

La iniciativa HIPC se queda corta: Haití y el lastre de la deuda

Con una de las tasas de pobreza más altas del hemisferio oeste, con indicadores sociales muy por debajo de la media de América Latina y el Caribe y con un elevado nivel de deuda externa, Haití fue uno de los países excluidos de la iniciativa HIPC. Hoy, la precaria situación de gran parte de la población haitiana sigue agravándose, entre otras razones, por el peso de la deuda externa sobre este país. Urge, por tanto, instar a la comunidad internacional a que trabaje sobre nuevas propuestas y busque, junto con el gobierno de Haití, soluciones al problema de la deuda externa, que contribuyan a aliviar la situación de pobreza de su población.

ÍNDICE:

1. Resumen ejecutivo	pg. 3
2. La iniciativa HIPC: origen, evolución e insuficiencias.....	pg. 5
2.1 Origen de la iniciativa HIPC.....	pg. 5
2.2 La reforma de la HIPC I.....	pg. 6
2.3 Insuficiencias de la Iniciativa.....	pg. 6
3. Haití: situación de un país no elegible por la iniciativa HIPC.....	pg. 7
3.1 Contexto histórico-político.....	pg. 8
3.2 Situación social.....	pg. 9
3.3 Panorama económico.....	pg. 10
3.3.1 Evolución y estructura del PIB.....	pg. 10
3.3.2 Gasto e Ingreso público.....	pg. 12
3.3.3 El sector exterior.....	pg. 14
3.3.3.1 El desequilibrio de la balanza comercial	pg. 14
3.3.3.2 El papel de las remesas y de los fondos internacionales	pg. 16
3.3.4 La deuda externa.....	pg. 18
3.3.4.1 El origen y la evolución de la deuda externa	pg. 18
3.3.4.2 La actualidad de la deuda externa vs. las hipótesis de las IFI.....	pg. 20
4. Conclusiones y propuestas.....	pg. 23
Bibliografía	pg. 25

Tablas

Tabla 1. Comparación de los indicadores sociales de Haití	pg. 10
Tabla 2. Variación Producto Interior Bruto real total y per cápita, 1996-2001.....	pg. 11
Tabla 3. Composición del gasto público de Haití, 1996-2001	pg. 13
Tabla 4. Estructura de la deuda vigente a largo plazo, 1970-1995.....	pg. 18
Tabla 5. Evolución saldo y servicio de la deuda externa de Haití, 1990-2000.....	pg. 19
Tabla 6. Indicadores de la (in)sostenibilidad de la deuda externa de Haití según HIPC, 1990- 2000	pg. 20

Gráficos

Gráfico 1. Evolución cuantitativa de los ingresos y gastos públicos, 1996-2001..	pg. 12
Gráfico 2. Composición de las exportaciones, 1985-2001.....	pg. 15
Gráfico 3. Tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones, 1996-2000	pg. 15
Gráfico 4. Evolución del volumen de exportaciones e importaciones e indicador de cobertura, 1995-2000	pg. 16
Gráfico 5. Evolución del volumen de ayuda externa a Haití, 1994-2000.....	pg. 17
Gráfico 6. Composición de la deuda externa de Haití por acreedores, 2000.....	pg. 20

1. RESUMEN EJECUTIVO

Tras el lanzamiento y posterior reforma de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), más conocida como HIPC¹, políticos de los países desarrollados y representantes de las Instituciones Financieras Internacionales² (IFI) difundieron, a través de numerosas intervenciones públicas, la creencia de que el problema de la deuda externa quedaba resuelto para los países menos desarrollados. **¿Traslucía esto un excesivo optimismo respecto a las posibilidades de la HIPC o una falta de voluntad política para buscar soluciones a un problema mucho más complejo?**

Si bien mediante la puesta en marcha de la iniciativa HIPC se reconoció por primera vez el lastre que supone la deuda externa para el desarrollo de un país y se abordó el problema desde un marco global que incluía tanto a los acreedores bilaterales como a los multilaterales, **la iniciativa HIPC tal y como fue concebida no ha resuelto el problema de la deuda externa para el conjunto de los países en vías de desarrollo**. Por un lado, para los países denominados “altamente endeudados”, la HIPC ha resultado ser un mecanismo muy lento, que raramente ha proporcionado el alivio necesario. Así, de los 19 países que debían completar su paso por la iniciativa para final de 2002 se calculaba que tan sólo 8 lo lograrían y que de los 42 países considerados elegibles inicialmente para esta iniciativa, la misma sólo conduciría a una situación de endeudamiento sostenible tan sólo a entre 7 y 10 países³. Por otro lado, **un importante grupo de países lastrados por la deuda y la pobreza ha quedado fuera de esta iniciativa y de sus beneficios potenciales. Hoy, debido al poco interés de la comunidad internacional por ofrecerles otras alternativas, las expectativas de resolver el problema de insostenibilidad de su deuda externa son mínimas.**

Instituciones académicas, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales hemos subrayado durante los últimos años la necesidad apremiante de abordar estas deficiencias. A estos esfuerzos se une la elaboración y difusión de la siguiente serie de estudios de caso, que en su primer trabajo aborda el ejemplo emblemático de Haití. **Con una de las tasas de pobreza más altas del hemisferio oeste, con indicadores sociales muy por debajo de la media de América Latina y el Caribe y con un elevado nivel de deuda externa, Haití fue uno de los países excluidos de la iniciativa HIPC**. Hoy, transcurridos varios años de dicha decisión, y mientras que las hipótesis de crecimiento y sostenibilidad en las que se basaba dicha exclusión no se ajustan a la realidad, la precaria situación de gran parte de la población haitiana sigue agravándose, entre otras razones, por el peso de la deuda externa sobre este país.

Urge, por tanto, instar a la comunidad internacional a que trabaje sobre nuevas propuestas y busque, junto con el gobierno de Haití, soluciones al problema de la deuda externa, que contribuyan a aliviar la situación de pobreza de su población.

¹ Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)

² Este término incluye al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo Regionales.

³ Greenhill, Romilly (2002).

INTERMÓN OXFAM señala, entre otras, las siguientes propuestas:

- Dado que la mayoría de la deuda de Haití es de carácter multilateral, **las IFI deben realizar un nuevo análisis de sostenibilidad de la deuda basándose en hipótesis realistas.** Estos resultados deben impulsar a las IFI a replantear la posibilidad de incorporar nuevos países a la iniciativa HIPC II, a proponer fórmulas de condonación de la deuda multilateral de Haití y, a su vez, a instar a los gobiernos acreedores a que condonen el 100% de su deuda bilateral, tal y como hizo Canadá.
- Realizar estudios que permitan conocer la realidad del país a fondo y así **identificar las áreas sociales y productivas en las que la inversión, tanto de los fondos que resulten del alivio de la deuda como de aquellos provenientes de la ayuda, logren un mayor impacto en la reducción de la pobreza y en la promoción del desarrollo sostenible en Haití.** Este conocimiento debe nutrir la formulación de operaciones de condonación de deuda por desarrollo de los diferentes donantes, de forma que los recursos provenientes de este alivio sean utilizados de la forma más eficaz para la consecución de los Objetivos del Milenio⁴.
- Impulsar el **establecimiento de mecanismos de control social que mejoren la transparencia en la gestión de los recursos y garanticen su uso a favor de las poblaciones más necesitadas.** Estos mecanismos, incluidos en la estrategia nacional de reducción de pobreza elaborada por el propio país, deben reforzar el seguimiento y control de la sociedad civil sobre las políticas puestas en marcha en los próximos años.

No obstante, el caso de Haití sólo refleja una mínima parte de un problema de mayor amplitud y complejidad cuya solución está siendo pospuesta y disfrazada a través de soluciones parciales. **Instar a la comunidad internacional a que busque soluciones al problema de la deuda externa para Haití es, por tanto, instar a que impulse mecanismos que aborden el problema de la deuda para el conjunto de los países en desarrollo y ofrezcan soluciones estables y duraderas.**

⁴ Los Objetivos del Milenio, acordados en la Cumbre del Milenio convenida por la NNUU, expresan dimensiones fundamentales del desarrollo humano en un conjunto de metas numéricas que los gobiernos se comprometieron a cumplir para el año 2015: erradicar la pobreza extrema, reducir la mortalidad infantil y alcanzar la educación primaria universal, entre otras.

2. LA INICIATIVA HIPC: origen, evolución y deficiencias

2.1 Origen de la iniciativa HIPC

En junio de 1995 el Grupo de los 7⁵ pidió oficialmente al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) el diseño de una propuesta “global y comprehensiva” para tratar el problema de la deuda externa de los países pobres. Un año después, James Wolfensohn, presidente del BM en esos momentos, anunció la adopción formal de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), más conocida como iniciativa HIPC, cuyo principal objetivo era la reducción del endeudamiento externo de los países participantes hasta unos niveles considerados “sostenibles”.

Estos niveles se establecieron en función de los siguientes umbrales: un margen de entre el 200 y el 250% para el ratio valor neto actual del stock de deuda/exportaciones, (o alternativamente el 280% para el ratio valor neto actual del stock de deuda/ingresos públicos); y de entre el 20 y el 25% para el ratio servicio de deuda/ exportaciones. La aplicación de estos cálculos venía a significar una reducción de hasta el 80% de la deuda con los países miembros del Club de París⁶. Si este alivio no fuera suficiente, se acudiría a la reestructuración de las deudas con las instituciones financieras internacionales.

Asimismo, con el objetivo de identificar a los países “más pobres y endeudados” se fijaron los siguientes criterios⁷:

- **Nivel de subdesarrollo y dificultades para conseguir financiación externa:** países que sólo tengan acceso a los préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (ventanilla blanda del BM).
- **Alto grado de endeudamiento y vulnerabilidad** (en función de los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda del Banco y el Fondo).
- **“Historial Adecuado”** en la aplicación de programas de ajuste y reforma.
- **Insuficiencia de los mecanismos y tratamientos tradicionales de la deuda**, previamente aplicados.

La aplicación de estos criterios configuró una lista de 41 países potencialmente elegibles, de los cuales sólo 29 estarían, en la práctica, en condiciones reales de entrar en la iniciativa. Finalmente, se exigía desarrollar un “buen desempeño económico” en el marco de los programas respaldados por el FMI y el BM. A partir de entonces, se preveía el comienzo del alivio de la deuda hasta alcanzar el nivel de sostenibilidad en el curso de los siguientes tres años, “a condición de que se mantenga el buen desempeño”.

⁵ Constituido por las siete principales potencias económicas del mundo desarrollado: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, Francia, Gran Bretaña e Italia.

⁶ Club en el que se reúnen los principales acreedores para tratar los problemas de pagos de los países deudores de manera global y no de forma bilateral.

⁷ Arias, M., (2002)

2.2 La reforma de la HIPC I

El hecho de que se plantease a través del lanzamiento de esta iniciativa el tratamiento de la deuda dentro de un marco global e integrado, incluyendo tanto a los acreedores bilaterales como a los multilaterales, fue valorado muy positivamente en un principio. Sin embargo, muy pronto se apuntaron algunas cuestiones particularmente problemáticas, tales como la posición privilegiada de poder e influencia del FMI, el nivel excesivamente alto de los umbrales de sostenibilidad, la escasa participación de los países deudores y su sociedad civil y la complejidad y lentitud impuestas por los requisitos establecidos.

Estas críticas dieron su fruto cuando un año después, en su reunión de Colonia, los representantes del G8⁸ dieron el visto bueno a la transformación de la iniciativa. Posteriormente, en las Reuniones Anuales del BM y el FMI, en septiembre de 1999, el resto de países e instituciones acreedoras ratificaron el denominado "Marco Reforzado" de la HIPC o la HIPC II. Los cambios introducidos incluían el aumento del número de países potencialmente elegibles (de 29 a 36, aunque seguía sin llegarse a los 41 inicialmente previstos por la iniciativa), y la reducción del umbral de sostenibilidad de la deuda, pasando al 150% en el ratio deuda/exportaciones y al 250% en el ratio deuda/ingresos públicos. De este modo, el alivio de la deuda pasaba a suponer una reducción mínima del 90% de la cantidad correspondiente al Club de París, así como la condonación total de la deuda AOD.

2.3 Insuficiencias de la Iniciativa⁹

A pesar de las mejoras introducidas con el Marco Reforzado de la HIPC o HIPC II, numerosas investigaciones de organizaciones sociales e instituciones académicas han subrayado significativas deficiencias de la misma, entre otras:

- La iniciativa ha ignorado el **impacto que el servicio de la deuda tiene en la capacidad de los gobiernos para invertir recursos en la lucha contra la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio**. De los veintidós países que están recibiendo alivio de la deuda dentro del marco de la iniciativa, unas tres cuartas partes destinaron niveles insostenibles de financiación para pagar el servicio de la deuda- entre un 10 y un 27% de los ingresos del gobierno- en el año 2001, restando recursos vitales de los esfuerzos para reducir la pobreza y para la consecución, por tanto, de los Objetivos del Milenio¹⁰.
- Las IFI establecieron los niveles de sostenibilidad de forma discrecional y han utilizado en sus informes **cálculos tremendamente optimistas sobre el crecimiento económico de los países**. Si tenemos en cuenta que la proyección de sus ingresos está vinculada al crecimiento económico, los ingresos han sido sobre-calculados y, de hecho, la deuda está absorbiendo una parte de los ingresos mucho mayor de lo que muestran los informes del BM.

⁸ El Grupo de los 7 más Rusia.

⁹ INTERMÓN OXFAM, (2001)

¹⁰ Según las proyecciones de Oxfam elaboradas para el año 2001, dieciséis países gastarán más en el pago de la deuda que en atención sanitaria y 10 países gastarán más en el pago de la deuda que lo que gastan conjuntamente en educación primaria y salud.

- El BM no ha tenido en cuenta **la vulnerabilidad de estos países ante los desastres climáticos, ante la volatilidad de la ayuda, y de las exportaciones o ante el SIDA** y cómo cada uno de estos factores afecta a su capacidad de pago. Entre los países pertenecientes a la iniciativa, 16 dependen de una sola mercancía para más del 50% de sus ganancias por exportaciones y 28 de ellos han sufrido la volatilidad de las exportaciones.
- La HIPC mantiene **la capacidad de decisión en las IFI, el Club de París y el G7**, los cuales fijan las fases, exigencias, umbrales de sostenibilidad, etc., dejando a los países deudores en un segundo plano.

A pesar de las limitadas medidas puestas en marcha para solventarlas, estas deficiencias han sido objeto de discusión en recientes documentos oficiales de las instituciones financieras¹¹. Sin embargo, **la comunidad internacional no ha prestado atención, hasta el momento, a un elevado número de países de bajos ingresos y con grandes cargas debidas al pago de la deuda, pero no incluidos en la iniciativa HIPC, que se han quedado sin ninguna propuesta internacional que permita avanzar en la resolución del problema.** Tanto la precaria situación de gran parte de sus poblaciones como el creciente alejamiento respecto a las hipótesis de crecimiento y sostenibilidad formuladas por las instituciones de Bretton Woods, que sirvieron como argumento a favor de la exclusión de determinados países en la HIPC, ofrecen argumentos sólidos para instar a las IFI a que elaboren un nuevo análisis de la sostenibilidad de la deuda y al conjunto de la comunidad internacional para que desarrolle medidas adicionales que permitan aliviar la situación de gravedad que supone el peso de la deuda externa para este grupo de países.

3. HAITÍ: situación de un país no elegible por la iniciativa HIPC

A pesar de la situación de pobreza existente en el país y del elevado nivel de su deuda externa, Haití no fue incluido dentro de la lista de países beneficiarios de la iniciativa HIPC. Según el BM, Haití no cumplía todos los criterios establecidos. Por un lado, las proyecciones utilizadas indicaban que, tras beneficiarse de otras fuentes de alivio, la deuda de Haití estaría muy por debajo del 150% en el ratio deuda/exportaciones, y por lo tanto en un nivel sostenible; por otro, se pronosticaba un significativo crecimiento de las exportaciones sobre la base del crecimiento experimentado por las mismas a partir de 1995. Finalmente, el BM señalaba que Haití necesitaba avanzar en el refuerzo del “buen gobierno” y de sus instituciones, y en mostrar su compromiso con la reducción de la pobreza.

La exclusión de Haití de la iniciativa HIPC y la ausencia de propuestas alternativas para avanzar en la solución del problema de la deuda han dificultado el desarrollo de un país lastrado por su contexto histórico-político, con alarmantes indicadores sociales y dudosas expectativas de mejora en el ámbito económico.

¹¹ Ver *Heavily Indebted Poor countries (HIPC)-Status of implementation*, Development Committee meeting, 28 septiembre, 2002.

3.1 Contexto histórico-político¹²

La historia más reciente de Haití ha estado determinada por los efectos y consecuencias de las acciones políticas, militares, económicas y sociales de dos personajes que, sin duda, han influido en la configuración de las clases sociales, del estado y del modelo de desarrollo del país, y han determinado en gran medida la situación económico-social en la que se desenvuelve en la actualidad. Esos personajes fueron: François Duvalier y su hijo Jean-Claude.

François Duvalier, conocido como “Papa Doc”, gobernó desde 1957 a 1971. Su presidencia estuvo caracterizada por la opresión, la violencia, la corrupción y la creación de una milicia bajo el nombre de “Los voluntarios para la Seguridad Nacional (VSN)”, más conocidos como *Tontons Macoutes*, que se convirtió en su ejército personal. En el momento de su muerte nombró a su hijo, Jean-Claude (“Baby Doc”), como su sucesor y nuevo líder de Haití, quien limitó su interés en asuntos de gobierno a varios negocios fraudulentos y a la malversación de fondos públicos. La corrupción con la ayuda externa, la enorme concentración de la renta, y la carencia de un modelo de crecimiento que hiciese posible alguna diversificación de la capacidad productiva, por pequeña que fuese, determinaron la implantación en el país de un sistema económico que garantizaba el crecimiento de la pobreza endémica.

Tras las presiones de la Administración del Presidente Reagan, el exilio de los Duvalier se produjo finalmente con el levantamiento por parte de los militares del Consejo Nacional de Gobierno (CNG), el 7 de febrero de 1986. De este modo, se dejaba atrás un país sin instituciones políticas, sin tradición de gobiernos constitucionales, sin tradición de una vida política pacífica, y completamente devastado económica y socialmente, donde una elite reducida concentraba casi la totalidad de la renta y de la riqueza del país, permitiendo que la mayoría de la población quedase condenada a la más extrema pobreza.

El CNG gobernó interinamente hasta 1990, cuando Jean Bertrand Aristide se convirtió en el primer presidente haitiano elegido libremente por su pueblo. El 30 de septiembre de 1991, un golpe militar dirigido por el general Raoul Cedrés derrocó al gobierno de Aristide. Durante los tres años siguientes, la represión, el terror y las violaciones de los derechos humanos alcanzaron niveles dramáticos, en especial contra los seguidores de Aristide. Unas 100.000 personas abandonaron la isla como refugiados y unas 300.000 se ocultaron en las zonas rurales.

Después de un embargo comercial de la OEA (Organización de Estados Americanos) y del Consejo de Seguridad de NNUU, así como de una resolución que autorizaba el uso de la fuerza para restablecer la democracia en Haití, impuesta por el mismo Consejo, Aristide recuperó el poder. Este, ante la imposibilidad de extender su mandato, terminó su gestión en 1996, tras la elección en 1995 de René Préval, su antiguo primer ministro. **Tras sucesivos gobiernos breves, vacíos parciales de gobierno y parlamento, largas y dificultosas negociaciones entre las autoridades, los partidos políticos, la sociedad civil y la comunidad internacional, se logró establecer un mecanismo de consenso para la creación de un Consejo**

¹² Economist Intelligence Unit, (1998) y CEPAL, (2001)

Electoral Provisional (CEP) con vistas a realizar las elecciones del año 2000, legislativas, en un primer momento (cámara de diputados y senadores y los poderes locales), y posteriormente presidenciales¹³.

La realización de las primeras elecciones en mayo de 2000, se desarrolló en condiciones de transparencia y libertad, con un porcentaje de participación superior a los de los años noventa, según las declaraciones y los informes de diversos observadores. Sin embargo, el resultado que arrojaba una abrumadora mayoría en el parlamento para el partido Famille Lavalas (FL), fue cuestionado tanto por la misión técnica de la OEA, como por la oposición reagrupada en la Convergencia Democrática, heterogénea organización que agrupa a 15 partidos de diverso tamaño y representatividad. Las irregularidades denunciadas, referidas al método utilizado en el cálculo de la asignación de los escaños en el Senado, no cuestionaron que la FL fuese el partido más votado, sino el margen de su mayoría.

A pesar de las discrepancias y de que todos los representantes de la oposición que conformaban este órgano- 3 de sus 9 miembros- habían ya abandonado sus cargos para oponerse a este veredicto, el CEP decidió que prevalecería su interpretación. Asimismo, las autoridades electorales prosiguieron con el calendario de elecciones electorales, presidenciales y senatoriales complementarias en noviembre, a pesar del boicot de Convergencia Democrática, y de que la OEA y EEUU se negaran a enviar observadores oficiales y a ofrecer asistencia electoral. La tasa de participación en las elecciones presidenciales fue del 60,5%, según el CEP, mientras que, según fuentes independientes la tasa fue de entre el 10% y el 20%. Aristide ganó ampliamente las elecciones con el 92% de los votos, de acuerdo con las cifras oficiales del CEP, aunque muchos observadores coinciden en descalificar el proceso por las precarias condiciones en que tuvo lugar.

La incierta situación política descrita ha repercutido de manera directa en la evolución de la situación social y económica del país. Específicamente, ha sido un factor determinante en los últimos años en los flujos de ayuda y crédito que Haití recibe de la comunidad internacional. Los mismos se han visto reducidos significativamente, debilitando el equilibrio en la balanza de pagos y el ejercicio presupuestario y agravando más aún la precaria situación de gran parte de la población de Haití.

3.2 Situación social

Haití es en la actualidad uno de los países más poblados y más pobres del hemisferio oeste (alrededor del 80% de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza), con indicadores sociales que muestran que los niveles de vida son muy inferiores a los del promedio de América Latina y Caribe y comparables a los de países de bajo ingreso (ver tabla adjunta). Según la clasificación elaborada por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Haití es considerado un país de desarrollo humano bajo, ocupando el número 134 en una lista de 162 países¹⁴.

¹³ CEPAL (2001)

¹⁴ FMI (2002a), y PNUD (2001) .

Tabla 1. Comparación de los indicadores sociales de Haití

Indicadores sociales	Haití	América Latina y Caribe	Países de Bajo Ingreso
Esperanza de vida al nacer (años)	53	70	59
Mortalidad infantil, (por 1000 nacimientos vivos)	70	30	77
Malnutrición infantil, (% de niños menores de 5 años)	28	9	-
Analfabetismo, (% de población mayor de 15 años)	50	12	38
Acceso al agua potable (% población)	46	85	76
Población Rural (% población)	64	25	68

Fuente: Banco Mundial. Estimaciones más recientes (1994-00)

La situación en el campo, donde vive el 64% de la población, la mayoría sin electricidad, saneamiento ni agua potable, es muy precaria. La sequía, la deforestación y la competencia internacional acaban con los pequeños agricultores, especialmente en la región noroeste del país, abocándolos a la hambruna y a la dependencia de las organizaciones humanitarias. Las familias campesinas son numerosas, los varones suelen emigrar a la ciudad o a otro país, dejando a las mujeres a cargo de los hijos y del campo. Estos niños suelen verse obligados a participar en la economía familiar, hecho que repercute directamente en el alto índice de absentismo escolar, o son cedidos por sus padres a familias acomodadas de la ciudad, en calidad de sirvientes, con la promesa de recibir a cambio educación, comida, ropa y alojamiento (conocidos como niños *restavecs*). Sin embargo, a menudo no reciben educación y son obligados a trabajar desde muy corta edad, sin salario, ni límite de horas y percibiendo continuamente maltratos físicos y psicológicos. Según un informe de la UNICEF de 1998, existen alrededor de 300.000 *restavecs* en Haití.

El sector informal representa más del 90% de la población económicamente activa no agrícola, mientras que los empleos asalariados sólo abarcan 25% de ese mismo conjunto. Los hogares destinan en promedio el 73% de sus gastos a la alimentación y más de dos terceras partes de estos hogares obtienen un ingreso promedio anual del 20% inferior al salario mínimo, el cual no ha variado desde 1995 (36 gourdes¹⁵ por día)¹⁶.

A pesar de las necesidades apremiantes de la población de Haití, una gran parte de los recursos se destinan al pago de la deuda externa.

3. 3 Panorama económico

3.3.1 Evolución y estructura del Producto Interior Bruto (PIB)

Durante los últimos cuatro años, **el crecimiento económico de Haití se ha debilitado gradualmente, con un empeoramiento más marcado en los dos últimos**. En el año 2000, muy por debajo de la proyección de crecimiento del 2,5% que el FMI había realizado, el crecimiento fue de tan sólo 1,2% con una reducción en el PIB per cápita del 7%, que se situó por debajo de 500

¹⁵ 1 dólar equivale aproximadamente 42 gourdes (febrero 2003).

¹⁶ CEPAL, (2001)

dólares. La coyuntura política y los reducidos aportes de financiamiento externo, junto con el nivel deprimido de consumo (1,6%), la crisis energética y el desempeño modesto de las exportaciones (influenciado por la desaceleración de la economía estadounidense) son algunos de los factores detrás de este descenso¹⁷.

Tabla 2. Variación del Producto Interior Bruto real total y per cápita (%), 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB real	2,8	1,4	3,1	2,2	1,2	-1,7
PIB real (p.c.)	0,5	-0,8	1	0,1	-1	-3,9

Fuente: FMI, 2002

Analizando la evolución decreciente del PIB por sectores se aprecia lo siguiente:

En el sector primario destaca la agricultura. A pesar de su importante peso en la economía (30% del PIB y casi dos tercios de la mano de obra) se caracteriza por un lado, por la baja productividad, debida principalmente a la falta de insumos modernos y a la escasa utilización de tracción animal. Por otro, se caracteriza por la pérdida de poder tanto en el mercado exterior (ej. el precio del café, producto clave para la exportación, ha sufrido sólo en el año 2000 una caída del 16%) como en el interior, a causa de la desaparición de barreras arancelarias a productos agrícolas importados de EEUU y de otros países de la región¹⁸. La producción de arroz, cultivo especialmente relevante por su contribución a la dieta nacional, se redujo llegando incluso a generar dependencia del exterior, debido a las importaciones más baratas de los productores estadounidenses, a partir de la apertura indiscriminada del mercado interno como consecuencia de los Programas de Ajuste Estructural impuestos a Haití por el FMI.¹⁹

La industria manufacturera ha sido clave dentro de la evolución del sector secundario en la última década, en la que dos períodos pueden ser claramente diferenciados. Entre 1995 y 1999 la producción manufacturera conoció un crecimiento relativamente estable, manteniendo su contribución al crecimiento del PIB alrededor del 7,2% y con una tasa de crecimiento de aproximadamente 2% al año. Sin embargo, desde finales del 2000 y más claramente a partir del año 2001, la industria manufacturera ha sufrido un proceso de descapitalización, observándose una reducción de la rama textil (su principal sector de actividad), tanto en términos de valor exportado (-2,3%) como en volumen (-5,1%)²⁰. La industria de la construcción, el otro elemento clave en el sector secundario, con un crecimiento destacable en el segundo lustro de los años noventa, debido al impacto positivo del gasto del

¹⁷ CEPAL, (2001)

¹⁸ El sistema de propiedad de la tierra, las migraciones del campo a la ciudad, y la degradación de los recursos naturales que amenaza la productividad agrícola y la subsistencia rural son otros de los problemas estrechamente ligados a la situación del sector agrícola en Haití.

¹⁹ Otro buen ejemplo es el azúcar. El azúcar, cultivo importante en Haití, tuvo que ser reemplazado debido a las importaciones de Guyana y de otros países del Caribe y las refinerías de Haití cerraron desde comienzos del decenio de 1990.

²⁰ Frente a estas pérdidas, una de las medidas que se han tomado ha sido el establecimiento de negociaciones conjuntas con la República Dominicana para la instalación de una nueva zona maquiladora en la línea fronteriza entre ambos países en la que se propone se invierta, entre otros, deuda condonada a ambos países.

sector público en infraestructuras, arrojó una tasa en el 2000 (4,6%) que distó mucho del promedio de los cuatro años anteriores (11,5%).

Finalmente, el sector servicios se ha caracterizado por su escaso dinamismo. La actividad se concentra en el transporte y el comercio, sectores que se derivan del funcionamiento de otros sectores de la economía y apenas en subsectores dinámicos como la banca, los servicios a empresas, etc.

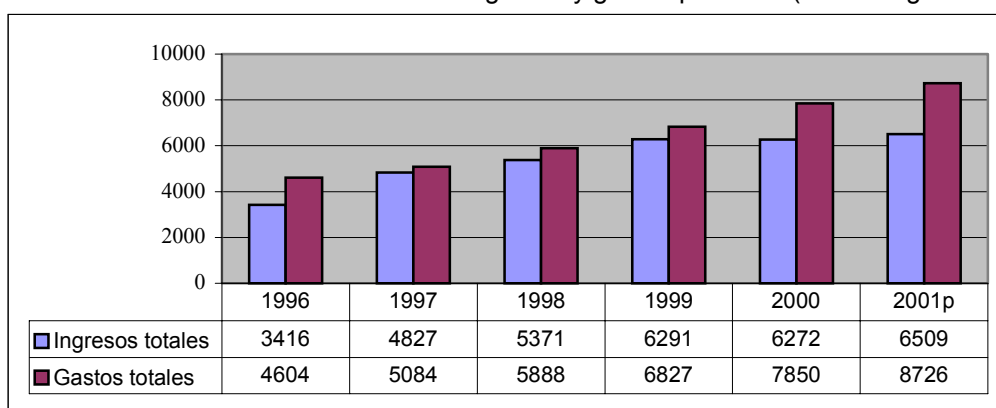
En resumen, como se puede observar tanto de manera agregada (ver tabla 2), como en la descripción de la evolución por sectores, **a pesar de la evolución positiva en el período comprendido entre los años 1995 y 1999, el crecimiento del PIB en Haití ha sufrido un importante retroceso en los años siguientes, volviéndose incluso negativo para el año 2001.**

3.3.2 Gasto e Ingreso Público

Los presupuestos públicos de Haití de los últimos años se han caracterizado por ser altamente deficitarios, incluso después de incluir las ayudas externas como ingreso. Tal y como se observa en el gráfico 1, los gastos totales han sido cada año superiores a los ingresos, acrecentándose la diferencia entre ambos en los dos últimos años. Así, en el año fiscal 2000²¹, Haití acumuló un déficit superior al programado (-2,6%PIB), debido principalmente a una disminución del 12% en términos reales de los ingresos gubernamentales (consecuencia directa de la reducción de los ingresos petroleros).

La financiación de estos déficits ha sido mayoritariamente externa, alcanzando una proporción del 70% en los años 1996, 1999 y 2000. Por el contrario, en el año 2001, dada la progresión acelerada del déficit fiscal y la ausencia de recursos externos, la financiación del déficit recayó sobre el Banco Central, y se acumularon pagos atrasados, incluyendo el servicio de la deuda externa.²²

Gráfico 1. Evolución cuantitativa de los ingresos y gastos públicos (millones gourdes)



Fuente: FMI, 2002

El análisis de la estructura de gastos e ingresos ayuda a explicar no sólo el déficit estructural en el presupuesto público, sino también algunas de las deficiencias de la economía haitiana a solventar, tales como las presentadas por su sistema impositivo.

²¹ El año fiscal 2000 comprende de octubre 1999 a septiembre 2000.

²² CEPAL (2000) y FMI (2002a)

El sistema impositivo de Haití se caracteriza por ser un sistema complejo con efectos distorsionantes, con una inadecuada administración de impuestos y aduanas, una estrecha base impositiva, un complejo sistema de exenciones, deducciones y tratamiento de franquicias junto con la falta de una legislación aplicable clara. Éste se refleja en el caso de los Impuestos sobre Ingresos y Beneficios en el que el 72,5% de lo recaudado proviene de Particulares, demostrando así que las Sociedades gozan o bien de una situación de exención fiscal o bien de evasión de impuestos²³.

Con respecto a los impuestos indirectos conviene destacar aquellos cuya base es la importación de petróleo. A pesar de la reforma en la Ley promulgada en 1995 por las autoridades haitianas para la flexibilización del precio del petróleo, como medida de cobertura de las fluctuaciones de los precios internacionales, ésta no ha sido llevada a la práctica, manteniendo fijo el precio final. De esta manera, los cambios en los precios internacionales del petróleo y del tipo de cambio del gourde con respecto al dólar han determinado las fluctuaciones del ingreso por recaudación de dichos impuestos en los últimos 5 años. El alza en el año 2000 de casi 80% de la factura de importación del petróleo, fue particularmente perjudicial para la economía nacional y finalmente obligó a las autoridades a aumentar los precios internos de los combustibles después de 3 años sin ningún cambio.

En el lado de los gastos el cuadro adjunto muestra los principales componentes. En el mismo observamos el alto nivel de gasto en sueldos y salarios dentro de los gastos corrientes al igual que de los gastos de capital²⁴. Si bien desde organismos oficiales se ha reconocido el fuerte control experimentado sobre la partida de sueldos y salarios, en el gasto bajo partidas conocidas como gastos corrientes especiales, se sigue exigiendo más transparencia y control²⁵.

Cuadro 3. Composición del gasto público de Haití, (1996-2001)

	Final del año fiscal 30 de septiembre							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001P	%2001	%2001/PIB
Gastos totales	4604	5084	5888	6827	7850	8726	100%	9,80%
Gastos corrientes	4459	4355	4680	5310	5795	7150	81,90%	8%
Sueldos y salarios	2083	2698	2815	2926	3243	3387	38,80%	3,80%
Operaciones	895	1473	1434	1735	1794	2678	30,70%	3%
Pago de intereses	211	374	437	616	628	767	8,80%	0,90%
Externos	143	206	215	339	323	436	5%	0,50%
Internos	68	168	222	276	305	331	3,80%	0,40%
Transf. y subsidios	622	268	243	326	292	369	4,20%	0,40%
Otros	648	-459	-249	-293	-161	-51	-0,60%	-0,10%
Gastos de Capital	145	737	1219	1488	2063	1578	18,10%	1,80%
Préstamo neto	0	-7	-11	30	-9	0	0%	0,00%

Fuente: FMI, 2002

²³ Para remediar esta última circunstancia a partir de 1996 se constituyen Unidades de Recaudadores de Impuestos observándose su efecto en ejercicios posteriores.

²⁴ Ha sido imposible encontrar información más detallada sobre la composición del gasto. De este modo, datos relevantes como la cantidad y distribución del gasto social o conceptos englobados bajo el término “gastos de capital” no han podido ser analizados.

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (2001)

Centrándonos en el gasto social y en relación con la deuda externa, es destacable que durante muchos años en Haití se ha pagado en servicio de la deuda el doble de lo que se estaba invirtiendo como presupuesto anual en salud por el Estado. **En el presupuesto de 2001 el monto del servicio de la deuda representa casi el 6% del presupuesto nacional. Para alcanzar este 6% tenemos que sumar lo que está invertido en el Ministerio de medio ambiente, de asuntos sociales y de agricultura.**

La política de ajuste estructural impuesta por el FMI implicó una reducción dramática de los gastos sociales, lo que se tradujo en una privatización casi completa de la educación, (más del 82% de alumnos están en empresas privadas de enseñanza), y en una reducción del 25% del suministro por parte del estado en concepto de salud en las áreas rurales. Adicionalmente, esta nueva política significó un aumento significativo de la presión fiscal que afecta básicamente a los sectores más pobres de la población.

3.3.3 El sector exterior

El sector exterior haitiano se ha caracterizado por la dependencia de los recursos externos (remesas, ayudas y flujos de financiación al desarrollo), los cuales han ayudado durante años a equilibrar el creciente déficit comercial existente. La disminución que han experimentado desde 1998 tanto las ayudas bilaterales como los flujos de financiación al desarrollo ha repercutido directamente en la pérdida neta de reservas del Banco Central y en el agravamiento del desequilibrio existente en la balanza de pagos, la cual al cierre del ejercicio económico 2000, arrojó un saldo negativo en cuenta corriente de 40 millones de dólares (1% del PIB).

3.3.3.1 El desequilibrio de la balanza comercial

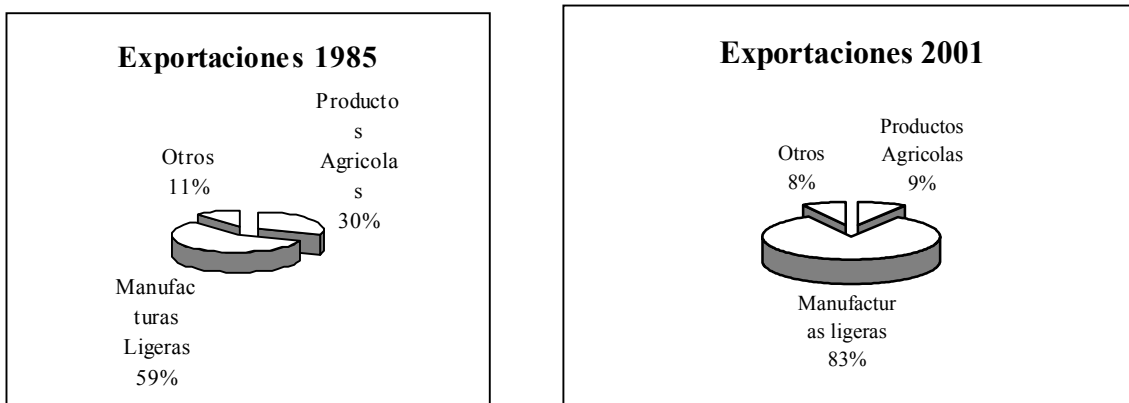
La balanza comercial (exportaciones – importaciones) de Haití ha registrado un creciente déficit durante los últimos años. En el año 2000, debido a la caída de las exportaciones (-6%)- como consecuencia de la mala situación del mercado estadounidense- y al aumento de las importaciones (7%), principalmente por el aumento de la factura petrolera, el déficit creció un 14%. Por otro lado, los términos de intercambio han sufrido un continuo deterioro: mientras los precios petroleros aumentaron, los precios internacionales de dos de sus principales productos agrícolas de exportación se redujeron considerablemente (el café un 16% y el cacao un 20%)²⁶.

El sector exportador de Haití es el más reducido de América Latina y el Caribe, y lejos del promedio de los países de su entorno, los del CARICOM²⁷, cuyas exportaciones representaron en el año 2001 el 48,1 % PIB frente al 8,6% PIB de Haití. Esta reducida importancia del sector exportador sigue constituyendo una significativa deficiencia estructural, a pesar de las transformaciones que han tenido lugar en su composición en los últimos 15 años, (ver gráfico 2).

²⁶ CEPAL (2001)

²⁷ Comunidad y Mercado Común del Caribe

Gráfico 2. Composición de las exportaciones (1985-2001)

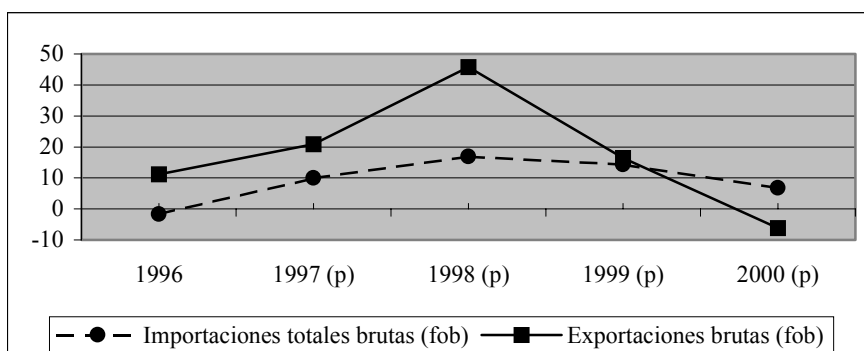


Fuente: Banco Mundial

Se ha registrado un aumento de las manufacturas que se realizan en las zonas francas, debido en gran parte al levantamiento del embargo, a los bajos salarios y al acceso al mercado garantizado por los EEUU. Asimismo, se ha producido un intenso declive en las tradicionales exportaciones agrícolas, con una importante influencia de la caída de los precios.

Conviene prestar atención al ritmo de crecimiento de las exportaciones durante el período 1995-1998 en comparación con los años 1998-2000, ya que fue uno de los indicadores elegidos por el BM para defender la exclusión de Haití de la iniciativa HIPC. **Podemos observar que Haití vio un crecimiento acelerado de sus exportaciones para el período comprendido entre 1995 y 1998, aumento que se entiende teniendo en cuenta el nivel tan bajo en el que se encontraba previamente a 1994 a raíz del golpe de estado y del aislamiento económico²⁸ y que se ligaba estrechamente a la recuperación de la aparente calma política que siguió a la intervención internacional y al retorno de Aristide al país. Sin embargo, este ritmo de crecimiento disminuye para 1999, volviéndose negativo para el año 2000.**

Gráfico 3. Tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones 1996-2000 (%)



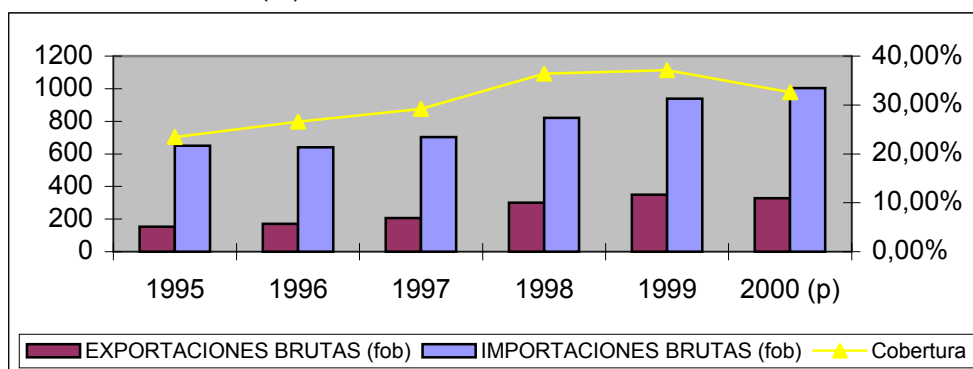
Fuente: CEPAL, 2001

²⁸ Información facilitada por PAPDA (Plateforme haitienne de plaidoyer pour un développement alternatif), contraparte de INTERMÓN OXFAM en Haití.

Como se puede apreciar en el gráfico 3, al igual que las exportaciones, el crecimiento de las importaciones ha disminuido, aunque no de una forma tan brusca como aquellas, con un crecimiento de tan sólo el 6,7% en el año 2000.

El gráfico 4 incluye dos indicadores que explican el déficit de la balanza comercial haitiana: el indicador de cobertura de las importaciones brutas por las exportaciones brutas y el valor total de las importaciones y exportaciones, durante los últimos cinco años. Entre los años 1995 y 1999 el porcentaje de importaciones cubierto por las exportaciones creció constantemente, pasando de cubrir un 23,47% a cubrir un 36.42% en 1998 y un 37.11% en 1999. Sin embargo, este porcentaje disminuyó hasta el 32.61% en el año 2000. El segundo indicador muestra que el déficit de la balanza comercial de bienes y servicios permanece relativamente constante alrededor de los 500 millones de dólares durante el período 1995-98. Tras el mismo, el déficit sigue en constante crecimiento hasta llegar a superar los 700 millones en el año 2000²⁹, con un 14% de crecimiento respecto al año anterior, debido a los factores analizados respectivamente para las importaciones y las exportaciones.

Gráfico 4. Evolución de las exportaciones, importaciones (millones de dólares) e indicador de cobertura (%), 1995-2000



Fuente: CEPAL, 2001

3.3.3.2 El papel de las remesas y de los fondos de organismos internacionales

Haití a lo largo de los años ha cubierto buena parte de su déficit a partir de tres fuentes de recursos procedentes del exterior: remesas, flujo regular de ayudas y flujos de financiación oficial al desarrollo.

Las remesas que envían a su país el creciente número de haitianos en el extranjero constituían en 1999 el 17% del PIB, el más alto de la región de Latinoamérica y el Caribe, y representaban aproximadamente el doble de los fondos ingresados por exportaciones³⁰. En el año fiscal 2000 las remesas ascendieron en términos absolutos a más de 500 millones dólares, consolidándose como un factor de equilibrio para la balanza de pagos.

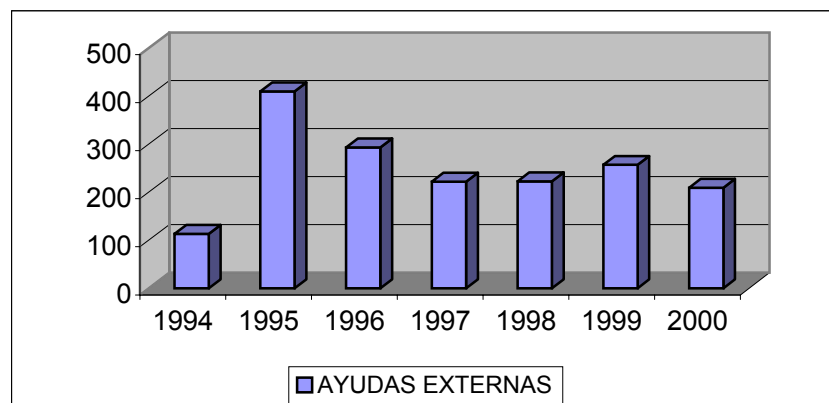
Respecto a la ayuda extranjera, el siguiente gráfico presenta la tendencia decreciente en la recepción de ayuda por parte de Haití. Como resultado del

²⁹ Cifras preliminares, CEPAL (sobre la base de cifras oficiales).

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2001)

inestable clima político del país, las ayudas se vieron reducidas de 293 millones de dólares en el año fiscal de 1996 a 256 millones en el 99 y a 209 millones para el 2000. Durante este año EEUU bloqueó la ayuda en respuesta a las supuestas irregularidades en las urnas durante las elecciones legislativas y municipales de Haití. Por esta razón, las IFI, no ratificaron los nuevos préstamos que se habían convenido con el país correspondientes a un programa supervisado destinado a mejorar el control fiscal y reducir la inflación. No se realizó, por tanto, ningún desembolso.

Gráfico 5. Evolución del volumen de la ayuda externa a Haití (millones de dólares)



Fuente: USAID y Banco Mundial

Durante el año 2000, según datos de la agencia USAID, los Estados Unidos se constituyen como el mayor proveedor de ayuda desembolsada, aportando US\$79,8 millones. El segundo mayor donante fue el Banco Interamericano de Desarrollo con un desembolso de US\$44 millones, seguidos por el BM quien desembolsó US\$25,6 millones. Por su parte la Unión Europea contribuyó con US\$14,9 millones. Otros grandes donantes incluyen a Canadá, agencias de las Naciones Unidas, Francia y Japón.

Según el último informe del FMI (febrero 2002), las ayudas alcanzaron su nivel mínimo en 2001 con 161 millones de dólares, mantenidos por razones humanitarias principalmente a través de las ONG. El revertir esta tendencia, afirma el FMI, va a depender de la resolución del *impasse* político³¹. En enero de 2002, bajo la presidencia española, la Unión Europea renovó la suspensión de la ayuda, que consistía en una suma anual de 30 millones para el sector de la educación y de la salud, además de 300 millones que se habían presupuestado para infraestructuras y educación.

En septiembre de 2002, el Consejo Permanente de la OEA emitió una resolución en la que explica que el Gobierno de Haití está tomando los pasos necesarios para fomentar la democracia, e insta a las IFI a normalizar la cooperación económica. A pesar de la urgencia de esta ayuda para el país, a finales de enero de 2003 no hay aún noticias del restablecimiento de la ayuda³².

³¹ FMI (2002b)

³² “El embargo de la ayuda internacional crea una crisis humanitaria en Haití”, *El País*, domingo 12 de enero de 2003

3.3.4 La deuda externa

3.3.4.1 El origen y la evolución de la deuda externa

A pesar de cubrir buena parte del déficit de la balanza por cuenta corriente con remesas y ayuda internacional, el país ha incurrido en niveles de endeudamiento considerables que, como veremos, vienen de tiempo atrás y que, en la actualidad, están generando nuevo endeudamiento destinado exclusivamente a pagar el servicio de la deuda.

Encontrar el origen de la deuda externa de Haití implica remitirse al período de la dictadura Duvalier (1957-1986). Durante la misma, las autoridades haitianas acordaron un elevado número de préstamos los cuales, años más tarde, fueron identificados como parte de los fondos públicos malversados y denominados por la campaña Jubileo 2000³³, entre otros, como “deuda odiosa”³⁴. Al finalizar el mandato de la familia Duvalier, el porcentaje de deuda con instituciones multilaterales ascendía a un 74% del total, frente al 18% de agencias bilaterales y al 8% de los bancos privados. En términos absolutos, a finales de la década de los ochenta la deuda externa de Haití alcanzó la cuantía de 800 millones de dólares.

Durante los años noventa, período de crisis social, económica y política, los diferentes gobiernos de Haití siguieron acordando préstamos, en particular con el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI y el BM. Este progresivo aumento contribuyó, a su vez, a un mayor debilitamiento de la economía haitiana, a través del desvío de ingresos al pago de deuda externa en lugar de, entre otros, a la inversión³⁵. Un ejemplo comparativo de gasto en este período es que, durante el ejercicio 1995-96, (en el cual el servicio de la deuda creció exponencialmente, situándose en 5 millones de dólares por mes³⁶), Haití pagó 800 millones de gourdes como servicio de la deuda externa frente a un gasto de 120 millones de inversión en el sector agrícola.

Tabla 4. Estructura de la deuda externa vigente a largo plazo de Haití (1970-1995)

	1970	1980	1990	1995
DEUDA VIGENTE A LARGO PLAZO	40	242	751	751
Pública y con garantía pública	40	242	751	751
Acreedores Oficiales	29	219	704	751
Multilateral	0	132	489	610
Concesional ³⁷	0	132	489	610
Bilateral	29	86	215	141
Concesional	29	81	210	139
Acreedores Privados	11	24	47	0

³³ La Campaña “Jubileo 2000 Haití” es una coalición de organizaciones (ONG, religiosas, políticas y financieras” bajo los auspicios de la Plataforma Haitiana para el Desarrollo Alternativo (PAPDA).

³⁴ Según el derecho internacional, las deudas contraídas por un régimen no-democrático en contra de los intereses de la población del territorio endeudado y en complicidad con los acreedores son “odiosas” e ilegítimas; en caso de cambio de régimen, las nuevas autoridades no tienen la obligación de devolver el dinero.

³⁵ América Latina en Movimiento/ALAI, 2000.

³⁶ Coalition Nationale Jubilee 2000

³⁷ Se considera como concesional, para estos efectos, un crédito con un elemento de ayuda inicial igual o superior al 25%.

Bonos	4	0	0	0
Banca comercial	0	8	47	0
Otros privados	7	16	0	0

Fuente: Global Development Finance, 1999

En el primer lustro de los noventa se acordaron diversas cancelaciones y reestructuraciones de la deuda. En 1991, acreedores bilaterales cancelaron 156 millones de dólares de deuda, aparentemente por considerarla “deuda odiosa”, es decir, deuda contratada durante la dictadura de la familia Duvalier y utilizada en la opresión de la población haitiana. A pesar de este avance hacia el reconocimiento de la “deuda odiosa” de Haití por parte de algunos acreedores bilaterales (Francia, EEUU y Canadá), en octubre de 1994 Haití tuvo que pagar 83 millones de dólares por concepto de pagos atrasados que fueron desembolsados durante el golpe. En este período la alta proporción de deuda contraída con entidades multilaterales no fue ni considerada como deuda odiosa, ni objeto de cualquier intento de cancelación o reestructuración.

En Mayo de 1995, el país reestructuró 117 millones de dólares de su deuda externa, alrededor del 60% de la deuda bilateral bajo los términos del Club de París. Algunos países como Canadá llegaron a cancelar el 100% de su deuda.

Años más tarde, tras la decisión de la comunidad internacional de no hacer ningún desembolso hasta que se alcanzara una solución política y el país avanzara en el buen desempeño macroeconómico en el programa del FMI, (Staff Monitoring Program), las autoridades haitianas redujeron a su vez sus desembolsos³⁸. Durante el año 2000, estos desembolsos fueron casi la mitad que los años anteriores (49,8 millones). El servicio de la deuda y las amortizaciones mantuvieron, sin embargo, un nivel constante, alcanzando los 40 millones.

Tabla 5. Evolución del saldo y servicio de la deuda externa de Haití, 1990-2000

(millones de dólares)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998/p	1999/p	2000/p
Saldos	841	809	872,5	866,3	875,1	897,6	914,3	1024,9	1099,9	1165,6	1170,3
Gobierno	567	582	640,1	636,1	641,7	662,6	742,4	851,8	926,3	997,8	...
Empresas públicas	274	227	232,5	230,2	233,4	238,6	171,9	173,1	173,6	167,7	...
Desembolsos	33	43	—	—	—	108,2	110	74,3	61,1	104,9	49,8
Servicios	22,9	18	—	—	—	63,9	26,3	33,2	35,2	54,6	40
Amortización	18	11	—	—	—	36,1	16,8	19,7	23,5	35,7	27,2
Intereses	4,9	7	—	—	—	27,8	9,5	13,5	11,7	18,9	12,8

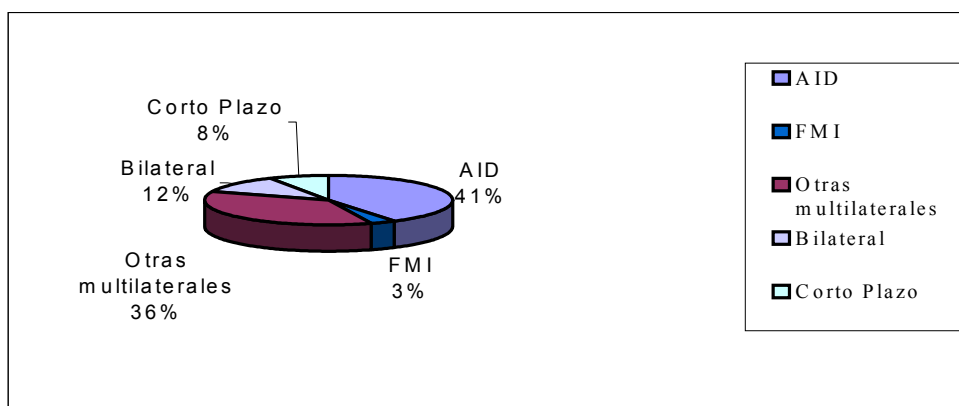
Fuente: CEPAL, 2001

En la actualidad, (gráfico 6) la totalidad de la deuda a largo plazo está constituida por deuda pública o deuda con garantía pública; es decir, la participación del sector privado en el endeudamiento externo a largo plazo,

³⁸ FMI (2002b)

seguramente por limitación de acceso a fuentes de financiación internacional, es nula.

Gráfico 6: Composición de la deuda externa de Haití por acreedores en 2000, (%)



Fuente. Banco Mundial, Internet

3.3.4.2 La actualidad de la deuda externa de Haití vs. las hipótesis de las IFI

Tras haber expuesto la situación de la deuda en su contexto económico, político y social, vamos a retomar los argumentos a favor de la sostenibilidad de la deuda de Haití, utilizados por las IFI para defender la exclusión de este país de la iniciativa HIPC.

Las IFI argumentaron que, tras beneficiarse de otras fuentes de alivio, la deuda de Haití sería inferior al umbral de sostenibilidad de la deuda establecido en un 150% del ratio deuda/exportaciones. Se estimó que este ratio se encontraría (en una media de 3 años) alrededor del 140% para septiembre de 2001, por debajo del 150%³⁹. En los últimos años, sin embargo, según muestran los siguientes datos, este ratio no ha sido inferior al 200%, (ver tabla 6).

Tabla 6. Indicadores de deuda externa a/

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	HIPC
									b/	b/	b/	
Deuda Ext. Púb. / exp. Bienes y servicios c/	264.5	237.2	589.9	530.9	628.8	349.2	277.2	270.3	229.4	224.9	239.4	150%
Servicios / exp. Bienes y servicios c/	7.2	5.3	-	-	-	24.9	8.0	8.8	7.3	10.5	8.2	25%
Intereses netos/ exp. Bienes y servicios c/ d/	7.9	7.7	5.5	7.9	6.1	10.4	3.1	3.6	2.4	2.4	1.9	
Servicios / desembolsos	69.4	41.9	-	-	-	59.0	23.9	44.7	57.6	52.1	80.3	

Fuente: CEPAL; sobre la base de cifras del Banco de la República de Haití

a/ Monto de la deuda externa desembolsada, al 30 de septiembre de cada año.

b/ Cifras preliminares

c/ Las exportaciones incluyen maquila.

d/ Corresponde al monto de intereses netos del Balance de Pagos

³⁹ FMI (2002a)

El análisis de estos ratios nos muestra que, si bien aquellos indicadores referentes a la carga que supone a corto plazo (i.e. pago de intereses netos sobre exportaciones de bienes y servicios), se han estabilizado o mejorado, aquellos que muestran el peso de la misma como elemento estructural que contribuye a la debilidad en el ámbito macroeconómico a medio y largo plazo no han sufrido ninguna mejora significativa.

Tras varios años de defensa de estas hipótesis, el FMI reconoció en febrero de 2002 tanto el uso por parte de las IFI de hipótesis tremendamente optimistas para Haití como las dificultades en la actualidad para alcanzar el crecimiento pronosticado. En el informe país elaborado por el propio FMI, se señala que este organismo había trazado un escenario en el cual Haití podría reducir la relación de deuda externa/PIB desde el 31,9% actual al 22,9% en 2006. El mismo informe indica, sin embargo, que esta reducción en un horizonte de medio plazo sólo sería posible a partir de condiciones muy optimistas, entre las cuales destaca la recuperación del crecimiento a partir del 2003. Esta recuperación supondría a su vez la ausencia de cualquier adversidad, lo cual, en el caso de Haití, significa que debe mantenerse el flujo adecuado de entradas espontáneas de recursos del exterior, es decir, tanto de donaciones como de remesas, y que no deben producirse incrementos en los precios del petróleo que encarezcan las importaciones, debido al gran peso que éstas representan en el total. De lo contrario, estos elementos se convertirían en vulnerabilidades, el déficit volvería a ser insostenible y la inestabilidad castigaría a la ya empobrecida economía haitiana⁴⁰.

A lo largo de los años, ni las exportaciones, ni el PIB, ni la ayuda externa, ni el alivio de deuda se han comportado tal y como las IFI estimaron en los cálculos que utilizaron para argumentar la exclusión de Haití de la iniciativa HIPC. Este escenario, según el propio FMI reconoce, es muy probable que se repita para el 2003.

Sin embargo, el error continuo en los cálculos (no sólo para el caso de Haití) no ha llevado a las IFI, hasta el momento, a replantear la posibilidad de utilizar nuevos cálculos más realistas y en base a ellos incluir nuevos países dentro de la iniciativa HIPC.

Dada la falta de otras iniciativas internacionales para la solución del sobreendeudamiento de los países en desarrollo y el rechazo de las IFI a ofrecer a nuevos países la posibilidad de beneficiarse de la iniciativa HIPC II, Haití se encuentra en la actualidad sin salida para mejorar su situación a corto y medio plazo.

⁴⁰FMI (2002b)

La campaña Jubileo 2000:**Argumentos a favor de la cancelación de la deuda de Haití:**

- Casi la mitad de la deuda fue adquirida durante la dictadura Duvalier, y es por tanto “deuda odiosa”. Por ello, no debería ser pagada por el pueblo haitiano.
- Haití es el país más pobre del hemisferio oeste y uno de los más pobres entre el grupo de países en desarrollo. Para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente para el 2015, Haití necesita tanto la total cancelación de la deuda como un incremento en la ayuda.
- El precio que los países ricos pagan por las exportaciones de Haití ha caído al 62% del nivel de 1987. La pérdida en las ganancias de las exportaciones son cuatro veces los pagos del servicio anual de la deuda.
- Más del 80% de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza; Haití tiene 50% de analfabetos, 70% de desempleados, una media de esperanza de vida de 56 años, y la mortalidad infantil es más del doble que la media de los países de América Latina y el Caribe.
- La deuda de Haití está creciendo muy rápidamente, con un incremento del 50% en los últimos 5 años.

4. Conclusiones y Propuestas

La evolución y situación actual de Haití pone de manifiesto una vez más la insuficiencia de la iniciativa HIPC para solucionar el problema de la deuda externa en el conjunto de los países en desarrollo y la necesidad de buscar nuevas propuestas para dar una salida a escala global, duradera y sostenible a la crisis de la deuda.

El peso de la deuda externa de Haití contribuye a agravar la crisis en la que el país se encuentra. Estrechamente ligado a la inestable situación política continua, Haití se enfrenta a una frágil estructura productiva, con un deficiente sistema impositivo, un creciente déficit fiscal y una fuerte dependencia de los recursos externos, cada vez más escasos. La situación social presenta la misma gravedad que la económica y ambas demandan la acción de todos los actores involucrados.

El papel del gobierno de Haití es clave en este proceso. Resolver el *impasse* político en el que se encuentra Haití desde hace varios años implica tomar **medidas sólidas que fomenten la democracia, el respeto a los derechos humanos y la transparencia.** A partir de entonces, la confianza facilitará el regreso de las ayudas extranjeras así como de la inversión del sector privado, componentes necesarios para facilitar el crecimiento y desarrollo económico del país. Adicionalmente, se debe atender la necesidad de **llevar a cabo reformas estructurales, de construir y reforzar un marco institucional de legalidad y legitimidad,** así como de avanzar en la **implementación de una estrategia de reducción de la pobreza que aborde la situación social catastrófica actual**⁴¹.

A su vez, y sin pretender obviar los grandes retos pendientes del gobierno de Haití, **la comunidad internacional no puede permanecer impasible ante el grave problema de pobreza existente en el país y el significativo nivel de deuda externa a los que la población haitiana se enfrenta.** Junto con el gobierno de Haití, las IFI y los gobiernos acreedores deben, por un lado, reconsiderar su posición actual y renovar la ayuda humanitaria a Haití; por otro, buscar soluciones alternativas que permitan desde este momento avanzar en la resolución del problema de la deuda externa. Entre los posibles pasos a dar, se subrayan los siguientes:

- Dado que la mayoría de la deuda es de carácter multilateral, **las IFI deben realizar un nuevo análisis de sostenibilidad de la deuda basándose en hipótesis realistas.** Estos resultados deben impulsar a las IFI a replantear la posibilidad de incorporar nuevos países a la iniciativa HIPC II, a proponer fórmulas de condonación de la deuda multilateral de Haití y, a su vez, a instar a los gobiernos acreedores a que condonen el 100% de su deuda bilateral, tal y como hizo Canadá.
- Realizar estudios que permitan conocer la realidad del país a fondo y así, **identificar las áreas sociales y productivas en las que la inversión, tanto de los fondos que resulten del alivio de la deuda como de aquellos provenientes de la ayuda, logren un mayor impacto en la reducción de la pobreza y en la promoción del**

⁴¹ FMI (2002a)

desarrollo sostenible en Haití. Este conocimiento debe nutrir la formulación de operaciones de condonación de deuda por desarrollo de los diferentes donantes, de forma que los recursos provenientes de este alivio sean utilizados de la forma más eficaz para la consecución de los Objetivos del Milenio.

- Impulsar el **establecimiento de mecanismos de control social que mejoren la transparencia en la gestión de los recursos y garanticen su uso a favor de las poblaciones más necesitadas.** Estos mecanismos, incluidos en la estrategia nacional de reducción de pobreza elaborada por el propio país, deben reforzar el seguimiento y control de la sociedad civil sobre las políticas puestas en marcha en los próximos años.

Estas propuestas para el caso de Haití deben ir acompañadas de **decididos avances en el debate sobre las alternativas para el tratamiento de la deuda**, sobre las propuestas que desde diferentes colectivos se impulsan y que constituyen vías sólidamente fundadas **para encontrar soluciones globales y duraderas al problema del sobreendeudamiento en el conjunto de los países en desarrollo.**

Propuestas para el tratamiento de la deuda externa⁴²:

- **Establecimiento de un proceso justo y transparente de arbitraje** que incluya un cuerpo neutral de toma de decisiones (que escuche a todas las partes y llegue a un acuerdo vinculante), el derecho de todos los implicados a ser escuchados antes de tomarse cualquier decisión, la protección de las necesidades básicas del deudor previo al pago de la deuda, y el establecimiento de una moratoria inmediata una vez que el caso de arbitraje se ha abierto.
- **El desarrollo humano se antepone a cualquier pago⁴³.** El pago de la deuda se posterga dentro de los presupuestos a la cobertura de un mínimo universal de desembolso destinado a salud y educación básica cuantificado por NNUU y sólo una cantidad limitada de cualquier ingreso debe encauzarse al servicio de la deuda, de forma que eso permita la existencia de fuentes para otros gastos esenciales del gobierno.
- **Realización de auditorías financieras y ciudadanas sobre las deudas existentes y rehusar al pago de todas las “deudas odiosas”,** al ser consideradas ilegítimas al no haber sido contratadas para emplearlas en las necesidades e intereses del Estado.
- **Vigencia del Acuerdo Londres de 1953 (Londres+50).** La propuesta persigue la aplicación para los países en desarrollo del tratamiento privilegiado dado a Alemania, por el que no pagaría nunca más del 5% de sus ingresos por exportaciones y sólo si estuviera en situación de superávit comercial.

⁴² Para más información ver Atienza, J. (2002)

⁴³ Propuesta elaborada por la ONG británica CAFOD.

Bibliografía:

América Latina en Movimiento/ALAI, *Plus de cinq siècles de pillage colonial, plus de deux décennies d'extorsion économique: ça suffit*, julio, 2000.

Arias, M., "Deuda externa: propuestas y respuesta política en el ámbito mundial", *Deuda externa y ciudadanía, Documentación social*, enero-marzo, 2002, num. 126, Madrid.

Atienza, J., *La cuestión de la deuda externa. Un balance de la campaña ¿deuda eterna? y de las campañas internacionales Jubileo 2000*.

Atienza, J., *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*. Madrid: Ediciones Akal, 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID, *Remittances to Latin America and the Caribbean: comparative statistics, material introductorio para la conferencia "Remittances as a Development Tool: A Regional Conference"*, Washington D.C., 17 y 18 mayo, 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Haití: economic outlook*, [http:// www.iadb.org](http://www.iadb.org), 2001.

Banco Mundial, *IDA in Latin American and the Caribbean*, [http:// www.worldbank.org/ida/](http://www.worldbank.org/ida/), mayo, 2001.

Banco Mundial, *Informe País en Internet*, 2000.

Banco Mundial, *Second technical assistance project*, 1996.

Biblioteca del Congreso de EEUU, *Country Report: Haití*, 1989.

Coalition Nationale Jubilee 2000-Haiti, *Haiti et la crise de la dette externe envers la France*.

Comisión Económica para América latina y el Caribe, CEPAL, *Haití: evolución económica durante 2000*, LC/MEX/L.464, 2001.

Economist Intelligence Unit, *Country Report*, 1998.

FMI (2002 a), *Country Report, Haití: 2001 Article IV Consultation-Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Haiti*, febrero, 2002.

FMI (2002 b), *Country Report, Haití: Selected Issues*, febrero, 2002.

FMI, *Haiti: Statistical Annex*, IMF Staff Country Report No. 99/118, octubre, 1999.

Greenhill, Romilly (2002), *Latest HIPC report brings more bad news for poor countries*, Londres: Jubilee research, New Economics Foundation.

INTERMÓN OXFAM, *El alivio de la deuda sigue fallando a los pobres*, 2001.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*.

© INTERMÓN OXFAM 2003

Febrero de 2003

Carmen González y Marta Arias (Dpto. Campañas y Estudios, INTERMÓN OXFAM) han elaborado este documento. Agradecen la colaboración de Alfredo Arahetes, Carlos Ancona y Cristina Hernández

Para más información, por favor, envíe un correo electrónico a la dirección cgonzalez@intermon.org