erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

INFORMACIÓN ESPECIALIZADA 1

Moratoria de pago: ¿para quién?

El alivio de la deuda en 2020 queda lejos de las necesidades

Fomentado por la Unión Europea

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
Producido con apoyo de las Open Society Foundations

Información especializada 1:
Moratoria de pago: ¿para quién?
El alivio de la deuda en 2020 queda lejos de las necesidades

Original publicado en alemán como "Fachinformation 65: Moratorium für wen? Wie 2020 die Schuldenerleichterung am Bedarf vorbeigeht"

Publicación: 12/11/2020

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung
Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Duesseldorf (Alemania)
Tlfno.: +49 (0) 211 / 46 93 -196
Correo electrónico: buero@erlassjahr.de
Sitio web: www.erlassjahr.de

Autores: Jürgen Kaiser, Celia Sudhoff

Portada: Detalle del mapa interactivo sobre deuda externa de los países de erlassjahr.de

Fomentado por la Unión Europea

La presente publicación se ha elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido del documento está sujeto a la responsabilidad propia de Citizens for Financial Justice [Ciudadanos por la Justicia Financiera] y erlassjahr.de y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

Producido con apoyo de las Open Society Foundations

erlassjahr.de recibe el soporte institucional de

y además de unas 600 organizaciones copatrocinadoras.

Moratoria de pago: ¿para quién?
El alivio de la deuda en 2020 queda lejos de las necesidades

de Jürgen Kaiser y Celia Sudhoff

1. Introducción: la lógica del alivio de la deuda y la realidad de las últimas décadas

Tratando de responder a la pregunta de cuáles son los Estados que deberían beneficiarse del alivio de la deuda, la respuesta en el fondo está clara: el alivio de la deuda debe concederse a los Estados que en realidad lo necesiten. Cabría añadir además unas (pocas) condiciones complementarias como, por ejemplo, la de que el país afectado ha de combatir enérgicamente las causas del endeudamiento, en la medida en que sean de carácter endógeno, es decir, causadas por el país mismo y puedan ser corregidas por sus propias políticas. A su vez, los márgenes que el país gane por la condonación de los pagos del servicio de la deuda deberían aprovecharse para estimular la economía o por lo menos para mejorar la situación de los más pobres en la sociedad.

Mientras que las "condiciones adicionales" son más bien recientes en la realidad de la lucha contra las crisis de endeudamiento, el principio central de "conceder el alivio de la deuda a quienes lo necesiten" fue efectivamente la línea directriz de conducta hasta finales de los años 1980, también en el espacio político. En aquella época, los Estados estaban endeudados en primer lugar con acreedores privados (suscriptores de bonos o bancos), los que ni remotamente pensaban en condonar a los Estados una parte de sus deudas – a no ser que la incapacidad de pago fuese tan evidente, que la renuncia parcial era realmente la única posibilidad de restablecer un servicio de la deuda más o menos fiable.

Eso sucedía en casos específicos y más bien en silencio. Más adelante, cuando a consecuencia de la crisis de México de 1982, cada vez más países incurrieron en dificultades de pago con los bancos, se implementó el Plan Brady[1] y con él un mecanismo formalizado que organizaba estas renuncias parciales de una forma más o menos fiable para las crisis inminentes.

Lo que no había tenido importancia en ningún momento, ni en el contexto del Plan Brady, ni en las épocas anteriores, era la pregunta de si el respectivo país deudor era pequeño o grande, más pobre o más rico.

Fue a partir de 1990 cuando tales distinciones se introdujeron en la gestión internacional de deudas por medio de las innovaciones realizadas en el llamado Club de París. El Club de París es un grupo informal de Gobiernos acreedores, que desde 1956 organiza reestructuraciones de deudas públicas contraídas con los Gobiernos de los países industrializados (en su gran mayoría, países miembros de la OCDE). Hasta 1990, el Club de París –excepto en contadas excepciones– había concedido reestructuraciones de deudas exclusivamente según sus *Términos Clásicos*, aplazando simplemente al futuro las obligaciones de pago, aplicando intereses, pero sin prever reales renuncias a las reclamaciones.

Un poco más tarde que los acreedores privados, los que ya habían facilitado un alivio real y sistemático de la deuda a través del Plan Brady, el Club de París también tuvo que reconocer que algunos países, cuyo endeudamiento ya era varias veces mayor que el total de su rendimiento económico anual, no podrían nunca más llegar a ser pagadores ordenados a partir de esa situación, a no ser que se les cancelara una parte de las obligaciones existentes. Los *Términos Clásicos* no lo consiguieron.

---

[1] En el marco de dicho Plan, cuyo nombre deriva del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicolas Brady, los instrumentos de deuda de los países insolventes se aseguraron a finales de los años 1980 con obligaciones de bonos de la Tesorería de Estados Unidos y se transformaron en valores negociables. En este contexto, los bancos se veían obligados a aceptar pérdidas parciales, pero podían confiar en que los nuevos instrumentos de deuda serían resistentes en tiempos de crisis.

Por esa razón, en la cumbre del G-7 en Canadá se inauguraron los *Términos de Toronto* como línea directriz para las futuras reestructuraciones de deudas, contemplando por primera vez reducciones reales de las deudas, aunque no con respecto al monto de la deuda, sino sólo en el servicio de la deuda corriente, y tan sólo con un escaso 33 por ciento. Sin embargo, lo más importante para nuestro planteamiento no es el modesto alcance del alivio, sino el hecho de que las facilidades según los *Términos de Toronto* no se ofrecieron por igual a todos los países con problemas de endeudamiento, sino sólo a los que entonces se denominaban *Países de Bajos Ingresos Severamente Endeudados (en inglés: Severely Indebted Low Income Countries – SILICs)*. Éstos eran los países cuyo monto de deuda tenía que alcanzar un nivel determinado[2], y los que sobre todo tenían que presentar una renta per cápita anual inferior a los 695 dólares estadounidenses. Sólo entonces podían los países beneficiarse de los *Términos de Toronto*.

Ahora bien, está en la naturaleza de la deuda que el principal problema para el deudor no sea el monto absoluto, sino un eventual desequilibrio entre las deudas y la capacidad económica. Precisamente por eso, todos los países deudores fueron atendidos en el Club de Londres de forma ad hoc y con medidas (más o menos) adecuadas a su respectivo problema de endeudamiento. Sin embargo, una diferencia importante entre el Club de Londres y el de París consistía en que el primero no era en el fondo otra cosa que un foro convocado ad hoc para restablecer unas relaciones reguladas entre deudores y acreedores en el caso concreto. Por el contrario, el Club de París es una institución intergubernamental y por lo tanto se considera además como instancia reguladora global. Su planteamiento mental era asimismo que los créditos públicos son dinero del contribuyente y que por eso no está en absoluto permitido reducirlos y que, de hacerlo, habría que aplicar la estricta condición de la minimización de los costes.[3] Para conseguirla, los autores de los *Términos de Toronto* consideraron en esa época conveniente limitar el alivio de la deuda a los países pequeños y en su gran mayoría pobres y por lo tanto "baratos", definiendo a tal efecto un límite en el ingreso per cápita como instrumento técnico adecuado.

Bien es cierto que ya en aquellas fechas se concedieron facilidades a toda una serie de países con un nivel absurdo de endeudamiento, en particular a aquellos donde Oriente y Occidente poco antes habían librado aún sus guerras subsidiarias. No obstante, desde el principio quedaron excluidos muchos países con indicadores de la deuda similares dramáticos como, por ejemplo, Myanmar, Laos, Perú o Argentina.

Para algunos de ellos, pero no para todos, se han encontrado soluciones específicas a lo largo de los años. Lo que en este contexto nos interesa es el hecho de que –a pesar de los numerosos cambios a que desde entonces han estado sujetos los parámetros concretos para una inclusión o exclusión de un alivio de la deuda–[4], se mantiene hasta hoy la lógica de limitar el alivio a los países más pobres y pequeños.

erlassjahr.de considera moralmente cuestionable dicha segregación en países "dignos de condonación" y países "indignos de condonación", como la vienen practicando los acreedores desde 1989. Pero lo que resulta aún más grave es que el principio de la minimización de los costes vulnera potencialmente el principio más importante de cualquier reestructuración de una deuda: el objetivo genuino de restablecer la capacidad de acción económica del deudor. Esto, a su vez, no sólo está en el interés del deudor, sino también en el interés de los acreedores. La historia de las crisis de endeudamiento más recientes nos enseña que el aplazamiento de las condonaciones, en caso de sobre endeudamiento innegable, conlleva reducciones de deudas aún mayores de cara al futuro y, por lo tanto, mayores pérdidas para los acreedores. Eso significa: que también los acreedores en su totalidad pagan al

[2] El 80 por ciento del valor efectivo de la deuda total en proporción al rendimiento económico o el 220 por ciento en proporción a los ingresos anuales por exportación.

[3] De igual forma, también la Ley presupuestaria alemana postula hasta el día de hoy, que el Gobierno federal por principio no puede renunciar a créditos que le correspondan, y a créditos frente a otros Estados sólo en el caso excepcional de un arreglo multilateral.

[4] Cabe destacar, entre otros, los citados Términos de Toronto y las iniciativas multilaterales de alivio de la deuda PPAE/MDRI en los tardíos años 1990/tempranos años 2000, hasta la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (en inglés: Debt Service Suspension Initiative – DSSI) como reacción a la pandemia de COVID-19 en el año 2020.

fin y al cabo un precio muy alto por su especulación con la expectativa, de que la incapacidad de pago del deudor se resuelva milagrosamente por sí misma sin condonaciones parciales.

Pero también en 2020, los acreedores –pese a toda experiencia histórica– especularon otra vez justamente con eso mismo: en la presente información especializada se estudia, a base del ejemplo de la moratoria del servicio de la deuda pactada por los G-20 en abril de 2020 en forma de la *Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (en inglés: Debt Service Suspension Initiative – DSSI)*[5], si la selección de países realizada por los acreedores alcanza realmente o no a los países más necesitados. Eso lo investigamos a modo de ejemplo en dos regiones: América Central y el Caribe Oriental.

El día 15 de abril de 2020, los ministros de Finanzas de los Estados del G-20 decidieron la moratoria de pago de la DSSI en una reunión virtual celebrada en el marco de las reuniones de primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, como reacción a la pandemia de coronavirus entonces recién surgida. La moratoria estaba prevista para facilitar a los países afectados mayores márgenes fiscales para superar los impactos de la pandemia. Primeramente se aplicó tan solo a los pagos del servicio de la deuda para el año 2020, pero en octubre de 2020 se amplió por seis meses más hasta el año 2021.

Según la decisión de los G-20, sólo pueden beneficiarse de la DSSI aquellos países, que estén graduados para un financiamiento de la *Asociación Internacional de Fomento* (AIF), una entidad del Banco Mundial, o que tengan la condición de *país menos desarrollado* (PMD). Como todos los países menos desarrollados (PMD) menos uno son a la vez beneficiarios de la AIF, el grupo de beneficiarios de la DSSI puede denominarse también "AIF más Angola".

Los países se gradúan en primer lugar por sus bajos ingresos per cápita para la concesión de un financiamiento de la AIF. Si un Estado se sitúa debajo del límite definido, que en el ejercicio fiscal 2021 asciende a 1185 dólares, y si cumple además unos cuantos criterios adicionales, puede recibir apoyo de la AIF.[6] Para el año 2020 son 74 países los que cumplen estos criterios. Entre ellos hay 73 países a quienes se les ofreció también la DSSI. Únicamente Zimbabue fue excluido a causa de sus pagos atrasados pendientes con el Banco Mundial.

[5] Véase https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

[6] Las demás condiciones y los límites actuales, así como la lista de los países graduados, los encontrará en https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries.

2. América Central en primer plano

En estas consideraciones, "América Central" se refiere a los cinco países originales de la Unión Centroamericana –Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica– más Belice en el norte y Panamá en el sur.

De estos países sólo se ofreció la DSSI a Honduras y a Nicaragua. Es cierto que ninguno de los dos países ha aceptado hasta ahora la moratoria y se supone que por diversos motivos tampoco lo harán en el futuro. Sin embargo, la aceptación o no aceptación no tiene importancia para nuestro planteamiento, donde contemplamos la graduación y la evaluación de la decisión de los acreedores. Lo decisivo es más bien si Honduras y Nicaragua son en realidad los más necesitados de apoyo entre los siete Estados. Es decir: si la moratoria llega a los que más la necesitan, o sólo a aquellos que desde el punto de vista de los acreedores son a corto plazo los "más baratos".

2.1 La situación de la deuda antes de la aparición de la pandemia

En el "Schuldenreport" [Informe de Deuda Soberana Global] publicado anualmente por erlassjahr.de y MISEREOR sobre la situación de la deuda a escala mundial, se aplican cinco indicadores de la deuda para evaluar la situación del endeudamiento de un país.[7] Para cada uno de estos cinco indicadores se han fijado tres niveles de riesgo. Los niveles del riesgo de sobre endeudamiento están estructurados de la siguiente forma:[8]

	Ningún riesgo (en %)	**Primer nivel** (en %)	**Segundo nivel** (en%)	**Máximo nivel** (en %)
Deuda pública / RNB o PIB	< 50	50-75	> 75-100	> 100
Deuda pública / Ingresos públicos anuales	< 200	200-300	> 300-400	> 400
Nivel de la deuda externa / RNB o PIB	< 40	40-60	> 60-80	> 80
Nivel de la deuda externa / Ingresos anuales por exportación	< 150	150-225	> 225-300	> 300
Servicio de la deuda / Ingresos anuales por exportación	< 15	15-22,5	> 22,5-30	> 30

Ilustración 1: niveles del riesgo de sobre endeudamiento
Fuente: erlassjahr.de/MISEREOR (2020): Schuldenreport 2020 [Informe de Deuda Soberana Global 2020], p. 17

Sobre la base de estos indicadores, la situación de endeudamiento se clasifica en tres categorías con los siguiente niveles: levemente crítico, crítico y muy crítico. Con tres niveles de riesgo para cada uno de los cinco indicadores, se obtiene un valor entre 0 y 15 para cada país. Los países con un valor entre 0 y 4 son clasificados como levemente críticos, mientras que con un valor entre 5 y 9, la situación es crítica y entre 10 y 15, el endeudamiento del país es considerado como muy crítico.

[7] Los "Schuldenreporte" |Informes de Deuda Soberana] de los años de 2009 a 2020 están disponibles para su descarga gratuita en: https://erlassjahr.de/produkt-kategorie/schuldenreporte/.

[8] erlassjahr.de/MISEREOR (2020): Schuldenreport 2020 [Informe de Deuda Soberana Global 2020]; RNB = renta nacional bruta; PIB = producto interior bruto.

Para la fecha de referencia del 31/12/2018, la situación era la siguiente en la región contemplada:

	Honduras	Nicaragua	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Panamá
Deuda pública / PIB	40,3	37,2	94,8	53,5	67,1	24,5	39,4
Deuda pública / Ingresos públicos	149,8	154,3	316,6	392,2	311	233,2	200,4
Nivel de la deuda externa / PIB	43	90,7	76,8	49	71,1	29	150,7
Nivel de la deuda externa / Ingresos anuales por exportación	128	207,4	127	131,6	225,4	150,9	348,3
Servicio de la deuda / Ingresos anuales por exportación	27,5	19	10,1	18,3	45,8	26,7	no espec.
Puntos y riesgo	3 (leve)	5 (crítico)	6 (crítico)	5 (crítico)	10 (muy crítico)	4 (leve)	7 (crítico)

Cuadro 1: riesgo de sobre endeudamiento para los Estados de América Central al 31/12/2018
Fuente: presentación propia a base de los datos del Schuldenreport 2020 [Informe de Deuda Soberana Global 2020]

Resultado: con un valor de 10, El Salvador, por su sobre endeudamiento ya existente, presenta la mayor necesidad de alivio. Allí existe el mayor riesgo de que el golpe añadido por la COVID-19 y la recesión ocasionada por el virus provoquen una incapacidad continuada de actuar del Gobierno y el servicio de la deuda impida ya ahora la lucha eficaz contra el coronavirus. En segundo lugar le sigue Panamá con un valor de 7. Honduras, uno de los dos países al que ofrecieron la DSSI, incluso destaca con un valor de 3 por tener la situación de endeudamiento menos problemática entre todos los países.

2.2 Afectación por el coronavirus: declive económico

A causa de la recesión provocada a nivel mundial por la pandemia, también los países centroamericanos se ven afectados por un fuerte declive económico. Muchos países dependen más que la media de la dinámica de la economía mundial. Esto se refiere, en particular, a la exportación de materias primas y a la industria del turismo. Algunos países como por ejemplo Honduras, Guatemala y El Salvador, dependen además de las transferencias de los ciudadanos que residen en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos y en Canadá. Como también los Estados Unidos están viviendo una grave crisis económica con crecientes tasas de desempleo, las transferencias de Estados Unidos a América Central van a disminuir notablemente en los años 2020 y 2021.

Según las Perspectivas de la Economía Mundial (en inglés: World Economic Outlook)[9], la previsión de las perspectivas económicas del FMI, Belice sufrirá la mayor caída económica. Se supone que el producto interior bruto (PIB) disminuirá un 12 por ciento; en comparación con la previsión del FMI antes del comienzo de la pandemia, esto corresponde a una caída de 14,5 puntos porcentuales. También Nicaragua y El Salvador experimentarán un fuerte descenso del -6 por ciento o del -5,4 por ciento, respectivamente. Con esto, el pronóstico para El Salvador ha empeorado por no menos de 7,7 puntos porcentuales.

[9] Los informes están accesibles públicamente en: https://www.imf.org/en/Publications/WEO.

	Previsión de crecimiento del FMI 2020 / Comparación con el último pronóstico pre-COVID[10] *(en por ciento)*	**Consiguiente empeora-miento**	**Gastos sanitarios** *(en por ciento del PIB, 2017[11])*	**Gastos sanitarios** *(por habitante, en dólares de EE. UU., 2017)*	**Pérdidas por condiciones climáticas por unidad de PIB 1998-2018** *(posición seg. Índice de Riesgo Climático de Germanwatch 2020)[12]*
Honduras	3,5 → -3,3	-6,8	7,9	195,9	42
Nicaragua	-1,2 → -6,0	-4,8	8,6	192,1	44
Belice	2,5 → -12	-14,5	5,6	280,5	7
Costa Rica	2,8 → -3,3	-6,1	7,3	869,1	95
El Salvador	2,3 → -5,4	-7,7	7,2	282,5	27
Guatemala	3,5 → -2	-5,5	5,8	259,9	50
Panamá	4,0 → -2,0	-6,0	7,3	1112,3	130

Cuadro 2: indicadores del riesgo de sobre endeudamiento / Vulnerabilidad de los sistemas económicos y sanitarios
Fuente: presentación propia a base de los datos de FMI, Banco Mundial y Germanwatch

Resultado: basándonos únicamente en las previsiones propias del FMI para ofrecer la DSSI, todos los países tendrían argumentos contundentes a favor de su inclusión, ya que todos esperan un fuerte retroceso de su producto interior bruto. Sin embargo, para Belice resulta particularmente dramático el no haber sido considerado en la DSSI, dado que el país ya se encontraba en una situación crítica de endeudamiento antes del dramático desplome.

2.3 Capacidad del sistema sanitario

El Cuadro 2 muestra dos datos relacionados con el sistema sanitario: los gastos del sistema sanitario en por ciento del PIB y los gastos per cápita. Ambos cálculos tienen un valor informativo distinto para la evaluación de un sistema sanitario nacional. Cuando la proporción en el PIB es elevada y constante, un crecimiento económico general conlleva también un aumento de los gastos del sistema sanitario. Sin embargo, una determinada cuota del PIB no puede ser suficiente para un sistema sanitario estable, si el rendimiento económico es insuficiente en total. Por eso vamos a contemplar además los gastos per cápita. Aquí se evidencia cuáles de los países disponen de los mayores recursos por habitante para garantizar una buena asistencia sanitaria.

Lamentablemente, los datos sobre los gastos sanitarios suelen publicarse con un considerable retraso. De parte del Banco Mundial y de la Organización Mundial de la Salud OMS, los datos más actuales son de 2017.[13] En cuanto a los gastos per cápita, Costa Rica y Panamá destacan en la comparativa regional con unos gastos particularmente elevados. Los otros países de la región invierten en sanidad justamente entre 200 y 300 dólares estadounidenses por habitante. Los gastos más bajos los encontramos en Honduras y en Nicaragua. Aquí se hace especialmente evidente la diferencia entre ambos cálculos: con un 8,6 por ciento del PIB, Nicaragua tiene los mayores gastos porcentuales, pero a la vez los gastos más bajos per cápita (192,1 dólares estadounidenses). Y

[10] Fuentes: los respectivos últimos informes de los países del FMI.

[11] Banco Mundial: https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

[12] Germanwatch (2020): Índice de Riesgo Climático Global 2020; https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01%20KRI%202020%20-%20Kurzzusammenfassung_7.pdf.

[13] Véase https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

aunque Panamá presenta con diferencia los mayores gastos por habitante (1112,3 dólares estadounidenses), con un porcentaje del 7,3 por ciento, se sitúa solamente en la media.

Resultado: tomando solamente estos datos como base, Honduras y Nicaragua necesitan efectivamente las mayores ayudas para poder fortalecer sus sistemas sanitarios.

2.4 Afectación por el coronavirus: la propagación de la pandemia

A pesar de su proximidad geográfica, los efectos de la pandemia varían considerablemente entre los países.

	Honduras	**Nicaragua**	**Belice**	**Costa Rica**	**El Salvador**	**Guatemala**	**Panamá**
Número de habitantes	9 958 901	6 651 854	400 109	5 110 284	6 497 634	18 029 415	4 338 182
Contagios en total	99 347	5591	3977	114 367	34 782	109 849	136 567
Por 100 000 habitantes	998	84	994	2238	535	609	3148
Pruebas realizadas	231 650	-	24 418	326 539	487 782	446 889	694 228
Pruebas por 100 000 habitantes	2326	-	6103	6390	7507	2479	16 003
Fallecidos en total	2736	157	66	1444	1002	3766	2756
Mortalidad de los contagiados	2,75 %	2,81 %	1,66 %	1,26 %	2,88 %	3,43 %	2,02 %

Cuadro 3: afectación por el coronavirus en América Central, situación: 06/11/2020
Fuente: presentación propia a base de los datos de https://www.worldometers.info/coronavirus/, fecha de referencia: 06/11/2020

Hasta la fecha del 06/11/2020, Panamá –con más de 100 000 contagios– ha sido el país más afectado por la pandemia, tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, Panamá también es el país donde se realizó el mayor número de pruebas. Con respecto a Nicaragua no disponemos de datos claros acerca del número de pruebas: allí no existen cifras oficiales sobre las pruebas realizadas. Por consiguiente, las cifras oficiales reportadas son bajas; pero se supone que existe una elevada cifra de casos desconocidos. En informes de las organizaciones de derechos humanos se señala además, que el personal sanitario en los hospitales se ve sometido a gran presión para disimular las causas de las muertes, con el fin de encubrir el número efectivo de fallecidos por coronavirus.[14] Según la situación del 22/09/2020, Guatemala es el país de la región donde el virus ha causado el mayor número de víctimas. Con un total de 3124 personas fallecidas oficialmente por el virus, el índice de mortalidad por casos asciende al 3,68 por ciento. En Belice han fallecido 21 personas a consecuencia de una infección hasta la fecha de referencia.

Resultado: los países más afectados a nivel regional por la pandemia son Panamá y Guatemala. Sobre todo la elevada cifra de mortalidad por casos en Guatemala señaliza una gran necesidad de apoyo.

[14] Informe de la organización internacional de derechos humanos Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (04/06/2020): https://www.fidh.org/es/region/americas/nicaragua/la-fidh-y-cenidh-denuncian-que-las-presuntas-muertes-por-covid-19-en.

2.5 Riesgos por el cambio climático

Independientemente de la pandemia del coronavirus, los países más pequeños de Centroamérica y del Caribe se ven amenazados además por los impactos del cambio climático. La columna 6 del Cuadro 2 muestra que los Estados de América Central, pese a su proximidad geográfica, están afectados en una medida muy distinta por los efectos del cambio climático y, en particular, por catástrofes climáticas. Mientras que las catástrofes naturales apenas producen daños materiales en Panamá o Costa Rica, la situación es mucho más crítica en Belice y en El Salvador. Los otros tres países se sitúan en la media del Índice de Riesgo Climático Global de Germanwatch 2020.

Resultado: como la DSSI no considera los daños ocasionados por el cambio climático y, en particular, por catástrofes climáticas, quedan excluidos de la valoración los Estados que más hubiesen necesitado el alivio de la deuda para fines de reconstrucción y medidas preventivas. De esta forma, estos Estados quedan abandonados con sus cargas – por lo menos por parte de la DSSI.

3. El Caribe en primer plano

Según la típica definición, el Caribe abarca todos los estados insulares entre las costas de Florida y Venezuela, además de los Estados del istmo centroamericano, así como los Estados independientes de Guyana y Surinam en el continente sudamericano. Sin embargo, en este estudio nos hemos limitado a los seis Estados miembros independientes de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, así como Barbados como país vecino no perteneciente a la OECO. Este grupo de países es relativamente homogéneo con respecto al tamaño de sus miembros, sus estructuras económicas y las amenazas específicas por choques externos, por lo cual hay que hacer especial hincapié a la pregunta sobre la igualdad o desigualdad en el trato.

Según mostrado en el Cuadro 4, la oferta de alivio en el marco de la DSSI fue ofrecida a tres de dichos Estados que la aceptaron; otro país más rechazó la DSSI ofrecida. Tres Estados quedaron excluidos de la iniciativa, porque ni están graduados para los créditos de la AIF, ni pertenecen al grupo de los países menos desarrollados (PMD).

	Condición seg. DSSI	**Volumen de DSSI** *(millones dólares de EE. UU.)*	**DSSI / RNB**	**Riesgo de sobre endeudamiento seg. FMI**
Antigua y Barbuda	no graduado	12,2[15]	0,8	
Barbados	no graduado	5,1[16]	0,1	
Dominica	**graduado, aceptado**	4,4	0,7	elevado
Granada	**graduado, aceptado**	7,0	0,6	en impago
San Cristóbal y Nieves	no graduado	0,2[17]	0,0	
Santa Lucía	**graduado, aceptado**	4,0	0,2	(mediano, 2011)
San Vicente y las Granadinas	**graduado, rechazado**	4,0	0,2	elevado

Cuadro 4: la DSSI en el Caribe Oriental
Fuente: presentación propia a base de los datos del Banco Mundial[18]

La limitación al grupo de AIF/PMD dio lugar a la exclusión del país "más caro" de la región. Según se puede ver en el Cuadro 4, Antigua y Barbuda hubiesen sido el país donde la inclusión en la DSSI hubiese tenido el mayor impacto en términos absolutos y relativos con respecto al rendimiento económico. Con Granada y Dominica por lo menos se han incluido dos países, donde la ayuda hubiese supuesto más de medio punto porcentual del rendimiento económico. Para comparar: la media de todos los países que han dispuesto de la DSSI asciende al 0,65 por ciento.

¿A quién se le hubiese tenido que dar prioridad en la región, si se hubiesen aplicado los criterios de la afectación por los diferentes factores de riesgo?

[15] Estimación a base de la información sobre el nivel de la deuda del Gobierno.

[16] Estimación a base de las cifras globales del FMI.

[17] Sólo las reclamaciones del Club de París; no se dispone de datos exhaustivos.

[18] Banco Mundial (2020): https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

3.1 Situación de la deuda antes de la aparición de la pandemia

Ya antes del coronavirus, la región era una de las más endeudadas del mundo – pero con diferencias significativas entre sus países. En el Cuadro 5 está expuesto, sobre la base de los cinco indicadores de la deuda pública y la deuda externa a la fecha de referencia del 31/12/2018, que el alivio fue ofrecido precisamente a aquellos países, cuya situación de endeudamiento era lo menos crítica en proporción al rendimiento económico:

	Deuda pública / PIB	**Deuda pública / Ingresos públicos**	**Deuda externa / PIB**	**Deuda externa / Ingresos por exportación**	**Servicio de la deuda externa / Ingresos por exportación**
Antigua y Barbuda	88,1	442,2			
Barbados	124,7	420,7	32,7	79,5	6,6
Dominica	83,1	189,5	55,3	161,8	16,5
Granada	63,1	240,2	58,8	97,4	8,4
San Cristóbal y Nieves	62,0	169,0	20,9	351,5	
Santa Lucía	66,8	283,5	35,1	49,1	3,9
San Vicente y las Granadinas	73,1	263,5	37,6	101,6	12,3

Cuadro 5: indicadores de la deuda en el Caribe Oriental a finales de 2018
Fuente: presentación propia a base de los datos del Schuldenreport 2020 [Informe de Deuda Soberana Global 2020]

Es cierto que todos los cuatro países, a quienes se les ofreció la DSSI, presentaban un nivel levemente crítico de la deuda pública (a escala nacional y en el extranjero), pero apenas indicadores críticos con respecto al total de la deuda externa (privada y pública). Por el contrario, los países Antigua y Barbuda, así como Barbados, tenían un nivel de endeudamiento claramente más crítico –tanto a nivel nacional como a nivel externo– que los cuatro Estados incluidos en la DSSI. Además, San Cristóbal y Nieves como país excluido presentaba con diferencia el indicador más crítico con respecto al total de la deuda externa.

Resultado: la ayuda no llegó a los que más urgentemente la necesitaban, beneficiando a los que menos falta hacía en la comparativa regional.

3.2 Afectación por el coronavirus: la propagación de la pandemia

Toda la región tiene unas tasas de contagio relativamente bajas en proporción a la población total. Sin embargo, siguiendo la lógica de que los países con los valores más críticos deberían ser los primeros en ser los beneficiarios de la ampliación de los márgenes fiscales proporcionados por la DSSI, los G-20 de nuevo lo han hecho todo mal: Antigua y Barbuda son los más afectados. En tercer lugar les siguen San Vicente y las Granadinas, a los que por lo menos presentaron la oferta de la DSSI. Los países beneficiarios se sitúan todos en niveles considerablemente inferiores:

	Contagios por 100 000 habitantes	**Fallecidos** por 100 000 habitantes
Antigua y Barbuda	111	3
Barbados	70	2
Dominica	43	0
Granada	21	0
San Cristóbal y Nieves	36	0
Santa Lucía	15	0
San Vicente y las Granadinas	64	0

Cuadro 6: incidencia del coronavirus en el Caribe Oriental
Fuente: presentación propia a base los datos del diario *Berliner Morgenpost*[19]

Resultado: la DSSI crea márgenes para la lucha contra el coronavirus precisamente allí, donde menos falta hacen para estos fines, y deja abandonados a los Estados más afectados por la pandemia.

3.3 Afectación por el coronavirus: declive económico

Sobre todo a consecuencia de la caída del turismo, existe una considerable necesidad de apoyo por el declive económico en cada uno de los siete países. Si consultamos el Cuadro 7 para ver dónde el FMI predice el mayor descenso económico para el año 2020, podemos ver de nuevo que dos Estados no incluidos en la DSSI ocupan los primeros lugares: Barbados y Antigua y Barbuda. Al menos están incluidos los Estados situados poco detrás de Antigua en los lugares tercero y cuarto: Granada y Santa Lucía.

	Ingreso per cápita *(dólares de EE. UU.)*	**Incidencia del coronavirus** *(contagios por 100 000 habitantes hasta el 23/09/2020)*	**Previsión de crecimiento del FMI 2020 / Comparación con el último pronóstico pre-COVID**[20] *(en por ciento)*	**Consi-guiente empeora-miento**	**Pérdidas por condiciones climáticas por unidad de PIB 1998-2018** *(posición seg. Índice de Riesgo Climático de Germanwatch 2020)*
Antigua y Barbuda	17 790,3	100	5,3 → -10,0	-15,3	6
Barbados	18 142,2	66	0,8 → -11,4	-12,4	102
Dominica	8300,4	33	9,2 → -4,7	-13,9	1
Granada	10 965,5	21	2,7 → -9,2	-11,9	3
San Cristóbal y Nieves	19 896,5	36	2,9 → -8,1	-11,0	14
Santa Lucía	11 611,4	15	3,2 → -8,5	-11,7	17
San Vicente y las Granadinas	7463,5	58	2,4 → -5,1	-7,5	15

Cuadro 5: indicadores del riesgo de sobre endeudamiento
Fuente: presentación propia a base de los datos de los análisis de la sostenibilidad de la deuda de 2020 del FMI

[19] Fuente: https://interaktiv.morgenpost.de/corona-virus-karte-infektionen-deutschland-weltweit/, fecha de referencia: 06/10/2020.

[20] Fuentes: los respectivos últimos informes de los países del FMI; para San Cristóbal y Nieves, Antigua y Barbuda y Dominica, la comparativa de 2019 vs. el pronóstico de 2020 según las Perspectivas de la Economía Mundial (en inglés: World Economic Outlook) del FMI de abril de 2020.

Comparando además los pronósticos de crecimiento de las *Perspectivas de la Economía Mundial (en inglés: World Economic Outlook)* del FMI de junio de 2020 con los últimos pronósticos pre-COVID, el descenso se sitúa en todos los países en niveles claramente superiores al 10 por ciento, excepto en San Vicente y las Granadinas.

Resultado: con respecto a la DSSI como un primer paso para restablecer la dinámica económica por la recuperación de márgenes fiscales, no puede decirse que la iniciativa beneficie exactamente a los Estados "inadecuados", como sucede en el caso de los otros indicadores. Prácticamente todos los países están más o menos igual de afectados. Lamentablemente, eso no determina que todos se vean beneficiados en la misma medida.

3.4 Riesgos por el cambio climático

Todos los estados insulares pequeños del Caribe Oriental pertenecen a nivel mundial a los Estados más afectados por el cambio climático (véase la columna 6 en el Cuadro 7). Esto se manifiesta en particular a través de los ciclones durante la temporada anual de los huracanes entre mayo y octubre. La única excepción es Barbados que por su situación geográfica occidental expuesta queda fuera del arco del Caribe y por eso sus tormentas resultan comparativamente más débiles. Considerando este criterio, la exclusión de Barbados resulta realmente justificada. Todos los otros Estados están más o menos igual de amenazados, pero no reciben el mismo tratamiento por la DSSI.

Resultado: lamentablemente, la DSSI no sirve para que las islas más amenazadas por el cambio climático en medio de la temporada de los huracanes de 2020 recuperen márgenes fiscales para superar una catástrofe de tormenta inminente.

4. Directrices para una mejor selección de los países a beneficiar

¿Podemos considerar que la DSSI, tras los resultados de este análisis, es una reacción eficaz tanto a la pandemia misma como a la recesión provocada por la pandemia? ¿Y podría incluso ayudar a los que se ven enfrentados a riesgos adicionales por el cambio climático en plena recesión? La respuesta es que no: no es así, por desgracia.

Hemos visto que tanto en América Central como en el Caribe Oriental no se han beneficiado los países más necesitados de ayuda, sino que el alivio de la deuda a través de la DSSI fue ofrecido a los países "baratos".

¿Cómo lo podrían hacer mejor los G-20 – y otros acreedores?

Si contemplamos las leyes nacionales de insolvencia, no existe ninguna limitación en el acceso a la protección de acreedores sobre la base de unos ingresos más elevados o más bajos de una empresa insolvente o de una persona insolvente. Esto supondría a la vez una infracción de un principio fundamental del Estado de Derecho, porque al aplicar las normas legales no debe influir para nada la reputación de una persona y aún menos sus ingresos.

Por lo tanto, sería conveniente no definir ningunos tipos de grupos que puedan acceder al alivio de la deuda o que sean excluidos de sus iniciativas. En su lugar, todos los Estados deberían tener por principio la posibilidad de acceder a una suspensión temporal de los pagos en el caso de graves choques externos, mediante un procedimiento previamente definido por una instancia competente. La moratoria, por su parte, sería entonces el período durante el cual podría negociarse una reestructuración razonable de la deuda con todos los acreedores.[21]

La experiencia adquirida con las posibilidades de condonación existentes –desde la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) hasta la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI)– muestra, que tal opción no provocaría en absoluto una *avalancha* de demandas de moratorias y condonaciones de todos los Estados como la que temen implícita o explícitamente los acreedores. En los procedimientos aquí expuestos, basados en los principios del Estado de Derecho, las negociaciones sobre las reestructuraciones de deudas no son ninguna forma de acceder a dinero barato. La revisión detallada de la necesidad de alivio, incluida la consulta de los detalles de las tomas de créditos que llevaron al sobre endeudamiento, no es nada divertido para los Gobiernos afectados. Durante las negociaciones seguramente se limitaría además el acceso al mercado financiero. Pero ese es el precio que hay que aceptar para tener tanto más libertad tras conclusión de las negociaciones.

Tal oferta abierta colocaría la decisión sobre el seguimiento de la satisfacción o la renegociación de las deudas externas donde corresponde: en manos de los Gobiernos legítimos de los Estados afectados. Para los poderosos Gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales, acostumbrados a dividir el mundo en países buenos y malos, amigos y enemigos, útiles y de escaso interés, una opción como esa sería sin duda una pérdida de poder. Sin embargo, saldría ganando la estabilidad financiera global, si las crisis pudiesen superarse en adelante de una forma más rápida, eficiente y con un gran consenso intergubernamental.

[21] Los detalles de tal procedimiento están especificados en la Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo CNUCED (2015): Sovereign Debt Workouts: Going Forward. Roadmap and Guide (en español: Reestructuración de la deuda soberana. Avanzando hacia el futuro. Itinerario y guía.), https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1_en.pdf. Más corto y más pragmático en la declaración de naturaleza civil de Jubileo Caribe (2018): Statement from Jubilee Caribbean, https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/180315-Statement-Jubilee-Caribbean.pdf; en alemán disponible en: erlassjahr.de (2018): Vor dem nächsten Sturm. Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik (en español: Ante la próxima tormenta. Condonación como respuesta a las crisis en el Caribe), Información especializada No. 59, https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-59-vor-dem-naechsten-sturm-entschuldung-als-krisenreaktion-in-der-karibik/