

Distribución: Reservada

REPL.VII/3/R.5

17 junio 2005

Original: Inglés

Tema 7 del programa

Español

A

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA – Tercer período de sesiones

Roma, 5 a 7 de julio de 2005

DOCUMENTO INFORMATIVO

DONACIONES Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AIF 14	Decimocuarta Reposición de los Recursos de la AIF
ASD	Análisis de sostenibilidad de la deuda
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CPIA	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
EVM	Enfoque de volumen modificado
FMI	Fondo Monetario Internacional
MSD	Marco de sostenibilidad de la deuda
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PPME	Países pobres muy endeudados
VAN	Valor actual neto

I. INTRODUCCIÓN

1. El FIDA destina actualmente el 10% de su programa de trabajo anual a donaciones concedidas con arreglo a la política correspondiente aprobada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2003 (documento EB 2003/80/R.5/Rev.1). La Junta examinará la aplicación de esta política en septiembre de 2005. El FIDA también está elaborando una política sobre los “estados frágiles” y las situaciones posteriores a conflictos y a catástrofes, que pueden entrañar nuevas propuestas sobre la cuantía y la utilización de las donaciones en su programa de trabajo. Con independencia de tales cuestiones y en un entorno ajeno al FIDA, recientemente se ha prestado una atención considerable a las consecuencias potencialmente punitivas que puede llevar consigo una deuda insostenible para los procesos de desarrollo y a la utilización de donaciones para asegurar que la carga de la deuda de los países pobres no se eleve por encima de niveles sostenibles.

2. El reembolso de la deuda y de los intereses/cargos por servicios se ha convertido en un punto importante en las finanzas públicas y externas y son muchos los países pobres que no han tenido en los ingresos fiscales y las ganancias externas el dinamismo que les serviría para contener los efectos de la deuda externa en su búsqueda de estrategias de desarrollo sostenible. Las propuestas para reducir la carga de la deuda externa de los países pobres se han convertido en elementos fundamentales del diálogo sobre el desarrollo acerca del crecimiento y la reducción de la pobreza.

3. Las primeras actividades importantes organizadas (teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso) en este sector se llevaron a cabo bajo los auspicios del Club de París de donantes bilaterales. El Club de París existe desde 1956, pero el alivio que se proporcionaba a los países más pobres con arreglo a las denominadas “condiciones de Toronto” y las “condiciones de Londres” era pequeño, surgiendo oportunidades algo mayores en virtud de las “condiciones de Nápoles”. Solamente se pudo llegar a un alivio significativo para los países más pobres con el tratamiento de la deuda en un marco que incluye a los organismos multilaterales, que son los titulares de la mayor parte de la deuda de dichos países. La respuesta de todo el sistema, con la coordinación de las actividades tanto bilaterales como multilaterales, fue la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (puesta en marcha en 1996 y reforzada en 1999), que proporcionó un enfoque común para la reducción de las obligaciones de reembolso de algunos de los países más pobres frente a su deuda global. La Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME supone una transferencia de valor a los países participantes en forma de reducción de las obligaciones existentes de reembolso de la deuda para conseguir un coeficiente sostenible de endeudamiento externo. El acceso al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa se ha condicionado a la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza adecuados (junto con la adopción, por ejemplo, de una *gestión financiera sólida*).

4. De los 38 países que pueden optar al alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa relativa a los PPME, 27 han llegado al punto de terminación (18 de los cuales lo han superado y están recibiendo alivio irrevocable de la deuda). El costo total del alivio en virtud de la Iniciativa para esos países se estima en USD 58 000 millones (expresados en valor actual neto (VAN) de 2004)¹. Existe el temor de que el esfuerzo no haya sido suficiente. En la comunidad bilateral se han adoptado iniciativas enérgicas encaminadas a la *cancelación* de la deuda bilateral, mientras que los miembros de las instituciones financieras multilaterales han promovido un nuevo enfoque con respecto a la asistencia multilateral para el desarrollo en el Fondo Asiático de Desarrollo, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Africano de Desarrollo. El enfoque se concentra en la prestación de asistencia a los países vulnerables a la deuda, a título de donación el 100% de ella, o mediante una combinación de donaciones y préstamos, en un *marco de sostenibilidad de la deuda* (MSD).

¹ FMI y AIF, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update*. Washington, D.C., abril de 2005.

5. El enfoque del MSD para la asignación de donaciones en la AIF (sólo a países pertenecientes a la asociación), elaborado en el contexto de las negociaciones de la Decimocuarta Reposición de los Recursos de la AIF (AIF 14), no pretende ser un mecanismo para aumentar el *volumen* de asistencia a los países con crisis de deuda por encima de la ampliación general de la asistencia en el marco de la AIF 14. Los participantes en las negociaciones de la AIF 14 subrayaron que el aumento de las asignaciones en forma de donaciones a los países con crisis de deuda no debía representar una amenaza para la integridad financiera de la AIF. Tampoco debían incrementarse las asignaciones en forma de donaciones a expensas de otros países de la AIF sin crisis de deuda y sin poder optar a las donaciones en este apartado. Por consiguiente, si bien la AIF 14 incluye un aumento significativo de las donaciones con arreglo al MSD, lo hace en el marco del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) de la organización, como mecanismo para el suministro de los niveles de asistencia determinados *dentro* de los parámetros de ese sistema. También contempla o mantiene el principio de una *compensación* a la AIF por los recursos o los ingresos no percibidos (y asignables a todos los países de la AIF) como consecuencia de la aplicación del MSD, que será la única base para la asignación de donaciones en la AIF. A diferencia de la AIF 13, las donaciones ya no asignarán en la AIF 14 con arreglo a criterios de admisibilidad múltiples con una finalidad especial. El objetivo del enfoque del MSD es precisamente la *sostenibilidad de la deuda*, garantizando que el valor de la asistencia determinado en el marco de UN PBAS se entregue en una *forma* que esté en consonancia con las preocupaciones relativas a la sostenibilidad de la deuda, es decir, sin aumentar la deuda de los países que carecen de medios para sostenerla.

II. VULNERABILIDAD DE LA DEUDA Y ASISTENCIA DE LA AIF: AIF 14

6. El enfoque general que se había de adoptar en el marco de la AIF 14² no fue aprobado por los directores ejecutivos de la AIF hasta marzo de 2005, y es evidente que varias cuestiones financieras y operacionales básicas sólo se resolverán con el paso del tiempo. Por ejemplo, hay un reconocimiento explícito de que la base de la evaluación de la sostenibilidad de la deuda de un país es provisional, en espera de la finalización de un análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) con una visión de futuro del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (en colaboración), y de que se está trabajando sobre los umbrales para la movilización de un enfoque basado en las donaciones³. Cualquier examen del ASD en este momento debe reflejar más los principios que intervienen que los mecanismos operacionales provisionales. Desde la perspectiva de los principios básicos, el enfoque de la AIF de integrar la sostenibilidad de la deuda en su programa de asistencia se basa en tres elementos:

- evaluación de la sostenibilidad de la deuda de los países y determinación del componente de donaciones del programa de asistencia a la vista de esa evaluación;
- garantía de que las asignaciones de recursos en concepto de donaciones se mantendrán en el marco del PBAS, y
- contención de los efectos del suministro de donaciones a países vulnerables a la deuda sobre los recursos de la AIF y su capacidad para atender las necesidades de otros países.

7. Considerados en conjunto, estos procesos tienen por objeto establecer la base de un enfoque que responda a los problemas de la vulnerabilidad de la deuda, manteniendo al mismo tiempo la integridad de las asignaciones basadas en los resultados y la capacidad a largo plazo de la AIF para desempeñar su función de financiación del desarrollo.

² AIF, *Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of Governors. Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment. Working Together to Achieve the Millennium Development Goals*. Washington, D.C., marzo de 2005.

³ Véanse las opciones examinadas en el FMI y la AIF. *Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low Income Countries – Further Considerations*. Washington, D.C., 28 de marzo de 2005.

8. **Vulnerabilidad y cuantía de las donaciones en el programa de asistencia a los países de la AIF.** La determinación de si un país particular recibirá su asignación con arreglo al PBAS en forma de préstamos o de donaciones se basará (mientras no se haya completado el trabajo sobre la elaboración del ASD) en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda, combinando dos conjuntos de variables: i) los coeficientes básicos de la deuda (del VAN de la deuda con respecto al producto interno bruto (PIB); del VAN de la deuda con respecto a las exportaciones, y del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones), y ii) las puntuaciones de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA). Con puntuaciones iguales de los coeficientes básicos de la deuda, se considera que los países con menor puntuación en la CPIA son menos vulnerables a la deuda (en un sistema de clasificación de la CPIA de tres vertientes, véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Umbrales de la deuda y del servicio de la deuda

Puntuación de la CPIA de los países	Coeficiente		
	VAN/PIB	VAN/EXP	SD/EXP
Alta (CPIA \geq 3,75)	50	200	25
Media (3,75 < CPIA < 3,25)	40	150	20
Baja (CPIA \leq 3,25)	30	100	15

VAN/PIB=Coeficiente del valor actual neto de la deuda con respecto al PIB.

VAN/EXP=Coeficiente del valor actual neto de la deuda con respecto a las exportaciones.

SD/EXP=Coeficiente del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones.

9. Tomando como base estos cálculos de la sostenibilidad de la deuda, los países se clasifican mediante un “sistema de semáforos”: el “semáforo verde” indica un riesgo bajo, el “semáforo amarillo” un riesgo medio y el “semáforo rojo” un riesgo alto de crisis de deuda⁴. En el caso de los países con “semáforo rojo”, el 100% de la asistencia de la AIF se entregará en concepto de donación, mientras que para los países con “semáforo amarillo” solamente es de ese tipo el 45% (véase el cuadro 2). En cuanto a los países con “semáforo verde”, no se concederá ninguna donación en el apartado de la vulnerabilidad de la deuda/sostenibilidad.

⁴ FMI y AIF, 28 de marzo de 2005, también incluyen una categoría de “en crisis de deuda”, página 17.

**Cuadro 2. Países con “semáforo rojo” y “semáforo amarillo”
Clasificación de la AIF (noviembre de 2004)**

Países con “semáforo amarillo” (45% de donaciones)		
Burkina Faso	Uganda	Kenya
Senegal	Nicaragua	
Países con “semáforo rojo” (100% de donaciones)		
Afganistán	Guinea	Santo Tomé y Príncipe
Angola	Guinea-Bissau	Sierra Leona
Bhután	Guyana	Islas Salomón
Burundi	Haití	Sudán
Camboya	Kirguistán	Tayikistán
Camerún	República Democrática	Timor-Leste
República Centroafricana	Popular Lao	Togo
Chad	Lesotho	Tonga
Comoras	Liberia	Zambia
Congo	Malawi	
Côte d’Ivoire	Mali	
República Democrática del Congo	Mauritania	
Eritrea	Mongolia	
Etiopía	Níger	
Gambia	República de Moldova	
Georgia	República de Rwanda	
	Samoa	

10. Naturalmente, las clasificaciones de la sostenibilidad de la deuda de los países no son permanentes, sino que cambian en función de la variación de sus coeficientes de la deuda, las puntuaciones de la CPIA y los posibles cambios en los coeficientes umbral para la vulnerabilidad. Se ha registrado una evolución hacia umbrales más bajos⁵, siendo las principales repercusiones una cobertura más amplia de las donaciones y una participación global mayor en ellas. La aplicación de los umbrales publicados por la AIF, en noviembre de 2004, dio lugar a los resultados que se presentan en el cuadro 3. En este marco, “se estima que la proporción global de las donaciones es de alrededor del 30%”⁶.

Cuadro 3: AIF 14 – Resultados de la asignación de “semáforos”

	Países elegibles de la AIF* (Número)
Verde (sólo crédito)	19
Amarillo (combinación de crédito/donaciones)	5
Rojo (sólo donaciones)	40
Casos especiales en transición	2
Número de países admisibles para las donaciones	47

*Excluidos los países de la AIF que reciben financiación en condiciones variables y más estrictas.

⁵ AIF, marzo de 2005, página 26.

⁶ Ídem.

11. **Donaciones y marco del PBAS.** Tomando como base las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda de los países indicados en el cuadro 2, un número considerable de países (47) recibirán asistencia de la AIF en un sistema de donaciones “puro” (el 100% de las donaciones) o “mixto” (el 45% de las donaciones). El *volumen* de la asistencia reflejará sus asignaciones con arreglo al PBAS, pero no coincidirá con ellas. En concreto, la AIF aplicará lo que denomina un enfoque de volumen modificado (EVM) a las asignaciones de recursos basadas en los resultados a los países que reciben asistencia de la AIF en forma de donaciones en este apartado. El EVM aplica un descuento del 20% a la asignación nominal basada en los resultados del país, es decir, el país recibirá en asistencia y en forma de donación el 80% de la asignación nominal basada en los resultados. Este descuento se aplicará a los países con “semáforo rojo” y con “semáforo amarillo”. De ese 20%, algo más de la mitad (el 11%) se reasignará a todos los prestatarios de la AIF de acuerdo con las fórmulas de asignación de recursos basada en los resultados (es decir, se añadirá a la asignación nominal inicial, con arreglo al PBAS), lo cual significa que los receptores de donaciones “recuperan” parte de los recursos restados en la primera fase del EVM. La combinación del crédito con donaciones aplicada a estos recursos reasignados reflejará la situación de vulnerabilidad a la deuda del país. Al final, los receptores de donaciones obtendrán entre el 80% y el 90% de su asignación nominal basada en los resultados.

12. **Contención de las repercusiones del aumento del volumen de las donaciones en los recursos de la AIF.** Se reconoció explícitamente la necesidad de medidas para garantizar que el MSD no influya negativamente en la situación global de los recursos de la AIF con destino a la asistencia futura para el desarrollo y la AIF 14 abordó expresamente la cuestión de la financiación de los *ingresos en concepto de cargos* no percibidos como consecuencia de la financiación mediante donaciones. Del 20% de descuento del volumen (EVM), el 11% se reasignaría a países de la AIF, como se ha señalado más arriba, y la AIF retendría el 9% para financiar los cargos no percibidos. Estos recursos (el 9% retenido) generarían un flujo de ingresos compensatorios suponiendo que se cedieran en concepto de préstamo a países del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)/AIF mediante una ventanilla de préstamos “en condiciones (más) estrictas”, con un tipo de interés calculado sobre una escala de dos puntos porcentuales por debajo del tipo de interés sobre los préstamos del BIRF a un tipo fijo. Este mecanismo de compensación “interna” tiene por objeto hacer frente solamente a los *ingresos en concepto de cargos* no percibidos, es decir, los ingresos no percibidos de los cargos por servicios de la AIF. Dado el bajo nivel de este cargo, representa una proporción escasa de los reflujos de los préstamos, un elemento importante de los cuales es el *reembolso del principal*.

13. En el caso de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, que es un programa ya experimentado, están claramente definidas las disposiciones para la compensación de los reembolsos del principal no percibidos⁷. En cuanto a las donaciones comprendidas en el apartado de la vulnerabilidad de la deuda, la AIF 14 simplemente señaló que “los participantes acordaron que los reflujos de principal no percibidos se financiaran mediante contribuciones adicionales de donantes a medida que fuera necesario” (es decir, cuando los pagos no se perciban realmente de acuerdo con el calendario que se habría aplicado a la asistencia si se prestara en forma de préstamo de la AIF)⁸.

⁷ Con respecto a los PPME, se hace referencia a la función del Fondo Fiduciario para la Iniciativa de “sustituir los reflujos de créditos no percibidos de la AIF debido al alivio de la deuda” (AIF, *op. cit.*, página 38). Puede compararse con el plan de reserva del 9% para financiar los ingresos en concepto de cargos no percibidos sobre las donaciones de la AIF 14” (ibíd., página 27).

⁸ Ibíd., página v. El Fondo Africano de Desarrollo adoptó el mismo enfoque de pago según las necesidades para cumplir los compromisos de compensación en su Informe sobre la Décima Reposición General de los Recursos del Fondo Africano de Desarrollo, correcciones de los párrafos xxii y 7.19, del 1º de febrero de 2005. Las disposiciones de la Décima Reposición General se refieren expresamente a consignaciones financieras compensatorias que se harán en las reposiciones futuras.

III. EL FIDA Y LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA

14. A pesar de la proporción muy pequeña que corresponde al FIDA de la deuda externa pública global de los países pobres en desarrollo, tras la aprobación de la Resolución 101/XX por el Consejo de Gobernadores, el 21 de febrero de 1997, el Fondo ha participado plenamente en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME en sus diversas fases. Al igual que en el caso de otros participantes, su participación ha consistido en los ingresos no percibidos de los pagos sobre los intereses y el principal de los préstamos existentes admisibles, a medida que vencen dichos pagos. La ayuda se ha proporcionado en su mayor parte a países de África.

15. La estimación inicial del valor de los ingresos no percibidos por el FIDA era de alrededor de USD 60 millones. Sin embargo, la ampliación de la Iniciativa relativa a los PPME ha elevado el costo para el FIDA a niveles mucho más altos: hasta unos USD 515 millones (en valor nominal). A diferencia de otros titulares multilaterales importantes de deuda, el FIDA no se incorporó al mecanismo de compensación colectivo para los reflujos de préstamos no percibidos (el Fondo Fiduciario para la Iniciativa administrado por el Banco Mundial). En cambio, el Fondo Africano de Desarrollo ha obtenido financiación del Fondo Fiduciario para el 84% de sus obligaciones. Hasta el momento, el FIDA se ha beneficiado de un apoyo compensatorio bilateral directo de sus miembros por un valor aproximado de USD 67 millones⁹ y está tratando de incorporarse al mecanismo del Fondo Fiduciario para la Iniciativa.

16. La experiencia del FIDA con la Iniciativa relativa a los PPME es pertinente para el examen de su relación con el enfoque de la sostenibilidad de la deuda. Al igual que la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, el enfoque del MSD: i) no tiene “topes” explícitos sobre el valor total del elemento de donación de la asistencia; ii) probablemente tendrá un ámbito cada vez más amplio de aplicación (y un costo creciente), y iii) requiere disposiciones concretas para la compensación equivalentes a las adoptadas en la AIF 14 (párrafo 13, *supra*) si quiere que no se vea comprometida la capacidad de respuesta del FIDA a largo plazo ante las necesidades de todos sus Estados Miembros en desarrollo.

IV. REPERCUSIONES DE LA ADOPCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CRISIS DE DEUDA PARA DETERMINAR LA FORMA DE ASISTENCIA DEL FIDA

17. La participación en sistemas de alivio y contención de la deuda pueden tener consecuencias significativas para el FIDA, al igual que para otras muchas instituciones financieras multilaterales. Puede afectar a la sostenibilidad financiera, la distribución de los recursos entre los países y el equilibrio entre el desempeño de sus responsabilidades específicas y especializadas y su incorporación en la práctica a mecanismos de financiación del desarrollo con una orientación menos definida. En efecto, hay compensaciones recíprocas. El carácter de estas compensaciones varía de una institución a otra, al igual que la forma de compromiso. Si bien los enfoques de la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo con respecto a la sostenibilidad de la deuda son muy parecidos, no son idénticos. El enfoque del Fondo Asiático de Desarrollo en su Octava Reposición difiere de ambos. En el marco de la Sexta Reposición de sus recursos, el FIDA elevó el nivel de las donaciones en su programa de trabajo al 10%. También ha participado plenamente en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME. Por consiguiente, el FIDA ya está utilizando activamente las donaciones y la condonación de la deuda como instrumentos de desarrollo. La cuestión es de qué manera, en qué medida y con qué metodología como base debe ampliar el FIDA su utilización de las donaciones en respuesta a la sostenibilidad de la deuda como instrumentos para la promoción de la reducción sostenible de la pobreza rural, finalidad a la que están destinados constitucionalmente sus recursos. El valor añadido del FIDA en las actividades internacionales de desarrollo no radica en mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo, sino en la aceleración de la reducción de la pobreza rural. Por consiguiente, en el segundo período de sesiones de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA se pidió al Fondo que presentara un documento informativo describiendo las

⁹ Para más detalles, véase el documento EB 2004/83/R.9.

repercusiones de la adopción de un enfoque de sostenibilidad de la deuda ya experimentado por otras instituciones financieras multilaterales. Dado el ámbito mundial equivalente de la AIF y el FIDA, el presente documento contiene una estimación de las consecuencias del último enfoque documentado de la AIF.

18. Algunas de las posibles repercusiones de *no* seguir a la AIF en la adopción de una metodología de sostenibilidad de la deuda están expuestas en el informe de la AIF 14, que indica que la asociación tratará de abordar la cuestión de los “parásitos” en relación con las fuentes alternativas de financiación¹⁰, es decir, el enfoque de los financiadores que siguen concediendo préstamos o ampliándolos en un país en el que la AIF ha pasado de la financiación al sistema de donaciones, “aprovechando” así el mayor espacio para la obtención de préstamos públicos. Es evidente que la intención de la AIF es de *no* crear espacio para préstamos adicionales de otras instituciones. Es más, es probable que el Banco Mundial y el FMI colaboren para promover la *coherencia* entre los financiadores en cuanto al tipo de instrumentos que aplican en los países vulnerables a la deuda y, efectivamente, la adopción de un enfoque basado en las donaciones por la AIF y otras instituciones financieras multilaterales hace que sea difícil que el FIDA conceda un préstamo, incluso en condiciones muy favorables, en los países que están clasificados como pobres vulnerables a la deuda con “bandera roja”.

19. Si en este momento no se pueden evaluar con exactitud las repercusiones operacionales del enfoque del MSD de la AIF, tampoco es posible hacerlo con las repercusiones financieras, aunque probablemente serán escasas a medio y largo plazo. Incluso en las instituciones que ya han adoptado el enfoque, son probables otras novedades a medida que se analicen las cuestiones de la relación con el PBAS y la sostenibilidad financiera.

20. Sin embargo, hay que subrayar que las repercusiones financieras de las donaciones con arreglo al enfoque del MSD son *intrínsecamente* diferentes de las derivadas de la aplicación de la política de donaciones existente en el FIDA: cuando se utiliza el MSD, no hay ningún tope en el volumen del componente de donaciones de la asistencia. Dentro del MSD, el nivel individual y total del componente de donaciones de la asistencia depende de factores ajenos a la institución que interviene: se basa en parte en el desarrollo económico mundial y en los resultados de las políticas y las instituciones nacionales. A medida que cambien estos factores, también lo hará la cuantía de las donaciones, para cada país *y para la suma de los países*. En este contexto, el único tope práctico para el volumen de las donaciones es el valor total de la asistencia.

21. No sólo no hay ningún tope, sino que también es poco probable que haya mucha estabilidad en los resultados de la aplicación de la metodología. La importancia de las exportaciones primarias (en su mayor parte tropicales) para las exportaciones totales y el PIB en muchos países con crisis de deuda o próximos a dicha crisis hace probable que sea bastante alto el nivel de sensibilidad de la sostenibilidad de la deuda ante las fluctuaciones de los precios de los productos tropicales mundiales, lo que parece indicar que un empeoramiento significativo del mercado haría cambiar muchos “semáforos” del verde al amarillo y del amarillo al rojo. Por consiguiente, es probable que el nivel de las donaciones demuestre un grado bastante elevado de inestabilidad, al desplazarse en parte la carga de la inestabilidad de los precios de los productos básicos hacia las finanzas de las instituciones financieras multilaterales¹¹.

22. Además de las incertidumbres inevitables de una iniciativa de este tipo, el carácter mismo de la metodología de la sostenibilidad de la deuda impide calcular las repercusiones financieras exactas. No obstante, *a título de ilustración*, es posible estimar las repercusiones de la metodología (de entonces) de la que surgieron las clasificaciones de los “semáforos” de los países para la AIF en noviembre de 2004, en cuanto a las repercusiones que habría habido en la composición del programa de trabajo del FIDA.

¹⁰ AIF, *op. cit.*, página iv.

¹¹ El cálculo de la vulnerabilidad sobre la base de los valores contemporáneos es una elección deliberada para garantizar la capacidad de respuesta del MSD a la inestabilidad en los coeficientes de la deuda. Véase AIF y FMI, 28 de marzo de 2005, páginas 11 y 12.

23. Esta labor se concentrará en dos dimensiones de la aplicación del sistema: la mayor cuantía de las donaciones que introduciría en el programa de trabajo, y las repercusiones de este mayor volumen de las donaciones para la situación financiada del FIDA.

**V. AUMENTO DEL COMPONENTE DE DONACIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL FIDA
DERIVADO DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA CRISIS DE DEUDA DE LA AIF**

24. Se pueden obtener estimaciones de las repercusiones en el programa actual de trabajo aplicando la clasificación de “semáforos” a los miembros de la AIF que pertenecen a la categoría del FIDA de prestatarios en condiciones muy favorables (véase el párrafo 9) y aplicando los coeficientes pertinentes de las donaciones con respecto a préstamos a las asignaciones del PBAS a cada uno de los países (utilizando los procedimientos del PBAS adoptados en septiembre y diciembre de 2003 y que se examinarán en septiembre de 2005), incluidos el EVM y la reasignación del 11% entre los prestatarios en condiciones muy favorables. Este cálculo sólo puede ser *aproximado* en cuanto a los efectos reales, puesto que éste es el primer año en que se ha aplicado el PBAS, por lo que el análisis sólo se puede basar en asignaciones *ex ante* del primer año. Además, hay varios países en la categoría del FIDA de prestatarios en condiciones muy favorables para los cuales no se dispone en la actualidad de una clasificación del MSD de la AIF o cuya clasificación de la AIF puede no ser apropiada para el FIDA (por ejemplo, en el caso de los países que reciben financiación en condiciones variables de la AIF).

25. En ese caso, las repercusiones estimadas de la aplicación del MSD a la asistencia del FIDA con arreglo al PBAS del Fondo son muy semejantes a la estimación por la AIF 14 de los efectos del MSD en la composición del propio programa de asistencia de la AIF. El porcentaje estimado de la asignación total del PBAS que se mantendría en forma de préstamos sería del 75% (véase el cuadro 4), correspondiendo a las donaciones el 22% y quedando retenido el 3%¹². Una comparación más pertinente con la AIF es la relativa a los efectos en los compromisos de las asignaciones del PBAS para los países que entran en su categoría de prestatarios en condiciones muy favorables (es decir, los miembros más pobres del FIDA). En esta categoría, el 68,1% de los recursos asignados se entregarían en forma de préstamos y el 28,5% como donaciones (en comparación con el 30% en la AIF). Se retendría alrededor del 3,4%.

Cuadro 4. Efectos de la aplicación de la metodología de la AIF a las asignaciones anuales en el marco del PBAS del FIDA (porcentaje)

	Divisiones de programas del FIDA					
	África Oriental y Central (PA)	África Oriental y Meridional (PF)	Asia y el Pacífico (PI)	América Latina y el Caribe (PL)	Cercano Oriente y África del Norte (PN)	Mundial
PBAS total en préstamos	47,00	47,40	92,46	96,2	85,76	75,44
PBAS total en donaciones	47,48	46,88	6,78	3,35	12,85	21,97
PBAS total retenido	5,52	5,72	0,76	0,46	1,40	2,59

¹² El tema de la gestión de los valores retenidos (del EVM) es una cuestión operacional y financiera importante para el FIDA, que no tiene un “socio” equivalente al BIRF. Si bien el FIDA concede préstamos en condiciones no muy favorables (es decir, en condiciones intermedias y ordinarias), en la colocación de los recursos retenidos tendría que respetar las disposiciones constitucionales relativas al equilibrio entre los préstamos en condiciones muy favorables y otros en su programa de trabajo.

26. Como cabía esperar, el continente con el mayor desplazamiento desde los préstamos hacia las donaciones sería África (sobre todo el África subsahariana), lo cual pone de manifiesto la vulnerabilidad de la deuda que a convertido a la región en un centro de atención de la preocupación mundial en relación con el desarrollo, y es también el beneficiario primordial de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME. En consecuencia, es la zona que tendría el nivel más alto de retención con arreglo al EVM, siendo Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe las de nivel más bajo (la posición intermedia del Cercano Oriente y África del Norte se debe principalmente a la inclusión del Sudán).

VI. REPERCUSIONES EN LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL FIDA

27. Para los préstamos del FIDA en condiciones muy favorables, la aplicación del MSD de la AIF supondría una reasignación estimada del 28,5% a donaciones y el 3,4% a la parte retenida (véase el párrafo 25). Como se observa en el cuadro 5, *infra*, la reasignación del 28,5% procedente de esta categoría de préstamos daría lugar a una asignación adicional en donaciones del 20,8%. A efecto de estos análisis (véase el cuadro 5), la parte retenida del 3,4% se reasigna a la categoría de préstamos ordinarios, que aplica el tipo más alto de intereses entre las categorías de préstamos actuales del FIDA.

Cuadro 5. Asignación global del programa de trabajo basada en la aplicación del MSD de la AIF

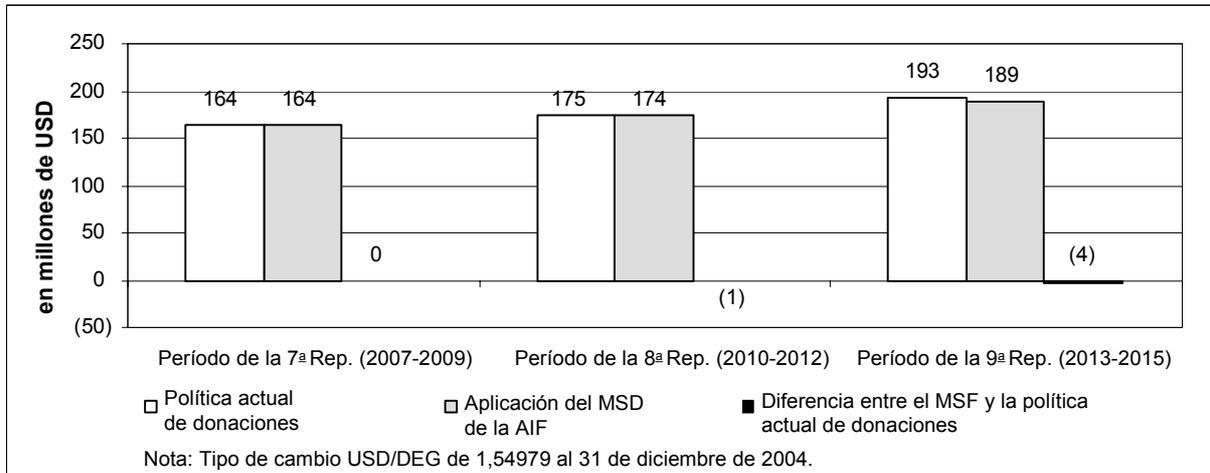
	Asignación actual		Reasignaciones del MSD		Asignación del MSD
	Asignaciones de las categorías de préstamos/donaciones	Asignación global del programa de trabajo	Reasignación del 28,5% de los préstamos en condiciones muy favorables	Reasignación del 3,4% de los préstamos en condiciones muy favorables a la parte retenida	Asignación global del programa de trabajo
Préstamos en condiciones muy favorables	81,0%	72,9%	(20,8%) ^a	(2,5%) ^b	49,6%
Préstamos intermedios	9,0%	8,1%	–	–	8,1%
Préstamos ordinarios	10,0%	9,0%	–	2,5%	11,5%
Total parcial	100,0%	90,0%	(20,8%)	0,0%	69,2%
Donaciones actuales	100,0%	10,0%	–	–	10,0%
Donaciones adicionales	0,0%	0,0%	20,8%	–	20,8%
Total parcial	100,0%	10,0%	20,8%	–	30,8%
Programa de trabajo global		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%

^a La reasignación del 20,8% dentro del programa de trabajo global se basa en una reasignación del 28,5% (véase el párrafo 27) procedente de la asignación de préstamos en condiciones muy favorables, del 72,9%.

^b La reasignación del 2,5% dentro del programa de trabajo global se basa en una reasignación del 3,4% (véase el párrafo 27) procedente de la asignación de préstamos en condiciones muy favorables, del 72,9%.

28. Como se observa en el gráfico 1, las proyecciones indican que los cargos por servicios no percibidos como consecuencia de la mayor asignación de donaciones serán nulos en el período de la Séptima Reposición, de USD 1 millón en el de la Octava Reposición y de USD 4 millones en el de la Novena Reposición. Una razón de que los cargos por servicios no percibidos sean limitados es la asignación de una porción retenida a préstamos ordinarios. El gráfico muestra el total de los cargos por servicios y los intereses proyectados para los períodos de la Séptima, la Octava y la Novena Reposiciones (período total de 2007 a 2015), mientras que los reembolsos del principal no percibidos sólo influirán en períodos de reposición posteriores. El principal no percibido, a menos que se compensara de manera análoga a la AIF 14, tendría unas repercusiones sustanciales, acumulativas y crecientes en la situación de los recursos del FIDA en períodos de reposición posteriores.

Gráfico 1: Cargos por servicios e intereses en los períodos de la Séptima, la Octava y la Novena Reposiciones*
(en millones de USD)



* Basado en un programa de trabajo con un crecimiento anual del 10% en el período de la Séptima Reposición según la hipótesis de reposición presentada en los documentos REPL.VII/R.2 y REPL.VII/R.3 al segundo período de sesiones de la Consulta. Aquí se supone que el programa de trabajo sigue creciendo un 10% anual en el período de la Octava Reposición, y posteriormente a la tasa de inflación en el período de la Novena Reposición.

VII. CONCLUSIÓN

29. La AIF, como principal proveedora de asistencia multilateral en condiciones muy favorables a los países pobres, ha respondido a la creciente preocupación acerca de la sostenibilidad de la deuda proponiendo un enfoque mundial totalmente nuevo para la financiación multilateral del desarrollo. Tanto el Fondo Africano de Desarrollo como el Fondo Asiático de Desarrollo han adoptado medidas parecidas. La elaboración de un enfoque basado en las donaciones con vistas a la prestación de asistencia para el desarrollo a los países pobres vulnerables a la deuda representa un nuevo instrumento importante en el conjunto de mecanismos multilaterales para el desarrollo. Ofrece una oportunidad, incluida la de respaldar nuevos tipos de actividad y también representa un obstáculo. Aunque es pertinente para todas las instituciones financieras multilaterales, constituye un obstáculo en particular para las que tienen un nivel elevado de compromiso de prestación de asistencia para el desarrollo en África.

30. Los obstáculos son de varios órdenes distintos. En primer lugar, el Banco Mundial y el FMI no han finalizado la metodología del ASD, que debería proporcionar una base sólida para las clasificaciones de los países. Por consiguiente, todavía no se dispone de un elemento básico para determinar qué países deben recibir asistencia a título de donación (y en qué cuantía). En segundo lugar, la ausencia de ningún mecanismo que represente un tope plantea cuestiones importantes con respecto a la gestión de los recursos a largo plazo (complicadas por la ausencia de un mecanismo completo y automático de compensación). En tercer lugar, la función y el alcance de la asistencia complementaria basada en préstamos en condiciones muy favorables seguirá siendo poco clara mientras no se llegue a un acuerdo amplio sobre las políticas relativas a los “parásitos” y se apliquen dichas políticas.

31. En el contexto de tales incertidumbres, por el momento es imposible evaluar con ningún grado de exactitud los costos y beneficios para el desarrollo de la adopción de un enfoque basado en el MSD en el FIDA. Con respecto a los posibles beneficios, contribuiría a la contención a medio y largo plazo de la carga del servicio de la deuda de los países pobres vulnerables y a una desvinculación constructiva de las nuevas inversiones para el desarrollo, en orden a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, de las obligaciones acumuladas a lo largo del tiempo reflejadas en la deuda

externa agregada de los países. En cuanto a los costos, hay cuestiones relativas a la coherencia con el PBAS incipiente y a la posible disminución de las inversiones en la reducción de la pobreza rural de los países pobres vulnerables a la deuda como consecuencia de la aplicación del EVM¹³. Una preocupación para *todas* las instituciones financieras multilaterales, incluido el FIDA, debe ser el costo institucional de la exposición potencialmente ilimitada a un proceso de pérdida de ingresos, a expensas de la capacidad para atender las necesidades futuras de todos los países en desarrollo y pobres, incluidos los que, por tener una puntuación más alta en la CPIA, son menos admisibles para la asistencia basada en las donaciones. El análisis presentado más arriba en la sección VI sobre las repercusiones de la adopción de un MSD (es decir, a título de ilustración, el enfoque del MSD de la AIF en el momento de su evolución de noviembre de 2004) demuestra unos efectos a largo plazo muy significativos en la liquidez del FIDA, que exigirían, en ausencia de mecanismos adecuados de compensación (como la disposición de la AIF 14 sobre el pago a medida que sea necesario para los reembolsos de principal no percibidos), la contención de los aumentos futuros del programa de trabajo del Fondo para mantener la sostenibilidad financiera.

32. Por una parte, pues, la adopción por el FIDA de un enfoque de MSD le permitiría intervenir en las actividades de los países de acuerdo con la oportunidad y las necesidades locales identificadas en el PBAS, sin las limitaciones actuales derivadas de los límites de los países para la obtención de préstamos externos públicos definidos por las preocupaciones sobre la gestión económica global. Por otra parte, la elaboración del MSD por los “dirigentes del sector” es una labor todavía en curso y, en aras de la armonización, la elaboración de cualquier propuesta detallada del FIDA para la adopción de un MSD u otro marco similar debería ir acompañada de una supervisión detallada de la finalización: del enfoque de la AIF, incluida su política relativa al “parasitismo” aplicable a las hipótesis de donaciones de la AIF tanto “puras” como “mixtas”.

¹³ Véase FMI y AIF, 28 de marzo de 2005, págs. 2 y 3: “Una tolerancia menor a la crisis de deuda, reflejada en umbrales más prudentes, supone costos para los donantes en forma de necesidad de recursos adicionales en concepto de donación para sustituir los préstamos. Sin embargo, en el caso de que las donaciones no lleguen al nivel necesario para sostener los flujos de ayuda nominal, [los países de bajos ingresos] correrán con el costo en forma de oportunidades de desarrollo perdidas, incluida la menor financiación para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio”.