Naciones Unidas A/CONF.212/6/Add.6

Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey

Distr. general
18 de diciembre de 2008
Español
Original: ingles

Doha (Qatar)
29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008

Tema 9 e) del programa
Mesas redondas de distintos interesados sobre el tema general "Perspectivas futuras: nuevas actividades de cooperación en la financiación para el desarrollo", que se centrarán en las seis esferas de actividad principales siguientes

Mesa redonda 5

Deuda externa

Resumen de las deliberaciones

1. La mesa redonda 5 sobre deuda externa estuvo copresidida por la Sra. Isatou Njie-Saidy, Vicepresidenta de Gambia, y el Sr. Mario Delgado Alfaro, Subdirector General de la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda de España. El Sr. Murilo Portugal, Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) actuó de moderador. Hicieron presentaciones los panelistas siguientes: la Sra. Nancy Birdsall, Presidenta del Center for Global Development; el Sr. Carlos Braga, Director del Departamento de Política Económica y Deuda del Banco Mundial; el Sr. Benoît Coeuré, Copresidente del Club de París; el Sr. Robert Gray, Presidente de Asesoramiento y Financiación de la Deuda de HSBC; y la Sra. Mary Robinson, Presidenta de la Iniciativa para la globalización de la ética.

2. La Sra. Birdsall hizo una exposición sobre las crisis financieras y económicas actuales, incluidas las crisis en materia de empleo, alimentos y energía. Sostuvo que, a menos que se produjeran cambios rápidos e innovadores en el sistema financiero internacional, las repercusiones de todas esas crisis iban a contrarrestar los progresos obtenidos desde la Conferencia de Monterrey. A pesar de los buenos resultados alcanzados por la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, el alivio de la deuda no había logrado reducir la vulnerabilidad de los países pobres. El mensaje central de su presentación fue que los países de bajos ingresos se enfrentaban a dos clases de vulnerabilidad: estructural y episódica. La volatilidad más alta de la relación de intercambio se había registrado en los países de bajos ingresos, y había sido superior en casi dos tercios a la volatilidad en los países de ingresos altos y en un tercio a la de los países de ingresos medios. La frecuencia de las crisis en la relación de intercambio había sido más alta incluso que la frecuencia de los desastres naturales. Algunas de las posibles respuestas a la volatilidad y el riesgo, por ejemplo los ajustes fiscales procíclicos y la diversificación de las exportaciones, no estaban al alcance de muchos países de

08-65999 (S) 080109 280109

bajos ingresos. Si bien los ajustes fiscales podían encararse mediante la ayuda, la diversificación de las exportaciones era una cuestión mucho más compleja. Lo mismo sucedía con el uso de reservas como autoseguro, ya que no era una opción factible para muchos países de bajos ingresos, y con los seguros de mercado o similares a los de mercado, que no estaban al alcance de ese grupo de países.

3. La Sra. Birdsall sugirió dos soluciones de política para mitigar el efecto de la vulnerabilidad estructural y episódica. En cuanto a la vulnerabilidad estructural, en lugar de dar préstamos a los países con un ingreso per cápita de, por ejemplo, 800 dólares, se debía simplificar la regla para acceder a las donaciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y dar subsidios para que la financiación del FMI fuera equivalente a una donación. Para hacer frente a las crisis externas episódicas, se debía crear un mecanismo para contingencias que fuera automático y oportuno, y que, cuando se produjera una crisis externa, retrasara el servicio de la deuda, o la aliviara de alguna otra forma, y permitiera que los países siguieran contrayendo préstamos en el marco existente de sostenibilidad de la deuda. Todavía había esperanzas, a condición de que las modificaciones a las reglas de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados fueran precursoras de cambios en los niveles de ayuda en general y que las instituciones de Bretton Woods se encargaran de hacer efectivos esos cambios.

4. El Sr. Braga afirmó que, si bien los progresos alcanzados desde la aprobación del Consenso de Monterrey habían sido muy limitados en la mayor parte de las esferas, las mejoras en materia de deuda externa habían sido sustanciales. Admitió, no obstante, que la crisis financiera podía contrarrestar algunos de esos progresos. Su presentación se centró en los países de bajos ingresos y la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. El papel de la deuda en la promoción del desarrollo planteaba muchas cuestiones económicas y filosóficas. Por un lado, los préstamos permitían que los países persiguieran objetivos económicos, por ejemplo, financiar la inversión y facilitar el consumo, pero por otro lado, el endeudamiento podía ser perjudicial y, en definitiva, sus efectos dependían de cómo se utilizaran los nuevos recursos. En respuesta a la opinión de la Sra. Birdsall, en el sentido de que las soluciones que se debían encontrar para la vulnerabilidad estructural y episódica debían revestir la forma de medidas de alivio de la deuda de los países de bajos ingresos y el otorgamiento de donaciones y préstamos en condiciones concesionarias, el orador explicó que, cuando se formuló la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados la eliminación de vulnerabilidad estructural y episódica no formaba parte de los objetivos. Para evaluar la Iniciativa era preciso utilizar los criterios establecidos durante su creación, a saber: disminuir la deuda pendiente de los países en desarrollo; aumentar la transparencia y reducir la reprogramación del servicio de la deuda; y liberar recursos para aliviar la pobreza. El orador consideró que se había progresado sustancialmente en la consecución de todos esos objetivos. La mayor parte de los países en desarrollo habían crecido en los últimos seis años, su deuda pendiente se había reducido y los casos de reprogramación de deudas en el Club de París habían disminuido un 50%. No obstante, de 23 países que habían alcanzado el punto de culminación, sólo 9 tenían bajo riesgo de sufrir problemas de endeudamiento. En el análisis del riesgo no se había incluido la repercusión de la crisis financiera. El marco de sostenibilidad de la deuda aprobada por el FMI y el Banco Mundial para los países de bajos ingresos tenía por objeto limitar los préstamos concedidos por otras fuentes a fin de que la deuda siguiera siendo sostenible. Las políticas macroeconómicas y la gestión de la

deuda prudentes desempeñaban un papel crucial para mantener la sostenibilidad de la deuda.

5. El Sr. Coeuré se refirió en primer lugar a la aplicación de las disposiciones de Monterrey en materia de deuda externa. Sostuvo que se habían hecho progresos significativos en la provisión de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral y que los miembros del Club de París habían aportado una contribución importante a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. En los países comprendidos en la Iniciativa se había aliviado el endeudamiento, con lo cual se había ampliado el margen fiscal para la erradicación de la pobreza. Los miembros del Club de París también habían tenido una importante participación en actividades de alivio de la deuda fuera del marco de la Iniciativa. El orador presentó ejemplos del tratamiento de la deuda de países que habían padecido catástrofes naturales, crisis graves en la relación de intercambio y conflictos. Los miembros del Club de París apoyaban los principios y las directrices en materia de sostenibilidad de los préstamos para créditos a la exportación aprobados en 2008 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y aplicaban el marco de sostenibilidad de la deuda para asegurarse de que los nuevos préstamos concedidos no superaran la capacidad de pago de un país.

6. En el contexto de Doha y los nuevos desafíos, el Sr. Coeuré hizo hincapié en que había que tratar de contrarrestar la crisis actual. Se debían reforzar los marcos existentes o crear otros nuevos para hacer frente a las crisis exógenas y la volatilidad de los precios y los bienes. En el marco existente de sostenibilidad de la deuda para los países de bajos ingresos no estaba permitido conceder nuevos préstamos a los países que padecían problemas de sobreendeudamiento. No obstante, era preciso rever esa disposición. Una opción era flexibilizar el marco de sostenibilidad de la deuda para financiar, entre otras, las inversiones en infraestructura. De cara al futuro, el nuevo desafío era lograr la participación de los acreedores que no integraban el Club de París. El Club de París ya había organizado dos reuniones informativas en 2008 con 11 acreedores que no eran miembros. Otro desafío era determinar formas para alcanzar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. El orador también se refirió a la cuestión de los acreedores que habían entablado demandas e hizo un llamamiento a todos los acreedores para que se abstuvieran de vender documentos de deuda a aquellos que no cooperaran. El Club de París estaba dispuesto a revisar sus propios principios y a beneficiarse de la experiencia adquirida por otros. Recientemente, había tomado medidas para mejorar la transparencia a través del intercambio de información. El Club de París publicaba información sobre la deuda en su sitio web y además estaba preparando un informe anual sobre sus actividades.

7. El Sr. Gray hizo una presentación desde la perspectiva del sector privado y se refirió al desafío que suponía la creación de un entorno estable y sostenible para que los países en desarrollo gestionaran su deuda externa. Entre los acontecimientos destacados registrados desde la Conferencia de Monterrey de 2002 figuraban la mejora de la relación de trabajo entre el sector privado y el sector público en materia de prevención y solución de las crisis, que había contribuido a un mejor diálogo sobre la sostenibilidad de la deuda; la creciente toma de conciencia de que las normas, incluidas las de Basilea II, tenían que ser contracíclicas a fin de asegurar la sostenibilidad de la deuda; la introducción cada vez más frecuente de cláusulas de acción colectivas en las emisiones de bonos; y la mayor imprecisión de las

definiciones de deuda interna y deuda externa, que creaba una nueva serie de problemas.

8. La mejora de la transparencia, incluido el cumplimiento de las normas especiales del FMI para la divulgación de datos y el diálogo temprano entre deudores y acreedores podría contribuir a que se redujeran los malentendidos de los acreedores en relación con las medidas adoptadas por un país para restablecer la confianza. Además, el código de conducta para los mercados emergentes del Instituto de Finanzas Internacionales, que había sido apoyado por el Grupo de los 20 en 2004, podría contribuir a estabilizar las corrientes de capitales. El sector privado estaba colaborando con el Club de París para prestar apoyo en materia de conciliación de la deuda y proporcionar alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. La conciliación de la deuda comercial planteaba problemas y se debía establecer una matriz que tratara los problemas de los atrasos en la conciliación. En lo que se refiere a las demandas, las autoridades debían distinguir entre la mayoría de los acreedores, que adoptaban medidas de alivio de la deuda, y la minoría que entablaba demandas. No obstante, incluso en ese último caso, si el deudor estaba bien organizado y dispuesto a negociar condiciones mutuamente aceptables, se podía llegar a una solución. Con respecto a las nuevas deudas de los países pobres muy endeudados, el Sr. Gray destacó la importancia de la gestión de la deuda en esos países. También resaltó la importancia de las obligaciones públicas con interés fijo a más largo plazo y la repercusión del producto interno bruto (PIB) y los bonos correlacionados con la inflación en la sostenibilidad de la deuda. Además, el FMI podía cumplir una función rectora comprando ese tipo de instrumentos y contribuyendo a establecer su precio de mercado.

9. La Sra. Robinson se refirió a la cuestión de la deuda externa desde la perspectiva de los derechos humanos e hizo hincapié en la necesidad de que los países desarrollados demostraran responsabilidad y rindieran cuentas. Los países en desarrollo estaban sufriendo los efectos de las crisis alimentaria, energética y financiera, y del cambio climático. Esas crisis no eran inevitables, sino que eran el resultado de las acciones de los países desarrollados. La crisis financiera actual, por ejemplo, se había producido por la conducta financiera irresponsable de los países desarrollados, así como por la excesiva desregulación y el sobreendeudamiento. La oradora señaló la asimetría entre el margen de maniobra de los países desarrollados y los países en desarrollo para elaborar políticas. Los países en desarrollo tenían mucho margen de maniobra para hacer frente a sus problemas, como había quedado demostrado con los rescates aprobados para responder a la crisis y las medidas que habían adoptado para reforzar el sistema financiero mundial. Sin embargo, los países en desarrollo no tenían un margen de maniobra similar y hubieran sido criticados por adoptar políticas intervencionistas. Los países desarrollados también deberían tener presente ese margen de maniobra al tratar los problemas de los países en desarrollo y adoptar medidas para resolver las secuelas de la crisis en esos países.

10. Uno de los efectos previstos de la crisis financiera era que se iban a agravar los problemas del sobreendeudamiento de los países en desarrollo. El análisis del Banco Mundial sobre los países pobres muy endeudados había demostrado que muchos de los países que habían superado el punto de culminación volvían a sumirse en crisis de endeudamiento. Catorce países pobres muy endeudados y con bajos ingresos, que habían alcanzado el punto de culminación gracias a una conducta rigurosa y responsable, presentaban ahora un riesgo de endeudamiento alto o modesto.

La situación real de los países pobres muy endeudados probablemente era peor, ya que la crisis financiera se había desencadenado después de la publicación del análisis del Banco Mundial. La Sra. Robinson hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que impidiera que los países más pobres fueran los más perjudicados. La crisis financiera conlleva una responsabilidad moral y no debe repercutir injustamente en los países en desarrollo. La crisis, que había sido generada por el "primer mundo", planteaba problemas morales y éticos. La oradora propuso agregar una nueva dimensión al programa de la financiación para el desarrollo para incluir la responsabilidad y la rendición de cuentas.

11. Tras las presentaciones de los panelistas, los participantes, entre ellos representantes gubernamentales y actores institucionales y no institucionales, debatieron sobre políticas. A continuación figuran las opiniones expresadas:

- Los costos del cambio climático y las crisis financiera, alimentaria y energética iban a recaer en los países de África y otros países en desarrollo aunque no fueran responsables de esas crisis.
- La plena aplicación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados iba a requerir mayores esfuerzos. Dieciocho países no habían alcanzado el punto de decisión. La nueva asistencia prometida a los países en desarrollo se estaba proporcionando lentamente. Para cumplir con los compromisos de Gleneagles iba a ser preciso que esos fondos aumentaran mucho más rápido.
- Las medidas de alivio de la deuda suponían la condenación de los países deudores. El efecto del alivio de la deuda quedaba diluido por la condicionalidad y el empeoramiento de la relación de intercambio. El fracaso de la financiación para el desarrollo en la esfera del alivio de la deuda incluía la incapacidad para promover la cancelación de la deuda y el aumento del margen de maniobra en materia de políticas. Se necesitaba un mecanismo más profundo y más amplio de cancelación de la deuda ya que el mecanismo actual de alivio había fracasado.
- Era necesario examinar la deuda odiosa e ilegítima. El Club de París había informado que estaba dispuesto a debatir sobre la deuda odiosa, si bien esa cuestión planteaba problemas jurídicos.
- El marco de sostenibilidad de la deuda, los mecanismos de alivio de la deuda y los términos de tratamiento seguían planteando un reto. Algunos de los aspectos que se recomendaba mejorar eran la rapidez, el alcance, el realismo, la imparcialidad y la transparencia.
- Un punto débil de las iniciativas de alivio de la deuda era el tratamiento de los países que salían de conflictos. Esos países necesitaban que el alivio de la deuda fuera más amplio.
- El enfoque al problema de la deuda fallaba porque se consideraba que era solamente un problema económico, cuando en realidad tenía varias dimensiones (no se incluía el aspecto de derechos humanos). Las Naciones Unidas eran el foro en que se debía tratar el problema por ser una institución democrática en la que todos tenían la misma oportunidad de hacerse oír.

- Era necesario mejorar la capacidad de los países en desarrollo en materia de gestión de la deuda con un marco jurídico transparente y crear una carta de principios que promovieran la responsabilidad de los acreedores y deudores.
- Los problemas relacionados con la deuda comprendían las deudas no sostenibles y no resueltas. Mientras no se resolvieran los problemas de la deuda, tampoco se iba a solucionar el problema de la pobreza.
- Se necesitaban préstamos a corto plazo para que los países en desarrollo pudieran hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera actual.
- Se necesitaba financiación del FMI para proporcionar fondos a los presupuestos.
- ¿Cómo se debía tratar a los países que habían participado en la Iniciativa en favor de los países muy endeudados y que estaban por caer en una crisis? La Iniciativa no estaba disponible para algunos países de ingresos bajos y medios.
- En 2008, entre 30.000 y 35.000 millones de dólares se habían puesto a disposición de los países de ingresos medios respondiendo a su demanda en relación con la crisis. El objeto de algunos de esos préstamos era dar apoyo presupuestario.
- ¿Se necesitaba un enfoque basado en normas para la deuda de los países de ingresos medios? Una moratoria del servicio de la deuda podría tener sentido, pero sería mejor contar con un enfoque basado en normas. El tratamiento de la deuda de los países de ingresos medios debía centrarse en la deuda no sostenible.
- La rendición de cuentas del sistema financiero internacional era un problema. Hubo fallas cometidas por los reguladores, los organismos de calificación y los propios inversores; esas fallas habían repercutido en la situación de la deuda de los países en desarrollo.