

ASAMBLEA PARLAMENTARIA PARITARIA ACP-UE

Documento de sesión

ACP-UE/101.079/B/11

24.8.2011

Asunto:

sobre las repercusiones de la deuda en la financiación del desarrollo de los países ACP

Comisión de Desarrollo Económico, Asuntos Financieros y Comerciales

Coponentes: Amadou Ciré Sall (Senegal) y Robert Sturdy

PARTE B: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

Tras la crisis financiera mundial, los países de todos los continentes están experimentando un incremento en los niveles de deuda pública. Mientras que la crisis de la deuda pública en la Europa periférica aparece en las portadas de los medios de comunicación, 26 de los 79 países ACP están sufriendo una crisis de endeudamiento o bien se enfrentan a un alto riesgo de sufrirla.

Existen distintos motivos para tales niveles de deuda pública en los países ACP, que incluyen una balanza de pagos negativa en la mayoría de los países ACP; una frágil gobernanza del sector público; una falta de un sistema fiscal eficaz que evite que el Estado tenga que proveerse de sus propios recursos para financiar políticas públicas; una carga de condicionalidad unida a préstamos extranjeros contraídos y combinados con altos tipos de interés que hacen que la amortización de los préstamos resulte muy costosa; una dependencia excesiva de políticas procíclicas, lo que produce una carencia de reservas para financiar la economía del país en tiempos de crisis.

También debería señalarse que los países ACP dependen excesivamente del capital extranjero, mientras que descuidan la creación de capital nacional y ahorros internos. Esto ha conducido a la acumulación de una deuda pública externa en contraposición a la deuda pública interna/nacional. La creación de un mercado interior de títulos públicos en los países ACP podría estimular el desarrollo de los sistemas financieros internos y proteger a los países frente a las perturbaciones exteriores. Sin embargo, deben satisfacerse varias condiciones macroeconómicas previas (como un entorno económico estable, un mercado monetario eficiente y la presencia de marcos tanto legales como de regulación y supervisión sólidos) con el fin de que los países ACP puedan crear un mercado interior de bonos fuerte.

Por lo general, el capital privado sirve también como fuente complementaria de financiación para los proyectos de desarrollo. El bajo nivel de capital privado para la financiación del desarrollo en los países ACP, no obstante, podría atribuirse a diferentes factores, como el pago tardío o el impago de las solicitudes públicas al sector empresarial que desarrolla su actividad en el país, la falta de un entorno empresarial sólido que incluye la ausencia de un derecho de sociedades para proteger a estas frente a los morosos, o la falta de un sistema judicial eficiente para presentar reclamaciones contra deudas públicas repetidas y generalizadas.

Dado el panorama general anterior, los coponentes dedicarán la mayor parte de su informe a analizar las repercusiones de la deuda pública externa en la financiación del desarrollo en los países ACP.

II. Consecuencias del endeudamiento para la financiación del desarrollo en los países ACP

La carga del servicio de deuda estatal sigue siendo una de las principales causas del empobrecimiento en algunos de los países ACP por sus efectos en el desarrollo humano y el crecimiento económico. Amortizar esta deuda supone desviar

importantes recursos presupuestarios de la inversión en sectores sociales y de gastos relacionados con la pobreza. Cuanto más alto es el nivel del endeudamiento del país y la cantidad de recursos empleados para esta deuda, menor es su capacidad para asignar financiación a servicios sociales y bienes públicos y satisfacer de esta forma las necesidades básicas de su población, reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Además, un elevado endeudamiento podría afectar la pobreza al aumentar la incertidumbre y reducir las inversiones necesarias para estimular el crecimiento económico.

Para ilustrar el vínculo existente entre la deuda y la reducción de la pobreza, un estudio de las repercusiones del alivio de la deuda en 10 países africanos demostró que sus presupuestos sanitarios aumentaron en un 70 % global en solo cuatro años. La condonación de la deuda, supuso, por ejemplo:

- la abolición de los honorarios por parte de usuarios por recibir atención sanitaria en las zonas rurales de Zambia y la contratación de 800 personas más como personal sanitario;
- un programa de vacunación infantil en Mozambique;
- personal para clínicas de zonas rurales y la puesta en marcha de programas de lucha contra el VIH y el SIDA y contra la malaria en Benín¹.

Otra consecuencia de una deuda excesiva es que esta podría conducir a un mayor endeudamiento. Para intentar remediar la falta de financiación generalizada, los gobiernos suelen tomar prestados más recursos, lo que lleva a un aumento del endeudamiento. Por ello, se deberían cumplir una serie de condiciones previas (ver la sección IV) con el fin de evitar que los países caigan en la trampa de contraer deudas (es decir, el círculo vicioso del pago de la deuda contrayendo más).

III. Los sistemas de compensación de deudas

Como instrumentos de alivio de deuda internacional más significativos para los países en desarrollo se encuentran la iniciativa relativa a los PPME (países pobre muy endeudados) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), que pretende garantizar que el desarrollo de un país no se vea comprometido por el servicio de unos niveles de deuda insostenibles. Tanto la iniciativa PPME como la IADM han logrado reducir, por el momento, las vulnerabilidades frente a la deuda en aquellos países que pudieron beneficiarse de sus sistemas de alivio de deuda. A fecha de diciembre de 2010, se habían aprobado los paquetes de reducción de deuda conforme a la Iniciativa PPME para 36 países, 32 de ellos en África, con una aportación de 72 000 millones de dólares estadounidenses en concepto de alivio del servicio de la deuda de un ejercicio al otro².

Sin embargo, los mecanismos de alivio de la deuda actuales no tienen la finalidad de tratar las complejas estructuras de deuda de hoy en día y la Iniciativa PPME pronto llegará a su fin. Por otra parte, a menudo solo conllevan consideraciones financieras a la hora de evaluar cuánta deuda puede seguir sirviendo un país y no tienen en cuenta

¹ Informe en materia de deuda y sanidad, Campaña del Jubileo, 2007.

² Ficha del Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2010.

la financiación básica que este país necesita para lograr los ODM. Los mecanismos futuros de compensación de deuda pública para países en desarrollo deberán, por tanto, tener en cuenta la viabilidad de la condonación de la deuda, el reescalamiento de las deudas o el reembolso de la deuda para cada país socio (ver tabla).

	Condenación de la deuda	Reescalamiento de la deuda	Reembolso de la deuda
Donantes internacionales	Debería aplicarse si: - resulta muy improbable un reembolso de la deuda y el país socio de la ACP es un PMA con muy bajo potencial de crecimiento y un índice de pobreza muy alto; - la condonación de la deuda tiene consecuencias positivas en el balance del país ACP al que se alivia de pasivos duraderos.	Debería aplicarse si: - el país socio de la ACP tiene una tasa de crecimiento estable y, con ello, una verdadera capacidad para pagar su deuda si se le da un «respiro»; - el sistema de reembolso propuesto deberá permitir el pago a plazos que no pongan en peligro la capacidad del país para satisfacer las necesidades básicas públicas de su población.	Debería aplicarse a los países de la ACP con tasas de crecimiento altas. Dichos países también deberán recibir una cantidad menor de ayuda que sea inversamente proporcional a su tasa de crecimiento.
País socio de la ACP	- no deberán verlo como una solución milagrosa ya que, a pesar de eliminar la carga de la deuda, no ofrece inversión de capital fresco para el desarrollo; - Nota: Una atención excesiva a la condonación de la deuda hace que aumente el riesgo moral. Si un país sabe que su deuda se condonará en caso de no reembolsarse en un largo periodo de tiempo, no estará motivado para reembolsar su deuda.	- la segunda mejor forma para que los países ACP mantengan su solvencia con donantes internacionales; - los países ACP podrían reembolsar su deuda total o parcialmente por medio del comercio de trueque (de forma que puedan reducir el coste de su deuda al evitar el impacto del tipo de cambio en la deuda del país).	Privilegiado hasta un punto en que las necesidades básicas de carácter alimenticio y sanitario del país no se vean comprometidas.

También debería prestarse la debida atención a la transformación de la deuda en inversión pública para servicios sociales y bienes públicos, es decir, cuando los recursos que los países ACP usarían para servir su deuda se asignen en cambio a inversiones públicas destinadas a alcanzar los ODM. Este sistema se ofrece de conformidad con la iniciativa PPME, donde el alivio de la deuda se orienta por la estrategia de reducción de la pobreza de cada país, que incluye medidas destinadas a mejorar el acceso a la educación y a la atención sanitaria, al agua y el saneamiento, etc. Vale la pena evaluar los resultados de este mecanismo en comparación con la aportación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a través del apoyo presupuestario

general ya que, de hecho, ambos sistemas de desembolso son muy similares. Por otra parte, se ha criticado que el diseño y puesta en práctica de estrategias para reducir la pobreza están aislados del marco de la política de desarrollo económico amplio de un país.

IV. Evitar el endeudamiento excesivo en los países ACP

Apoyándose en las mejores prácticas de la mayoría de los países ACP más avanzados, los siguientes factores sirven para lograr la sostenibilidad de la deuda en los países ACP.

a) Factores institucionales

Los organismos elegidos de manera democrática, como los parlamentos nacionales y regionales, aumentan la probabilidad de control público sobre la composición del presupuesto estatal y las prioridades políticas que se financian con este. Los países ACP, por tanto, necesitan reforzar sus organismos de supervisión como las instituciones supremas de auditoría, los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil para intentar supervisar el uso de los recursos presupuestarios por parte del gobierno y reducir la mala administración de los fondos públicos. Además, se ha de fortalecer el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación como vigilantes de los casos de corrupción y mala administración de fondos públicos.

b) Factores económicos

Debería promoverse una estrategia a favor de los ahorros con tipos interés positivos reales para constituir capital nacional como parte de las políticas de desarrollo económico sostenible. La inversión del sector privado debería verse como un complemento útil para la inversión pública en el desarrollo y el aumento del capital nacional como una medida paliativa para una posible reducción de la ayuda externa después de la crisis económica mundial.

c) Factores socioculturales

Una buena gobernanza, el principio de legalidad y la transparencia resultan indispensables para lograr la administración adecuada de los fondos públicos y la sostenibilidad de la deuda. No obstante, los donantes internacionales no deberían imponer condiciones a sus socios de la ACP, sino cooperar con ellos para definir conjuntamente los términos que conlleva cada uno de los sistemas de deudas en concreto. El respeto mutuo y una verdadera colaboración para atenerse a los términos de los contratos de préstamos resultan cruciales.

V. Conclusiones preliminares

- La UE y los organismos internacionales pertinentes deberían elaborar conjuntos de normas claros y transparentes para la evaluación de la sostenibilidad de la deuda que permitan a los donantes establecer planes de compensación de deudas adecuados de manera objetiva para cada país, de forma que se reduzca el alcance del exceso de politización en cuanto a la toma de decisiones en materia de alivio de la deuda. La

Unión Africana, así como otras instituciones regionales que representan a los países ACP deberían cooperar también para lograr este fin.

- Los donantes deberían definir, junto con el país socio de la ACP, las condiciones impuestas a su sistema de compensación de la deuda, con el fin de encontrar el justo equilibrio entre la obligación de servir la deuda y la obligación de proporcionar las necesidades básicas a la población.

- La Comisión Europea deberá vigilar de cerca la evolución del nivel de endeudamiento de los países ACP, con un interés especial en la situación de los PMA y los PEID, e informar periódicamente a la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE por medio de un informe sobre los sistemas de compensación de deuda puestos en práctica en los países socios de la ACP y sus repercusiones en la capacidad de los países para alcanzar los ODM.

- La Comisión podría estudiar junto con los países socios de la ACP la posibilidad de transformar la deuda en inversión pública en materia de servicios sociales y bienes públicos como parte de su plan de alivio de la deuda concreto.

- Los países ACP deberían intensificar sus esfuerzos nacionales con respecto a una administración financiera, un control presupuestario y una lucha contra la corrupción, fraude y evasión de impuestos sólidos. Además, los países ACP necesitan centrarse en diseñar y poner en práctica sistemas fiscales sostenibles que incluyan la creación de un organismo de recaudación de impuestos sólido con capacidad para defender el interés fundamental del estado para acceder a lo que debería ser la principal fuente de financiación estatal.

- La cooperación transfronteriza entre los países ACP con objeto de intercambiar las mejores prácticas para la elaboración de sus presupuestos públicos y el control del uso que hagan de ellos también parece importante. Para ello, de conformidad con el 11º FED, la Comisión podría destinar una mayor financiación para la ayuda técnica y el desarrollo de las capacidades para fijar presupuestos y controlar sus usos.