



TRADUCCIÓN AUTÉNTICA

I-602/93

Memorándum sobre

MEDIDAS URGENTES RELATIVAS A LA DEUDA BILATERAL,  
MULTILATERAL Y COMERCIAL DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A:

Los Líderes del Grupo

de los Siete Países Industrializados

Del:

Presidente del Movimiento No Alineado

Presidente Soeharto de la República de Indonesia

5 de julio de 1993

INTRODUCCIÓN

Existe una visión en cierto modo unilateral de los motivos que dieron origen a la crisis de la deuda de los países en desarrollo. Los análisis tienden a culpar a los países en desarrollo de contraer créditos excesivos e imprudentes y del mal uso de los recursos reunidos. Tienden también a ignorar o menospreciar los vínculos entre la crisis de la deuda, la escasez de flujo de recursos en plazos apropiados, y el giro adverso de la economía global desde comienzos de los 80. Como corolario de todo esto está la insistencia sobre las reformas a las políticas internas como principal instrumento para



-- // --

subsanan esta situación.

La crisis de la deuda de los países en desarrollo es una manifestación de las deficiencias del sistema internacional para permitir el acceso a recursos de largo plazo adecuados en términos satisfactorios. Esta falta de recursos fue suplida por bancos privados, con préstamos en términos inapropiados, una vez que se empezaron a saturar con los depósitos de los países productores de petróleo.

Incluso en ese caso, fueron las políticas antiinflacionarias introducidas por los países desarrollados las que precipitaron la crisis. El servicio de la deuda se convirtió en un serio problema para los países deudores cuando los ingresos por concepto de exportaciones disminuyeron debido al colapso de los precios de los productos básicos y a las crecientes restricciones de acceso a los mercados en los países desarrollados - a lo que se agregan las fuertes alzas en los cobros de intereses y las fluctuaciones en los tipos de cambio.

El vínculo supuestamente positivo entre los flujos de capital y el desarrollo dio origen a una relación negativa entre el servicio de la deuda y las tasas de crecimiento.

-- // --

-- // --

Han transcurrido más de diez años desde el comienzo de la crisis en 1982. En algunos círculos existe la percepción de que el problema de la deuda de los países en desarrollo está resuelto. Sin embargo, tal optimismo es prematuro.

Es verdad que para algunos países en desarrollo con un ingreso mediano la crisis de la deuda ya está ampliamente superada. Lo mismo ocurre con los bancos comerciales internacionales que otorgaron a estos países grandes préstamos en el pasado. Efectivamente, para el sistema bancario internacional la deuda de los países en desarrollo no constituye una amenaza sistémica.

No obstante, para muchos países de bajos ingresos, al igual que para países de ingresos medianos bajos, la crisis de la deuda dista mucho de estar superada. Tales países son aproximadamente 50 y corresponden a países altamente endeudados y con ingresos bajos o medianos bajos. Estos aún tienen dificultades para servir las deudas que contrajeron originalmente.

Se hace altamente necesario adoptar medidas urgentes y que estos países otorguen máxima prioridad al alivio de la deuda, en especial aquellos dentro de los 50 países que pertenezcan al grupo de los países menos desarrollados.

-- // --

-- // --

Basándose en una evaluación de la actual situación de la crisis de la deuda, se requieren en forma urgente las siguientes medidas:

1. Medidas sobre deuda bilateral que conduzcan a reducciones significativas de la deuda bilateral y del servicio de la deuda.
2. Medidas sobre la deuda multilateral tendientes a superar el vertiginoso crecimiento de la deuda y del servicio de la deuda multilateral.
3. Medidas sobre la deuda comercial encaminadas a reducir en forma significativa la deuda y el servicio de la deuda comercial de los países en desarrollo seriamente endeudados.

#### I. LA SITUACIÓN DE LA CRISIS DE LA DEUDA

1. Cuatro años después de que se impulsara la Iniciativa Brady en 1989, los problemas de la deuda de cerca de diez importantes países de ingresos medianos endeudados ya se han resuelto o bien están en proceso de resolverse. Este resultado se logró sólo después de que los gobiernos y los bancos comerciales acreedores internacionales reconocieron que las considerables reducciones en los saldos de las

-- // --

-- // --

deudas pendientes de estos países (que se mantenían principalmente con bancos comerciales), y las reducciones igualmente significativas en las obligaciones del servicio de la deuda anual, eran condiciones esenciales para la restauración del crecimiento y de la capacidad crediticia. La comunidad acreedora demoró más de siete años en reconocer esa realidad.

2. La mejorada situación de estos países y las reducciones de la deuda y del servicio de la deuda con Egipto y Polonia en sus obligaciones de deuda bilateral oficiales, ha creado la impresión optimista de que la crisis de la deuda de los países en desarrollo ya está superada.
3. Esa visión optimista oculta una realidad más cruda. No obstante las drásticas reducciones en las tasas de interés globales, 50 países en desarrollo (o más de un tercio del universo total de las naciones en desarrollo) siguen viéndose afectadas por una seria crisis de deuda. Estos comprenden en su mayoría países clasificados por el Banco Mundial como "países de bajos ingresos seriamente endeudados" de Africa y también de América Latina y Asia. Además de estos países hay una serie de países

-- // --

-- // --

de "ingresos medianos bajos seriamente endeudados" de estas regiones<sup>1)</sup>).

4. Un criterio diferente es el haber incurrido en moras significativas ya sea de capital o intereses o de ambos. Al utilizar moras de un 20% como umbral se observa que a lo menos 50 países enfrentan problemas de deuda externa con moras que exceden del 20% del servicio total de la deuda.
5. Cerca de la mitad de esos 50 países que están seriamente endeudados y/o con moras sustanciales pertenecen al grupo de países menos desarrollados.

<sup>1)</sup> "Para los bancos comerciales y para algunos de los países en desarrollo de ingresos medianos bajos que han contraído préstamos con dichos bancos, la crisis de la deuda que se inició hace diez años ya está ampliamente superada. ... Sin embargo, para muchos países en desarrollo, la crisis ciertamente dista mucho de estar superada. La viabilidad externa sigue siendo esquivada para los países de ingresos bajos y medianos bajos, (especialmente en Africa al sur del Sahara), ... Tablas de la Deuda Externa 1992-1993, Volumen 1, página 11 (Banco Mundial, 1992). "Indudablemente se ha logrado un progreso considerable. ... No obstante, la crisis de la deuda está lejos de estar superada para más de 40 países en desarrollo, ... Como promedio, estos países han estado asignando una cuarta parte de sus exportaciones al servicio de la deuda, aunque esto les permite pagar sólo la mitad del monto programado". Masood Achmed y Lawrence Summers, "Informe sobre el Décimo Aniversario de la Crisis de la Deuda", en Finanzas y Desarrollo. Septiembre de 1992, p.5 (FMI y Banco Mundial).



-- // --

-- // --

6. La magnitud y el carácter de la persistente crisis que afecta a estos 50 países son en cierto modo diferentes a los de aquellos que caracterizaron la situación hace una década. Las obligaciones de deuda privada de los principales deudores contraídas con los bancos comerciales ya no constituyen el problema más significativo. Después de una década de cuantiosa transferencia neta desde los países deudores a los bancos comerciales (por un monto total aproximado de US\$250 mil millones entre 1982-92), la situación financiera de los bancos comerciales ya no se ve amenazada en modo alguno por la cartera de créditos constituida por los países en desarrollo. En la actualidad, los bancos están casi plenamente asegurados contra el riesgo residual real asociado a dichas carteras.
  
7. El problema de los 50 países es que se encuentran simultáneamente bajo serias presiones de endeudamiento en tres áreas. Para algunos de estos países, el servicio de la deuda con los bancos comerciales y proveedores exige flujos significativos de divisas. El servicio de la deuda a los acreedores multilaterales absorbe un porcentaje significativo y creciente del servicio de la deuda total en varios de estos

-- // --

-- // --

países. Las diversas medidas adoptadas para aliviar la carga de la deuda bilateral no han tenido un efecto tan decisivo en el logro de la reducción de la deuda y del servicio de la deuda requerida para que estos países alcancen en forma sustentable la recuperación y el restablecimiento de su capacidad crediticia. Estas han sido "demasiado escasas y demasiado tardías".

8. Se debe reconocer que las medidas limitadas a cualquiera de estas áreas no serían suficientes. La configuración del problema de la deuda en estos 50 países es tal que se requieren medidas en las tres áreas simultáneamente. En especial, se deben adoptar medidas urgentes en aquéllos dentro de los 50 países que pertenezcan al grupo de países menos desarrollados.
9. Para que los 50 países deudores puedan disfrutar los mismos grados de independencia de la deuda que han adquirido en la actualidad los países deudores más grandes y acaudalados, se necesita que los acreedores hagan mayores esfuerzos por reconocer y actuar sobre la base de realidades manifiestas, del mismo modo que lo han hecho con los países que han reprogramado y reducido sus deudas en virtud del Plan Brady y de aquellos

-- // --





-- // --

acuerdos aprobados para Egipto y Polonia. La equidad exige que se adopte tal medida. Asimismo, va en beneficio de los intereses de la comunidad mundial que estos 50 países puedan hacer revivir sus expectativas de crecimiento.

10. Los 50 países seriamente endeudados se ven en la imperiosa necesidad de reducir significativamente la deuda y el servicio de la deuda. Con el fin de que los países afectados por la deuda atraigan nuevos flujos de capital, es necesario que estos paguen el "saldo pendiente de la deuda".<sup>2</sup> En vista de las crecientes demandas de fondos concesionarios en el mundo, en particular para la ex-Unión Soviética, el grupo de los 50 países en desarrollo más seriamente endeudados apenas puede esperar que se les

---

<sup>2</sup>) "Una solución definitiva a una crisis de solvencia requiere de una reducción de la deuda y del servicio de la deuda. ... La reducción de las obligaciones de la deuda en conformidad con la capacidad de pago elimina la distorsión del saldo pendiente de la deuda que afecta tanto al país como a los inversionistas extranjeros y hace posible un crecimiento económico más rápido sobre una base sustentable". Tablas de la Deuda Mundial 1992-1993, volumen 1, página 11 (Banco Mundial, 1992). "En cualquier escenario futuro plausible, muchos de estos países recuperarán su viabilidad externa sólo en la medida que se extinga una parte de su deuda existente, reflejando la aceptación de los acreedores de una reducción en el monto de la deuda pendiente". Masood Ahmed y Lawrence Summers, "Informe sobre el Décimo Aniversario de la Crisis de la Deuda", en Finanzas y Desarrollo, septiembre de 1992, P. 5 (FMI y Banco Mundial).



-- // --

-- // --

otorgue un monto adicional considerable de fondos concesionarios y deben centrarse en las posibilidades de reducir la deuda y el servicio de la deuda. Asimismo, no se puede esperar que estas desigualdades puedan ser subsanadas efectivamente con inversiones extranjeras directas u otros flujos de capitales privados. Por otra parte, en estos países en desarrollo seriamente endeudados existe una gran demanda de recursos financieros para construir infraestructura e instalaciones productivas vitales. Reducir la deuda y el servicio de la deuda en un monto suficiente constituye, por lo tanto, una necesidad imperiosa para este grupo de países en desarrollo seriamente endeudados.

11. Urge que la comunidad internacional adopte medidas en las siguientes áreas:

- 1) Reducción decisiva de la deuda bilateral y del servicio de la deuda para eliminar y evitar la acumulación continua de saldos en mora.
- 2) Enfoques innovadores y realistas para el problema de la deuda multilateral.
- 3) Mayor reducción de la deuda comercial de

-- // --

-- // --

los países en desarrollo seriamente endeudados.

## II. Medidas sobre Deuda Bilateral

12. Los términos aprobados por el Club de París para los países en desarrollo seriamente endeudados entre 1988-1991 - conocidos como los Términos de Venecia, Houston, Toronto y Enhanced Toronto - han permitido un alivio temporal en el flujo de efectivo pero no han resuelto la carga de la deuda de los 50 países afectados. La deuda bilateral continúa creciendo a pesar de las condonaciones negociadas en virtud de los Términos de Toronto y de Enhanced Toronto. El crecimiento en el servicio de la deuda bilateral sólo se ha visto detenido porque un gran número de estos países deudores ha incurrido en grandes moras. En la actualidad, resulta necesario avanzar rápidamente hacia una mayor condonación de la deuda bilateral a fin de contribuir a restaurar en el plazo más breve posible la viabilidad de la cuenta de transacciones externas en estos 50 países. Se requiere adoptar una medida prioritaria para resolver con eficacia la carga de la deuda de aquéllos dentro de los 50 países que pertenezcan al grupo de los países menos desarrollados.

-- // --

-- // --

13. Las deudas contraídas por los 50 países en desarrollo seriamente endeudados con otros países en desarrollo, los gobiernos de Europa del Este y la ex-Unión Soviética, deben ser tratadas, sobre la misma base, como deudas contraídas con los acreedores del Club de París, incluidas las opciones de reducción de la deuda y del servicio de la deuda. En el caso de las deudas contraídas con la ex-Unión Soviética se debe tomar plenamente en cuenta las recientes fluctuaciones de los tipos de cambio del rublo. Varios países en desarrollo, en calidad de deudores y acreedores, han iniciado y elaborado mecanismos para el pago de las deudas, incluida la triangulación, en especial a niveles subregionales, como una forma de alivio de la deuda dentro del marco de la cooperación Sur-Sur.
14. La deuda residual del Club de París, después de una condonación máxima posible en cada caso, debe ser convertida en inversiones de capital o en moneda local, la que será utilizada con fines sociales, ambientales o para financiar proyectos locales, en la medida máxima posible dadas las circunstancias de cada país deudor.
15. Se debe flexibilizar y ampliar el criterio de la

-- // --

-- // --

elegibilidad para los países de bajos ingresos seriamente endeudados a fin de aplicar las mejores condiciones a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda a todos los países que sean elegibles para la Asociación de Desarrollo Internacional y no sólo a los países que formen parte de dicho organismo. Se requieren medidas más generosas tendientes a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda para los países elegibles seriamente endeudados de ingresos medianos bajos.

16. Las cargas de la deuda bilateral de muchos de los 50 países en desarrollo seriamente endeudados se reducirían de manera sustancial mediante la aplicación de los Términos de Trinidad propuestos. Para unos 15 de estos países, incluso los Términos de Trinidad no serían suficientes para restablecer la viabilidad de la cuenta de transacciones externas. Estos países requieren Términos de Trinidad Ampliados o "Trinidad Plus".

17. Para ser efectivos, los Términos de Trinidad, los "Términos de Trinidad Ampliados" o los Términos de "Trinidad Plus" deben ser aplicados urgentemente en una operación única, sin recurrir a una reducción escalonada (parcial),

-- // --



-- // --

a la totalidad del monto pendiente de la deuda bilateral y no sólo a los pagos del servicio de la deuda correspondientes al período de consolidación. El enfoque parcializado para reducir la deuda bilateral y el servicio de la deuda que tiene por objeto imponer restricciones para garantizar el cumplimiento sobre la base de la condicionalidad ha demostrado ser contraproducente y engorroso al no eliminar de una vez por todas el saldo pendiente de la deuda de estos países.

18. El punto esencial al decidir los términos de las medidas relativas a la deuda tanto bilateral como de otra índole, es el logro del crecimiento económico de los países afectados por la deuda a un ritmo satisfactorio. Por consiguiente, se debe negociar simultáneamente el alivio de la deuda y una nueva asistencia financiera como componentes integrales de un paquete financiero externo global. Para estos efectos, se han tomado medidas para garantizar la integración de las gestiones institucionales de estas negociaciones.

### III. Medidas con respecto a la Deuda Multilateral

19. Como consecuencia de enfoques previos relativos

-- // --

-- // --

al manejo de la crisis de la deuda entre 1982-92, durante esa década, los montos pendientes de la deuda multilateral se cuadruplicaron en el caso de los países de bajos ingresos seriamente endeudados, y triplicaron en el caso de los países de ingresos medianos bajos seriamente endeudados.

20. Entre 1982 y 1992, las obligaciones del servicio de la deuda anual con las instituciones multilaterales aumentaron en un 325 por ciento en el caso de los países de bajos ingresos seriamente endeudados, y en casi un 400 por ciento en el caso de los países seriamente endeudados de ingresos medianos.
21. En 15 de los 50 países seriamente endeudados, el servicio de la deuda multilateral absorbe más del 50% por ciento del servicio total de la deuda. En gran medida, el servicio de la deuda con las instituciones multilaterales se financia por moras crecientes en todas las demás formas de endeudamiento.
22. El refinanciamiento que en la actualidad se está haciendo del servicio de la deuda del BIRF con flujos del IDA para países seriamente endeudados de bajos ingresos constituye un reconocimiento

-- // --

-- // --

en el sentido de que ha emergido un serio problema; sin embargo, tomado como un todo, es una respuesta inadecuada a los problemas globales.

23. Del mismo modo, el "enfoque de acumulación de derechos" desarrollado por el FMI reconoce también la gravedad del problema. No obstante, la efectividad de su remedio está ampliamente viciada por la ausencia de capitalización de deudas de intereses durante el período de acumulación y mediante el refinanciamiento de tales obligaciones en términos ESAF (Mecanismo de Ajuste Estructural Aumentado). El Enfoque de Acumulación de Derechos debiera incorporar algunas de las mismas características del refinanciamiento por parte del IDA de las obligaciones del BIRF.

24. Un enfoque más sistemático sobre la creciente carga de la deuda multilateral y del servicio de la deuda actualmente insta a reconsiderar la premisa hasta ahora no cuestionada de que la deuda multilateral no debiera considerarse dentro de un tratamiento más flexible para aliviar las cargas críticas que tales deudas han impuesto en estos días a los 50 países en desarrollo más endeudados.

-- // --





-- // --

25. Es necesario considerar el uso de Derechos a Giros Especiales (SDR) como una forma de reducir los montos de la deuda multilateral.
  
26. También es necesario considerar la conversión de una parte de la deuda multilateral en inversiones de capital (ej. un convenio de capitalización de la deuda entre el BIRF y la CFI (Corporación Financiera Internacional) con el fin de promover programas de privatización en países en desarrollo seriamente endeudados cuyo sector privado aún se encuentra dando sus primeros pasos y cuya capacidad de atraer inversiones extranjeras directas y de cartera se ve restringida por la ausencia de avances tecnológicos en su sector financiero.
  
27. Es necesario expandir los recursos concesionarios para los Bancos de Fomento Multilateral y especialmente para los Bancos de Fomento Regional, a fin de satisfacer las crecientes cargas de la deuda multilateral.
  
28. Es necesario aportar los recursos proporcionados por donantes bilaterales para aliviar las cargas de la deuda multilateral a un fondo común establecido específicamente para facilitar la reducción de la deuda y el servicio de la deuda



-- // --

-- // --

multilateral.

29. Es necesario evaluar en profundidad las opciones para un uso más amplio de las utilidades, aportes, reservas y rentas retenidas de las Instituciones Financieras Internacionales y de los Bancos de Fomento Multilateral a fin de proporcionar un mayor alivio a la deuda multilateral mediante la reducción de la deuda y del servicio de la deuda.
  
30. Es necesario hacer un uso más amplio, mediante opciones diseñadas adecuadamente, de disposiciones específicas contenidas en la Escritura del FMI (Fondo Monetario Internacional) y de los Bancos de Fomento Multilateral que permitan la reprogramación de las deudas multilaterales y sus amortizaciones en moneda local.
  
31. El acuerdo entre los países deudores y los acreedores multilaterales constituye un imperativo para lograr acuerdos tendientes a un alivio de la deuda contraída con acreedores bilaterales y comerciales. Las negociaciones para llegar a estos acuerdos están estrechamente ligadas al problema de la condicionalidad. Hoy en día, el concepto de condicionalidad busca

-- // --

-- // --

abarcando parámetros cada vez más amplios, más allá de los términos y condiciones financieros de los créditos y de las tradicionales condiciones inherentes a la viabilidad de proyectos. La cuestión principal no radica en el principio de aplicación de condiciones al uso de los recursos, sino al ámbito y a la naturaleza de tales condiciones. En consecuencia, existen muchas incongruencias entre los países deudores y los acreedores multilaterales y bilaterales con respecto al diseño y aplicación de la condicionalidad y con respecto a la adecuación de los paquetes financieros externos. La naturaleza y contenido de la condicionalidad es, por lo tanto, una materia válida para el diálogo internacional. Mientras tanto, es evidente que se necesita un mejor diseño de los programas de ajuste y aplicaciones más racionales de las condicionalidades inherentes a la provisión de financiamiento externo.

#### IV. Medidas sobre la Deuda Comercial

32. Después de siete años en que los gobiernos acreedores y los bancos comerciales dudaron en adoptar medidas para reducir la deuda, se lanzó la Iniciativa Brady en 1989. Ha tenido éxito,

-- // --

-- // --

si bien a un ritmo menos acelerado que el que se previó, en abrir nuevos caminos para resolver los problemas de la deuda de los países deudores de ingresos medianos altos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) que imponían una amenaza sistémica y de unos cuantos otros países. Sin embargo, el plan Brady tiene costos de operación altísimos que han hecho que los acreedores de los bancos comerciales se muestren renuentes a adoptar el mismo enfoque tortuoso al abordar las necesidades de reducción de la deuda comercial y del servicio de la deuda de países en desarrollo más pequeños seriamente endeudados.

33. Para los 50 países en cuestión, resulta esencial que, manteniendo las características y opciones esenciales del Plan Brady, se diseñe un enfoque diferente y mucho menos costoso para lograr la reducción de la deuda comercial y del servicio de la deuda.

34. El enfoque más promisorio para lograr una reducción de la deuda comercial y del servicio de la deuda de las magnitudes requeridas en los 50 países en desarrollo seriamente endeudados es a través de la expansión y ampliación del mecanismo para reducir la deuda actualmente implementado por la IDA para los países de bajos

-- // --



-- // --

ingresos seriamente endeudados y la extensión de la elegibilidad a todos los países en desarrollo seriamente endeudados.

35. En su postura con respecto a los 50 países en desarrollo seriamente endeudados, los bancos comerciales parecen tener poco incentivo para acordar una reducción de la deuda y del servicio de la deuda en países donde su participación en una inversión es pequeña, los descuentos son demasiado altos, los costos de operación son elevados, y en donde están llenos de cláusulas. En tales casos, se necesitan incentivos positivos y negativos (tales como reintegro de impuestos o exenciones tributarias) por parte de los gobiernos acreedores para inducir a los bancos comerciales a que actúen de un modo apropiado y sensible.

36. Para resolver los problemas de deficiencias en la capacidad administrativa y negociadora de los países en desarrollo seriamente endeudados al tratar con los bancos comerciales y otros acreedores, las agencias internacionales (tales como la UNCTAD, Instituciones Financieras Internacionales y el PNUD) deben unir sus fuerzas para prestar a estos países servicios de asistencia técnica más coordinados y más

-- // --

-- // --

efectivos en función del costo a fin de lograr la reducción de la deuda comercial y de otro tipo y asimismo del servicio de la deuda. Existe abundante experiencia práctica y conocimientos disponibles en los países del Sur en lo que respecta a materias referentes a deudas. Tales experiencias y conocimientos deberían integrarse como parte de la cooperación Sur-Sur y ser tomados en consideración al abordar el problema de la deuda. Se puede incluir el intercambio de experiencia negociadora, el intercambio de información y de asistencia mutua y de capacitación para negociar con diferentes tipos de acreedores. Del mismo modo, existe una gran cantidad de experiencia práctica y conocimientos a disposición de los países del Sur para el diseño e implementación de reformas a las políticas económicas y programas de ajuste de políticas, que también son de importancia directa para lograr acuerdos negociados tendientes al alivio de la deuda.

37. Para los países que en la actualidad experimentan una recuperación de flujos de capital privado, se deberán seguir las siguientes políticas para evitar un resurgimiento y una recurrencia de los problemas de deuda:

-- // --



-- // --

- 1) Supervisión cuidadosa de estos flujos, sus términos financieros y, por sobre todo, su uso, tanto a nivel macro como microeconómico;
- 2) Adopción de medidas para incentivar los flujos que sean más deseables (ej. los de largo plazo) y desincentivar los menos deseables (flujos de corto plazo):
- 3) una mejor supervisión de estos flujos, por ejemplo, via una mejor reglamentación de las prácticas de mercado, mediante el registro y pautas prudentes en las bolsas de valores;
- 4) respuestas macroeconómicas adecuadas para evitar el riesgo de la sobrevaloración.

=====

SANTIAGO DE CHILE, a 17 de septiembre de 1993.



LA TRADUCTORA OFICIAL