

Signatura: EB 2012/107/R.34  
Tema: 14 e)  
Fecha: 6 de diciembre de 2012  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

## **Pregunta relativa a la condición de acreedor privilegiado y la reprogramación de préstamos**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

**Rutsel Martha**  
Asesor Jurídico  
Tel.: (+39) 06 5459 2457  
Correo electrónico: r.martha@ifad.org

#### Envío de documentación:

**Deirdre McGrenra**  
Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores  
Tel.: (+39) 06 5459 2374  
Correo electrónico: gb\_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 107º período de sesiones  
Roma, 12 y 13 de diciembre de 2012

---

Para **información**

# Pregunta relativa a la condición de acreedor privilegiado y la reprogramación de préstamos

## I. Introducción

1. Conforme a lo solicitado por la República del Sudán (en adelante "el Sudán") y en un intento por ayudar al Sudán a hacer frente a su difícil situación económica, el FIDA negoció una reprogramación de la deuda con el Sudán de acuerdo con las normas y políticas del FIDA en materia de atrasos, que se presentó a la Junta Ejecutiva en su 106º período de sesiones. Durante los debates de la Junta Ejecutiva, algunos miembros señalaron que las negociaciones de la deuda que tenían lugar entre el Fondo y el Sudán estaban avanzando más rápido que en el caso de otras organizaciones. En ese sentido, se destacaron dos aspectos. En primer lugar, el hecho de que el Fondo participa con empeño en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) en la que, por normal general, se prevé que los bancos de desarrollo avancen juntos. En segundo lugar, la cuestión de si se prevé que el Fondo respete la condición de acreedor privilegiado del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) al examinar el plan de reprogramación de la deuda.

## II. Directrices del Consejo de Gobernadores del FIDA

### A. Política sobre los atrasos

2. En su 21º período de sesiones, el Consejo de Gobernadores examinó el documento GC 21/L.7 sobre el Marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos y el proyecto de resolución que figuraba en este y aprobó el párrafo 32 g) de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos del FIDA con el fin de establecer un marco para regular las relaciones con los países que tienen atrasos. Dicho párrafo dice lo siguiente:

*"a los efectos de la liquidación de los atrasos que puedan producirse de tiempo en tiempo en el pago de los intereses/cargos por servicios y el reembolso del principal de los préstamos, la Junta Ejecutiva podrá modificar las condiciones en que se haya concedido un préstamo aprobado a un país, incluido el período de gracia, la fecha de vencimiento y la cuantía de cada plazo para el reembolso del préstamo, al mismo tiempo que se mantiene el valor actual neto inicial."*

3. En otras palabras, el Consejo de Gobernadores ha delegado en la Junta Ejecutiva las facultades y responsabilidad de resolver los atrasos que puedan surgir en el pago del servicio de la deuda y el reembolso de los préstamos por parte de los Estados Miembros prestatarios.
4. Cabe recordar que con la introducción de esta facultad el objetivo era dar a la Junta Ejecutiva la posibilidad de hacer frente eficazmente a las consecuencias negativas de los atrasos de los préstamos para conseguir los objetivos del Fondo en relación con los países que necesitan su ayuda. Las consecuencias negativas que se señalan en el documento GC 21/L.7 son las siguientes:
  - a) **Suspensión de los proyectos y de toda la cartera del país.** La consecuencia más importante de los atrasos es la suspensión de los desembolsos del préstamo. Un análisis de las suspensiones de préstamos del FIDA, ofrecido en su momento, indica los efectos, a veces irreparables, de la suspensión de préstamos en la dinámica de los proyectos, en la dedicación de los interesados sobre el terreno y, sobre todo, en la participación de los beneficiarios.

- b) **Ninguna prórroga de la fecha de cierre.** Mientras estén suspendidos los proyectos, no se concederá ninguna prórroga de la fecha de cierre de los respectivos préstamos.
  - c) **Cofinanciación.** Se corre el riesgo de que el cofinanciador también interrumpa el proceso de desembolso, con lo cual se privará además al proyecto y al país de los recursos externos comprometidos.
  - d) **Elaboración de nuevos proyectos.** Mientras los desembolsos respecto de los proyectos en curso estén suspendidos, también se verán afectados los nuevos préstamos del modo siguiente: i) no se tramitará ni presentará a la Junta Ejecutiva ningún nuevo préstamo cuando un país acuse graves atrasos; ii) los préstamos que la Junta Ejecutiva haya aprobado no se firmarán si en la fecha prevista se registra un volumen más que marginal de atrasos, y iii) no se declarará la efectividad de los préstamos firmados si existen atrasos de un volumen más que marginal en la fecha en que se cumplen las condiciones para esa efectividad.
5. Estas medidas comprenden las consideraciones primordiales que se deben tener en cuenta al ejercer la facultad conferida por el Consejo de Gobernadores en virtud del párrafo 32 g) de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos del FIDA.

## **B. Participación en la Iniciativa relativa a los PPME**

6. En 1996, el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha por primera vez la Iniciativa relativa a los PPME y posteriormente, en 1999, se modificó y pasó a ser una iniciativa "reforzada" para eliminar la deuda insostenible de los países más pobres y más endeudados del mundo. Los países pobres muy endeudados deben cumplir ciertos criterios, comprometerse a reducir la pobreza mediante cambios normativos y demostrar que con el tiempo han acumulado un buen historial. Basándose en la evaluación de estos criterios, los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial decidirán oficialmente qué países reúnen los requisitos para recibir alivio de la deuda, tras un proceso de consulta entre todos los acreedores, entre ellos el Club de París y las instituciones financieras internacionales (IFI). Todos los acreedores que participan en la iniciativa, se comprometen, mediante un acuerdo, a reducir la deuda de los países a un nivel que se considere sostenible mediante el reparto de la carga de la deuda en cuestión que se haya acordado. Dicho proceso, que culmina en un acuerdo, se conoce como el punto de decisión de la Iniciativa relativa a los PPME. Una vez que un país alcanza el punto de decisión, puede comenzar a recibir inmediatamente alivio provisional para el servicio de la deuda que esté por vencer.
7. El FIDA, que está entre los cinco proveedores principales de alivio de la deuda a África con arreglo a la iniciativa, ha participado con empeño en el proceso de la iniciativa desde su creación. La Junta Ejecutiva hizo suyo el principio de la participación del Fondo en la Iniciativa relativa a los PPME original en su 59º período de sesiones, que se celebró en diciembre de 1996, como un elemento del marco normativo más amplio del FIDA para regular las relaciones operacionales con los países que tienen atrasos con el Fondo. El Consejo de Gobernadores, en su 20º período de sesiones, celebrado en febrero de 1997, en virtud de la resolución 101/XX, modificó el párrafo 32 de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos mediante la adición del texto siguiente, con el que se delega en la Junta Ejecutiva la facultad de aprobación:

*"a los efectos de la puesta en práctica de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, la Junta Ejecutiva podrá modificar las condiciones con arreglo a las cuales se conceda un préstamo aprobado a un país. Al determinar el período de gracia, la fecha de vencimiento y la cuantía de cada uno de los plazos para reembolsar los*

*préstamos, la Junta Ejecutiva tendrá en cuenta una evaluación de la sostenibilidad de la deuda de un país que se haga en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados”.*

8. Basándose en el documento GC 21/L.6, el Consejo de Gobernadores, en su 21º período de sesiones, aprobó el marco de política operacional para la participación del FIDA en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME en virtud de la resolución 105/XXI, y autorizó el establecimiento del Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa relativa a los PPME con el fin de realizar operaciones de alivio de la deuda. Posteriormente, el Consejo de Gobernadores decidió en su 23º período de sesiones de febrero de 2000, mediante la resolución 117/XXIII, que el FIDA participara plenamente en la Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los PPME. Dicho mecanismo está ahora en funcionamiento.
9. Conforme a lo dispuesto en el párrafo 6 de la resolución 105/XXI (1998) del Consejo de Gobernadores, “El Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa se utilizará con el fin de reducir a un nivel sostenible la carga de la deuda de los Estados Miembros a los que se declare elegibles en el marco de la Iniciativa [...]”. Lo anterior supone que, mientras no se declare que un país reúne los requisitos para acogerse a la Iniciativa relativa a los PPME, las normas y procedimientos del marco de la iniciativa, entre ellas, la actuación coordinada con todos los acreedores participantes, no son aplicables y, en consecuencia, el Fondo se ve obligado a resolver la cuestión de los atrasos de sus prestatarios de conformidad con sus propias políticas y normas en dicha materia.

### **III. Parecer del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional**

10. La Oficina del Asesor Jurídico se puso en contacto con la Vicepresidencia Jurídica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Departamento Jurídico del FMI para establecer si, en virtud de la Iniciativa relativa a los PPME, el Fondo podía proceder unilateralmente a la liquidación de atrasos o si el FIDA tendría que esperar al Banco Mundial y el FMI para hacerlo. La pregunta sucesiva era si, en el caso de que el Fondo siguiera adelante con la reprogramación en condiciones favorables antes de que un país alcance el punto de decisión, esto se consideraría como parte del alivio de la deuda del Fondo a un país en virtud de la Iniciativa relativa a los PPME. En respuesta a la pregunta de la Oficina del Asesor Jurídico de en qué momento, de ser así, era necesario o estaba previsto en el marco de la Iniciativa relativa a los PPME que las instituciones financieras multilaterales avanzasen al unísono y dejaran de aplicar de manera unilateral los convenios de financiación, la Vicepresidencia Jurídica del BIRF y el Departamento Jurídico del FMI informaron de lo siguiente:
  - Para que un país pueda recibir alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa relativa a los PPME, se deben resolver una serie de cuestiones clave. Entre ellas cabe destacar: i) la normalización de sus relaciones con los acreedores, por ejemplo mediante la liquidación de los atrasos con acreedores multilaterales, y ii) la garantía de que se dispone de los recursos necesarios para que los acreedores financien la parte que les corresponde del costo del alivio de la deuda con arreglo a la iniciativa. La admisibilidad para acogerse al alivio estará sujeta, en particular, a que se confirme que los indicadores de sostenibilidad de la deuda están por encima de los umbrales correspondientes de la iniciativa y a que los acreedores ofrezcan garantías de que están dispuestos a proporcionar tal alivio.
  - La participación de los acreedores en la Iniciativa relativa a los PPME es de carácter voluntario y, por lo tanto, no es un requisito que todos los acreedores de un determinado país actúen de manera coordinada. Sin embargo, un principio básico fundamental de la Iniciativa relativa a los PPME es que se

espera que todos los acreedores involucrados coordinen su actuación, y que haya una participación amplia y equitativa, reconociendo que el éxito de la iniciativa en conseguir que un país salga de una carga insostenible de deuda depende de que todos los acreedores participen en ella plenamente. El enfoque que se lleva aplicando desde hace tiempo en cuanto a la liquidación de los atrasos y el alivio de la deuda consiste en adoptar un marco integral en el contexto de la solidaridad entre los acreedores.

- Cuando se resuelvan las cuestiones clave relativas a la admisibilidad de un país para acogerse al alivio de la deuda, es probable que el BIRF y el FMI decidan entonces actuar de manera coordinada según lo previsto en el segundo inciso más arriba. En virtud de la Iniciativa relativa a los PPME, el FMI y el BIRF se comprometen en el punto de decisión (es decir, el punto en el que el Fondo decide si un miembro reúne los requisitos para recibir asistencia con arreglo a la iniciativa y respecto de la cantidad de dicha asistencia) a proporcionar la parte que les corresponde para el alivio de la deuda con la condición de que los demás acreedores den garantías de manera satisfactoria de que adoptarán medidas acordes. Por lo tanto, en la medida en que un acreedor proporcione garantías, es de esperar que dicho acreedor proporcione la asistencia comprometida. En tal caso, los acreedores concederían el alivio de la deuda en el punto de culminación (es decir, el momento en que el Fondo toma la decisión de desembolsar la asistencia comprometida al miembro que reúne las condiciones).
- En virtud de la Iniciativa relativa a los PPME, una reprogramación en condiciones favorables antes del punto de decisión se puede contabilizar como parte de la contribución de una organización multilateral al alivio de la deuda con arreglo a la iniciativa. Confirmamos que, cuando los acreedores multilaterales conceden una reestructuración de los atrasos en condiciones favorables antes del punto de decisión con arreglo a la iniciativa, el elemento concesionario previsto en la reestructuración se puede contabilizar como parte de la contribución del acreedor al alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa relativa a los PPME. La práctica de contabilizar el componente de donación de las operaciones de liquidación de atrasos se ha aplicado sistemáticamente desde la adopción de la iniciativa en 1998 (como se pone de relieve en los documentos relativos a los países de la Iniciativa relativa a los PPME).

#### **IV. Clasificación de las solicitudes de reembolso del FIDA en relación con las de otras instituciones financieras internacionales**

11. Como se señaló anteriormente, la participación de los acreedores en la Iniciativa relativa a los PPME es de carácter voluntario y, por lo tanto, no es preciso que todos los acreedores de un país actúen de manera coordinada. En consecuencia, a falta de una decisión del Consejo de Gobernadores para que se dé precedencia a las solicitudes de otros acreedores multilaterales respecto de los prestatarios del Fondo, dicho requisito solo sería obligatorio si, según las normas pertinentes de derecho internacional, las solicitudes de determinados acreedores fueran más antiguas que las del Fondo.
12. Según el derecho internacional, la reprogramación de la deuda constituye una modificación de los convenios de financiación entre el Fondo y el Estado Miembro prestatario en cuestión, y son tratados a efecto de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Por lo tanto, desde un punto de vista puramente formal, la relación que guardan entre sí todos los tratados es de independencia y autonomía según el principio *pacta sunt servanda*. En consecuencia, ningún acuerdo internacional tiene precedencia absoluta sobre

otro, ni puede invocarse un acuerdo celebrado entre dos o más partes ante otras partes que no lo hayan suscrito. De lo anterior se deduce que, en la medida en que las deudas de un prestatario son el resultado de acuerdos con otros acreedores multilaterales, constituyen obligaciones independientes que se clasifican de igual manera entre sí. De hecho, por lo que respecta a los derechos de las demás instituciones financieras multilaterales en calidad de terceras partes de los convenios de financiación entre el FIDA y sus prestatarios, es un principio ampliamente reconocido de derecho internacional que un tratado no crea derechos ni obligaciones para terceros sin el consentimiento de estos. Dado que en los convenios de financiación del FIDA y sus modificaciones no se prevé ningún derecho atribuible a terceras partes, tales derechos no podrán ser invocados por esas partes ante el FIDA; asimismo, ni en las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola del FIDA ni en ningún otro texto se establece requisito alguno por el cual se deba dar precedencia a las solicitudes de otras instituciones financieras multilaterales.

## V. Conclusiones

13. Como consecuencia de lo que antecede, se concluye lo siguiente:

- Cuando se trata con un país que aún no se ha declarado que reúne las condiciones establecidas en la Iniciativa relativa a los PPME, cada acreedor multilateral puede aplicar sus propias políticas para hacer frente a los atrasos de los Estados Miembros.
- El párrafo 32 g) de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos del FIDA fue introducido en 1998 por el Consejo de Gobernadores a fin de que la Junta Ejecutiva pudiera hacer frente a las consecuencias indeseables de atrasos persistentes para los Estados Miembros que necesitaban ayuda del Fondo.
- En consecuencia, en el párrafo 32 g) de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos del FIDA se estipula que los atrasos se liquidarán mediante un plan de reprogramación de la deuda según lo decida la Junta Ejecutiva.
- Con respecto a los países que reúnen los requisitos necesarios para acogerse a la iniciativa, esta facultad se ejerce hasta el momento en que el prestatario alcanza el punto de decisión, después de lo cual se espera que el Fondo opere en conjunción con las demás instituciones financieras multilaterales.
- Las respuestas recibidas del BIRF y el FMI confirman que la participación de los acreedores en la Iniciativa relativa a los PPME es de carácter voluntario y, por lo tanto, no es preciso que todos los acreedores de un determinado país actúen de manera coordinada. Por otra parte, una reprogramación en condiciones favorables antes del punto de decisión puede contabilizarse como parte de la contribución de una organización multilateral al alivio de la deuda con arreglo a la iniciativa. Con respecto a la frase "antes del punto de decisión", en la Nota conjunta del Banco Mundial y el FMI sobre la Iniciativa relativa a los PPME: enfoque de los atrasos con instituciones multilaterales, publicada en 1998, se indica que está previsto adoptar la reestructuración de los atrasos cuando se está por alcanzar el punto de decisión en el marco de la Iniciativa relativa a los PPME. En la práctica, se ha aplicado con flexibilidad el plazo de tiempo específico antes del punto de decisión.
- Otros principios pertinentes de derecho internacional confirman que no es un requisito que el Fondo dé precedencia a las solicitudes de otras instituciones financieras multilaterales.