo, se han constatado dificultades con los acreedores oficiales que no pertenecen al Club de París, integrados principalmente por países en desarrollo, siendo algunos de ellos los propios países integrantes de la Iniciativa que son acreedores y deudores entre si. De acuerdo con el Cuadro 3, las deudas alcanzan un total de 3.200 millones de dólares, 2.900 con los 26 países que ya han alcanzado el punto de decisión. El monto hasta ahora comprometido sólo representa el 40% de las cantidades debidas por los 26 países, y solamente una pequeña parte se ha hecho efectiva. Queda por tanto un largo camino por recorrer.

Las deudas con acreedores comerciales son menores, 1.500 millones de dólares, y el coste (600 millones de dólares) representa sólo el 2% del total. Sin embargo, conseguir el compromiso de estos acreedores es difícil ya que muchos de ellos no están predispuestos y prefieren o bien litigar judicialmente con el país para recuperar la deuda, o venderla en el mercado secundario donde es adquirida por acreedores expertos en litigios para la recuperación de una gran parte del nominal de la deuda. Por el momento sólo algunos acreedores comerciales han dado su conformidad y han aceptado la cancelación de la deuda. Si no se consigue el consentimiento de estos acreedores, se deberán continuar utilizando los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que concede préstamos muy concesionales¹⁰ que se destinan a adquirir con descuento las deudas comerciales.

3. El cumplimiento con la financiación adicional de los países donantes.

Para que la Iniciativa funcione es fundamental que los países sigan recibiendo ayuda financiera en términos concesionales de acuerdo con las estimaciones que se detallan en el Cuadro 5. Los datos que disponemos (Banco Mundial 2002) confirman que la ayuda económica se ha incrementado en un 3% desde 1996 para los países que ya han alcanzado el punto de decisión, pero se ha reducido a la mitad para los países que todavía no lo han hecho. Sin embargo, otras estimaciones dibujan un escenario distinto. Si los cálculos se efectúan en términos reales y per cápita, los países que han alcanzado el punto de decisión han visto reducida la ayuda económica en un 25% desde 1995 (UNCTAD; 2002). La realidad, por lo tanto, no es muy alentadora.

Algunas declaraciones y decisiones recientes nos pueden permitir pensar que quizá esta situación mejorará. En la Conferencia de la Naciones Unidas sobre la Financiación al Desarrollo celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México, la Unión Europea se comprometió a aumentar del 0,33% al 0,39 del PIB la ayuda oficial al desarrollo para el año 2006. Ello representa un incremento anual de 9.000 millones de dólares ratificados en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo de septiembre 2002. Estados Unidos también mejoró sus compromisos en Monterrey, prometiendo un aumento del 50% de su ayuda en los próximos tres años. Pasaría de los 10.000 millones de dólares del año 2000 a 15.000 millones en el 2005.

Recientemente, en la Cumbre del G8 de junio de 2002, los países más desarrollados del mundo se comprometieron a aumentar la proporción de donaciones en los flujos financieros a estos países de modo que se sitúen entre el 18% y el 21% del total (FMI 2002). En la reunión citada del G8, la mitad de los nuevos recursos comprometidos en la Conferencia de Monterrey (6000 millones de los 12.000 millones de dólares) se destinarán a los países más pobres del Africa.

Valoración y alternativas

La exposición detallada de la Iniciativa nos permite afirmar que se trata de un paso importante en términos históricos para intentar abordar con ciertas garantías de éxito el problema de la trampa de la deuda en los países más pobres del planeta. Sin embargo, para que finalmente se consiga el objetivo último existen importantes incertidumbres que, como hemos analizado, en caso de confirmarse requerirán de mayor voluntad política y financiera de la prevista hasta hoy. Es de esperar que el apoyo dado por los diversos participantes en la Iniciativa persistirá incluso en un escenario más pesimista y que exija nuevos esfuerzos para ayudar a estos países.

También queda claro que se trata de un instrumento más que debe ir acompañado de otras medidas muy importantes para ayudar a resolver el problema de la pobreza en el mundo. Entre éstas destacamos dos. La primera es el aumento de los flujos de ayuda a los países de tercer mundo. De acuerdo con los cálculos realizados por el Banco Mundial (Banco Mundial: 2002), para conseguir los objetivos fijados en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas¹¹ de reducir la pobreza actual a la mitad

en el año 2015, los flujos de ayuda deben más que doblarse: de los 35.000 millones de dólares al año actuales hay que llegar a la cifra de 76.000 millones anuales.¹² Esta ayuda debe ser muy concesional para los países más pobres, debe prestarse con más eficacia de la observada en los flujos históricos y los países receptores deben mejorar la gestión interna tanto macroeconómica como de los proyectos financiados con la ayuda económica internacional.

Otra medida importante es la mejora del acceso de los productos provenientes de estos países a los mercados de los países desarrollados. Las cifras de comercio de estos países que se detallan en el Cuadro 6 son decepcionantes. Las Naciones Unidas han estimado que los países en desarrollo pierden 100.000 millones de dólares al año por las políticas proteccionistas de los países desarrollados. Cada aumento del 0,7% de las exportaciones de un país en desarrollo equivale a todos los flujos de ayuda que éste recibe en un año. Estudios del Banco Mundial han cuantificado que si Estados Unidos, Unión Europea, Canadá y Japón concedieran a los 49 países que integran el grupo de países menos adelantados acceso sin restricciones a sus productos, sus exportaciones crecerían un 11%, y para los países africanos no exportadores de petróleo un 14%. La eliminación de las restricciones existentes debe realizarse fundamentalmente en el comercio agrícola que está sujeto a fuertes restricciones.

CUADRO 6

Participación de los PMA en el comercio mundial (En porcentaje)

	1970	1980	1990	1997
Exportaciones de 41 HIPIC				
En proporción a las exportaciones mundiales	2,2	1,2	0,8	0,7
En proporción a las exportaciones de los PVD	8,4	3,4	2,7	2,2
Exportaciones de 22 HIPIC				
En proporción a las exportaciones mundiales	1,0	0,4	0,3	0,2
En proporción a las exportaciones de los PVD	3,7	1,3	1,0	0,7

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, 2000.

¿Qué posibilidades existen de que estos apoyos adicionales y fundamentales sean una realidad?

Los datos de los últimos años no nos permiten ser muy optimistas. Los flujos de ayuda al desarrollo se han reducido en la década de los años noventa del 0,33% del PIB en 1990 al 0,22% del PIB en el 2000. A pesar de las mejoras comprometidas por los principales donantes, éstas son totalmente insuficientes de acuerdo con las necesidades estimadas.

La liberalización del comercio agrícola también encuentra grandes resistencias (Millet, 2001). Aunque es un tema incorporado en la Ronda actual de negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), los resultados finales serán posiblemente parciales y no significarán una liberalización radical de dicho comercio. El acuerdo al que finalmente se llegue se alcanzará, como pronto, a finales del 2005 y se aplicará progresivamente durante 5 ó más años. Por lo tanto, los posibles beneficios que la apertura de mercados agrícolas pueda suponer tardará años en concretarse y en dar los frutos que de ella se esperan. Destaca, en sentido positivo, el acuerdo de la Unión Europea de 20 de mayo de 2001 de liberalizar totalmente el acceso al mercado de la Unión de todos los productos de los países menos adelantados entre los que se encuentran todos los países de la Iniciativa. Este compromiso que recibió el nombre de «Todo menos armas» elimina los aranceles de los productos de dichos países con algunas excepciones, incluidos los agrícolas. Compromisos de este tipo pueden acelerar el cumplimiento de los objetivos del Milenio.

Por lo tanto y como conclusión, la condonación de la deuda externa de los países más pobres es una iniciativa a celebrar si realmente logra que el volumen de la deuda externa se sitúe en unos niveles que los países puedan sobrellevar. Su éxito requerirá que todos los partícipes crean en ella y realicen todos los ajustes que sean necesarios para que llegue a buen fin. Sería una pena que todos estos esfuerzos se vieran entorpecidos por una aplicación insuficiente de los recursos necesarios y/o de las reformas que los países beneficiarios deben emprender para conseguir estabilizar sus economías y comprometerse internamente con la reducción de la pobreza. Para ir más allá y lograr actuar de verdad contra la desigualdad y la pobreza, la comunidad internacional tiene realmente unos retos importantes. Si hay verdadera voluntad política de alcanzar este objetivo las medidas a tomar están identificadas. Sólo queda ponerse manos a la obra.

1 Cabe destacar la propuesta del papa Juan Pablo II en su carta apostólica Tertio Millenio Adveniente, en la que solicita la reducción y/o condonación de la deuda externa de los países pobres (García, Pablo (ed.) 2001).

2 La deuda externa se diferencia de la deuda interna en que está denominada en divisas, es decir, en moneda distinta a la del país.

3 Cifras sin deflactor, correspondientes a los años mencionados.

4 Nombre del entonces secretario del Tesoro de EE.UU., que realizó la propuesta.

5 Este foro tiene su origen en 1956, y se creó para renegociar la deuda oficial de Argentina. Posteriormente quedó como foro donde se renegocian la mayoría de deudas de gobierno a gobierno. Se trata de un club de acreedores que ha establecido una serie de criterios comunes para renegociar la denominada deuda oficial bilateral.

6 Mantener el nominal de la deuda pero a tipo de interés más bajo, aceptar los tipos de interés de mercado pero reduciendo el principal un tercio o mantener el nominal de la deuda y el tipo de interés pero con un período de gracia mayor.

7 Aquellos países que su GNI (Ingreso Nacional Bruto) per cápita en el año 2000 no superaba los 755 dólares de acuerdo con la metodología del Atlas del Banco Mundial.

8 Los mecanismos tradicionales de reducción de deuda son los mencionados del Club de París y los que lideran las organizaciones financieras internacionales: la AIF y los Bancos Regionales de Desarrollo.

9 La deuda denominada multilateral se considera preferencial y no se incluye en las renegociaciones de deuda externa. En este sentido, la Iniciativa es una clara excepción.

10 Los préstamos de la AIF son a 35/40 años, sin intereses y con un período de carencia de 10 años.

11 La Declaración se realizó en septiembre del año 2000.

12 Cumplir con el objetivo de que la ayuda alcance el 0,7% del PIB de los países donantes elevaría la cifra anual de ayuda a 100.000 millones de dólares anuales.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2001), Global Development Finance 2001, Analysis and Summary Tables, Washington.
- Banco Mundial (2002), Global Development Finance 2002, Analysis and Summary Tables, Washington.
- FMI, Banco Mundial (2001,a), HIPC, Status of Implementation, DC2001-0027, septiembre.
- FMI, Banco Mundial (2001,b), El desafío de mantener la estabilidad de la deuda a largo plazo, DC2001-0013.
- FMI, Banco Mundial (2002,), HIPC, Status of Implementation, abril.
- FMI, (2002), Reunión Cumbre del Grupo de los Ocho, Boletín del FMI, Vol. 31, nº 13, julio.
- García, Pablo (ed.) (2001), El Problema de la deuda externa, Actas del IV Simposium Internacional, Ed Eunsa, Universidad de Navarra.
- Millet, M. (1989), El proceso de endeudamiento de los países en desarrollo y su crisis, Tesis Doctoral leída en la Universidad de Barcelona, febrero.
- Millet, M. (2001), La regulación del comercio internacional. Del GATT a la OMC, Colección de Estudios Económicos nº 24, Barcelona, La Caixa, octubre.
- UNCTAD (2002), The Least Developed Countries Report 2002, Escaping the Poverty Trap, United Nations, New York.