



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC/2001-0014
20 de abril de 2001

**ASISTENCIA A LOS PAÍSES QUE SALEN DE UN CONFLICTO
Y MARCO DE LA INICIATIVA PARA LOS PPME**

Se adjunta un informe titulado "Asistencia a los países que salen de un conflicto y marco de la Iniciativa para los PPME", preparado por el personal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. El tema se examinará en una reunión conjunta del Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional el 29 de abril de 2001.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL

**Asistencia a los países que salen de un conflicto y marco de la
Iniciativa para los PPME**

Preparado conjuntamente por el personal del
Banco Mundial, Departamento de Movilización de Recursos,
y del
FMI, Departamento de Elaboración y Examen de Políticas y Departamento de Tesorería

Aprobado por Jack Boorman, Eduard Brau, Geoffrey Lamb y John Wilton

20 de abril de 2001

Índice

	Página
Resumen	3
I. Introducción	5
II. Políticas actuales para prestar asistencia a los países que salen de un conflicto.....	6
A. Asociación para la recuperación después de un conflicto.....	7
B. Política del Fondo	8
C. Política del Banco	11
III. Suministro de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad.....	12
A. Esfuerzos globales de asistencia técnica	12
B. Financiamiento del Banco a las medidas iniciales de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad.....	14
IV. Aplicación del marco de la Iniciativa para los PPME a los países que salen de un conflicto	16
A. Punto de decisión	16
B. Nivel y escalonamiento de la asistencia.....	18
C. Punto de culminación flotante	19
V. Problemas en los casos de los PPME con atrasos	20
A. Políticas y propuestas del Banco y del Fondo.....	21
B. Costo de la asistencia de la Iniciativa para los PPME a los países con atrasos cuantiosos y prolongados	26
VI. Aplicación de la asistencia a los países que salen de un conflicto.....	27
VII. Próximas medidas	30

Cuadros

1.	PPME afectados por conflictos	6
2.	Asistencia de emergencia del Fondo para los países que salen de un conflicto.....	10
3.	Deuda externa de los PPME afectados por un conflicto	22

Gráfico

1.	Esquema del enfoque propuesto para ayudar a los países que salen de un conflicto y pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME	28
----	--	----

Resumen

En los últimos 10 años ha habido una proliferación de conflictos armados en países de ingreso bajo. Estos conflictos son un obstáculo importante para su desarrollo económico y social. Tienen también consecuencias regionales e incluso mundiales asociadas a la perturbación de la actividad económica, el desplazamiento de poblaciones y la rápida difusión de enfermedades, en particular, el VIH/SIDA. La mayoría de los países de ingreso bajo afectados por conflictos están también muy endeudados y algunos tienen deudas atrasadas con las instituciones financieras internacionales (IFI). Estos países constituyen un problema especial para la comunidad internacional, dada la necesidad urgente de adoptar medidas rápidas y eficaces para contribuir a romper el ciclo de violencia, bajo crecimiento y pobreza.

Tanto el Banco como el Fondo cuentan con políticas e instrumentos especiales para ayudar a los países a salir de los conflictos. Esas políticas e instrumentos han demostrado ampliamente su eficacia. En el presente documento se describen las políticas que orientan la asistencia del Banco y del Fondo y se considera la manera de impulsarlas en algunas áreas concretas. Se hace especial hincapié en la forma de prestar una asistencia oportuna y adecuada a esos países dentro del marco de la Iniciativa para los PPME. Las principales observaciones son las siguientes:

- El personal del Banco y el Fondo puede ayudar a satisfacer necesidades sustanciales de asistencia técnica, incluida la evaluación inicial de las necesidades y la formulación de un plan de acción para la prestación de asistencia técnica a mediano plazo. El personal del Banco propone que se financie esa asistencia en los países que salen de un conflicto y tienen atrasos en sus deudas mediante la ampliación del Fondo de asistencia para países que salen de un conflicto y/o el mayor alcance de las donaciones de la AIF en la fase previa a la liquidación de los atrasos. El personal del Fondo propone que se procure obtener apoyo adicional de la comunidad internacional para el financiamiento de su asistencia técnica.
- Para mejorar las condiciones de la asistencia de emergencia ofrecida por el Fondo a los países de ingreso bajo, el personal del Fondo recomienda que se intensifiquen los esfuerzos por movilizar subvenciones de los intereses en beneficio de esos países.
- El marco de la Iniciativa para los PPME tiene la flexibilidad suficiente para adaptarse a las circunstancias especiales de los países que salen de un conflicto, en particular por lo que se refiere a la duración del historial previsto para el punto de decisión, los requisitos para el punto de culminación, el contenido del historial y el ritmo de prestación de la asistencia provisional. En el presente documento se propone que, por lo que se refiere a los países que salen de un conflicto, el historial antes del punto de decisión debería hacer hincapié en el fortalecimiento de las instituciones y en el buen gobierno y, en el período provisional, se debería insistir en la creación de mecanismos para el seguimiento de los recursos dedicados a la reducción de la pobreza. Suponiendo que se consigan progresos significativos hacia el buen gobierno, el

fortalecimiento de la capacidad, la supervisión y la estabilidad macroeconómica, podría considerarse la posibilidad de llegar a un punto de decisión adelantado para los países que salen de un conflicto junto con un período provisional relativamente más prolongado.

- El personal del Banco propone que se fortalezca el enfoque actual de la AIF para determinar la magnitud y vigilar el uso de las asignaciones de la AIF a los países que salen de un conflicto.
- Los países con atrasos plantean un problema particular, dado que la prestación de asistencia para los PPME exige que el país esté debidamente acreditado ante las IFI. El personal del Fondo cree que la política actual proporciona una flexibilidad adecuada para hacer frente eficazmente a la gama de circunstancias imperantes en los países que salen de un conflicto y tienen atrasos en sus pagos. El personal del Banco considera también que sus políticas son adecuadas para hacer frente a los problemas de atrasos en la mayoría de los casos; se están explorando opciones para ayudar a los prestatarios con atrasos per cápita particularmente grandes.
- El conjunto de medidas propuesto por el personal del Banco permitiría a la institución contribuir al esfuerzo internacional de apoyo a los países que salen de un conflicto con transferencias positivas netas, de acuerdo con las necesidades urgentes y la capacidad de los países de utilizar eficazmente la asistencia, en todas las etapas de recuperación de los conflictos. La capacidad del Banco a este respecto depende de las medidas comparables de otros acreedores y donantes.

I. INTRODUCCIÓN

1. El los últimos 10 años se ha observado una proliferación de conflictos armados en países de ingreso bajo, en su mayoría de carácter interno y en los cuales la población civil se ha visto especialmente afectada. Esta proliferación es un obstáculo importante para el desarrollo económico debido al ciclo de conflicto, bajo crecimiento económico y pobreza. Además, esos conflictos tienen consecuencias regionales, y posiblemente mundiales, asociadas a la perturbación de la actividad económica, el desplazamiento de poblaciones y la rápida difusión de enfermedades, en particular el VIH/SIDA. África ha sufrido especialmente en este sentido, con conflictos que afectan ahora directa o indirectamente a casi la mitad de los países subsaharianos. La comunidad internacional ha reconocido que, si no se pone fin a esos conflictos, África no podrá avanzar hacia el logro de los objetivos internacionales de desarrollo para 2015.

2. Además de unas economías devastadas que no pueden generar los recursos necesarios para iniciar y consolidar un proceso de recuperación, la mayor parte de los países de ingreso bajo que salen de un conflicto tienen también niveles de deuda insostenibles (Cuadro 1). Muchos tienen también atrasos con una o varias instituciones financieras internacionales (IFI). En consecuencia, estos países pueden encontrar graves dificultades tanto para consolidar la paz mediante un financiamiento suficiente de las iniciativas de recuperación, como para utilizar los recursos con el fin de normalizar las relaciones con los acreedores y cumplir sus obligaciones de servicio de la deuda externa. En estas situaciones, el acceso sin demora al alivio de la deuda puede ser un componente fundamental para una transición eficaz hacia la paz y la reanudación del desarrollo sostenible. La forma de conseguirlo es un grave desafío para la comunidad internacional, dada la urgencia de una intervención acelerada y eficaz para acabar con ese círculo de violencia, lento crecimiento y pobreza.

3. En los últimos años, tanto el Banco Mundial como el Fondo han perfeccionado sus políticas e instrumentos encaminados a ayudar a los países que salen de un conflicto. En respuesta a solicitudes del Comité para el Desarrollo y el Comité Provisional, en un documento conjunto del Banco y del Fondo de septiembre de 1998 se exploraron las opciones para mejorar la asistencia a los países que salen de un conflicto, incluso los muy endeudados o con atrasos en sus pagos a las IFI¹. Estas opciones se desarrollaron más en documentos posteriores examinados por los Directorios del Banco y del Fondo y fueron consideradas por los ministros en las reuniones de primavera de 1999². En el comunicado conjunto del Comité para el Desarrollo y el Comité del Fondo Monetario Internacional de las Reuniones Anuales de septiembre de 2000 se manifestaba el interés de los ministros por considerar en la reunión de abril la labor del Banco y el Fondo en relación con los países que salen de un conflicto. Por ello, y teniendo en cuenta la evolución durante los últimos años de las políticas relativas a los países que salen de un conflicto, en el presente documento se analizan algunas áreas específicas en que el personal considera que habría que prestar mayor

¹ "Nota sobre la prestación de asistencia adicional a los países en la etapa de posguerra" (SecM98-729, 1/9/98).

² *Asistencia a los países que salen de un conflicto: Informe de situación*, documento preparado por el personal del Banco y del Fondo para el Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo, 21 de abril de 1999.

atención, sobre todo en la forma de ayudar a los países que salen de un conflicto a cumplir los requisitos para acogerse a la Iniciativa para los PPME.

Cuadro 1. PPME afectados por conflictos (antes de un posible punto de decisión) ¹
Angola ² Burundi Congo, República Democrática del, * # + Congo, República del, * # Etiopía Liberia * # + Myanmar * República Centroafricana Sierra Leona Somalia * + Sudán * +
<p>¹ Se incluyen los posibles candidatos a la Iniciativa para los PPME que o bien están actualmente en situación de conflicto o lo han estado en los últimos años. Además, Eritrea ha quedado recientemente muy endeudada y podría reunir las condiciones para recibir ayuda con arreglo a la Iniciativa para los PPME.</p> <p>² Se espera que Angola logre la sostenibilidad de la deuda tras recibir ayuda con arreglo a mecanismos tradicionales.</p> <p>* Tiene actualmente atrasos con la AIF. # Tiene actualmente atrasos con el BIRF. + Tiene actualmente atrasos con el FMI.</p>

4. En la Sección II de este documento se examinan las formas en que el Banco y el Fondo procuran ayudar a los países que salen de un conflicto. En la parte restante del documento se consideran varias cuestiones que se plantean al tratar de brindar una asistencia oportuna y adecuada a los 11 países afectados por conflictos que podrían recibir alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa para los PPME pero aún no han llegado a sus puntos de decisión, y se recomiendan formas concretas de mejorar la asistencia. En la Sección III se estudian las formas de responder a sus considerables necesidades de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad. En la Sección IV se examina cómo pueden tenerse en cuenta las circunstancias especiales de esos países dentro del marco existente de la Iniciativa para los PPME, incluida la naturaleza y la longitud del historial, la asistencia provisional y los requisitos para el punto de culminación. En la Sección V se examinan las cuestiones especiales planteadas por los países que salen de un conflicto y tienen atrasos con las IFI. En la Sección VI se describe cómo se complementan estas distintas políticas a lo largo de un calendario esquemático. En la Sección VII se proponen algunos temas para debate.

II. POLÍTICAS ACTUALES PARA PRESTAR ASISTENCIA A LOS PAÍSES QUE SALEN DE UN CONFLICTO

5. La proliferación de conflictos, sobre todo en los países de ingreso bajo, ha puesto a prueba la capacidad de la comunidad internacional de responder en forma oportuna y

adecuada. En esta sección se consideran las funciones que el Banco y el Fondo desempeñan en la asistencia internacional a los países que salen de un conflicto, y las políticas concretas que orientan su participación y asistencia.

A. Asociación para la recuperación después de los conflictos

6. Los países que salen de un conflicto han sufrido violencias contra su población y daños en su capital económico y social. En muchos casos, se ha mermado la capacidad administrativa de las instituciones económicas clave; la capacidad de las autoridades de prestar servicios básicos es limitada o inexistente; hay desequilibrios financieros y económicos insostenibles, y el marco reglamentario e institucional para la actividad del sector privado, especialmente las inversiones, ha quedado gravemente menoscabado. Una vez que han mejorado las condiciones de seguridad, esos países necesitan apoyo sustancial para su recuperación económica y social, paralelamente con la prestación continuada de asistencia humanitaria para satisfacer necesidades urgentes.

7. De manera particular en los países que han sufrido un importante conflicto interno, el proceso de recuperación suele ser prolongado y complejo, expuesto a frecuentes retrocesos e incluso, en algunos casos, a la reanudación del conflicto. Una forma de garantizar el éxito es la participación directa y la identificación con las iniciativas de reconstrucción por parte de las comunidades y del gobierno del país en todos sus niveles, así como una amplia y coordinada participación de instituciones internacionales, en particular los organismos de las Naciones Unidas, donantes bilaterales, organizaciones no gubernamentales (ONG) e IFI. Estas amplias asociaciones pueden revestir importancia crítica, dado que la magnitud y diversidad de los problemas superan con frecuencia la capacidad de una sola institución.

8. Las Naciones Unidas desempeñan un importante papel en muchos esfuerzos de recuperación después de un conflicto, ya que respaldan el marco político y de seguridad necesario para que la ayuda humanitaria, de reconstrucción y desarrollo sea eficaz. En muchos casos, las operaciones de mantenimiento de la paz emprendidas por las Naciones Unidas han sido fundamentales para la consolidación de una paz duradera, entre otras razones, porque han garantizado la estabilidad y confianza necesarias para iniciar el proceso de desmovilización y reintegración. Con frecuencia, el éxito de estas operaciones ha sido condición necesaria para conseguir una amplia participación internacional en los esfuerzos de recuperación. La coordinación con las actividades y organizaciones humanitarias y desarrollo de las Naciones Unidas es otro de los factores importantes para el establecimiento de las funciones básicas de gobierno, así como una movilización de la asistencia humanitaria y para la reconstrucción. Como los organismos de las Naciones Unidas son muchas veces la única presencia internacional importante sobre el terreno durante un conflicto y en el período inmediatamente posterior, pueden ayudar a comprender las causas y dinámica del conflicto y las circunstancias singulares del país.

9. La recuperación después de los conflictos puede beneficiarse también de la participación de donantes bilaterales, que pueden ser una fuente importante de conocimientos especializados y financiamiento para la asistencia humanitaria y, posteriormente, la reconstrucción y el desarrollo. Las instituciones bilaterales pueden contribuir también de manera decisiva a la consolidación de la paz, tanto respaldando actividades dentro del país, incluido el sector de la seguridad, como movilizandando ayuda política externa.

10. El Banco y el Fondo suelen intervenir sin demora después de los conflictos, tan pronto como lo permitan las condiciones de seguridad, se haya establecido una autoridad política creíble y su participación pueda ser productiva. En esta labor, el Fondo toma la iniciativa en las cuestiones macroeconómicas en tanto que el Banco se concentra en los esfuerzos de reconstrucción y en la prestación de ayuda al gobierno para definir las prioridades de las reformas estructurales. El Banco y el Fondo desempeñan un papel clave en la movilización de apoyo de los donantes bilaterales, que buscan en el Banco y el Fondo orientación para intervenir.

11. La coordinación eficaz de las iniciativas de asistencia después de un conflicto es especialmente importante para evitar la imposición de cargas innecesarias sobre la capacidad gubernamental, que por lo general suele ser especialmente frágil en esas circunstancias, y para garantizar que los recursos disponibles se destinen a las prioridades fijadas en el plan de recuperación nacional. La coordinación debería incluir la preparación de evaluaciones de daños y necesidades, y de planes de recuperación nacional, en los que se debería establecer un claro orden de prioridades entre las acciones e inversiones. Si bien las prioridades concretas dependerán de las circunstancias específicas de cada país, los objetivos fundamentales serán en general facilitar la transición hacia una paz sostenible y contribuir al rápido desarrollo económico y social. Para ello, podrían considerarse las siguientes acciones: poner en marcha la economía, restablecer un marco de gobierno, rehabilitar los servicios sociales, reparar la infraestructura física fundamental y ayudar a las poblaciones y comunidades afectadas por la guerra, en particular mediante programas en apoyo de la reintegración, la generación de ingreso y otras formas de ayuda para grupos vulnerables, como huérfanos y hogares presididos por una mujer.

B. Política del Fondo

12. El papel fundamental del Fondo en las situaciones posteriores a un conflicto es ayudar al país a restablecer la estabilidad macroeconómica y las bases para el desarrollo sostenible. Los principales elementos de la asistencia del Fondo después de un conflicto suelen ser los siguientes:

- Asistencia técnica para reconstruir la capacidad estadística y administrativa de las instituciones económicas clave responsables de formular y aplicar las políticas fiscales, monetarias y cambiarias.
- Asesoramiento en materia de políticas para desarrollar un marco macroeconómico y ayudar a movilizar apoyo de los donantes.
- Asistencia financiera una vez que la situación es lo bastante estable como para que pueda utilizarse eficazmente³.

Reconociendo la conveniencia de que la asistencia financiera se acomode específicamente a las necesidades de los países que salen de un conflicto, en 1995 el Fondo amplió su política sobre asistencia de emergencia para cubrir las situaciones de posguerra. La asistencia de

³ Como ocurre con todos los préstamos del Fondo, el país no puede tener obligaciones atrasadas con el Fondo.

emergencia en la etapa de posguerra está destinada a los países i) que tienen una necesidad urgente en su balanza de pagos de reconstruir las reservas externas y cumplir con los pagos externos; ii) en los que el apoyo del Fondo es parte de un esfuerzo internacional concertado para ayudar al país de una manera integrada, y iii) cuya capacidad administrativa ha quedado tan perturbada por el conflicto que el país no está aún en condiciones de desarrollar y aplicar un programa amplio que pueda recibir apoyo mediante un arreglo del Fondo, pero las autoridades tienen suficiente capacidad para la planificación y la aplicación de políticas. La asistencia y la condicionalidad del Fondo se concentran en la reconstrucción de la capacidad administrativa e institucional necesaria para poner en marcha un programa económico ambicioso. Una vez fortalecida suficientemente la capacidad del país, se espera que éste inicie un programa amplio que pueda recibir apoyo del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) o un tramo superior de crédito . Los países pobres y muy endeudados podrían también recibir asistencia con arreglo a la Iniciativa para los PPME. La asistencia de emergencia ha demostrado ser un medio eficaz para ayudar a los países que salen de un conflicto. Desde 1995, ocho países han recibido este tipo de asistencia del FMI (Cuadro 2). Cinco de ellos han conseguido un acuerdo en el marco del SCLP o un acuerdo de derecho de giro.

13. La asistencia de emergencia del Fondo para la etapa de posguerra se proporciona con cargo a la Cuenta de Recursos Generales (CRG) del Fondo, lo que significa que se otorga en condiciones no concesionarias⁴. Para los países de ingreso bajo que utilizan asistencia de emergencia en la etapa de posguerra, las políticas del Fondo disponen que una vez que el país está en condiciones de conseguir un acuerdo en el marco del SCLP, el acceso en virtud de ese arreglo puede establecerse a un nivel suficientemente alto para permitir que el país reponga con prontitud los recursos de la CRG proporcionados con asistencia de emergencia, con lo que de hecho se pondría fin a la asistencia de emergencia en condiciones concesionarias. Hay con todo un período inicial, que se espera que dure alrededor de un año, en que los recursos más costosos están pendientes de pago. Durante ese período, se alienta a los donantes bilaterales a que proporcionen subvenciones de intereses para reducir el costo de la asistencia financiera de emergencia a niveles concesionarios. Si se obtienen esas subvenciones, el Fondo podría establecer una cuenta administrada para canalizarlas. Esas subvenciones de intereses deberían proporcionarse preferiblemente en forma adicional, y no como sustituto, de otra asistencia de los donantes bilaterales.

⁴ Los recursos de la CRG se proporcionan a los miembros con un cargo que permite cubrir el costo de los fondos más un pequeño margen para satisfacer los costos de administración del Fondo y asegurar reservas adecuadas. La tasa actual de la CRG es aproximadamente del 4,5%. Los únicos recursos en condiciones concesionarias que el Fondo puede ofrecer a los miembros son préstamos del SCLP proporcionados a través del Fondo Fiduciario del SCLP. Este Fondo Fiduciario es administrado por el Fondo y recibe contribuciones de los miembros con el fin de subvencionar los intereses de los préstamos del SCLP. El Convenio Constitutivo del Fondo no permite transferencias entre la CRG del Fondo y sus recursos administrados, y el Directorio del Fondo no es partidario de proporcionar asistencia de emergencia a través del Fondo Fiduciario del SCLP.

Cuadro 2. Asistencia de emergencia del Fondo para los países que salen de un conflicto

País	Fecha de la compra	Compras			Programa actual del Fondo
		En millones de DEG	En porcentaje de la cuota 1/	En millones de equivalente de US\$ 2/	
Bosnia y Herzegovina	Diciembre de 1995	30,3	25,0	45,0	Acuerdo de derecho de giro
Albania	Noviembre de 1997	8,8	25,0	12,0	SCLP
Rwanda	Abril de 1997	8,9	15,0	12,2	SCLP
Rwanda	Diciembre de 1997	6,0	10,0	8,1	SCLP
Tayikistán	Diciembre de 1997	7,5	12,5	10,1	SCLP
Tayikistán	Abril de 1998	7,5	12,5	10,0	SCLP
Congo, Rep. del	Julio de 1998	7,2	12,5	9,6	Emergencia de posguerra
Sierra Leona	Noviembre de 1998	11,6	15,0	16,0	Emergencia de posguerra
Guinea-Bissau	Septiembre de 1999	2,1	15,0	2,9	SCLP
Sierra Leona	Diciembre de 1999	15,6	15,0	21,4	Emergencia de posguerra
Guinea-Bissau	Enero de 2000	1,4	10,0	1,9	SCLP
Sierra Leona	Septiembre de 2000	10,4	10,0	13,3	Emergencia de posguerra
Congo, Rep. del	Noviembre de 2000	10,6	12,5	13,6	Emergencia de posguerra
Yugoslavia, Rep. Fed. de	Diciembre de 2000	116,9	25,0	151,0	Emergencia de posguerra

Fuentes: Documentos del Directorio, y Departamento de Tesorería del FMI.

1/ En porcentaje de la cuota vigente en la fecha de la compra.

2/ Convertido de DEG utilizando la tasa de cambio US\$/DEG vigente en el momento de aprobación de la asistencia de emergencia.

14. Hasta la fecha, no se han proporcionado subvenciones específicamente para este propósito, aunque los donantes bilaterales con frecuencia prestan apoyo general para los gastos fiscales corrientes, incluidos pagos del servicio de la deuda⁵. El personal del Fondo propone que se redoblen los esfuerzos encaminados a alentar a los donantes bilaterales a proporcionar subvenciones de los intereses. En el caso de los dos miembros de ingreso bajo que han utilizado asistencia de emergencia para la etapa de posguerra y que no han conseguido un acuerdo en el marco del SCLP, y de otro miembro que podría llegar a recibir asistencia de emergencia, el costo de las subvenciones de intereses para hacer que el costo de

⁵ Los Países Bajos, Suecia y los Estados Unidos proporcionaron subvenciones de intereses para las compras de Rwanda con arreglo al servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC) en 1995, antes de la disponibilidad de asistencia de emergencia para los países que salen de un conflicto. Sin embargo, llevó bastante tiempo encontrar fuentes para las subvenciones, con lo que se demoraron las adquisiciones del SFCC. En unos pocos casos, algunos países donantes (Dinamarca y los Países Bajos) dieron también asistencia en forma de donaciones a los miembros (Ghana, Tanzania, Mozambique y Uganda) para ayudar a satisfacer los pagos del servicio de la deuda al Fondo.

la asistencia de emergencia para la etapa de posguerra sea comparable al costo de los recursos del SCLP ascendería a unos US\$4 millones por año.

C. Política del Banco

15. El papel del Banco en los países afectados por conflictos consiste en apoyar la recuperación económica y social y el desarrollo sostenible a través del apoyo financiero y el asesoramiento sobre políticas, prestando especial atención a la seguridad de las personas y a las necesidades de las poblaciones afectadas por la guerra⁶. La nueva política operacional del Banco en materia de cooperación para el desarrollo y situaciones de conflicto regula el marco cronológico y la composición de esa asistencia⁷. En esa política se establece que el Banco debe i) apoyar la paz y la recuperación económica y social mediante el uso oportuno de toda la gama de asesoramiento en materia de políticas e instrumentos de financiamiento en los países que se recuperan de un conflicto, y ii) mantener un compromiso limitado encaminado a detectar las oportunidades de reingreso en los países en conflicto. En la política se hace hincapié en la colaboración con las poblaciones afectadas por los conflictos, los gobiernos y otros donantes y organismos en la respuesta internacional.

16. La política del Banco formaliza varios instrumentos que se ocupan de los problemas especiales de los países afectados por los conflictos, incluidos los documentos de orientación y la estrategia de apoyo durante la transición (EAT). Se inician documentos de orientación en los casos en que ya no es posible prestar asistencia ordinaria del Banco a causa del conflicto, con miras a supervisar la evolución de los acontecimientos en el país de modo que el Banco pueda proporcionar apoyo rápidamente tan pronto como lo permitan las condiciones. Una EAT es un plan a corto o mediano plazo que se formula para los países donde la estrategia de asistencia al país (EAP) ya no es relevante debido a los efectos del conflicto, o donde el Banco se está reintroduciendo después de una prolongada ausencia debida a un conflicto anterior. La decisión de efectuar una EAT supone complicadas decisiones sobre la preparación del país para utilizar de manera eficaz la ayuda del Banco. En general requiere que el conflicto activo haya disminuido y que haya una expectativa razonable de estabilidad o de alto el fuego oficial. Además, el Banco debe contar con una contrapartida eficaz, y tiene que haber una fuerte cooperación internacional y un margen para que el Banco pueda desempeñar una función bien definida. La EAT está estrechamente vinculada con los objetivos y la secuencia de las prioridades de los acuerdos de paz y los planes de rehabilitación convenidos por las partes en el conflicto y proporciona un marco estratégico para determinar la oportunidad, el volumen y la composición de la asistencia del Banco en apoyo de esos planes y prioridades hasta el momento en que puede formularse una EAP que sea completa y basada en la participación. Cuando hace falta, la EAT incluye también disposiciones para prestar apoyo excepcional, en forma compatible con las políticas financieras del Banco. Dada la magnitud de la asistencia que suele requerirse, en las EAT se considera explícitamente la distribución de la carga entre los donantes y se proporciona

⁶ Puede verse una información más detallada sobre la función del Banco en los países afectados por conflictos en *"The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction"*, Examen del DEO, 1998, y *"Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank"*, 1998.

⁷ "Development Cooperation and Conflict," Política Operacional 2.30 del Banco Mundial. Esta política fue refrendada por los Directores Ejecutivos en octubre del 2000.

orientación específica sobre la forma en que puede prestarse la asistencia excepcional del Banco.

17. Aunque el Banco ha participado desde hace mucho directamente en la reconstrucción posterior a los conflictos, su papel ha cambiado de forma considerable en los últimos años. En el pasado, el Banco se concentraba en la reconstrucción de la infraestructura y el suministro de asesoramiento y apoyo financiero para la introducción de las reformas estructurales necesarias para el crecimiento. Las operaciones recientes de asistencia han consistido con frecuencia en programas de reconstrucción más amplios e integrados, concebidos expresamente de manera que tengan en cuenta la situación real después del conflicto. Dichos programas incluyen el apoyo para el desarrollo basado en la comunidad, el fortalecimiento de la capacidad institucional y el buen gobierno, así como para la desmovilización y la reintegración de los ex combatientes. También suelen apoyarse las actividades de reintegración de las poblaciones desplazadas, a menudo en paralelo con medidas para rehabilitar los servicios de salud y educación. La larga experiencia del Banco en una amplia gama de sectores le ha permitido ayudar a los gobiernos a mejorar la coordinación de la ayuda y a movilizar apoyo de otros donantes para la recuperación económica prioritaria y los programas de reconstrucción. La utilización por parte del Banco de grupos consultivos ha resultado ser un instrumento especialmente eficaz para movilizar recursos de ayuda, en particular para facilitar la liquidación de atrasos, buscar un planteamiento coordinado de las cuestiones macroeconómicas y ofrecer información sobre las necesidades y flujos de la asistencia.

III. SUMINISTRO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD

18. Se requiere generalmente un volumen importante de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad para respaldar la reconstrucción y la recuperación de los países en la etapa de posguerra. Esa asistencia desempeña un papel crítico en todo el proceso de recuperación, en particular en las primeras etapas, cuando la asistencia puede contribuir a restablecer la estabilidad macroeconómica y a reducir el período de transición a una situación más normal, con la reducción concomitante de los gastos para tareas de socorro. Mediante una pronta participación, el Banco y el Fondo pueden ayudar a coordinar las prioridades de gastos del gobierno y de los donantes, especialmente para conseguir que los esfuerzos de socorro de emergencia se encaucen hacia las prioridades de desarrollo a largo plazo.

19. Muchos de los países que salen de un conflicto y pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME no tienen un historial reciente de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales, condición previa para recibir asistencia de la Iniciativa para los PPME. Estos países necesitan en consecuencia asistencia técnica no sólo para el rápido restablecimiento de las funciones críticas del gobierno y la aplicación de las políticas macroeconómicas y sectoriales apropiadas, sino también para satisfacer los requisitos específicos para el alivio de la deuda a los PPME.

A. Esfuerzos globales de asistencia técnica

20. Si bien el Banco y el Fondo pueden proporcionar orientación en materia de políticas y asistencia técnica en sus respectivas esferas de competencia, se necesitará una participación considerable de otros donantes en la forma de apoyo financiero y aportación directa de conocimientos técnicos durante un período prolongado para los PPME que salen de un

conflicto. Dado que las autoridades sólo pueden establecer gradualmente su propia capacidad de coordinación y que la reducción de los costos de transacción asociados con la coordinación de los donantes es un objetivo importante en una situación de posguerra, quizá convenga que el Banco y el Fondo elaboren conjuntamente, a petición de los gobiernos y en consulta con otros proveedores de asistencia técnica, una evaluación inicial de las necesidades a mediano plazo, junto con un plan de acción para la prestación de esa asistencia⁸.

21. Esta evaluación se basará en las características especiales de los PPME que salen de un conflicto y ofrecerá una respuesta eficaz a la necesidad urgente de reconstrucción y recuperación y de mejorar la transparencia de las políticas y la rendición de cuentas en el uso de los recursos, y a los requisitos de la Iniciativa para los PPME. Por ejemplo, en las prioridades iniciales se deberá prestar especial atención a la reconstrucción de la capacidad estadística, el restablecimiento de la capacidad estatal de preparar y ejecutar presupuestos y aplicar políticas monetarias y cambiarias, la reintegración de los ex combatientes en los sectores privado y público a fin de mejorar la seguridad y la estabilidad, y el fortalecimiento del sistema de gobierno mediante el refuerzo de las instituciones básicas necesarias para sostener la recuperación económica, en particular las que son importantes para respaldar la inversión privada.

22. La prestación de asistencia técnica debe ordenarse cuidadosamente de modo que se hayan conseguido los resultados cuando sean necesarios en las distintas etapas del marco para los PPME. Por ejemplo, la asistencia técnica debe orientarse sucesivamente a reconstruir la capacidad para formular y aplicar un programa (condición para establecer un historial), a desarrollar la base estadística (a fin de calcular la sostenibilidad de la deuda y determinar si se cumplen los requisitos de la Iniciativa para los PPME), a elaborar una estrategia de reducción de la pobreza (para llegar al punto de decisión) y a fortalecer la gestión de la deuda pública (para utilizar efectivamente el alivio de la deuda). La asistencia técnica en estas esferas constituirá normalmente el elemento central de un plan de acción de la asistencia técnica a mediano plazo para un país que sale de un conflicto⁹.

23. Se necesitarán recursos considerables para proporcionar un asesoramiento en materia de políticas y una asistencia técnica eficaces y para mejorar la coordinación entre todos los que prestan asistencia técnica. Actualmente, el Fondo proporciona asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica sin costo en efectivo a los países de ingreso mediano y bajo¹⁰. Para ampliar las medidas basadas en los planes de acción para la cooperación técnica (PACT) a todos los PPME que salen de un conflicto será preciso aumentar los recursos de

⁸ Este enfoque es el fundamento de los planes de acción para la cooperación técnica (PACT) del Fondo, programa piloto para el desarrollo de planes de asistencia técnica encaminados a mejorar la estabilidad macroeconómica, fundamentalmente a través de la asistencia a los bancos centrales, los ministerios de finanzas y los organismos de estadísticas.

⁹ La contribución del Banco a la formulación y aplicación del plan de acción se establecerá en su estrategia de apoyo en la etapa de transición (que se describe más arriba en la Sección II).

¹⁰ El Fondo puede proporcionar asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica incluso a los países con atrasos.

asistencia técnica del Fondo, especialmente dado que varios de esos países del continente africano podrían necesitar esa asistencia simultáneamente. En consecuencia, una respuesta decidida y oportuna del Fondo a las necesidades de esos países se beneficiaría del apoyo adicional de la comunidad internacional.

B. Financiamiento del Banco a las medidas iniciales de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad

24. Al igual que el Fondo, el Banco realiza también análisis económicos y sectoriales y presta asesoramiento en materia de políticas sin cargo para el país. Además, se proporcionan igualmente esos servicios y un amplio apoyo para el desarrollo de la capacidad en virtud de los proyectos y programas que financia el Banco a través de su financiamiento. Sin embargo, el Banco no puede conceder préstamos a un país que no está al corriente en sus obligaciones. En esas situaciones, el Banco ha recurrido en el pasado a i) donaciones de ingresos netos del BIRF; ii) fondos fiduciarios específicos para un país aportados por donantes, y iii) pequeñas donaciones del Fondo de asistencia para los países que salen de un conflicto (FAPC). Las tres opciones han demostrado ser útiles, pero la satisfacción de las necesidades del conjunto de los PPME en situación de posguerra requerirá niveles de financiamiento y de apoyo de donantes muy por encima de los que pueden generarse normalmente a través de estas modalidades.

25. Desde 1999, el Banco ha podido también proporcionar donaciones limitadas de la AIF a los países con atrasos (véase la Sección V.A). El uso de esas donaciones para la recuperación en una etapa temprana está limitado a situaciones en que todos los acreedores permiten la acumulación de atrasos, y en que el país ha adoptado medidas convincentes hacia la recuperación social y económica. Estos requisitos pueden ser demasiado onerosos para los países cuyas instituciones estatales son inoperantes. En consecuencia, este tipo de donación de la AIF no sería apropiado para financiar la etapa inicial de actividades en la mayoría de los países más gravemente devastados. Por esas razones, el Banco está ahora en buenas condiciones para proporcionar apoyo adecuado a los países con atrasos en la etapa de posguerra que deben aprovechar rápidamente una oportunidad de iniciar y consolidar luego su recuperación económica y social.

26. Así pues, se necesita mayor acceso a recursos en forma de donación para asegurar un compromiso adecuado del Banco a medida que un país empieza a recuperarse después de un conflicto. Esos recursos pueden ayudar a los países a iniciar el proceso de establecimiento de un historial para la Iniciativa para los PPME mediante el apoyo de los esfuerzos encaminados a reconstruir las instituciones estatales clave y consolidar la capacidad del gobierno de prestar servicios críticos. Se necesitan también recursos en forma de donaciones para formular y aplicar medidas urgentes encaminadas a poner nuevamente en marcha la economía y para realizar estudios técnicos para la rehabilitación de la infraestructura y la realización de programas de reconstrucción. Por último, se necesitan indispensablemente donaciones para preparar e iniciar programas de reconstrucción económica y social basados en la comunidad, que deben complementar y seguir las intervenciones humanitarias, aunque en algunos casos esos programas pueden atraer donaciones cofinanciadas considerables de los donantes bilaterales, con lo que se limita la necesidad de donaciones de la AIF.

27. El Banco está estudiando actualmente opciones para el financiamiento y la prestación de asistencia técnica que permitan actuar con rapidez y eficacia en los países afectados por conflictos con atrasos importantes, y apoyar la ejecución de las primeras etapas del plan de acción conjunto de mediano plazo para la asistencia técnica del Banco y el Fondo. El personal del Banco proporcionará una propuesta detallada sobre esta cuestión después de las reuniones de primavera. Las dos principales propuestas que se están considerando son:

- **Una ampliación considerable del Fondo de asistencia para los países que salen de un conflicto (FAPC)** y una posible consignación de nuevas contribuciones de donantes para su uso en los países con atrasos que puedan acogerse a la Iniciativa para los PPME. Para satisfacer las necesidades de financiamiento de las actividades de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad en estos casos, el Fondo de asistencia para los países que salen de un conflicto debería poder proporcionar donaciones anuales de hasta US\$10 millones en cada país hasta el momento en que puedan obtenerse donaciones ordinarias de la AIF previas a la liquidación de los atrasos.
- **La ampliación del alcance de las donaciones de la AIF** y la obtención de autorización de los donantes para conceder donaciones de la AIF de hasta US\$10 millones por país y año. Dado que las donaciones propuestas serían pequeñas en comparación con las donaciones para la recuperación en las primeras etapas que se describen en el párrafo 21 (que la AIF ya puede hacer en circunstancias específicas), su uso no exigiría que todos los acreedores estuvieran de acuerdo en permitir la acumulación de atrasos. La justificación de estas donaciones se establecería en una estrategia de apoyo durante la transición (EAT). Las ventajas de un enfoque basado en la AIF incluirían la imposición de demandas menos inmediatas sobre presupuestos de ayuda ya muy recargados, la flexibilidad para responder de manera rápida y adecuada, al tiempo que se reducen los presupuestos administrativos, y la posibilidad de evitar la asignación y quizás la inmovilización de recursos en un fondo fiduciario con un propósito único.

Resumen de las propuestas

- El personal del Banco y del Fondo proponen elaborar conjuntamente, en consulta con el gobierno y otros proveedores de asistencia técnica, una evaluación temprana de las necesidades a mediano plazo de los países que salen de un conflicto y pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME, junto con un plan de acción para la prestación de esa asistencia.
- El personal del Banco está considerando opciones para un aumento sustancial del Fondo de asistencia para los países que salen de un conflicto y/o una ampliación del alcance de las donaciones de la AIF durante el período previo a la liquidación de los atrasos a fin de asegurar que el Banco pueda actuar con prontitud en los países afectados por conflictos que tienen atrasos considerables.
- El personal del Fondo propone solicitar apoyo adicional de la comunidad internacional, si es posible de acuerdo con las pautas de las cuentas administradas para asistencia técnica existentes, a fin de mejorar la capacidad del Fondo de satisfacer las necesidades de asistencia técnica de los países que salen de un conflicto.

IV. APLICACIÓN DEL MARCO DE LA INICIATIVA PARA LOS PPME A LOS PAÍSES QUE SALEN DE UN CONFLICTO

28. La Iniciativa reforzada para los PPME está encaminada a acelerar y profundizar el alivio de la deuda para los PPME y a vincularla de manera más plena y transparente a la reducción de la pobreza. La necesidad de asistencia acelerada con arreglo a la Iniciativa reforzada es especialmente aguda en los países que salen de un conflicto y pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME, pues es probable que esos países tengan necesidades internas de financiamiento importantes para la reconstrucción y los servicios sociales básicos pero al mismo tiempo tengan dificultades para restablecer sus bases fiscales y su administración. Es probable que tengan también grandes necesidades de importación y dificultades para satisfacer sus obligaciones de servicio de la deuda. Asimismo, la mayoría de la población de esos países vive en la pobreza absoluta y los mecanismos de sostén económico y apoyo familiar de muchos de ellos han quedado desbaratados por los conflictos y el desplazamiento de la población civil.

29. Al igual que en otros casos en el marco de la Iniciativa para los PPME, es crucial que los recursos liberados mediante el alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa para los PPME se utilicen de buena forma. Sin embargo, muchos de estos países siguen teniendo problemas de seguridad y de gobierno. Además, los PPME que emergen de conflictos tienen una capacidad administrativa débil para diseñar y aplicar políticas y no pueden ejecutar y vigilar adecuadamente los gastos públicos en apoyo de la recuperación económica y social. En esta sección se considera en qué forma los países pueden, con asistencia del Banco, el Fondo, los organismos de las Naciones Unidas y otros colaboradores bilaterales y multilaterales, beneficiarse mejor de la Iniciativa para los PPME en estas situaciones, concentrando específicamente la atención en cuestiones relacionadas con el historial del país y el acceso al punto de decisión, el nivel y la introducción gradual de la asistencia y los requisitos para el punto de culminación.

A. Punto de decisión

30. Para poder recibir asistencia con arreglo a la Iniciativa para los PPME y para que aquella se destine efectivamente a la reducción de la pobreza, los países tienen que establecer un historial satisfactorio de políticas y desempeño económico correctos. Esto requiere normalmente tres años de historial satisfactorio con arreglo a programas respaldados por el Fondo y el Banco; unos de esos tres años debe preceder inmediatamente al punto de decisión. Sin embargo, los Directores Ejecutivos del Banco y del Fondo se han mostrado flexibles en cuanto a la longitud total del historial (por ejemplo, en los casos de Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe) y al año de historial inmediatamente precedente (por ejemplo, en Níger). El Banco y el Fondo recomiendan que este tipo de flexibilidad se aplique también a los PPME que salen de un conflicto, pero que todo acortamiento del historial previo al punto de decisión para estos países se sopesa cuidadosamente teniendo en cuenta los progresos realizados hacia la recuperación económica y social¹¹.

¹¹ Los países que salen de un conflicto y tienen atrasos importantes, especialmente con las IFI, plantean problemas especiales que se examinan en la Sección V.

31. Los PPME que acaban de salir de un conflicto pueden también requerir flexibilidad sobre el contenido de su historial. Algunos países que salen de un conflicto no podrán aplicar programas completos apoyados por el Fondo y por el Banco (por ejemplo, SCLP y CALP) inmediatamente después del conflicto a causa de los daños sufridos en su capacidad. Por ello, el Fondo decidió en 1998 considerar caso por caso los programas apoyados por la asistencia de emergencia en situaciones de posguerra como parte del historial que lleva al punto de decisión. Teniendo en cuenta las circunstancias especiales de estos casos, el personal del Banco y del Fondo recomendó, al evaluar el historial para los países que salen de un conflicto, una concentración especial en la reconstrucción de la capacidad institucional y administrativa y el sistema de gobierno.

32. Los países que salen de un conflicto pueden tener también dificultades para la formulación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza provisional (DELP provisional) antes del punto de decisión debido a las limitaciones en cuanto a su capacidad a la información. El Fondo y el Banco han sido flexibles en las expectativas con respecto al contenido de los DELP provisionales y no han exigido un umbral mínimo para la consulta sobre éstos. Se prevé, más bien, que en los DELP provisionales se especifiquen un plazo y un proceso de consulta para la preparación del DELP definitivo. Se prevé también una enumeración de los compromisos, planes y prioridades de las autoridades en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. Cabe esperar que esta flexibilidad se aplique también a los países que salen de un conflicto. Sin embargo, debería alentarse a las autoridades de esos países a iniciar los preparativos para un DELP provisional tan pronto como lo permitan las condiciones políticas y de seguridad, incluso posiblemente con arreglo a un programa de posguerra con apoyo del Banco o del Fondo. Se espera que ese DELP provisional refleje claramente las necesidades para una transición ordenada de la guerra a la paz, incluidas las medidas i) para ayudar a estabilizar la situación política y de seguridad y proporcionar apoyo para la reconciliación y la desmovilización, según resulte apropiado, y ii) para ayudar a restablecer la actividad económica.

33. Si bien la capacidad limitada de los países que salen de un conflicto justifica la flexibilidad en la evaluación del historial, es importante que no se debilite el vínculo entre el alivio de la deuda y las políticas efectivas de reducción de la pobreza si se quiere alcanzar los objetivos de la Iniciativa para los PPME. En consecuencia, para alcanzar el punto de decisión, se espera que las autoridades muestren un firme empeño en aplicar un programa de reformas económicas y demuestren su disposición a orientar el gasto público, incluidos los recursos liberados gracias al alivio de la deuda, hacia programas de reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, deberían garantizar la aplicación de los principios de una sólida gestión del gasto público, incluida la transparencia, al gasto militar, y demostrar un claro empeño por ajustar el gasto militar en forma conducente al desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

34. Para que el Banco pueda avanzar, las autoridades deberían ofrecer garantías creíbles de que habrá una salvaguardia adecuada de que se van a realizar los progresos necesarios para que los recursos de la Iniciativa para los PPME se encaucen hacia programas de reducción de la pobreza. En la mayoría de los casos, la plena aplicación de los mecanismos de vigilancia y salvaguardia podría lograrse solamente después del punto de decisión. Por lo tanto, quizá convenga establecer un sistema provisional para vigilar la composición de los

gastos totales del gobierno en programas relacionados con la pobreza, incluidas las cuentas presupuestarias especiales para los PPME (como se hizo, por ejemplo, en Camerún). La evaluación de los historiales de los países que salen de un conflicto debería extenderse más allá de la estabilidad macroeconómica y contemplar también la consolidación de la paz y la seguridad, la reconstrucción de las instituciones y la capacidad administrativa y la mejora del sistema de gobierno.

35. En estas situaciones deberá velarse por que estos países tengan capacidad para utilizar eficazmente la asistencia de la Iniciativa como medio de combatir la pobreza. Toda reducción del historial para adelantar el punto de decisión requeriría notables progresos en los frentes del buen gobierno, el desarrollo de la capacidad, la supervisión y la estabilidad macroeconómica, y debería examinarse caso por caso. Cuando se considere oportuno adelantar el punto de decisión, habida cuenta del desempeño, debería preverse también un período provisional más prolongado hasta el punto de culminación durante el cual el país recibiría alivio para la deuda (véase la Sección IV.C). Para que muchos de estos países satisfagan los requisitos mencionados a tiempo para un punto de decisión temprano, será esencial la prestación de asistencia técnica amplia y oportuna.

B. Nivel y escalonamiento de la asistencia

36. Las necesidades de reconstrucción y alivio de la pobreza de los PPME que salen de un conflicto son argumentos a favor de un alivio generoso de la deuda para esos países. El monto de la asistencia con arreglo a la Iniciativa para los PPME depende del valor neto actualizado (VNA) de la deuda del país en relación con los indicadores económicos subyacentes (exportaciones o ingreso del gobierno) en el punto de decisión. Después de un conflicto, es posible que esos coeficientes de deuda sean anormalmente altos debido a las consecuencias adversas del conflicto en las exportaciones y el ingreso público. En consecuencia, el monto del alivio de la deuda proporcionado será probablemente alto en comparación con el monto que se habría entregado sobre la base de los coeficientes calculados en ausencia del conflicto (posiblemente, antes). Si bien la recuperación de la actividad económica puede llevar a coeficientes más bajos en el futuro, esto no es seguro y puede llevar mucho tiempo. Los coeficientes anormalmente elevados ayudan también a que estos países reciban la asistencia adicional requerida debido a la devastación de su capacidad de servicio de la deuda. Por ejemplo, Guinea-Bissau necesitó una reducción de más del 85 % en el saldo de su deuda (el monto más alto entre los 22 PPME que llegaron al punto de decisión para fines del año 2000) a fin de lograr un objetivo de deuda sostenible.

37. Las urgentes necesidades de financiamiento de los países en situación de posguerra parecen indicar que sería conveniente en algunos casos que la asistencia de la Iniciativa se concentrara en las fases iniciales, en los primeros años después del punto de decisión, sobre todo en el período provisional. La medida en que ello resultará necesario, y posible, dependerá claramente del monto de los pagos de servicio de la deuda que venzan durante ese período. Con arreglo a la política actual del Fondo, la asistencia provisional puede representar hasta el 20% por año de la asistencia global del Fondo, con un máximo equivalente al 60% de la asistencia total. La AIF proporciona asistencia provisional de no menos del 50% del servicio de la deuda de la AIF exigible por año, con un máximo equivalente a un tercio de su alivio total. Si bien el financiamiento del Fondo tiene plazos más cortos que el del Banco, los límites de aquél a la asistencia provisional permiten cubrir

en general una parte considerable de las obligaciones adeudadas en los primeros años, y no es probable que haya que concentrar la ayuda en las fases iniciales más allá de lo previsto en los límites normales corrientes del Fondo para la asistencia provisional¹². Para garantizar el alivio continuado de al menos un 50% del servicio anual de la deuda a la AIF durante el prolongado período provisional que podría requerirse en algunos casos, el Banco quizá tenga que considerar la posibilidad de concentrar la ayuda en las fases iniciales, más allá del actual límite de un tercio del alivio total. Como es lógico, el grado de concentración inicial de la asistencia dependerá también crucialmente de la capacidad administrativa del país para absorber y utilizar con eficacia la asistencia, lo que pone de relieve una vez más la necesidad de asistencia técnica temprana¹³.

C. Punto de culminación flotante

38. Para alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME, los países deben aplicar un amplio conjunto preestablecido de reformas sociales y estructurales clave, manteniendo al mismo tiempo un buen desempeño macroeconómico. La cronología del punto de culminación depende del ritmo al cual el país puede formular y aplicar su propia estrategia de reducción de la pobreza, sostener la estabilidad macroeconómica y establecer mecanismos de vigilancia y salvaguardia para asegurar el buen uso del alivio de la deuda. Es posible que los países que salen de un conflicto necesiten más tiempo que otros PPME para cumplir esos requisitos debido a problemas de gobierno y de seguridad y a su escasa capacidad. En particular, en los países en que los conflictos han sido internos, suele haber todavía tensiones después de la finalización de los enfrentamientos armados y la recuperación de las instituciones civiles con el fin de movilizar una participación pública amplia puede llevar mucho tiempo. En consecuencia, es posible que la preparación de un DELP basado en la participación resulte especialmente difícil en estos países. Además, los países que salen de un conflicto carecen con frecuencia de los datos necesarios para preparar estrategias eficaces de reducción de la pobreza. Por ello, es probable que muchos PPME que salen de un conflicto necesiten períodos provisionales más prolongados para satisfacer estos requisitos, especialmente en los casos en que se ha acertado el historial hasta el punto de decisión¹⁴. Un período provisional más prolongado no será pernicioso para el país a menos que sufra un límite acumulativo o limitaciones de tiempo para la prestación de asistencia provisional.

¹² En circunstancias excepcionales, la asistencia provisional del Fondo puede alcanzar el 25% anual y el 75% del total, respectivamente. El Directorio Ejecutivo del Fondo aprobó estos límites superiores en diciembre de 2000 para Zambia, en consideración de una concentración excepcional de reembolsos.

¹³ Para los países que habían tenido atrasos con las IFI y que habían hecho pagos mínimos o nulos a esas instituciones en el período previo a la liquidación de los atrasos, el alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa para los PPME después de la liquidación de los atrasos puede no dar como resultado una liberación de recursos en efectivo, ya que es posible que los pagos para el servicio de la deuda aumenten en la práctica. Sin embargo, tras la liquidación de los atrasos, los países deberían tener acceso a flujos brutos de la comunidad internacional que compensan con creces los pagos del servicio de la deuda posiblemente más altos.

¹⁴ En el informe conjunto sobre la Iniciativa para los PPME presentado al Comité Monetario y Financiero Internacional en septiembre de 2000, el personal del Banco y del Fondo estimó que, sobre la base de la evaluación hecha por las autoridades en países en el punto de decisión, se prevé que el período provisional dure en promedio alrededor de 15 meses. Véase IMFC/Doc/2/00/1, 8/9/00.

39. Para asegurar el avance hacia el crecimiento sostenible, los indicadores del sector estructural y social para el punto de culminación podrían ajustarse a las prioridades y necesidades particulares de los países que salen de un conflicto. Por ejemplo, la mejora de la gestión fiscal y la desmovilización de los ex combatientes formaron parte de las condiciones para el punto de culminación en Guinea-Bissau. Además, podría exigirse la inclusión sistemática de auditorías periódicas independientes del uso de los recursos para los PPME como un indicador del punto de culminación en todos los países que salen de un conflicto¹⁵. Será importante la prestación de asistencia técnica adecuada para ayudar a los países a aplicar estas medidas.

Resumen de las propuestas

- El personal del Banco y el del Fondo proponen que el marco de la Iniciativa para los PPME se aplique en forma flexible, habida cuenta de las circunstancias especiales de los PPME que salen de un conflicto, en particular en lo que se refiere a la longitud del historial hasta el punto de decisión y los requisitos para el punto de culminación, el contenido del historial, y el ritmo de prestación de la asistencia provisional.
- En el contenido del historial hasta el punto de decisión debería hacerse hincapié en la reconstrucción de la capacidad institucional y administrativa y la mejora del sistema de gobierno. En el período provisional debería insistirse en el establecimiento de los mecanismos para el seguimiento de todos los recursos destinados específicamente a la reducción de la pobreza.
- Suponiendo que se hagan progresos significativos hacia el buen gobierno, el desarrollo de la capacidad, la supervisión y la estabilidad macroeconómica, podría considerarse la posibilidad de ofrecer un punto de decisión temprano para los países que salen de un conflicto, junto con un período provisional relativamente más prolongado.
- La asistencia provisional podría concentrarse, en la medida de lo posible, en las primeras etapas, teniendo en cuenta el perfil de los pagos del servicio de la deuda vencidos y exigibles y la capacidad de absorción del país.

V. PROBLEMAS EN LOS CASOS DE LOS PPME CON ATRASOS

40. En varios países afectados por conflictos, los atrasos importantes y persistentes con la IFI pueden dificultar los esfuerzos de la comunidad internacional para proporcionar asistencia una vez que los países adoptan medidas decisivas hacia una paz sostenible. Entre los países afectados por conflictos cuatro tienen atrasos importantes con el FMI, seis con el Grupo del Banco y nueve con el BAfD (Cuadro 3). Muchos de estos países siguen desgarrados por conflictos internos o externos o no han establecido aún políticas internas correctas que justifiquen el apoyo de la comunidad internacional.

¹⁵ Se utilizaron indicadores similares del punto de culminación en los casos de Madagascar y Níger, por ejemplo.

41. **Principios de la asistencia.** Para limitar el riesgo moral y proteger la integridad financiera del Banco y del Fondo, toda la asistencia a los países con atrasos en situación de posguerra debe regularse por los mismos principios que rigen la prestación de asistencia a otros países con atrasos (en la terminología del Fondo, debe mantenerse la uniformidad de tratamiento). En particular, la asistencia i) debe estar vinculada al establecimiento de un historial de desempeño en la aplicación de políticas; ii) debe prestarse, en la medida de lo posible, en condiciones concesionarias, y iii) debe proporcionarse en el marco de una acción internacional concertada. Dado que las circunstancias de estos países varían considerablemente, es preciso seguir considerándolos caso por caso dentro de los principios amplios establecidos antes. En esta sección se examinan las formas en que podría fortalecerse el enfoque de la comunidad internacional con respecto a estos países. Aunque la sección se concentra en el Banco y el Fondo, estos países tienen también atrasos con otras IFI cuyas restricciones en materia de políticas deberán también tenerse en cuenta cuando se examinan los casos de los distintos países.

A. Políticas y propuestas del Banco y del Fondo

42. **Asistencia financiera antes de la liquidación de los atrasos.** Además de la necesidad de reconstruir las instituciones y reforzar las políticas que es común a todos los países que tratan de salir de un conflicto, los países que han acumulado atrasos sustanciales con las IFI y otros acreedores tienen un problema de financiamiento particular. Las políticas financieras del Banco y del Fondo no les permiten otorgar nuevos préstamos o créditos a los países con atrasos. Esto puede hacer difícil el acceso de estos países a un financiamiento externo suficiente en el período crítico de recuperación inmediatamente posterior a un conflicto. Además, es posible que los acreedores no puedan tampoco proporcionar financiamiento adicional en el período previo a la liquidación de los atrasos.

Cuadro 3. Deuda externa de los PPME afectados por un conflicto

(En millones de US\$)

	Angola	Burundi	Rep. Centr.	Congo, Rep. Dem. del	Congo, Rep. Del	Etiopía	Liberia	Myanmar	Sierra Leona	Somalia	Sudán	Total
Saldo total de la deuda ¹ (al final de 1999)	10,871	1,131	913	11,921	5,031	5,551	2,152	5,999	1,249	2,627	16,273	63,718
Pública y garantizada públicamente	9,248	1,050	830	8,187	3,932	5,360	1,063	5,333	938	1,860	8,852	46,653
Multilateral	312	899	612	2,230	600	2,741	398	1,251	530	729	2,011	12,313
De la cual:												
BIRF	0	0	0	82	67	0	125	0	0	0	3	277
AIF	214	599	403	1,235	166	1,739	103	723	300	409	1,208	7,099
BAfD	51	9	3	494	194	195	56	--	--	4	87	1,093
FAfD	29	202	140	190	11	653	57	--	126	91	237	1,736
Bilateral	3,351	150	185	5,453	2,551	2,490	460	3,555	402	1,097	5,494	25,188
Acreedores privados	5,584	1	32	504	782	130	205	527	6	34	1,347	9,152
Privada no garantizada	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	496	496
Deuda a corto plazo	1,624	70	60	3,217	1,070	96	446	666	117	491	5,372	13,229
Crédito del FMI	0	12	23	516	29	95	645	0	195	277	1,554	3,346
Atrasos ² (a fines de ene. 2001)												
BIRF	--	--	--	120	56	--	292	--	--	--	--	468
AIF	--	--	--	167	7	--	26	56	--	74	174	504
FMI	--	--	--	504	--	--	626	--	--	270	1,440	2,840
BAfD	21	6	3	740	81	--	142	--	--	9	49	1,051
FAfD	--	4	12	38	--	--	3	--	--	23	24	104
Coefficientes de deuda												
Relación deuda total-PIB (en porcentaje)	175	143	87	223	227	86	480	92	188	...	159	...
Relación deuda total-exportaciones (en porcentaje)	204	1,824	473	951	284	607	3,611	372	1,358	...	1,958	...

Fuentes: *Global Development Finance 2001; Perspectivas de la economía mundial, 2001*; FMI; BAfD, y el Banco Mundial.

¹ Datos de *Global Development Finance* del Banco Mundial, excepto lo que se refiere a la deuda con el FMI. En los datos se incluyen los atrasos en los intereses contractuales, excepto en el caso del BIRF, AIF, BID y BAfD, pero se incluyen todos los intereses punitivos. En el crédito del FMI se incluyen los intereses y los cargos especiales.

² Se incluyen todo el principal y los intereses atrasados al final de enero de 2001.

43. Para que la AIF pudiera proporcionar apoyo durante este período, en que la mayor parte del financiamiento externo está restringido, se le autorizó en 1999 a proporcionar donaciones limitadas previas a la liquidación de los atrasos (véase la Sección III.B). Estas donaciones apoyarían los primeros esfuerzos de recuperación antes de la liquidación de los atrasos en el contexto de un programa de recuperación económica convenido y un esfuerzo concertado de asistencia internacional^{16, 17}. Esas donaciones sólo pueden utilizarse como último recurso cuando las demás fuentes son insuficientes o inadecuadas. Esta disposición de la AIF no se ha utilizado porque no ha habido ningún candidato que haya hecho suficientes progresos eficientes hacia la paz. Para asegurar que los fondos se usen en apoyo de los esfuerzos de reconstrucción, el Banco aprobaría el financiamiento de donaciones de la AIF sólo si otros acreedores por lo menos no estuvieran retirando recursos financieros netos del país. Además, el Banco no podrá renunciar al pago de los atrasos a menos que todos los acreedores hagan lo propio.

44. Con arreglo a la estrategia en materia de atrasos del Fondo, se ha considerado que los pagos al mismo son una parte importante del historial previo a la liquidación de los atrasos. Sin embargo, reconociendo la posibilidad de que las enfrentadas exigencias de pago presentadas por las instituciones multilaterales a los países muy endeudados que salen de un conflicto y tienen atrasos en sus pagos a esas instituciones no sean sostenibles, el Directorio del Fondo convino en abril de 1999 en que el Fondo consideraría la posibilidad de suavizar sus exigencias de pago como prueba de cooperación, siempre que se considere que el país está cooperando en materia de políticas y que todas las demás instituciones multilaterales tomen por lo menos medidas comparables. La evaluación del nivel de pago necesario para mantener la cooperación con el Fondo se haría caso por caso, teniendo en cuenta la capacidad de servicio de la deuda del país. Dada la gama de circunstancias y capacidades de pago de los países con atrasos que salen de un conflicto, el personal del Fondo recomienda que se mantenga este sistema de pagos caso por caso.

45. **Calendario de la liquidación de los atrasos.** La prestación de asistencia con arreglo a la Iniciativa para los PPME exige que el país esté en buena posición con las IFI. Dado que la asistencia del Fondo para los PPME se presta en el contexto de un acuerdo en el marco del SCLP y que la política del Fondo no permite los préstamos a un país con atrasos, es preciso que se liquiden los atrasos con el Fondo antes de que el país pueda llegar al punto de decisión conjunto de la Iniciativa para los PPME. Con arreglo a las políticas actuales, los atrasos con el Banco deben también liquidarse antes de que el país pueda llegar al punto de decisión. Aunque se prefiere la liquidación simultánea, las políticas del Banco y del Fondo permiten la liquidación secuencial de los atrasos entre las dos instituciones, y con los bancos regionales en las circunstancias apropiadas, siempre que haya un plan convenido para la liquidación de los atrasos con las demás instituciones.

¹⁶ Esas donaciones se autorizaron como parte de la duodécima reposición de los recursos de la AIF, "Additions to IDA Resources, Twelfth Replenishment" (IDA/R98-195, 23/12/98).

¹⁷ El Fondo y el Banco han convenido en que estas donaciones financieras de la AIF después de los conflictos podrán incluirse como parte de la participación del Banco en el alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa para los PPME una vez que todos los acreedores convengan en que el país está listo para preparar un historial y llegar al punto de decisión con arreglo a la Iniciativa para los PPME.

46. Antes de la liquidación de los atrasos con el Fondo y la reanudación de los préstamos del Fondo, se espera que un país establezca un historial de desempeño en materia de políticas y pagos para dar garantías de que el país no volverá a incurrir en atrasos. El Fondo ha desarrollado diferentes tipos de políticas para facilitar los esfuerzos de los miembros para establecer un historial, incluidos programas de acumulación de derechos¹⁸. Es posible que un país que sale de un conflicto sólo pueda establecer inicialmente un historial informal con arreglo a un programa vigilado por el personal, pero se espera que establezca posteriormente un historial de liquidación de atrasos con arreglo a un programa con un nivel de condicionalidad superior¹⁹. El Fondo es flexible en lo que respecta a la longitud del historial, que se decide caso por caso sobre la base de la magnitud de los atrasos del país y sus condiciones económicas. No se ha establecido un período mínimo y, en la práctica, los historiales en virtud de programas de acumulación de derechos han ido de 18 meses a tres años. El período del historial requerido para la liquidación de los atrasos y el correspondiente al punto de decisión con arreglo a la Iniciativa para los PPME se superpondrán probablemente en buena medida, si no coinciden, y es probable que los requisitos examinados en la Sección IV tengan que satisfacerse también aproximadamente en el mismo período.

47. En el caso del Banco, la longitud y el contenido del programa de reforma de las políticas con anterioridad a la liquidación de los atrasos se determina caso por caso, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos de donantes para contribuir a la liquidación de los atrasos. Sólo pueden proporcionarse recursos de la AIF en apoyo de un plan de liquidación de los atrasos en el contexto de un marco de políticas macroeconómicas apropiado, demostrado por el acatamiento de un programa con apoyo del Fondo (incluido un programa de acumulación de derechos). El Banco no tiene un período mínimo para la liquidación de los atrasos, pero en los casos en que se requiere financiamiento para el ajuste, el Banco exigirá normalmente dos exámenes satisfactorios con arreglo a un programa del Fondo.

Propuesta

- Con el fin de asegurar una respuesta bien coordinada para hacer frente a los problemas especiales asociados con la liquidación de los atrasos, el Banco y el Fondo prepararían un plan de liquidación de los atrasos con el miembro, en consulta mutua y con los demás acreedores importantes, tan pronto como un país con atrasos que salga de un conflicto haya restablecido la paz, haya hecho progresos adecuados en la reconstrucción de la capacidad administrativa y el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y haya restablecido los contactos con la comunidad internacional. Este plan incluiría un acuerdo sobre la longitud y el contenido del historial requerido para la liquidación de los atrasos, así como sobre los tipos de asistencia que el Banco y el Fondo proporcionarían en el período anterior a la liquidación de los atrasos.

¹⁸ El Fondo introdujo este enfoque en 1990 como parte de su estrategia reforzada de cooperación para ayudar a los 11 países con atrasos considerables y persistentes a fines de 1989 a normalizar sus relaciones con el Fondo. Sólo tres países —Liberia, Somalia y Sudán— pueden seguir acogiéndose a este mecanismo. La República Democrática del Congo no tenía atrasos con el Fondo a fines de 1989 y, en consecuencia, no se le puede aplicar este enfoque.

¹⁹ Los programas de acumulación de derechos tienen el equivalente de una condicionalidad de tramo superior.

48. **Modalidades de liquidación de los atrasos.** Una vez que un país ha establecido un historial adecuado, los atrasos con el Fondo se liquidan generalmente mediante un préstamo puente, proporcionado por acreedores bilaterales, que lleva a un nuevo acuerdo con el Fondo. Este acuerdo consecutivo proporciona generalmente al país un pequeño monto de recursos adicionales netos.

49. La política actual del Banco consiste en recurrir a las contribuciones de donantes bilaterales para liquidar los atrasos. En los casos en que no se dispone de contribuciones suficientes de los donantes, el Banco recurre también al financiamiento de empalme. En los últimos años, el personal del Banco ha desarrollado asimismo varios instrumentos alternativos que le permitirían adoptar un enfoque más flexible para ayudar a los países con atrasos considerables y persistentes. Estos instrumentos propuestos, que se describen en dos documentos anteriores preparados para el Comité para el Desarrollo, incluyen la acumulación de los atrasos en el período anterior a la liquidación de los atrasos, la reestructuración y/o el refinanciamiento de los atrasos con la AIF, y créditos del tipo “quinta dimensión” para asegurar transferencias positivas a fin de financiar los esfuerzos de reconstrucción después de la liquidación de los atrasos^{20, 21}. Sin embargo, el uso de estos instrumentos no ha sido aprobado por el Directorio del Banco. En cambio, la administración del Banco incorporaría para la consideración del Directorio estos instrumentos como parte de los programas de asistencia del Banco a los países con atrasos considerables y persistentes a medida que empiezan el proceso de normalización. El Directorio del Banco adoptaría entonces la decisión final con respecto a la idoneidad de estos instrumentos caso por caso. Todos los instrumentos que se aplican a la AIF han sido aprobados por los donantes de la AIF²². Estos instrumentos deberían proporcionar al Banco flexibilidad suficiente para abordar los problemas de los atrasos en la mayoría de los casos. Sin embargo, el personal del Banco sigue explorando otras opciones para ayudar a los prestatarios con atrasos per cápita especialmente grandes.

50. **Asistencia financiera después de la liquidación de los atrasos.** Para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la deuda, los PPME que salen de un conflicto necesitan a la vez un considerable alivio de la deuda y unas corrientes netas positivas y en las condiciones adecuadas, con sujeción, evidentemente, a un desempeño satisfactorio en cuanto a las políticas. Además del apoyo que pueden proporcionar las IFI, esos países necesitarán apoyo considerable de los donantes bilaterales en el período posterior a la liquidación de los atrasos.

51. Para los países de ingreso bajo, se esperaría normalmente que el acuerdo consecutivo del Fondo tras la liquidación de los atrasos con el Fondo se hiciera en las condiciones concesionarias del SCLP. Sin embargo, para los países con atrasos considerables, la magnitud de dicho acuerdo quizá tuviera que superar el límite excepcional del 185% de la cuota con respecto al uso de los recursos del SCLP. Los atrasos de Liberia, Somalia y Sudán

²⁰ "Asistencia a los países que salen de un conflicto: informe de situación" (DC/99-9, 2/4/99).

²¹ El BIRF tiene por norma no reprogramar ni refinanciar las obligaciones de los prestatarios (en los países), salvo en circunstancias excepcionales. Esta política cuenta con el apoyo decidido de los accionistas del BIRF. Además, la reprogramación/refinanciamiento de las obligaciones que los PPME que salen de un conflicto tienen con el BIRF en las condiciones del BIRF (éste no podría ofrecer condiciones concesionarias) no ayudaría a reducir la carga de la deuda de esos países.

²² *Additions to IDA Resources: Twelfth Replenishment*, (IDA/R98-195, 23/12/98).

están actualmente por encima del 185% de sus cuotas²³. En estos casos, se necesitará una mezcla de recursos de la CRG y el SCLP. Deberían identificarse recursos para subvencionar los préstamos de la CRG. El Fondo debería también asegurar que en la modalidad de liquidación de los atrasos empleada se tuviera en cuenta la necesidad de evitar la concentración de pagos del servicio de la deuda a mediano plazo.

52. La asistencia del Banco en el período posterior a la liquidación de los atrasos se haría principalmente en forma de créditos en las condiciones habituales de la AIF. Si fuere necesario, la AIF continuaría la práctica actual de conceder donaciones para proporcionar una parte del alivio de la deuda a los PPME durante el período provisional.

53. La AIF está desarrollando también una metodología para la aplicación coherente de la flexibilidad que tiene en la asignación de sus recursos a los países que salen de un conflicto, incluso a los que tienen atrasos. Sobre la base del marco reforzado de la AIF de asignación basada en el desempeño, normalmente estos países sólo pueden recibir asignaciones muy bajas. La nueva metodología proporcionaría a la AIF una base más sistemática para hacer asignaciones que respondan directamente a la situación de los países en transición de la guerra a la paz. Mediante el establecimiento de criterios de admisibilidad, normas de asignación e indicadores adecuados para la evaluación del desempeño de un país que sale de un conflicto, el nuevo enfoque aseguraría una mayor coherencia entre los distintos países. Los indicadores utilizados para vigilar el desempeño se adecuarían específicamente a las circunstancias de los países que salen de un conflicto e incluirían indicadores en esferas como la seguridad pública, la reconciliación nacional, la gestión económica básica, el buen gobierno y el restablecimiento de los servicios públicos básicos.

Propuesta

- La AIF está considerando la posibilidad de adoptar una metodología reforzada para asignar recursos a los países que salen de un conflicto que proporcione una base más sistemática para asegurar que el volumen de la asistencia, por un lado, esté en consonancia con la magnitud de las necesidades iniciales de reconstrucción y, por el otro, sea limitado en el tiempo y esté programado para volver a niveles normales en un plazo relativamente breve. La metodología se está aplicando ahora de manera experimental a algunos países en situación de posguerra y se examinará con los donantes de la AIF en el contexto de la decimotercera reposición de los recursos de la AIF²⁴.

B. Costo de la asistencia de la Iniciativa para los PPME a los países con atrasos cuantiosos y prolongados

54. En las estimaciones de costos de la Iniciativa reforzada para los PPME se incluyen los costos de asistencia a la República Democrática del Congo, pero no para Liberia, Somalia y

²³ Con arreglo al decimoprimer examen de las cuotas del Fondo.

²⁴ En su labor en marcha sobre las condiciones de la AIF para la decimotercera reposición de los recursos de la AIF, el personal del Banco está examinando también la posibilidad de utilizar selectivamente donaciones en los países que salen de un conflicto cuyas perspectivas económicas sean muy inciertas y la capacidad de servicio de la deuda pueda verse mermada durante un período prolongado.

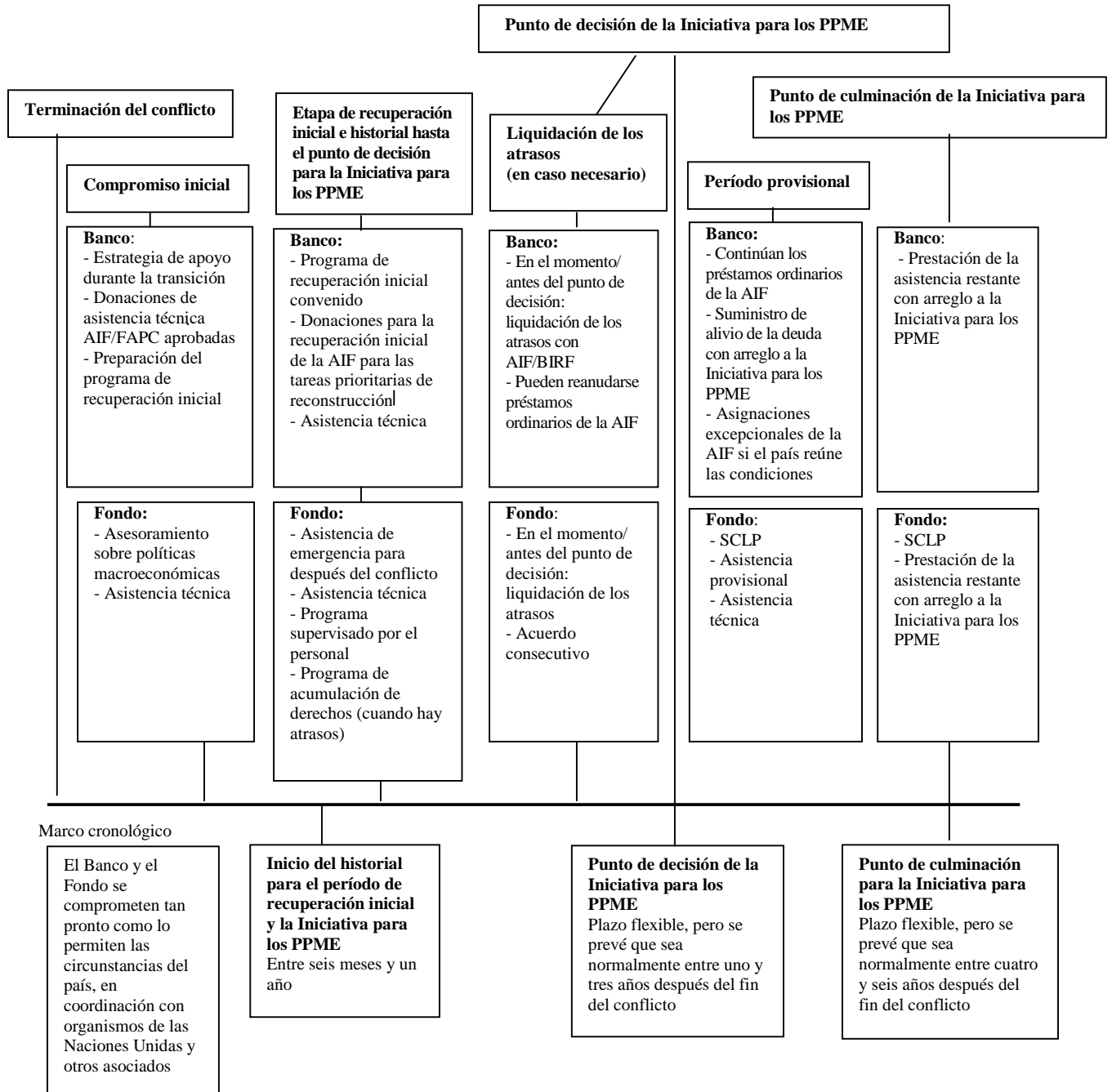
el Sudán. Se necesitarán considerables recursos adicionales para estos países una vez que hayan restablecido la paz y normalizado las relaciones con los donantes y acreedores bilaterales. Las estimaciones preliminares indican que el costo de la asistencia a estos tres países en el marco de la Iniciativa para los PPME sería de unos US\$800 millones en VNA de fines de 1999 para todos los acreedores. El costo para el Fondo se calcula en alrededor de US\$1.100 millones, en tanto que el costo para el Banco ascendería a unos US\$700 millones en VNA de fines de 1999. Como punto de referencia, cabe recordar las siguientes cifras: un costo de financiamiento total de US\$3.600 millones (en VNA de fines de 1999) para la participación actual del Fondo en la Iniciativa para los PPME (US\$2.200 millones) y la continuación del SCLP (US\$1.300 millones); US\$6.300 millones para la participación del Banco en la Iniciativa para los PPME, y US\$29.300 millones para todos los acreedores.

55. Muchos de los países afectados por conflictos que pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME tienen también atrasos con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Las políticas financieras del BAfD, al igual que las del Banco y el Fondo, no le permiten reprogramar ni conceder préstamos en situaciones de atrasos. Además, el BAfD no tiene mecanismos que le permitan prestar asistencia técnica ni conceder financiamiento a los países con atrasos que salen de un conflicto. Se requerirá un apoyo bilateral excepcional para ayudar a esos países a liquidar sus atrasos con el BAfD y permitir que éste pueda proporcionar asistencia a esos países con arreglo a la Iniciativa para los PPME.

VI. APLICACIÓN DE LA ASISTENCIA A LOS PAÍSES QUE SALEN DE UN CONFLICTO

56. La ampliación de las opciones de apoyo inmediato y un enfoque más firme y coordinado de la asistencia técnica permitirán al Banco y al Fondo prestar un apoyo más eficaz para la recuperación social y económica, la normalización de las relaciones con los acreedores y el inicio del proceso de la Iniciativa para los PPME. Un enfoque flexible en la aplicación de los requisitos de la Iniciativa para los PPME, en la forma antes señalada, mejorará también las posibilidades de que estos países hagan una transición satisfactoria de la guerra a una paz sostenible. La consolidación de los progresos hacia una paz sostenible y el restablecimiento de la recuperación social y económica requieren una cooperación estrecha con el país y sus asociados internacionales a medida que sus instituciones empiezan a adquirir fortaleza y legitimidad. Una vez que un país sale de un conflicto, el personal del Banco y el Fondo puede trabajar juntamente con las autoridades, los organismos de las Naciones Unidas, los organismos bilaterales y otros interesados para ayudar a formular un plan amplio encaminado a hacer frente a los problemas particulares del país. La aplicación del plan dependerá de los progresos realizados por el país en cada una de sus etapas. En el Gráfico 1 se ilustra la forma en que podría funcionar en la práctica el enfoque propuesto y se indica un calendario posible de las etapas sucesivas después del fin del conflicto y del primer compromiso del personal del Banco y el Fondo en el país.

Gráfico1. Esquema del enfoque propuesto para ayudar a los países que salen de un conflicto y pueden acogerse a la Iniciativa para los PPME



57. **Compromiso inicial.** Se prevé que el Banco y el Fondo comiencen a trabajar en el país tan pronto como lo permitan las condiciones de seguridad y se establezca una autoridad gubernamental creíble. Durante este período inicial, que normalmente duraría entre seis meses y un año, el Banco y el Fondo evaluarán conjuntamente las necesidades de asistencia

técnica y empezarán a preparar un plan de acción para la asistencia técnica a mediano plazo en consulta con otros organismos. El Fondo proporcionará asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad administrativa y asesoramiento en materia de políticas macroeconómicas, a la vez que hace preparativos para un programa de recuperación después del conflicto, posiblemente con apoyo de la asistencia de emergencia para la etapa de posguerra si el país reúne los requisitos (entre ellos, la ausencia de atrasos). Durante este período, el Banco formulará una estrategia de apoyo provisional, ayudará a iniciar los preparativos para un programa de recuperación económica y proporcionará financiamiento en forma de donaciones de la AIF y/o el Fondo de asistencia para los países que salen de un conflicto para apoyar la asistencia técnica y las tareas de desarrollo de la capacidad.

58. **Período inicial de recuperación.** Después de seis meses a un año, se prevé que el país entre en un período inicial de recuperación y comience a establecer un historial que lleve al punto de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME. La longitud de este período es flexible, pero es de prever que en la mayoría de los países dure entre uno y tres años a partir del fin del conflicto. Durante este período, el país continuaría recibiendo asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica del Banco y el Fondo en el contexto de un plan de acción convenido. Si reúne las condiciones, el miembro recibiría también del Fondo asistencia de emergencia para la etapa de posguerra, que podría dar lugar a un programa en el marco del SCLP. Cuando el país tiene atrasos, una vez que ha consolidado su capacidad administrativa y ha hecho suficientes progresos hacia el restablecimiento de la estabilidad económica, el Banco y el Fondo empezarán a preparar un plan de liquidación de atrasos con el país y sus demás acreedores. Con sujeción al acuerdo de todos los acreedores de permitir la acumulación de los atrasos, el país podría, cuando las demás fuentes de financiamiento fueran insuficientes o inadecuadas, recibir también donaciones de la AIF para la recuperación inicial en el contexto de un programa de recuperación económica convenido. Empezará también a establecer un historial para la liquidación de los atrasos con el Fondo.

59. **Liquidación de los atrasos/Punto de decisión.** Es de prever que los países que salen de un conflicto lleguen en breve al punto de decisión, conforme se describe en el párrafo 30. En los casos en que los países no están al corriente en sus obligaciones con el Banco y el Fondo, los atrasos se liquidarían normalmente utilizando los procedimientos establecidos en este documento. Tras la liquidación de los atrasos con el Fondo, éste proporcionaría asistencia de conformidad con un acuerdo consecutivo, con inclusión de recursos del SCLP para los países que reúnan las debidas condiciones, cuya magnitud dependería de las necesidades del miembro, incluidas las necesidades resultantes de la liquidación de los atrasos. La AIF empezaría a aprobar operaciones de financiamiento normales.

60. **Período provisional.** La duración del período provisional hasta el punto de culminación para la Iniciativa para los PPME es flexible y depende en parte de la duración del período inicial de recuperación hasta el punto de decisión. Sin embargo, en el caso de la mayoría de los países, se prevé que el punto de culminación se alcance entre cuatro y seis años después del fin del conflicto. Durante el período provisional, el Banco proporcionará apoyo a través de créditos y/o donaciones de la AIF y alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa para los PPME. El Fondo proporcionará apoyo a través del SCLP y asistencia provisional.

VII. PRÓXIMAS MEDIDAS

61. El examen de este documento con los Directorios del Banco y del Fondo puso de manifiesto un firme consenso en que las dos instituciones deben desempeñar un papel importante desde las primeras fases que siguen a un conflicto. Hubo también acuerdo general en que, si bien las políticas que inspiran la asistencia del Banco y del Fondo a los países afectados por conflictos han sido en general eficaces, sería conveniente introducir mejoras en algunas esferas, sobre todo para responder plenamente a los complejos desafíos con que se enfrentan los 11 países que se encuentran antes del punto de decisión y se ven afectados por conflictos. El Banco y el Fondo analizarán las propuestas contenidas en el presente documento de acuerdo con las líneas siguientes:

El personal del Banco preparará:

- Para someter a la consideración del Directorio del Banco, una propuesta de fortalecimiento de la capacidad del Banco para ofrecer y financiar medidas tempranas de asistencia técnica y de fortalecimiento de la capacidad a los países cuando comiencen a salir de un conflicto, entre otros medios incrementando el Fondo para los países que salen de un conflicto y/o incrementando moderadamente el recurso a las donaciones de la AIF.
- Para someter a la consideración del Directorio del Banco, un examen de las opciones y mecanismos para liquidar los atrasos de los países que salen de un conflicto y tiene atrasos considerables y persistentes.
- Para someter a la consideración de los Suplentes de la AIF en el contexto de la decimotercera reposición de los recursos, una nueva metodología para la asignación de los recursos de la AIF a los países que salen de un conflicto, en conformidad con las prioridades y normas de desempeño de la AIF, y adaptada a las circunstancias concretas y necesidades de reconstrucción de esos países.

El personal del Fondo preparará, para someter a la consideración del Directorio del Fondo:

- Una propuesta para establecer una cuenta de varios donantes administrada por el Fondo para las subvenciones de los intereses con destino a la asistencia de emergencia ofrecida por el Fondo a los países de ingreso bajo que salen de un conflicto.
- Una propuesta sobre la manera en que el Fondo podría atender las necesidades de asistencia técnica de los países que salen de un conflicto, en especial de los que necesitarán asistencia para cumplir los requisitos de la Iniciativa para los PPME, y una evaluación de los requisitos necesarios y las opciones disponibles para el financiamiento.