

*María Vidales Picazo**

LA INICIATIVA DE ALIVIO DE DEUDA PARA PAÍSES POBRES ALTAMENTE ENDEUDADOS (HIPC): ANÁLISIS, VALORACIÓN Y APLICACIÓN POR PARTE DE ESPAÑA

La Iniciativa HIPC surgió en 1996 con el firme propósito de abordar el problema del sobreendeudamiento en los países en desarrollo. Quince años después de su lanzamiento, el 80 por 100 de los países beneficiarios de la Iniciativa ha conseguido disfrutar del alivio irrevocable de deuda y ha aplicado programas de ajuste y de reforma estructurales conforme al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

España, como país miembro del Club de París, ha contribuido a la aplicación de la Iniciativa condonando, desde su lanzamiento, más de 2.400 millones de euros y asumiendo compromisos de alivio de deuda adicionales a los meramente exigidos por la Iniciativa.

En este artículo se analiza en qué consiste la Iniciativa HIPC, se hace una valoración de sus resultados y se expone cómo España ha llevado a cabo su aplicación.

Palabras clave: deuda externa, sobreendeudamiento, condonación, Club de París, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial.

Clasificación JEL: F30, F33, F34, F35.

1. Introducción

El endeudamiento externo es una importante fuente de financiación para los países en desarrollo porque les permite realizar inversiones que de otro modo se postergarían. Sin embargo, si este endeudamiento se realiza de manera irresponsable, financiando con él gastos ineficientes en vez de políticas de desarrollo, los niveles de deuda pueden llegar a convertirse en una carga para el país deudor que lastrará su desarrollo futuro.

En este contexto nace en 1996, la Iniciativa de alivio de deuda para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés –Heavily

Indebted Poor Countries–) que fue diseñada y lanzada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en coordinación con el Banco Mundial para abordar de manera multilateral y sistemática el problema de la insostenibilidad de la deuda externa. El objetivo de la Iniciativa es conseguir que los países más pobres no tengan que hacer frente a una carga de la deuda insostenible, al mismo tiempo que los recursos liberados se utilicen para desarrollar políticas de reducción de la pobreza. Por ello, esta Iniciativa involucra, por primera vez de forma conjunta y coordinada, a todos los acreedores públicos, tanto bilaterales como multilaterales.

En 1999, ante los pocos avances producidos bajo la Iniciativa inicial, se abordó una profunda reforma para hacerla más flexible y eficiente, proporcionando un alivio de la deuda mayor. En 2005, con la intención de impulsar el progreso hacia los ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional. Ministerio de Economía y Competitividad.

Versión de enero de 2012.

Objetivos del Milenio, la Iniciativa se completó con un alivio de la deuda de las Instituciones Financieras Internacionales a través de la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés –Multilateral Debt Relief Initiative–). Esta Iniciativa establece el 100 por 100 de condonación de la deuda del FMI, del Banco Mundial y del Fondo Africano de Desarrollo, para los países que hubieran alcanzado el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC. En el año 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó conceder condonaciones adicionales a los países de su ámbito incluidos en la Iniciativa.

En el presente artículo se va a analizar, en primer lugar, en qué consiste la Iniciativa HIPC, ahondando en su funcionamiento, los países beneficiarios y el coste que supone para los acreedores que voluntariamente participan; así como una valoración de la Iniciativa sobre los avances que ha supuesto en la reducción de la carga de deuda y en el desarrollo de políticas de reducción de la pobreza. En la segunda parte del artículo se analizará la participación de España en la Iniciativa, presentando los datos más significativos que reflejan el compromiso de España en el alivio de la deuda de los países más pobres y endeudados.

2. La Iniciativa HIPC

2.1. Funcionamiento

En primer lugar, los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial establecieron los requisitos que un país debía cumplir para poder acceder a la Iniciativa HIPC. Estos requisitos eran:

a) País de renta baja. El país debía ser elegible para recibir financiación de la Agencia Internacional de Desarrollo del Banco Mundial (IDA, por sus siglas en inglés –International Development Association–) que otorga financiación sin interés y donaciones a los países más pobres, y debía estar habilitado para acceder a la Facilidad para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza (Poverty Reduc-

tion and Growth Facility, PRGF) del FMI (actualmente denominada Facilidad de Crédito Ampliado –Extended Credit Facility–), que otorga financiación, a tipos de interés subvencionados, a países de renta baja.

b) País con elevado endeudamiento. El país debía estar en una situación de endeudamiento insostenible, que no pudiera abordarse con los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda¹. Los umbrales de endeudamiento que determinaban la elegibilidad son:

– Criterio general. Valor Actualizado Neto (VAN) de la deuda externa superior al 150 por 100 de las exportaciones.

– Criterio de la «ventanilla fiscal». Si estamos ante países abiertos (ratio exportaciones/PIB superior o igual al 30 por 100) y cierta capacidad recaudatoria fiscal (ratio ingresos fiscales/PIB superior o igual al 15 por 100), el criterio general puede resultar muy bajo para medir la capacidad de pago real del país. Para esos países el criterio seguido es tener un VAN de la deuda externa respecto a los ingresos fiscales superior al 250 por 100.

c) Calidad de las políticas y estrategia de desarrollo a largo plazo. El país debía presentar una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas económicas adecuadas, garantizando que los recursos liberados de la condonación de la deuda se destinaban a la reducción de la pobreza. Por ello, para ser elegibles como países pertenecientes a la Iniciativa HIPC debían elaborar un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP), que estableciera una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza en el largo plazo.

Los países que cumplieran estos requisitos entraban en una fase previa en la cual se benefi- ▷

¹ Los mecanismos tradicionales en el ámbito del Club de París son: el Tratamiento Toronto que suponía la condonación de un tercio de la deuda comercial afectada y la reestructuración a 25 años con 14 años de gracia de la deuda computable como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); el Tratamiento Londres o Trinidad que suponía la condonación del 50 por 100 de la deuda comercial afectada y la reestructuración a 30 años con 12 de gracia de la deuda computable como AOD y el Tratamiento Nápoles que permite la condonación del 67 por 100 de la deuda comercial afectada y la reestructuración a 40 años con 16 de gracia de la deuda computable como AOD.

CUADRO 1
ESTADO DE APLICACIÓN DE LA INICIATIVA HIPC (NOVIEMBRE 2011)

Punto de Culminación			
Afganistán	Rep Democrática Congo	Liberia	Ruanda
Benín	Etiopía	Madagascar	Santo Tomé y Príncipe
Bolivia	Gambia	Malawi	Senegal
Burkina Faso	Ghana	Mali	Sierra Leona
Burundi	Guinea Bissau	Mauritania	Tanzania
Camerún	Guyana	Mozambique	Togo
Rep. Centroafricana	Haití	Nicaragua	Uganda
Rep. Congo	Honduras	Níger	Zambia
Punto de Decisión			
Chad	Comoros	Costa de Marfil	Guinea
Punto de Pre-Decisión			
Eritrea	Rep. Kirguizistán	Somalia	Sudán

Fuente: FMI «HIPC Status of Implementation», noviembre 2011.

ciaban de un Tratamiento Nápoles en el Club de París (condonación del 67 por 100 de la deuda comercial afectada y reestructuración a 40 años con 16 años de gracia de la deuda computable como Ayuda Oficial al Desarrollo) y debían comenzar a aplicar un programa de ajuste y reforma estructural conforme al FMI y al Banco Mundial.

En el año 2006, los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial decidieron acordar una lista cerrada de países elegibles (*ring-fenced list*) que debían haber cumplido con estos requisitos a fecha de finales de 2004. El objetivo de fijar una lista cerrada es evitar el riesgo moral, es decir, que los países sigan endeudándose con la idea de que van a obtener un alivio permanente de la deuda. El Cuadro 1 muestra los 40 países elegibles² que actualmente forman parte de la Iniciativa HIPC así como la fase en la que se encuentran a noviembre de 2011.

La aplicación de la Iniciativa se realiza en dos fases, que dan acceso a los denominados Puntos de Decisión y de Culminación.

Primera fase. Punto de Decisión

En esta primera etapa, los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial analizan si el país está aplicando satisfactoriamente el programa de

² Además de los 40 países incluidos en la Iniciativa HIPC, hay otros cuatro países (Bhután, Laos, Nepal y Sri Lanka) que cumplen los requisitos para pertenecer a la Iniciativa pero están excluidos de ella a petición propia.

ajuste y si su *stock* de deuda sigue siendo insostenible después de haberse beneficiado de un Tratamiento Nápoles. En caso afirmativo aprueban el documento sobre el Punto de Decisión, donde se determina el porcentaje de reducción de deuda a aplicar por todos los acreedores, bilaterales y multilaterales, con el fin de alcanzar la ratio de deuda que se considera sostenible, fijada en los umbrales anteriormente descritos. Este porcentaje de reducción de deuda, que deben aplicar por igual todos los acreedores, se conoce como *factor común de reducción*.

Con la entrada en el Punto de Decisión, el país beneficiario de la Iniciativa HIPC recibe del Club de París un «alivio interino» que supone la reestructuración a 40 años con 16 años de gracia de la deuda computable como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la condonación del 90 por 100 de los vencimientos del periodo si es deuda de origen comercial (no computable como AOD). En la práctica, supone que un país que ha llegado al Punto de Decisión se beneficia de un pago de la deuda prácticamente nulo hasta que llegue al Punto de Culminación, en el que el alivio se hace irrevocable.

Segunda fase. Punto de Culminación

Para alcanzar el Punto de Culminación el país debe:

- a) Haber mantenido la estabilidad macroeconómica conforme al actual Extended Credit Facility. ▷

CUADRO 2
REPARTO DEL COSTE DE LAS INICIATIVAS HIPC Y MDRI POR TIPOS DE ACREEDOR
(Datos en miles de millones de dólares en valor actual de finales 2010)

Iniciativa HIPC			Iniciativa MDRI		
Acreeedor	Coste	Porcentaje	Acreeedor	Coste	Porcentaje
Acreeedores Bilaterales	42,0	55	Banco Mundial.....	21,9	65
Club de París.....	27,6	36	Banco Africano de Desarrollo.....	4,9	14
Otros bilaterales públicos.....	9,9	13	Fondo Monetario Internacional.....	4,2	12
Comerciales (privados).....	4,5	6	Banco Interamericano Desarrollo.....	2,9	9
Acreeedores Multilaterales	34,0	45	TOTAL MDRI	33,9	100
Banco Mundial.....	14,9	20			
Fondo Monetario Internacional.....	6,5	9			
Banco Africano de Desarrollo.....	5,5	7			
Banco Interamericano Desarrollo.....	1,7	2			
Otros.....	5,4	7			
TOTAL HIPC	76,0	100			

Fuente: FMI «HIPC Status of Implementation», noviembre 2011.

b) Continuar desarrollando reformas sociales y estructurales conforme a lo acordado en el documento sobre el Punto de Decisión.

c) Haber implementado el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza de manera satisfactoria durante por lo menos un año. Este documento incluye programas con avances en temas sociales (salud, educación) y mejoras en el buen gobierno o la lucha contra la corrupción para garantizar que el alivio sea utilizado apropiadamente.

Una vez que los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial determinan que el país ha cumplido con los requisitos para alcanzar el Punto de Culminación, se lleva a cabo el alivio definitivo y todos los acreedores, bilaterales y multilaterales, condonan el *stock* de deuda en el porcentaje adecuado para asegurar los umbrales de sostenibilidad anteriormente descritos. La Iniciativa también ha previsto la posibilidad de alivios de deuda adicionales, los llamados *topping-up*, en el caso de que factores exógenos (caída del precio de las exportaciones, variaciones del tipo de cambio, etcétera) causen cambios fundamentales en la situación económica del país. Hasta la fecha, siete países se han beneficiado de esta posibilidad: Burkina Faso, Guinea Bissau, Etiopía, Malawi, Níger, Ruanda y Santo Tomé y Príncipe.

Tal y como está diseñada la Iniciativa, el periodo de tiempo que transcurre entre el Punto de Decisión y el de Culminación no está fijado de antemano ni es el mismo para cada país, sino que depende de la ra-

pidez con la que el país consolide una trayectoria positiva en la ejecución de los programas establecidos.

2.2. Coste de la Iniciativa HIPC

Según el Informe del FMI sobre el Estado de Implementación de la Iniciativa HIPC (noviembre 2011), el coste total de la Iniciativa (considerando que todos los países alcanzarán el Punto de Culminación y se beneficiarán del alivio definitivo), asciende a 76.000 millones de dólares, en valor actual de finales de 2010.

Centrando la atención en la participación de los distintos acreedores, el Cuadro 2 muestra que los acreedores más afectados por las condonaciones son los bilaterales, que asumen el 55 por 100 del coste total, frente al 45 por 100 de los acreedores multilaterales. Entre los acreedores bilaterales destaca, principalmente, los acreedores públicos pertenecientes al Club de París, que asumen el 36 por 100 del coste total de la Iniciativa, es decir, 27.600 millones de dólares.

Por otro lado, el coste total estimado de la Iniciativa MDRI para los cuatro organismos multilaterales que participan en ella, asciende a 33.900 millones de dólares en valor de finales de 2010, siendo el Banco Mundial el más afectado con un 65 por 100, seguido del Banco Africano de Desarrollo con un 14 por 100. ▷

Por último, conviene mencionar que muchos de los acreedores bilaterales que participan en el Club de París han decidido ir más allá de las obligaciones derivadas del acuerdo de la Iniciativa HIPC y efectúan condonaciones adicionales, de forma que tras el proceso, el país queda con un nivel de deuda bastante inferior al nivel que se había considerado sostenible, con el objetivo de disponer de margen de maniobra ante posibles *shocks* externos y facilitar la disponibilidad de más recursos para acelerar su proceso de desarrollo. Del coste total de la Iniciativa HIPC antes mencionado (76.000 millones de dólares), el FMI estima que casi el 72 por 100 representa el alivio irrevocable de deuda ya concedido a los treinta y dos países que han alcanzado el Punto de Culminación y el 22 por 100 de ese importe es el coste del alivio adicional que los acreedores del Club de París conceden voluntariamente a los países beneficiarios de la Iniciativa HIPC (FMI, 2011). Como se analizará más adelante, España es uno de los países que discrecionalmente ha decidido otorgar alivios adicionales y condona la totalidad de la deuda contraída antes de 2004.

2.3. *Valoración, críticas y retos para el futuro de la HIPC*

La valoración de la Iniciativa HIPC debe ser muy positiva, a juzgar por el grado de avance en su ejecución, la reducción del *stock* de deuda de los países beneficiarios y las políticas de desarrollo aplicadas por estos países desde su lanzamiento.

Grado de avance en su ejecución

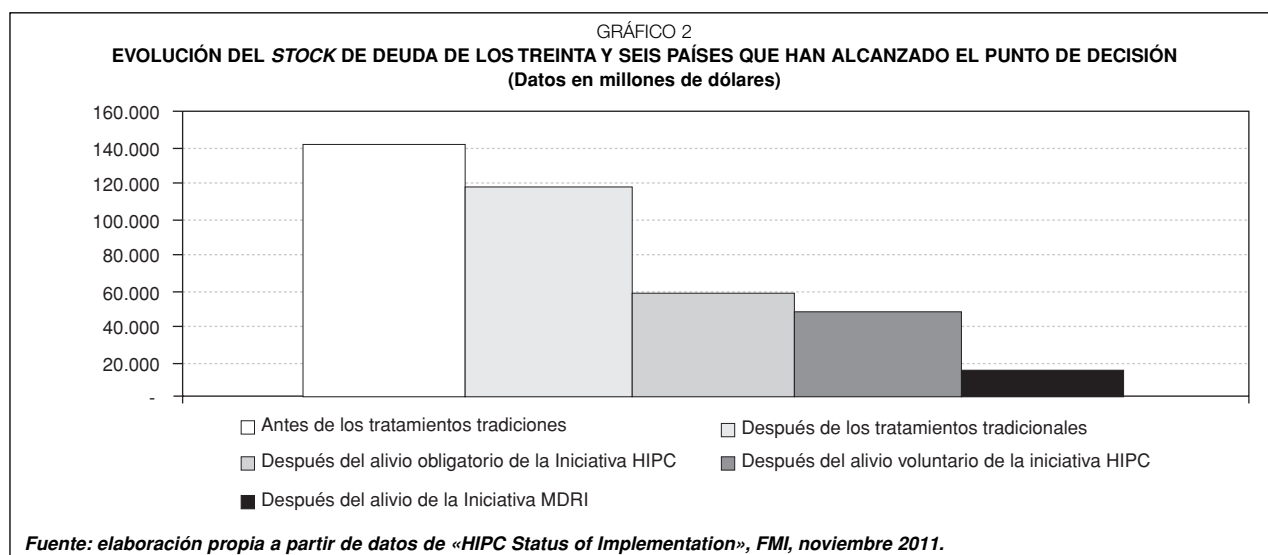
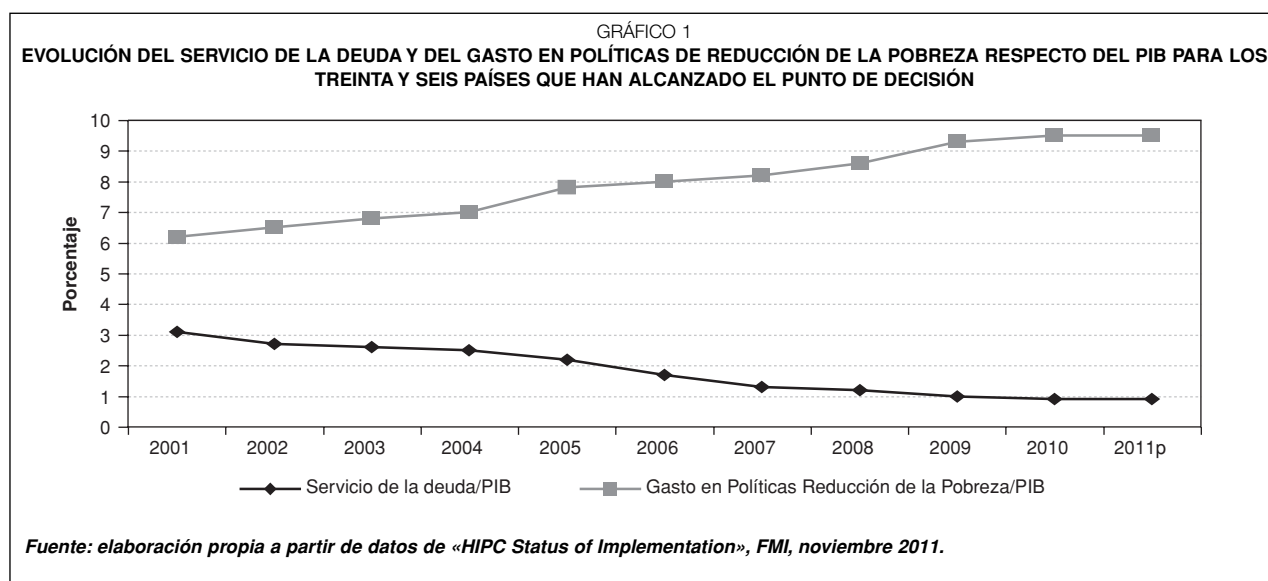
Quince años después del lanzamiento de la Iniciativa, el grado de ejecución de la misma es muy alto ya que el 90 por 100 de los países beneficiarios han alcanzado el Punto de Decisión, lo que significa que están llevando a cabo de manera satisfactoria el programa de ajuste y de reformas estructurales del FMI y del Banco Mundial. A finales de 2011, treinta y dos países se encuentran en la última fase de la

Iniciativa, habiendo alcanzado el Punto de Decisión y el de Culminación y, por tanto, han recibido o están recibiendo el alivio irrevocable de la deuda; cuatro países han alcanzado el Punto de Decisión y están recibiendo el «alivio interino» y otros cuatro países se encuentran en el punto de Pre-Decisión (Cuadro 1). Analizando las fechas de entrada de los países en el Punto de Culminación podemos afirmar que el mayor avance se ha producido en los últimos años, ya que el 53 por 100 de los países que han entrado en la última fase de la Iniciativa, lo han hecho a partir de 2005.

Reducción del stock de deuda de los países beneficiarios

En la última década se ha producido una reducción histórica de los niveles de deuda. El *stock* de deuda de los treinta y seis países que han llegado al Punto de Decisión ha pasado de representar el 114 por 100 de su PIB en el año 1999 a representar el 19 por 100 en 2010 y de representar el 457 por 100 de sus exportaciones en el año 1999 a representar el 80 por 100 en 2010. Asimismo, los recursos que estos países destinan al servicio de la deuda se ha reducido considerablemente, muestra de ello es que la ratio servicio de la deuda/PIB ha pasado del 3,1 por 100 en 2001 a 0,9 por 100 previsto para 2011 (Gráfico 1).

Por otra parte, el Gráfico 2 muestra el *stock* de deuda condonado a los treinta y seis países que han alcanzado el Punto de Decisión desde la aplicación de los tratamientos tradicionales en el Club de París. Antes de la aplicación de los tratamientos tradicionales (1988) la deuda de estos países ascendía a 140.000 millones de dólares; después de los tratamientos tradicionales el *stock* de deuda se redujo hasta los 117.000 millones. Además de este importante descenso la mayor caída del *stock* de deuda se llevó a cabo al producirse los alivios obligatorios de la Iniciativa HIPC, concretamente el *stock* de deuda se redujo a más de la mitad (57.900 millones de dólares). Asimismo, si añadimos la puesta en práctica de los compromisos ▷



voluntarios que algunos acreedores han aplicado e incorporamos la Iniciativa MDRI, el *stock* de deuda de estos treinta y seis países disminuyó en más del 87 por 100 pasando de 117.000 millones de dólares a 15.100 millones.

Finalmente, para concluir con la valoración de la Iniciativa en lo que se refiere al objetivo de reducción de la deuda, podemos utilizar los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (DSA³ por sus siglas en inglés –Debt Sustainability Analysis–)

³ Los DSA son informes que realiza el FMI en donde se evalúa el endeudamiento de los países en función de los riesgos de insostenibilidad de su deuda. Es un elemento clave para determinar el acceso a financiación internacional y para establecer el nivel de concesionalidad necesario en la nueva financiación otorgada.

que publica el FMI para los países menos avanzados. A noviembre de 2011, de los treinta y dos países que han alcanzado el Punto de Culminación (los llamados países post-HIPC), ocho se encuentran en riesgo alto de insostenibilidad, catorce en riesgo moderado y diez en riesgo bajo. Estos datos son positivos si consideramos que ninguno de los países post-HIPC presenta niveles de deuda insostenibles y por tanto, se encuentran en una situación inmejorable para empezar de nuevo. Es responsabilidad suya, como estados soberanos, aplicar a partir de ahora una política de endeudamiento coherente y seguir utilizando los recursos liberados para implementar políticas de desarrollo. ▷

Políticas de desarrollo aplicadas por los países beneficiarios

El Gráfico 1 analizado anteriormente muestra el fuerte incremento del gasto en políticas de reducción de la pobreza desde 2001. Estas políticas han pasado de representar el 6,2 por 100 del PIB en 2001 al 9,5 por 100 del PIB previsto para 2011. Asimismo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH⁴) también arroja datos esperanzadores. Calculando la media del IDH de los treinta y dos países post-HIPC observamos que en 1996 este índice tenía un valor de 0,364, mientras que en 2011 el índice alcanza un valor de 0,435, más próximo a la categoría de «IDH medio» fijada en 2011 en 0,52.

Por último, la elevada capacidad de resistencia, que los países beneficiarios de la Iniciativa han demostrado con la actual crisis financiera, demuestra que la reducción en los niveles relativos de endeudamiento y la mejora en el marco de políticas económicas son factores determinantes para reducir la vulnerabilidad de estos países.

En conclusión, si evaluamos el éxito de la Iniciativa HIPC en función de la evolución de los niveles de deuda de los países beneficiarios y de las políticas de desarrollo que han aplicado desde su lanzamiento, debemos hacer una valoración muy positiva por el avance que ha supuesto y los grandes resultados obtenidos. Sin embargo, para llevar a cabo una valoración en profundidad de la Iniciativa conviene destacar una serie de críticas y contracríticas que tradicionalmente la han acompañado (Delgado, M., Ortiz, E., Martínez, MA., 2005):

a) Excesiva condicionalidad. Algunas instituciones como la UNCTAD consideran que los requisitos impuestos para alcanzar los Puntos de Decisión y de Culminación son excesivos dado el grado de desarrollo institucional de estos países. Sin embargo, hay que recordar que para que los recursos liberados se destinen correctamente al objetivo de

reducción de la pobreza y no se vuelva a incurrir en los errores del pasado, es necesaria la condicionalidad.

b) Excesiva lentitud. Han pasado quince años desde el lanzamiento de la Iniciativa y sigue habiendo ocho países que todavía no han alcanzado el Punto de Culminación.

c) Gran dispersión entre los niveles de condonación de unos países y otros. Efectivamente, el factor común de reducción no es el mismo para todos los países beneficiarios de la Iniciativa, sin embargo, hay que tener en cuenta que esta dispersión es necesaria para condonar a cada país según sus necesidades, a diferencia de lo que ocurre en los tratamientos tradicionales del Club de París.

d) Nivel de condonación insuficiente. Tradicionalmente se ha criticado que los umbrales de sostenibilidad utilizados son demasiado elevados, por lo que los países que han alcanzado el Punto de Culminación siguen sufriendo niveles de deuda muy altos pese a haber obtenido el alivio de deuda. Sin embargo, utilizando los datos de los DSA antes mencionados, los alivios adicionales que algunos países acreedores han llevado a cabo han permitido disfrutar de un «colchón» muy amplio, suficiente para no volver a incurrir en riesgo de insostenibilidad mientras mantengan políticas mínimamente prudentes.

Por último, para concluir con la valoración de la Iniciativa conviene destacar dos principales retos que se plantean para el futuro:

a) Movilizar la participación de todos los acreedores y resolver el problema de los litigios de los acreedores comerciales. La participación de los acreedores multilaterales y de los miembros del Club de París es bastante rápida una vez que los países alcanzan el Punto de Culminación, pero no ocurre lo mismo para los acreedores públicos no pertenecientes al Club de París y principalmente para los acreedores comerciales privados, que en muchas ocasiones llegan a litigar con el país deudor para exigirle los pagos de la deuda (Delgado, M. *et al.* 2005). A finales de 2011 existen 17 litigios de deuda abiertos con países beneficiarios de la Iniciativa HIPC (FMI, 2011). ▷

⁴ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto que publica anualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que mide los avances de un país respecto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la salud, la educación y el nivel de vida.

Conseguir que todos los países alcancen el Punto de Culminación. En principio, la Iniciativa nació con «fecha de finalización» (*sunset clause*) prevista para finales de 2006. El objetivo de esta cláusula era evitar que la Iniciativa fuera permanente, minimizar los problemas de riesgo moral y acelerar la aplicación de reformas. Sin embargo, esta cláusula nunca llegó a aplicarse y son muchos los países que llegaron al Punto de Culminación después de 2006. A pesar de ello, esto no significa que la Iniciativa vaya a permanecer vigente *sine die*, sino que es necesario que los ocho países que quedan por alcanzar el Punto de Culminación consigan acelerar los programas de reformas para beneficiarse lo antes posible del alivio irrevocable de la deuda.

3. Aplicación de la Iniciativa HIPC por parte de España

3.1. Normativa

España, como miembro del Club de París, ha participado activamente en la aplicación de la Iniciativa HIPC realizando las condonaciones obligatorias para cumplir con los requisitos de la Iniciativa; pero además de ello, España ha ido realizando condonaciones voluntarias para conceder un margen suplementario a los países que han pasado por situaciones de endeudamiento insostenible. Como se analiza a continuación, estas condonaciones voluntarias se han ido haciendo más generosas con el paso del tiempo.

Desde el año 2000, España ha concedido alivios del 100 por 100 de la deuda procedente del Fondo de Ayuda al Desarrollo (deuda FAD⁵) anterior a la fecha de corte⁶ establecida en el Club de París. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de

⁵ La deuda FAD es la deuda que el Gobierno español otorgó en condiciones concesionales para proyectos de desarrollo, por lo que no tiene su origen en la iniciativa privada y se gestiona a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Al ser un tipo de deuda concesional computa como AOD. Desde la entrada en vigor en junio de 2010 de la Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización, la deuda FAD pasa a denominarse FIEM (Fondo para la Internacionalización de la Empresa).

⁶ La fecha de corte es la fecha a partir de la cual todos los préstamos contraídos no quedan sujetos al plan de reestructuración o de condona-

ción. Esta fecha es fijada por el Club de París con un doble objetivo: garantizar que el país sobreendeudado pueda tener acceso a nuevo endeudamiento exterior en el futuro y evitar el riesgo moral.

ción. Esta fecha es fijada por el Club de París con un doble objetivo: garantizar que el país sobreendeudado pueda tener acceso a nuevo endeudamiento exterior en el futuro y evitar el riesgo moral.

Asimismo, los compromisos de España en la Iniciativa HIPC, tras la aprobación de la Ley 38/2006, reguladora de la gestión de la deuda externa (en lo sucesivo Ley de Deuda), se concretaron en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de julio de 2007, en el que España asumió el compromiso de condonar el 100 por 100 de la deuda tanto FAD como comercial⁷ contraída con anterioridad al 31 de diciembre de 2003⁸, para los países HIPC que alcanzaran el Punto de Culminación.

El procedimiento de condonación seguido hasta ahora es el siguiente: la deuda anterior a la fecha de corte del Club de París se condona directamente en los acuerdos bilaterales que España firma entre el país deudor e ICO o CESCE, según se trate de deuda FAD o deuda comercial. La deuda restante, es decir, la que condona voluntariamente España, lo hace a través de programas de conversión de deuda que pasamos a analizar a continuación.

3.2. Programas de conversión de deuda

Uno de los instrumentos más utilizados en los últimos años por España en la gestión de la deuda externa son los programas de conversión, los cuales permiten al país deudor beneficiarse de un alivio de deuda y garantizar que los recursos liberados se destinan a inversiones con impacto en el desarrollo del país. España tiene en vigor progra-

ción. Esta fecha es fijada por el Club de París con un doble objetivo: garantizar que el país sobreendeudado pueda tener acceso a nuevo endeudamiento exterior en el futuro y evitar el riesgo moral.

⁷ La deuda comercial es la procedente de operaciones aseguradas por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE). Son operaciones que no generan deuda en el momento de aprobarse (es un seguro de crédito), sino únicamente si se produce un impago y el Estado debe asumir la deuda correspondiente frente al deudor, tras indemnizar al exportador que se ha cubierto de este riesgo. Este tipo de deuda no computa como AOD.

⁸ Es la misma fecha fijada en la MDRI por las Instituciones Financieras Multilaterales.

mas de conversión de deuda por inversiones privadas y por inversiones públicas. Los que se firman con los países beneficiarios de la Iniciativa HIPC son por inversiones públicas.

Un programa de conversión de deuda por inversiones públicas supone que los recursos que el país deudor debería haber devuelto a España son condonados a cambio de que una parte de ellos (o en determinados casos su totalidad) sea depositada en un fondo de contravalor en moneda local, con cargo al cual se van a financiar proyectos de desarrollo en el país deudor. En el caso de los países beneficiarios de los Iniciativa HIPC la obligación de ingreso al fondo de contravalor es del 40 por 100 de la deuda afectada por el programa (es decir, el 60 por 100 restante es condonación directa). En el caso de los países no pertenecientes a la Iniciativa, por regla general, el ingreso en el fondo de contravalor es del 100 por 100. En todo caso, es importante resaltar que, desde el punto de vista español estos programas implican siempre una condonación del 100 por 100 de la deuda afectada ya que España no recupera nada de esa deuda.

A diciembre de 2011, de los 30 programas de conversión de deuda que España tiene en vigor, 19 están firmados con países beneficiarios de la Iniciativa HIPC, los cuales suponen la condonación de 656 millones de euros y la inversión en proyectos de desarrollo en el país beneficiario de 277 millones de euros.

3.3. Datos de la aplicación de la Iniciativa HIPC por parte de España

La aplicación de la Iniciativa HIPC por parte de España está siendo muy positiva a juzgar por la evolución de la deuda de los países beneficiarios en el *stock* total de deuda que España ostenta como acreedor. A continuación se exponen los datos más significativos respecto a la aplicación de la Iniciativa en España⁹:

⁹ Datos aportados en la Comparecencia del Secretario de Estado de Economía en la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados, 15 de junio de 2011.

– Desde que se lanzó la Iniciativa HIPC en 1996 hasta diciembre de 2010, España ha realizado condonaciones a los países beneficiarios por importe de 2.491 millones de euros. De ellas, más de la mitad, el 58 por 100, son condonaciones voluntarias articuladas a través de programas de conversión de deuda (explicados anteriormente) y el 42 por 100 restante se debe a la aplicación del factor común de reducción. Con estas condonaciones, la deuda que los países beneficiarios que han alcanzado el Punto de Culminación tenían contraída con España a diciembre de 2003 se ha perdonado en su totalidad.

– La deuda que los países beneficiarios de la Iniciativa HIPC tenían contraída con España ha pasado de representar el 15,4 por 100 de la deuda total española en 2006 (antes de la aprobación de la Ley de Deuda) a representar un 6,7 por 100 en diciembre de 2010.

– Por regiones, en 2006, la deuda de los países beneficiarios pertenecientes al África Subsahariana ascendía a 940 millones de euros y en diciembre de 2010 los niveles de deuda se habían reducido hasta los 553 millones de euros. En lo que se refiere al área de Iberoamérica la evolución es muy parecida, en 2006 la deuda ascendía a 535 millones de euros, mientras que en diciembre de 2010 se había reducido a 232 millones de euros.

Estos datos reflejan la ambiciosa aplicación que España ha realizado de la Iniciativa HIPC y muestran el fuerte compromiso que nuestro país mantiene con los países más pobres y endeudados, incluso en los momentos actuales con un contexto presupuestario difícil. Ejemplo de ello es la valoración en términos cuantitativos de lo que supone la aplicación de la Iniciativa para España, ya que el coste total estimado de las Iniciativas HIPC y MDRI (realizado y previsto para el futuro) asciende a 3.744 millones de euros, de los que ya se han ejecutado 2.863 millones de euros.

Además de estos datos, conviene destacar que el compromiso de España con los países beneficiarios es aún mayor ya que está comprometida con la prevención del sobreendeudamiento y por ello, ▷

recientemente, ha emprendido una política de crédito coherente con la aplicación de la Iniciativa. España conoce las necesidades de financiación que siguen teniendo los países post-HIPC para conseguir emprender políticas que permitan la reducción de la pobreza, pero también es consciente de que la concesión de crédito indiscriminado a estos países puede desembocar en una nueva espiral de insostenibilidad-condonación.

Muestra del compromiso de España con el reto internacional de prevención del sobreendeudamiento es la normativa recientemente aprobada relativa al Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM) y al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Esta normativa se articula estableciendo, por un lado, que no se podrá conceder financiación reembolsable a países que en el momento de la concesión del préstamo se consideren «países pobres altamente endeudados» (definidos como países de renta baja con alto riesgo de endeudamiento insostenible), y por otro lado, que sólo se podrá conceder financiación reembolsable de manera excepcional y restringida a aquellos países que, aun teniendo niveles sostenibles de endeudamiento en el momento de la concesión del préstamo, hayan requerido en el pasado un alivio de deuda mediante la Iniciativa HIPC.

4. Conclusiones

En este artículo se ha presentado la Iniciativa HIPC, novedosa en su concepción por implicar por primera vez a acreedores multilaterales y por aplicar un tratamiento distinto a cada país beneficiario en función de su grado de endeudamiento. Esta Iniciativa ha supuesto la consolidación de un esfuerzo por parte de la comunidad internacional en la lucha contra el endeudamiento insostenible y representa una oportunidad inmejorable para que los países beneficiarios empiecen a aplicar una política de endeudamiento responsable y consigan diversificar sus fuentes de financiación para poder implementar políticas de desarrollo.

Quince años después del lanzamiento de la Iniciativa los resultados son muy satisfactorios: el 80 por 100 de los países han alcanzado el Punto de Culminación, se han comprometido recursos por parte de todos los acreedores por importe de 76.000 millones de dólares, se ha producido una reducción histórica de los niveles de deuda de los países beneficiarios (pasando de representar el 114 por 100 de su PIB en 1999 a representar el 19 por 100 en 2010) y el gasto que estos países destinan a políticas de reducción de la pobreza se ha incrementado considerablemente.

Por su parte, España se ha sumado más que satisfactoriamente a esta Iniciativa, asumiendo compromisos adicionales a los meramente exigidos, habiendo condonado más de 2.400 millones de euros y contribuyendo a financiar proyectos de desarrollo con los programas de conversión de deuda. Además de todo ello, España se suma al reto de la financiación sostenible al desarrollo. Con la nueva normativa vigente, España busca que la nueva financiación concedida a estos países contribuya a una estrategia de desarrollo sostenible y no vuelva a alimentar situaciones de sobreendeudamiento que requieran una condonación futura.

Bibliografía

- [1] BLANCO, M. (2000): «Soluciones duraderas al sobreendeudamiento de los países HIPC». *Boletín Económico de ICE*, nº 2647, marzo, pp. 23-29, Madrid.
- [2] DELGADO, M., ORTIZ, E., MARTÍNEZ, MA. (2005): «La sostenibilidad de la deuda en países de bajos ingresos. Iniciativas multilaterales frente al problema del sobreendeudamiento». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 827, diciembre, pp. 153-170, Madrid.
- [3] DESRUELLE, D., JOLY, H. y BAQIR, R. (2010): «La deuda en mercados emergentes y países de renta baja: perspectivas y retos». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 855, julio-agosto, pp. 83-101, Madrid. ▷

- [4] DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, número 789. Comparecencia del Secretario de Estado de Economía en la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados, 15 de junio de 2011.
- [5] EASTERLY, W. (2001): *The Elusive Quest for Growth*. Primera edición. Cambridge Massachusetts. The MIT Press.
- [6] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011): *Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI), Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative*. Noviembre. Washington.
- [7] LEY 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- [8] LEY 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española.
- [9] LEY 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.
- [10] MUÑOZ, L. (2004): «Deuda y desarrollo: evolución reciente y situación actual». *Jornadas sobre Economía Internacional y Economía Europea: Retos y Alternativas*. UNED, Ciudad de Ceuta.
- [11] PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2011): *Índice de Desarrollo Humano 1999 y 2011*.
- [12] REINHART, C. y ROGOFF, K. (2008): *This time is different. A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*. Primera edición. Estados Unidos. Princeton and Oxford.

NORMAS DE ESTILO DE PUBLICACIÓN

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico **ice@mityc.es**
2. Sólo se admitirá material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
3. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etc.) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. El espaciado será doble y el tamaño de letra 12.
4. En la primera página se hará constar el título del artículo que será lo más corto posible y la fecha de conclusión del mismo, nombre y dos apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
5. En la segunda página del texto estarán el título que deberá ser breve, claro, preciso e informativo, un resumen del trabajo (con una extensión máxima de 10 líneas), de 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título y de 1 a 5 códigos de materias del *Journal of Economic Literature* (clasificación JEL) para su organización y posterior recuperación en la base de datos del *Boletín Económico de ICE*.
6. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente estructura:
 - Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, con la siguientes estructura:
 - 1. Título del apartado**
 - 1.1. Título del apartado**
 - 1.1.1. Título del apartado
 - 2. Título del apartado**
 - Habrá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía y anexos si los hubiera.
 - Las notas irán numeradas correlativamente y puestas entre paréntesis, incluyéndolo su contenido a pie de página y a espacio sencillo. Sólo deben contener texto adicional y nunca referencias bibliográficas.
 - Los cuadros, gráficos, tablas y figuras se incluirán en el lugar que corresponda en el texto generados por la aplicación Word, no admitiéndose su inserción en formato de imagen. Todos deberán llevar un número correlativo, un título y la correspondiente fuente.
 - Las referencias a siglas deberán ir acompañadas, en la primera ocasión que se citen de su significado completo.
 - Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. En el caso de referencias de tres o más autores han de figurar todos cuando se citen por primera vez y después sólo el primer autor seguido de *et al.*
 - La bibliografía se ordenará alfabéticamente con el siguiente formato.
 - LIBRO:
Apellido e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Año de publicación entre paréntesis: título completo, edición, lugar de publicación. Editorial.
Ej.: CARREAU, D., FLORY, T. y JUILLARD, P. (1990): *Droit Economique International*, 3ª edición, París. LGDJ.
 - ARTÍCULO:
Apellido e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Entre paréntesis año de publicación: título completo del artículo citado entrecomillado, nombre de la publicación en cursivas, fascículo y/o volumen, fecha de publicación, páginas. Lugar de publicación.
Ej.: VIÑALS, J. (1983): “El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica”, *Información Comercial Española. Revista de Economía* nº 604, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

BICE retiene todos los derechos de reproducción de los artículos editados aunque tiene como práctica habitual autorizar su reproducción siempre que se cite la publicación y se cuente con el permiso del autor. La autorización deberá solicitarse por escrito en la redacción de BICE. Los artículos publicados estarán disponibles en www.revistasICE.com