



Recuperación de Haití debería comenzar con la cancelación de su deuda

La reconstrucción de la economía haitiana requerirá inversiones masivas a nivel internacional, junto con la identificación, por parte de Haití, de políticas y reformas que garanticen el restablecimiento de la capacidad del Estado. Dada la magnitud de la destrucción y de la precaria situación financiera de Haití incluso antes del terremoto, el apoyo internacional para la reconstrucción debe comenzar con una moratoria del pago del servicio de la deuda, seguida de su inmediata cancelación, sostiene la UNCTAD en su reseña de orientación política. De no tomarse esas medidas — y sin la prestación de asistencia para el desarrollo en forma de donaciones, y no de créditos — no hay duda de que se desencadenará una nueva crisis de la deuda.

La ayuda masiva de la comunidad internacional tras el terremoto que asoló a Haití el 12 de enero de 2010 se ha orientado, como es comprensible, a salvar vidas y brindar socorro inmediato a las víctimas. Sin embargo, incluso en esta etapa es necesario pensar en las finanzas y en la labor de reconstrucción necesaria para reactivar la economía haitiana, poner a trabajar a la población y forjar un futuro más prometedor.

En vista de la magnitud de los daños, sociales, económicos y de infraestructura, la recuperación de Haití tomará tiempo. El Gobierno debe contar con el espacio de políticas necesario para emprender las reformas y los ajustes que se requieren para crear una economía viable. Necesitará también inversiones masivas, que dependerán de una financiación multilateral similar a la del Plan Marshall, según indicó el Director Gerente del FMI, Sr. Dominique Strauss-Kahn.

Se suele hacer referencia con gran facilidad al Plan Marshall en casos de desastre en gran escala. Pero el paralelismo es particularmente adecuado en el caso de Haití, dada la magnitud de la destrucción, sus vínculos con la inestabilidad política y la necesidad de un compromiso prolongado de parte de la comunidad internacional con el proceso de reconstrucción después del desastre. Sin embargo, como la intervención internacional antes del desastre no había logrado definir una senda de desarrollo viable para uno de los países más pobres del mundo, hablar de un Plan Marshall hace albergar la esperanza de que, en esta ocasión, los donantes y las autoridades nacionales adoptarán criterios distintos y más productivos. La UNCTAD considera que esta labor debe comenzar con la cancelación total e inmediata de las actuales obligaciones de Haití respecto de la deuda externa.

Círculo vicioso de la deuda de Haití

Haití ha tenido una historia larga y difícil de endeudamiento externo. Si bien una parte importante de la deuda se contrajo en períodos de dictadura, los desastres naturales que se han venido repitiendo en los últimos años han agravado el problema.

El estudio de la UNCTAD de las repercusiones

que han tenido en la sostenibilidad de la deuda 21 desastres naturales importantes que afectaron a varios países de renta baja entre 1980 y 2008 muestra que los desastres naturales aumentaron en 24 puntos porcentuales, como promedio, el endeudamiento como proporción del PIB en los tres años siguientes a los acontecimientos (véase gráfico). Las conmociones a esa escala pueden dar lugar a un círculo vicioso de dificultades económicas, más endeudamiento externo, una onerosa carga del servicio de la deuda y una inversión insuficiente para mitigar conmociones futuras. Merece la pena recordar que a George Marshall le preocupaba precisamente ese círculo vicioso en que estaba atrapada la Europa de la posguerra cuando estaba elaborando sus medidas de reconstrucción. En 1947 señaló lo siguiente: “Las necesidades de Europa para los próximos tres o cuatro años en términos de alimentos y otros productos esenciales extranjeros —procedentes principalmente de los Estados Unidos—, superan tanto su capacidad actual de pago que debe obtener una ayuda adicional considerable o enfrentar un deterioro económico, social y político de suma gravedad. La solución está en romper el círculo vicioso y restablecer la confianza del pueblo europeo en el futuro económico de sus propios países y de Europa en general”. El desafío con que se enfrenta Haití, a la luz de los déficits de desarrollo existentes, es de una magnitud similar a la de las dificultades que tuvo que enfrentar Europa en 1947, y los argumentos presentados por Marshall para obtener apoyo internacional tienen nuevamente vigencia en el actual desastre de Haití.

Pese a haberse beneficiado recientemente de un alivio de la deuda en el marco de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), Haití ya había sido clasificado como país con un alto riesgo de agobio de la deuda antes de que se produjera el terremoto, debido, en gran parte, a las numerosas y sucesivas conmociones externas que habían afectado recientemente al país. En vista de los elevados costos directos del terremoto (15% del PIB, según estimaciones conservadoras), no cabe duda de que de no adoptarse más medidas a nivel internacional se desencadenará una nueva crisis de la deuda.

¹ El aumento medio sería superior (43 puntos porcentuales) si después de los desastres naturales no se diera, como suele suceder, un rápido aumento de la ayuda externa.



Reconstruir la economía de Haití evitando al mismo tiempo una futura crisis de la deuda

La reconstrucción de Haití será una labor ingente, porque será difícil separar las actividades de socorro y recuperación de las iniciativas para crear marcos institucionales y normativos que permitan elaborar una agenda nacional incluyente que sea no sólo más amplia y a más largo plazo que la anterior, sino también que pueda restablecer la confianza en las autoridades e instituciones públicas.

Una recuperación sostenible dependerá también de la reactivación y creación de capacidades a nivel estatal para manejar las finanzas públicas, poner en marcha un programa de vivienda de emergencia, crear empleo y fortalecer la seguridad pública. El gran déficit de financiación significa que la intervención de la comunidad internacional será esencial e inevitable, pero es indispensable también movilizar lo antes posible la capacidad local y lograr desde un principio que la población se identifique con los objetivos que se han fijado en materia de políticas.

Lo que debe hacerse es declarar una moratoria inmediata sobre el pago del servicio de la deuda, seguida de su cancelación lo antes posible. Varios de los países que se vieron afectados por el tsunami de diciembre de 2004 se beneficiaron de una moratoria sobre la deuda de los préstamos bilaterales concedidos por el Club de París. Después del terremoto de enero, varios acreedores bilaterales de Haití anunciaron una iniciativa similar. Sin embargo, lamentablemente el grueso de la deuda pendiente del país, que asciende a 1.000 millones de dólares, es con acreedores multilaterales (principalmente al Banco Interamericano de Desarrollo). Si bien es conveniente que los acreedores del Club de París que todavía están ultimando su acuerdo para el alivio de la deuda en el marco de la iniciativa PPME agilicen ese proceso, la cancelación del resto de la deuda multilateral de Haití sería la medida más útil que podría adoptar la comunidad internacional en momentos en que la economía haitiana se ha derrumbado y la capacidad de pago del servicio de la deuda es inexistente.

Como los acreedores multilaterales de Haití no disponen de un mandato ni de recursos para cancelar total y unilateralmente las obligaciones de la deuda del país, los países acreedores deberán prestar el apoyo político y financiero necesario para garantizar una solución rápida. Cabe señalar, además, que sería peligroso acumular en el futuro una nueva deuda mientras el país se va recuperando. Por lo tanto, es indispensable que a medida que vaya disminuyendo la ayuda de emergencia, la asistencia para el desarrollo de las instituciones multilaterales y de otras fuentes se preste en forma de donaciones y no de préstamos.

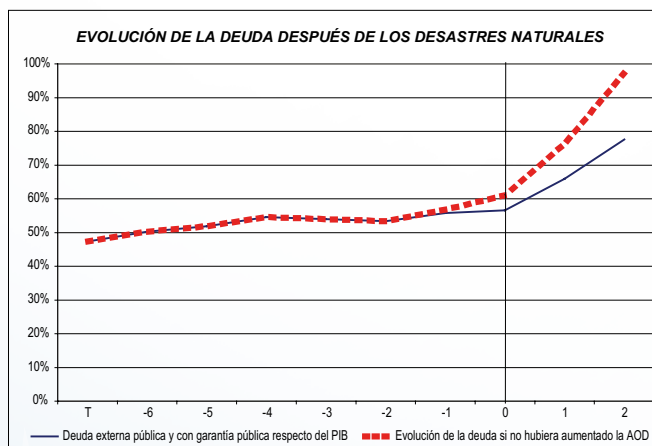
Enseñanzas

Las dificultades de Haití ponen de manifiesto la necesidad de reformular seriamente los mecanismos para hacer frente a las consecuencias económicas de los desastres naturales. Actualmente no existe ningún mecanismo multilateral para brindar alivio de la deuda y reducir la carga de la deuda de los países afectados por desastres. Las iniciativas que tienen por objeto atender situaciones en las que hay una deuda insostenible debido a desastres naturales han contado con un mosaico de medidas ad hoc a nivel nacional e internacional. Este planteamiento tiende a ser ineficiente y algunas veces injusto. Se podría establecer un enfoque más integrado de la gestión de los desastres en base a lo siguiente:

- La creación de un fondo mundial para los desastres, siguiendo los criterios establecidos en 2006 por el entonces Canciller del Reino Unido, Gordon Brown. Un mecanismo multilateral de esa índole debe contar con financiación adecuada para poder proporcionar

fondos suficientes y previsibles y no debería imponer condiciones rigurosas en materia de políticas, como las que se suelen imponer en los programas multilaterales de crédito.

- Debería considerarse la posibilidad de establecer un mecanismo automático para conceder una moratoria sobre el pago del servicio de la deuda a los países afectados por desastres naturales. Debería coordinarse una reunión de todos los acreedores para emprender ese proceso con una sola operación, en lugar de establecer acuerdos bilaterales con todos los acreedores del Club de París y los acreedores no pertenecientes al Club. Ello permitiría mitigar las dificultades para generar ingresos públicos después de un desastre y permitiría al Gobierno garantizar los gastos sociales, por ejemplo en educación, salud, agua y saneamiento. Además, neutralizaría las consideraciones políticas que surgen en el momento de desembolsar los fondos, reduciría los plazos para la obtención de los fondos y eliminaría las señales negativas que puede transmitir a los mercados la aceptación de ofrecimientos especiales.
- Incorporar cláusulas de seguros en los contratos de deuda que se hagan efectivas automáticamente para los países que experimentan fuertes trastornos externos. La incorporación de un seguro en caso de desastres naturales en los acuerdos de créditos concedidos por las instituciones financieras multilaterales sería una forma de compartir los riesgos, lo que se ajusta al carácter cooperativo de esos organismos, y contribuiría también a agilizar los procesos de aprobación, conduciendo así a una respuesta rápida en casos de desastre. Un mecanismo de este tipo reduciría también el agobio de la deuda de los países cuya deuda es principalmente multilateral.



Fuente: UNCTAD.

La línea continua del gráfico representa la evolución real de la deuda externa pública con respecto al PIB después de 21 importantes desastres naturales en países de renta baja, entre 1980 y 2008. La línea discontinua muestra la evolución prevista de esa relación en ausencia de un aumento de las corrientes de ayuda que suelen recibirse después de importantes desastres naturales. En el contexto de este análisis, un desastre natural importante se define como el que tiene un costo directo equivalente a por lo menos el 5% del PIB del país. Como algunos países se ven afectados por múltiples desastres naturales y resulta difícil evaluar las repercusiones de dos desastres naturales que afectan al mismo país en un período de tiempo corto, en el gráfico se incluyen solo los desastres naturales que ocurren con un intervalo de 12 años por lo menos.