

¿Odiosa o solo maloliente?

¿Por qué se quedará en el tintero la propuesta de la deuda odiosa?

Raghuram Rajan



Raghuram Rajan es Consejero Económico del FMI y Director del Departamento de Estudios del FMI.

NADA BUENO se puede esperar cuando un gobierno soberano que no está legitimado para representar la voluntad de su pueblo contrae deudas que no benefician a sus ciudadanos. Un ejemplo es el régimen de “apartheid” de Sudáfrica, que se endeudó, en parte, para financiar una maquinaria militar empleada para reprimir a la mayoritaria población africana. Así pues, la deuda contraída era doblemente odiosa: por un lado, se empleó para reprimir y para mantener el “apartheid” y, por el otro, los reprimidos acabaron cargando con la responsabilidad del pago de la deuda. El gobierno sucesor aceptó esa responsabilidad. Sin embargo, el caso ejemplifica una situación en la que “se debería haber hecho algo” para eliminar “la deuda odiosa”.

¿Qué se debería hacer en un caso así? Podría crearse una comisión internacional (al amparo de las Naciones Unidas) encargada de determinar qué regímenes no tienen legitimidad popular y no defienden los intereses de sus ciudadanos. Una vez que la comisión declarase que un régimen y su deuda son odiosos, podría eximirse a los gobiernos sucesores, mediante acuerdo internacional, del pago de la deuda contraída por el régimen anterior. También podrían modificarse las leyes para que les resulte más difícil a los acreedores del país en cuestión reclamar a otro el pago de una deuda cuando se ha declarado que esta es odiosa.

Este mecanismo ofrece muchas posibilidades. Si una comisión hubiera declarado odioso el régimen de Mobutu Sese Seko desde el principio, este no habría incrementado la deuda del antiguo Zaire (actual República Democrá-

tica del Congo) a US\$12.000 millones ni habría acumulado una riqueza personal de US\$4.000 millones. Quizá no habría durado tanto en el poder si no hubiera podido endeudar a su país para mantener su régimen a flote. Sin duda, los defensores de los mecanismos para declarar una deuda “odiosa” han esgrimido motivos categóricos (véase “La deuda odiosa”, *F&D*, junio de 2002, pág. 36).

Lamentablemente, el mecanismo no funcionaría con tanta precisión como en este ejemplo y se parecería más a una bomba de neutrones que a un misil guiado por láser, ya que, no solo los regímenes odiosos tendrían más dificultades a la hora de obtener préstamos, sino que también las tendría cualquier gobierno legítimo que tuviera una posibilidad, aunque remota, de que le sucediera un régimen odioso. Un régimen democrático en ciertos que intente endeudarse para evitar las consecuencias de una sequía podría encontrar más dificultades si los acreedores también trataran de evaluar la posibilidad de derrumbe del régimen. Si a este gobierno le sucediera un régimen infame, la deuda sería declarada odiosa, lo que supondría cuantiosas pérdidas para los acreedores. Para evitarlo, los acreedores no concederían préstamos, y la posibilidad de un cambio de régimen sería mayor. ¿Cómo evitar que el hedor de una futura deuda odiosa contamine la deuda anterior y torne más difícil obtener crédito para los países en los que exista solo una remota posibilidad de cambio de régimen?

Una propuesta más inteligente sería restringir la etiqueta de “odiosa” a la deuda futura (Kremer y Jayachandran, 2002). Es decir,

los gobiernos sucesores podrían negarse legítimamente a reembolsar la deuda contraída después de que la comisión declarase odiosa la deuda de un régimen. Lo positivo de esta propuesta es que los mercados no tendrían incertidumbre sobre la legitimidad de la deuda. Además, dado que el régimen no podría endeudarse para financiar sus robos o construir monumentos a su propia gloria, los recursos se reservarían para pagar la antigua deuda, aumentando así su valor.

¿Funcionaría esta propuesta? Podría tener consecuencias no deseadas. Aunque los acreedores no tendrían dudas sobre la legitimidad del préstamo dado a un país, podrían seguir dudando de su valor, porque pocos países en desarrollo y solo algunas empresas en expansión pueden reembolsar toda la deuda contraída o generar ingresos sustanciales, a menos que tengan acceso a mayores recursos financieros. El motivo es que los países y las empresas dependen del crecimiento —es decir, de un flujo constante de nuevos proyectos y proyectos antiguos en curso a fin de obtener los flujos de caja necesarios para atender el servicio de la deuda contraída para poner en marcha estos proyectos y generar una cantidad residual— para satisfacer el servicio de la deuda antigua. Los países y las empresas suelen avanzar gracias a la deuda.

No obstante, si la deuda futura se declarara odiosa, el país no podría endeudarse para continuar con los antiguos proyectos, y menos financiar otros nuevos (suponiendo que el régimen odioso no se obstinara en conducir al país al colapso económico inmediato, ya que si fuera tan destructivo, pocos estarían dispuestos a concederle préstamos y no sería necesario un mecanismo especial para declarar su deuda odiosa). Incluso aunque el régimen odioso tuviera la intención de atender el servicio de su deuda, declarar odiosa su deuda futura complicaría dicho servicio. Si a esto se añade que los incentivos para reembolsar la deuda proceden, en parte, de la capacidad de seguir endeudándose, probablemente el régimen cese de pagar la deuda tan pronto como esta sea declarada odiosa, lo que afectaría negativamente a su valoración. Declarar odiosa solo la deuda futura podría mitigar algunas de las preocupaciones que planteaban los mecanismos originales, pero no los eliminaría.

Otra posibilidad es separar la deuda pasada empleada con fines nefandos, como la represión o el robo, y declararla odiosa e irrecuperable (véase Adams, 2004). Este mecanismo responsabilizaría a los prestamistas del uso final de sus fondos. No obstante, esta propuesta tampoco está exenta de problemas. Primero, es difícil saber si el acero importado se utiliza para construir cunas o cañones. Incluso las pistolas y las balas podrían utilizarse con fines legítimos si la policía los empleara para combatir la delincuencia. Si los prestamistas se responsabilizaran del uso final, se abstendrían de financiar un buen número de actividades legítimas. Asi-

mismo, esta propuesta parte del supuesto de que el dinero no es fungible. ¿Cómo se puede evitar que el gobierno financie carreteras y puertos con préstamos extranjeros y utilice el dinero de los contribuyentes para comprar tanques y submarinos?

Si estas propuestas conllevan costos potenciales, es necesario volver a examinar los beneficios de las mismas. ¿Se pondría freno a los dictadores? ¿No acabarían los corruptos vendiendo los activos del país a precio irrisorio a cambio de dinero en efectivo? ¿No se incrementaría el contrabando de antigüedades, animales amenazados, madera y drogas? ¿Sería peor para el país que el dictador robara por medios inusuales o que robara recurriendo a la acumulación de préstamos?

Aunque la finalidad de la propuesta de la deuda odiosa es positiva, no parece ser una panacea. Habrá ventajas y desventajas: los costos iniciales para cualquier democracia frágil derivados de una posible declaración de odiosidad en el futuro se compensan con los posibles beneficios de poner freno a corruptos dictadores financiados por banqueros demasiado ávidos. Si hoy existen demasiados regímenes odiosos y pocas

posibilidades de que los gobiernos democráticos se vuelvan odiosos, los beneficios de la propuesta superan a los costos, y lo contrario sucederá si hay pocos regímenes odiosos y muchas posibilidades de cambio.

Resumiendo, no es necesario inventar teorías conspirativas para explicar por qué la propuesta de la deuda odiosa no ha ido muy lejos o por qué los nuevos gobiernos legítimos, como el de Sudáfrica posterior

al régimen de “apartheid”, han aceptado la responsabilidad de atender el servicio de deudas, posiblemente odiosas, que han heredado. La preocupación de que los mercados de deuda sufran distorsiones es fundada. No obstante, hay posibles beneficios que deben examinarse con más atención. Si se pudiera experimentar, podría elegirse al azar a un dictador insignificante, declarar odiosa su deuda y ver qué ocurre. No es probable que esta propuesta encuentre muchos seguidores, ya que experimentar con países se antoja repugnante para la mayoría. Así pues, ante la falta de investigaciones que empleen los datos disponibles para obtener información o de experimentos naturales fortuitos, no resulta sorprendente, ni siquiera injusto, que la propuesta de la deuda odiosa se quede en el tintero. ■

**Si se pudiera experimentar,
podría elegirse al azar a un
dictador insignificante,
declarar odiosa su deuda
y ver qué ocurre.**

Referencias:

Adams, Patricia, 2004, “Iraq’s Odious Debts”, Policy Analysis, No. 526 (28 de septiembre) (Washington: Instituto Cato).

Muchos de los datos de este artículo están extraídos del documento de trabajo, “Odious debt”, de Michael Kremer y Seema Jayachandran, publicado por National Bureau of Economic Research en mayo de 2002.