



# La Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda: lo bueno, lo malo y lo feo

Junio de 2006

*“El cambio de actitud por parte de las instituciones financieras internacionales acerca de la posibilidad de otorgar un alivio de la deuda del 100% es un claro indicio de que con voluntad y compromiso político, se puede lograr el desafío mundial de erradicar la pobreza.”*

**Red Africana sobre Deuda y Desarrollo, abril de 2006**

## **Introducción**

En el mes de julio de 2005, el G8 – luego de la presión masiva ejercida por las campañas a nivel mundial – acordó cancelar algunas de las deudas de algunos de los países más pobres del mundo. Con la entrada en vigencia del último y mayor componente el 1º de julio de 2006, estamos ahora en condiciones de advertir qué implica realmente este acuerdo. Indiscutiblemente, el desembolso de miles de millones de dólares para que ciertos países empobrecidos los destinen al gasto en sus propias necesidades, los cuales de otra forma se habrían destinado al pago de deudas al mundo rico, es una excelente noticia para algunos. Para otros, especialmente aquellos que viven en países pobres que aún soportan la carga de tener que efectuar enormes pagos de la deuda y ahora están siendo ignorados por un mundo rico que afirma que la deuda “ya es algo terminado”, es una mala noticia. E indudablemente también se advierten aspectos desagradables – como los ajustes realizados por el Banco Mundial para ahorrarse US\$5.000 millones, y la forma en que los acreedores aún ligan condiciones a la cancelación de la deuda, utilizándola para imponer políticas a menudo nocivas e impopulares.

## **¿Qué se prometió?**

Al acuerdo se lo conoce actualmente como Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda, o MDRI, por sus siglas en inglés. La misma habrá de cancelar todas las deudas mantenidas

con el Fondo Monetario Internacional, la rama de préstamos blandos del Banco Mundial (la Asociación Internacional de Fomento, o AIF) y la rama de préstamos blandos del Banco Africano de Desarrollo (el Fondo Africano de Desarrollo), a partir de ciertas fechas estipuladas para países que hayan completado el programa internacional de alivio de la deuda denominado como Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés).

Hasta el momento, los países HIPC obtenían la cancelación de casi la totalidad de su deuda bilateral (es decir, las deudas mantenidas con otros gobiernos individuales) pero una cancelación mucho menor de su deuda multilateral (mantenida con prestamistas como el Banco Mundial que se encuentra integrado por varios gobiernos). Por lo tanto, este enfoque en la deuda multilateral fue recibido con agrado. Sin embargo, resultó decepcionante que el acuerdo quedara restringido a un pequeño grupo de países: los países que ya hayan culminado la iniciativa HIPC obtendrán la cancelación de deuda en el 2006; otros países candidatos a la iniciativa HIPC la obtendrán si logran completar el programa; pero muchos otros países pobres y endeudados están fuera de la HIPC y no obtendrán nada.

### **¿Qué fue lo que sucedió?**

Durante la primera mitad del 2005, los Ministros del Finanzas del G7 prometieron la cancelación de la deuda y en junio de 2005 acordaron el alcance del trato – cancelación de las deudas con el FMI, la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo para los países HIPC. En julio, los líderes del G8 respaldaron este acuerdo en su cumbre. Pero si bien el G8 incluye a los accionistas más poderosos dentro de estas instituciones, estos no son los únicos accionistas. Por el contrario, el FMI y Banco Mundial cuentan con 184 países miembros y el Banco Africano de Desarrollo con 77. La propuesta aún debía ser negociada, discutida y acordada a través de los propios procesos de las instituciones.

Esto brindó amplio margen para que algunos países así como algunos funcionarios de las instituciones se opusieran a partes del acuerdo o intentaran limitar su alcance. Después de mucha negociación – y constantes actividades de campaña – se acordó la parte del acuerdo correspondiente al FMI en diciembre de 2006, implementándose el 6 de enero de 2006. La parte correspondiente al Fondo Africano de Desarrollo se acordó en abril de 2006 y está siendo antedatada al 1º de enero de 2006. La parte correspondiente al Banco Mundial se acordó en abril de 2006 y entra en vigencia el 1º de julio de 2006.

### **¿Cuánto están recibiendo los países pobres?**

A partir de julio de 2006, la cancelación para 21 países asciende a US\$36.000 millones (aproximadamente £20.000 millones). Esto se descompone en US\$26.600 millones del Banco Mundial, US\$3.400 millones del FMI y US\$6.000 millones del Fondo Africano de Desarrollo. Pero aún quedan otros 21 países que podrían llegar a calificar. Si todos ellos logran completar exitosamente la iniciativa HIPC, entonces el monto total cancelado será de aproximadamente US\$50.000 millones (£28.000 millones), de los cuales US\$36.000 millones corresponderán al Banco Mundial, alrededor de US\$6.000 millones al FMI y US\$8.500 millones al Fondo Africano de Desarrollo.

Estas cifras equivalen al monto total de las deudas que están siendo canceladas – pero obviamente las deudas se pagan con el transcurso del tiempo, por lo tanto, una medición más realista de los beneficios para los países pobres será el monto ahorrado en el servicio de la deuda. Esto es, ¿cuánto habrían tenido que pagar anualmente los países pobres a sus acreedores que ahora en cambio podrán destinar al gasto en sus propias necesidades?

En total, se espera que el acuerdo permita ahorrar al conjunto de países que hayan calificado aproximadamente US\$1.000 millones para el año próximo (2007), incrementándose esta cifra a US\$1.700 millones para el año 2010, y experimentando un leve descenso a partir de entonces. En general, el beneficio de la cancelación total equivalente a US\$50.000 millones habrá de sentirse en el transcurso de aproximadamente 40 años – esto es, el tiempo durante el cual las deudas se hubieran tenido que pagar de otra forma – por lo cual, en promedio, el beneficio equivale a alrededor de US\$1.250 millones por año.

Para colocar estas cifras en contexto: el total de la deuda de los países de bajo ingreso asciende a aproximadamente US\$500.000 millones, y la Campaña de Deuda Jubileo ha estimado que los países de bajo ingreso necesitan una cancelación de deuda que reduzca los pagos por servicio de la deuda en al menos US\$10.000 millones por año en la actualidad para que estos puedan llegar a tener alguna posibilidad de alcanzar al menos las metas de desarrollo provisionales establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo tanto, la cancelación de US\$50.000 millones que habrá de liberar US\$1.000 millones el año próximo equivale solamente al 10% de lo que se necesitaría para los países más pobres.

Esto no tiene en cuenta a los países pobres de mediano ingreso, que también soportan severas cargas de deuda. El ahorro anual promedio de US\$1.250 millones constituye un monto significativo – suficiente para asegurar que 25 millones de niños asistan a la escuela – pero solamente equivale a la suma que el conjunto de países más pobres del mundo paga por concepto de servicio de la deuda cada 12 días. Equivale además a tan solo el 0,2% del gasto anual del mundo rico en defensa.

### **¿Qué países se están beneficiando?**

Los países que se están beneficiando de forma inmediata son: Benín, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, y Zambia. Debido a las reglas aplicadas por el FMI para su implementación del acuerdo, Tayikistán y Camboya – los cuales no constituyen países HIPC - también están obteniendo la cancelación, aunque únicamente de las deudas mantenidas con el FMI. Esto equivale a un total de 21 países con una población total de 315 millones de habitantes.

Los países que se podrían beneficiar en el futuro son: Burundi, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, República del Congo, Comoras, Costa de Marfil, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Kirguizistán, Liberia, Malawi, Nepal, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Togo. Esto equivale a otros 21 países e incluye a otras 225 millones de personas.

No obstante, la estructura de la parte del acuerdo correspondiente al Banco Mundial implica que los beneficios se estén extendiendo – aunque bastante escasamente – a un grupo más grande de países. Esto se debe a que los países que están efectivamente obteniendo la cancelación de la deuda habrán de pagarla ellos mismos a través de menores adjudicaciones de ayuda internacional, con los recursos comprometidos por los países ricos para cubrir los costos que están siendo distribuidos en su lugar a un grupo más grande de 67 países pobres. (El Fondo Africano de Desarrollo está utilizando el mismo modelo, distribuyendo el financiamiento para la cancelación de deudas de inicialmente 15 países entre 40 países).

Al tiempo que es indiscutiblemente bueno que sean más países los que se estén beneficiando, la Campaña de Deuda Jubileo entiende que estos 67 países deberían estar obteniendo la cancelación de sus deudas - en lugar de estar compartiendo los recursos liberados, hasta el momento, para la cancelación de las deudas de tan solo 19 países. De hecho, el ministro británico Gordon Brown ha dicho en el 2006 que considera que los 67 países deberían obtener la cancelación de la deuda: estamos esperando que el Reino Unido discuta a favor de esto con otros gobiernos ricos.

También nos preocupa que el Banco Mundial esté adjudicando estos recursos entre los 67 países según sus propios criterios acerca de cuáles son los países con un “buen desempeño” – implicando que podría utilizar la cancelación de deuda para premiar a aquellos que siguen los modelos de política económica del FMI y Banco Mundial, y para castigar a los que no lo hacen.

### **¿Cuánto queda pendiente de la deuda?**

¡Una cantidad! Los países elegibles pero que aún no han calificado no obtendrán la cancelación de la deuda hasta que no logren cumplir con todas las condiciones poco democráticas y a menudo nocivas que les han sido impuestas.

Luego, aún queda pendiente la totalidad de la deuda de los países que no forman parte de este acuerdo. Hay muchos países más que cargan con deudas que deberían considerarse impagables (teniendo en cuenta sus necesidades), o ilegítimas (teniendo en cuenta cómo fueron contraídas). Las deudas ilegítimas incluyen a aquellas derivadas de préstamos concedidos a sabiendas a antiguos regímenes opresivos o para proyectos de ninguna utilidad, por los cuales los acreedores se niegan a hacerse responsables y por el contrario exigen su pago a costa de los pobres.

**Kenia**, por ejemplo, aún debe aproximadamente US\$7.000 millones y en su presupuesto para el 2005 tuvo que destinar al servicio de la deuda la misma cantidad que al gasto total en salud, agua, caminería, agricultura, transporte y finanzas. La mayor parte de la deuda de **Indonesia** fue contraída por antiguos dictadores; el total de su deuda externa que asciende a US\$140.000 millones tuvo un costo para el país de US\$31.000 millones en pagos por servicio de la deuda en el año 2004. Su presupuesto estatal para el 2006 destina casi una cuarta parte del gasto al servicio de la deuda; esto equivale a casi cuatro veces el gasto en salud y educación juntas.

Aún aquellos países que se están beneficiando en la actualidad, mantienen parte de la deuda. Esto incluye:

- Deudas con el FMI y Fondo Africano de Desarrollo contraídas con posterioridad al 2004.
- Deudas con el Banco Mundial contraídas con posterioridad al 2003 – el Banco se ahorró US\$5.000 millones al adaptar la propuesta original del G8 para excluir las deudas hasta el 2004.
- Deudas con otros prestamistas multilaterales – esto incluye otros bancos de desarrollo regionales y continentales. Esto es de particular importancia para los países latinoamericanos, los cuales obviamente no mantienen ninguna deuda con el Fondo Africano de Desarrollo pero deben una gran cantidad al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Deudas bilaterales – es decir, deudas contraídas con gobiernos individuales que aún no han sido canceladas.
- Deudas comerciales – deudas contraídas con prestamistas privados como por ejemplo bancos.

La cantidad pendiente depende de los perfiles individuales de deuda de los países involucrados. Para algunos **países africanos**, este acuerdo ha eliminado la mayor parte de su deuda externa. Uganda, por ejemplo, obtendrá la cancelación del 80% de su deuda a través de este acuerdo, mientras que Ghana, Tanzania y Zambia verán aproximadamente un 75% de sus deudas canceladas. De los países africanos, Mozambique es el que mantiene la mayor proporción de deuda pendiente: mantiene aproximadamente la mitad, principalmente constituida por deudas bilaterales y privadas.

Los cuatro **países latinoamericanos** que califican – Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua – son los que están obteniendo la menor proporción de sus deudas canceladas: menos de la tercera parte para cada uno y menos de una cuarta parte para Guayana y Nicaragua.

En términos de números absolutos, los mayores beneficiarios son **Uganda y Tanzania**, siendo que el acuerdo cancela para cada uno entre US\$3.500 millones y US\$4.000 millones. **Guyana** es el que se beneficia menos con solo US\$343 millones, con apenas poco más de la quinta parte de su deuda cancelada.

### **¿A dónde se destina el dinero?**

Hasta que el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo no anuncien cómo habrán de distribuir los recursos adicionales de los donantes que ingresen a través de la MDRI, resulta difícil para los países elaborar planes sólidos. Sin embargo, algunos han comenzado a hacerlo, especialmente para la parte del acuerdo correspondiente al FMI. Los recursos liberados mediante la cancelación de deuda están siendo destinados a la reducción de la pobreza, lo cual en la mayoría de los casos significa gasto en salud, educación e infraestructura.

**Zambia**, por ejemplo, está aumentando la proporción del gasto destinado a salud y educación: en el presupuesto para el 2006, más de la cuarta parte del gasto está siendo adjudicada al sector de la educación y una quinta parte al de la salud. Los recursos

adicionales incluyen el gasto en 4.500 nuevos educadores, la construcción y reparación de escuelas, programas contra el HIV/SIDA, atención médica comunitaria, personal médico, así como equipamiento y medicamentos. También se han podido eliminar tarifas de atención médica en áreas rurales, lo cual se traduce en un gran beneficio para las personas más pobres, quienes hasta el momento no eran capaces de costear consultas con médicos o personal de enfermería.

**Tanzania** está destinando parte del dinero liberado por la cancelación del FMI a entregar alimentos gratis o subsidiados para 3,7 millones de personas que han quedado sufriendo hambre luego de una grave sequía. También está invirtiendo en necesidades a largo plazo, utilizando parte del financiamiento para ayudar a mejorar el suministro de energía en el país.

**Ghana** ha anunciado que se encuentra utilizando el dinero de la cancelación del FMI para mejorar la infraestructura rural, específicamente para la reparación de carreteras en áreas agrícolas: esto facilitará a los agricultores la tarea de transportar sus productos alimenticios a los mercados. El resto del dinero está destinado a la salud y la educación.

### **¿Cuáles son las mejores partes del acuerdo?**

La decisión de cancelar todas las deudas mantenidas con el Banco Mundial y el FMI para algunos países – hasta una cierta fecha – constituye un paso enormemente importante hacia delante, y representa un cambio fundamental en los enfoques oficiales frente a la cancelación de la deuda.

Hace diez años, los políticos del mundo rico aceptaron finalmente la necesidad de una cancelación de la deuda; pero hasta el momento siempre habían sostenido que solo una cancelación parcial resultaba necesaria para reducir las deudas a un nivel “sostenible”, donde los países pudieran continuar efectuando pagos sobre la misma. Las campañas continuaron afirmando que la justicia exigía una cancelación total, y que los países empobrecidos no debían seguir pagando nada a los países ricos mientras sus necesidades fueran tan extremas.

En la actualidad, la cancelación del 100% de las deudas aunque sea de algunos países con algunos acreedores, sin considerar ningún cálculo de “sostenibilidad”, demuestra la aceptación de estos argumentos con respecto a que los anteriores niveles de cancelación de deuda – y la definición de deuda “sostenible” – resultaban deplorablemente inadecuados.

Las implicancias prácticas que tiene esto para los países que están resultando beneficiados son considerables – tal como se puede advertir a través de los planes para un mayor gasto en salud, educación y otras áreas cruciales.

*“Al tiempo que la cancelación de nuestra deuda ha liberado recursos urgentemente necesarios para atender las apremiantes necesidades en materia de desarrollo, continuamos preocupados acerca de que, sin contar con el espacio político para determinar cómo aplicamos estos recursos, [...] los beneficios que habrán de derivar de este gesto no llegarán a los pobres”.*

**Steve Manteaw, Centro de Desarrollo Social Integrado, Ghana, junio de 2006.**

## **¿Cuáles son las peores partes del acuerdo?**

Quizás la mayor decepción para los activistas de las campañas haya sido la vinculación de la MDRI a la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados, la cual ha sido objeto de permanentes críticas con el transcurso de los años. Esta cancelación aborda de hecho una de dichas críticas – que la iniciativa HIPC ofrece muy poco – pero deja otras sin responder. Los principales problemas de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda son:

- Esta, como la HIPC, incluye a muy pocos países. Debería otorgarse la cancelación de la deuda para todos los países que enfrentaran deudas impagables, y no solo para aquellos que cumplan con los umbrales arbitrarios fijados para el ingreso a la HIPC. Este umbral (contar con deudas equivalentes a más del 150% de las exportaciones) está diseñado para maximizar los repagos a los acreedores en lugar de tomar en cuenta lo que un país necesita destinar al desarrollo de sus propios habitantes.
- Viene ligada a condiciones poco democráticas y nocivas – los países deben completar la iniciativa HIPC, con todas sus condiciones injustas, para poder calificar.
- Excluye a importantes bancos de desarrollo regionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.
- No otorga consideración alguna al hecho de que muchos países están pagando deudas ilegítimas – como aquellas contraídas a partir de préstamos otorgados a sabiendas a dictadores o para proyectos inútiles que solo beneficiaron a compañías en el país del prestamista.
- Continúa estando completamente diseñada, controlada, supervisada e implementada por los acreedores, otorgándole poca o ninguna voz a las personas que viven en los países pobres quienes están atravesando las crisis de la deuda.

Todo esto significa que al tiempo que en efecto se ha dado un paso hacia delante, aún queda mucho camino por recorrer.

## **¿Qué impacto han tenido las campañas?**

Los esfuerzos sostenidos y resueltos de los activistas en el transcurso de muchos años fueron un elemento absolutamente crucial para asegurar este paso. El gobierno del Reino Unido, que desempeñó una función activa al encabezar los esfuerzos para asegurar este acuerdo, reconoció el papel de los activistas en las campañas. Al anunciar en primera instancia el acuerdo en junio de 2005, el ministro británico Gordon Brown manifestó que “los Ministros de Finanzas hemos tenido que actuar, sabiendo que los ojos del público están puestos sobre nosotros”. Un alto funcionario del FMI declaró a comienzos del 2006 que “no hubiéramos contando con esta iniciativa de la deuda de no ser por la presión ejercida por el movimiento Jubileo”.

No obstante, no fue únicamente en lo que respecta a asegurar el acuerdo original que las campañas desempeñaron un papel de vital importancia. También mantuvieron la presión

durante todas las negociaciones mantenidas en torno a los detalles, asegurando el cumplimiento y evitando una excesiva moderación de las propuestas. En diciembre de 2005, por ejemplo, los funcionarios del FMI proponían que seis países fueran excluidos de la cancelación inmediata de la deuda hasta que logran cumplir con ciertas condiciones adicionales. Una campaña internacional vía correo electrónico persuadió al Directorio Ejecutivo del FMI para que rechazara esta recomendación.

Hasta el mes de abril de 2006, el personal del Banco Mundial proponía un método para la implementación de la MDRI que hubiera implicado que los países tuvieran que enfrentar un retraso de hasta 15 meses entre el momento de su calificación para la cancelación de la deuda y la efectiva obtención de la misma – y entretanto hubieran tenido que continuar efectuando pagos no reembolsables sobre dicha deuda. Una vez más, la presión ejercida por las campañas obligó a reconsiderar la cuestión, traducándose en que ahora los países deben enfrentar como máximo un retraso de 3 meses previo a recibir la cancelación. Comentando sobre este cambio, el principal funcionario del Reino Unido ante el Banco Mundial dijo que “su campaña fue extremadamente importante para garantizar esto. Se enviaron una gran cantidad de correos electrónicos. La gente realmente se hizo notar”.

Esto muestra la importante influencia ejercida por las campañas tanto en lo referente a sonsacar promesas de los políticos como en asegurar que dichas promesas sean puestas en práctica.

### **¿Y ahora qué?**

Al tiempo que la MDRI es una buena noticia para Zambia, Ghana, Uganda y muchos otros países, los países pobres en su conjunto continúan pagando más de US\$100 millones por día al mundo rico, y – en caso de que hayan de obtener el alivio de la deuda – continúan estando obligados a implementar políticas no probadas elegidas para ellos por parte de forasteros que no se hacen responsables. Millones de personas continúan sufriendo a medida que las crisis de la deuda consumen los recursos de sus países y las políticas impuestas para poder obtener el alivio de la deuda destruyen sus medios de sustento. Es necesario que se otorgue una cancelación total de todas las deudas impagables e inicuas – sin ligarla a condiciones nocivas – a través de mecanismos abiertos y justos.

**Jubilee Debt Campaign** trabaja por la cancelación total de las deudas injustas e impagables de los países pobres, por medios justos y transparentes. Es una coalición de más de 70 organizaciones nacionales y 100 grupos locales y regionales, así como miles de individuos a escala nacional.

**Jubilee Debt Campaign**, The Grayston Centre, 28 Charles Square, London N1 6HT  
020 7324 4722 | [info@jubileedebtcampaign.org.uk](mailto:info@jubileedebtcampaign.org.uk) | [www.jubileedebtcampaign.org.uk](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk)  
Registered Charity No 1055675 n.org.uk