



La reconstrucción de Haití: Un nuevo enfoque de la cooperación internacional

La UNCTAD sostiene en esta reseña la necesidad de aplicar un nuevo enfoque a la reconstrucción y el desarrollo de Haití en el largo plazo. Éste debería consistir en aumentar y mejorar las capacidades del Estado y respetar el sentimiento nacional de apropiación del proceso. La recuperación debe ser una responsabilidad compartida entre Haití y sus asociados para el desarrollo, pero no debe olvidarse que la generosidad de los donantes es sólo uno de los componentes del éxito. El nuevo enfoque de la cooperación internacional debería hacer primar la inversión en las capacidades productivas y las infraestructuras, la mejora del acceso a los mercados, la movilización de los recursos del país y el aumento de la productividad agrícola. Es preciso que constituya un enfoque integrado de las políticas macroeconómicas, industriales y comerciales, con el objetivo de crear empleo y reducir la pobreza.

Las conmociones externas, incluidos los desastres naturales relativamente pequeños, han sido siempre una amenaza constante para la seguridad económica de Haití. Sin embargo, el terremoto de enero entra en otro orden de magnitud. No sólo causó daños colosales inmediatos, sino que estuvo precedido por tres décadas de desarrollo paralizado, marcadas por el estancamiento de los ingresos y la emigración de más de 1 millón de haitianos —el 11% de la población— al extranjero. El efecto acumulativo de estos fenómenos ha sumido a Haití en un marasmo socioeconómico del que le será difícil salir sin encontrar un nuevo punto de partida. No obstante, el terremoto ofrece paradójicamente la oportunidad de corregir los errores del pasado y promover una visión estratégica y política más inclusiva, capaz de llevar a la economía de la fase de recuperación a un modelo más sostenible de crecimiento y desarrollo.

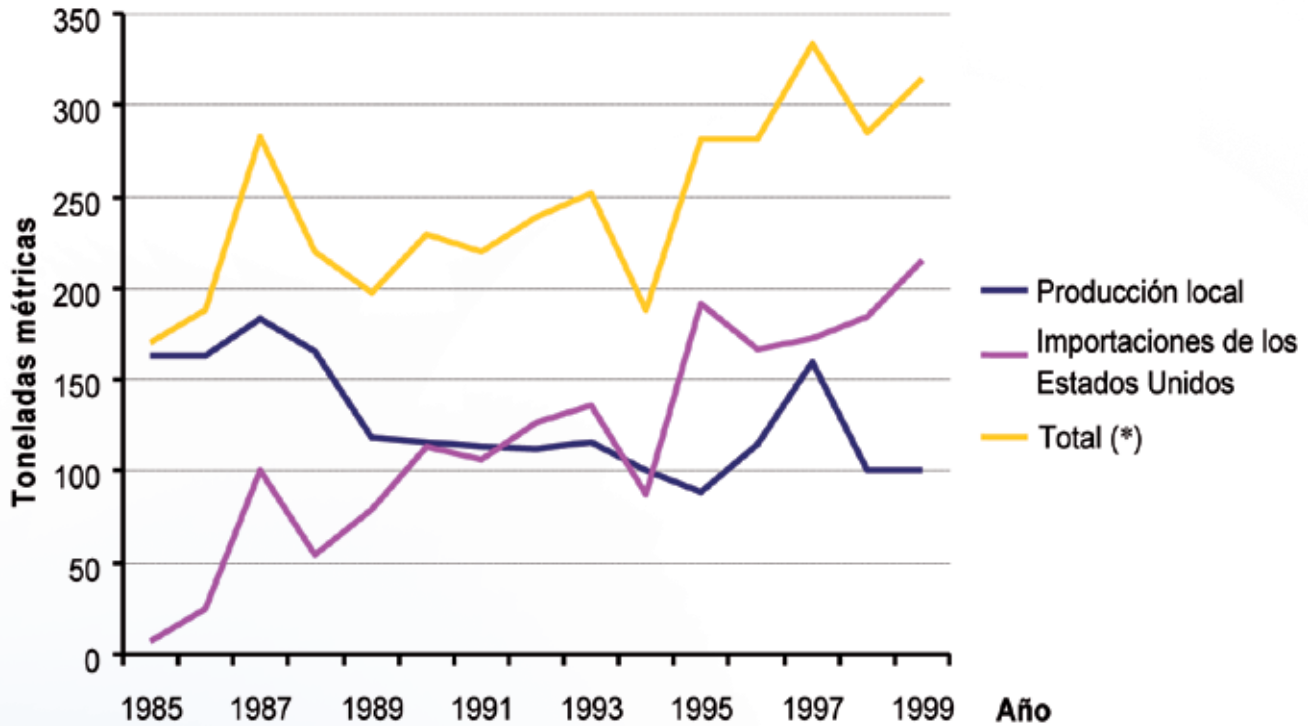
Lecciones para el futuro

Cualquier estrategia de desarrollo de largo plazo debe tener en cuenta las circunstancias, capacidades y limitaciones del entorno local inmediato. Tras una

catástrofe traumática, siempre debería ponerse el acento en la apropiación nacional y la flexibilidad política, a fin de propiciar la experimentación y el aprendizaje en el marco de las realidades de un contexto socioeconómico frágil e incierto.

A mediados de la década de 1980, Haití recibió un préstamo multilateral que estaba condicionado a la exigencia de abrir sus mercados a la competencia extranjera y reducir la protección arancelaria del arroz y otros productos agrícolas. En 1995 entró en vigor una segunda oleada de recortes arancelarios. En una sola década Haití había rebajado los aranceles de importación del arroz del 50 al 3% y se había convertido en el mercado más abierto de la región del Caribe. Como consecuencia de ello, el arroz altamente subsidiado de los Estados Unidos inundó los mercados, los precios cayeron en picado y la producción local de arroz no tardó en reducirse fuertemente (cuadro 1). Otros sectores de la economía rural, como el de los productos lácteos, corrieron una suerte parecida: las importaciones de lácteos se multiplicaron por 30 entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa, al tiempo que se reducía drásticamente la producción local.

Producción e importaciones de arroz, 1985-1999



Exterior, Ministerio de Agricultura de Haití, FAO.

(*) No se incluyen las importaciones de arroz procedentes de países distintos de los Estados Unidos.

Haití se encuentra así con uno de los regímenes de importación más liberales del mundo, con un promedio de derechos arancelarios aplicados a la nación más favorecida (NMF) de apenas el 2,8%. Si bien los tipos consolidados aplicables a la nación más favorecida (NMF) son más elevados, las tarifas arancelarias aplicadas han quedado bloqueadas y seguirán reduciéndose en el marco preferencial establecido en el acuerdo de asociación económica entre el CARIFORUM y la Unión Europea.

Sin embargo, el comercio sigue representando una porción menor de la economía haitiana. En 2008, por ejemplo, el comercio exterior aportó apenas el 13% del ingreso nacional. Las exportaciones siguen dependiendo en gran medida del mercado estadounidense y de algunos artículos de vestido, lo cual explica la gran vulnerabilidad del país a las crisis externas.

El comercio internacional, en especial a escala regional y Sur-Sur, está llamado a desempeñar un papel importante en el proceso de reconstrucción. Haití necesita formular una política comercial amplia y reconstruir y reorganizar sus instituciones de comercio

y marcos regulatorios de manera acorde con las necesidades y capacidades locales. Esto implicará romper con las prácticas políticas recientes y estrechar los vínculos

entre las políticas comercial, industrial y macroeconómica

para dinamizar el nexo inversión-exportación. También supondrá, durante la fase de reconstrucción posterior al desastre, identificar rápidamente los sectores orientados a la exportación, especialmente aquellos que generan empleo e ingresos para los pobres y en los que se podrían obtener los excedentes necesarios para financiar el desarrollo de las capacidades productivas. Estos sectores deberían recibir un apoyo activo del Gobierno y la comunidad internacional.

La comunidad internacional debería actuar de forma inmediata para mejorar el acceso de las exportaciones haitianas a los mercados, ayudando activamente y a todos los niveles a Haití a aprovechar las exenciones existentes en materia arancelaria y de contingentes. También debería plantearse ofrecer a Haití total flexibilidad en el uso de las políticas comerciales para desarrollar su potencial productivo y exportador.

Hasta el reciente terremoto, el constante declive del sector agrícola había favorecido un éxodo masivo de la población rural hacia las zonas urbanas, en particular Puerto Príncipe. Las esperanzas puestas en la capacidad de crecimiento del sector de los servicios y de las incipientes industrias de confección y maquila para absorber el fuerte aumento de la oferta de mano de obra se revelaron demasiado optimistas, dada la emergencia de productores más competitivos en otros países y a pesar de los incentivos ofrecidos por el Gobierno (moratorias fiscales, importaciones exentas de impuestos y creación de



cuatro parques industriales). Por otro lado, estos sectores no tendieron sino puentes muy limitados con el resto de la economía: pocas plantas utilizaban cola, hilo, sisal y textiles producidos en el país, y la mayoría de los productores prefería los productos importados, necesariamente más baratos y de mejor calidad.

Todo ello ha provocado una caída de los ingresos fiscales, que a su vez ha afectado seriamente a la movilización de recursos. Se ha calculado que en promedio en países de bajos ingresos como Haití, por cada dólar perdido en impuesto al comercio apenas se llegan a recuperar 30 céntimos de otras fuentes. En el caso de Haití, los drásticos recortes de los aranceles medios han tenido consecuencias especialmente importantes.

Como era de prever, el resultado ha sido una situación de estancamiento económico: un descenso de en torno al 40% de los ingresos reales per cápita entre 1985 y 2007, la expansión de la economía informal, el aumento del desempleo, diferencias siempre mayores entre ricos y pobres, y un trasfondo de tensiones políticas y esporádicos incidentes violentos.

Reconstruir la capacidad del Estado

La seguridad económica debe convertirse en un objetivo prioritario de una estrategia renovada de desarrollo de Haití. En el corto plazo probablemente habrá que crear empleos en la construcción y ampliar las oportunidades económicas (tanto en el medio rural como en el urbano) fuera de Puerto Príncipe. Una de las principales consecuencias del desastre ha sido el retorno de aproximadamente medio millón de personas a sus hogares rurales. Ese fenómeno brinda una oportunidad excepcional de revitalizar la agricultura y reparar los daños provocados por una liberalización comercial prematura y el abandono de las capacidades productivas nacionales.

Las transferencias de dinero en efectivo a los hogares afectados —en la línea del reciente «programa de dinero en efectivo a cambio de trabajo» del PNUD, que ya ha dado buenos resultados—, constituyen una de las medidas que pueden contribuir de forma inmediata a mejorar la seguridad económica al menos una vez que se haya restablecido la capacidad de oferta local de bienes y servicios de primera necesidad. Estas transferencias, que permiten a los hogares cubrir sus necesidades más acuciantes, pueden constituir una forma más rápida, transparente y barata de prestar ayuda y contribuir a que la recuperación tome un cauce más sostenible.

La consolidación a largo plazo de la seguridad económica dependerá, no obstante, de que aumente el nivel de las inversiones, tanto públicas como privadas, para generar un crecimiento rápido y más inclusivo. El desarrollo de infraestructuras, la mejora de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas, el apoyo a la mano de obra poco calificada del sector manufacturero y la prestación de servicios básicos podrían impulsar el tipo de relaciones y sinergias necesarias para poner en marcha un ciclo de desarrollo más

virtuoso.

Reconstruir la capacidad del Estado de recaudar ingresos públicos es una de las cuestiones centrales que deberán plantearse. Sin una sólida base fiscal nacional, el Estado no podrá financiar las nuevas instituciones democráticas ni sostener los gastos necesarios para mejorar el nivel de bienestar social, fortalecer la seguridad pública, apaciguar las tensiones sociales y apoyar las inversiones. Este es un desafío de primer orden en un país en que los ingresos fiscales apenas representaban el 11% del producto interior bruto antes del terremoto. El aumento de los aranceles medios en Haití a principios de 2010, en aplicación del arancel externo común de la CARICOM, debería ser de ayuda. Una contribución importante puede provenir asimismo de la modernización aduanera, con la asistencia del programa SIDUNEA de la UNCTAD. Sin embargo, los donantes también deben encontrar rápidamente fórmulas para canalizar una mayor cantidad de recursos a través del proceso de asignación presupuestaria del Estado y para apoyar la capacidad y la responsabilidad fiduciarias de este.

Un nuevo enfoque de la cooperación internacional

El desarrollo de Haití en el largo plazo dependerá de su capacidad de movilizar recursos internos, pero para colmar el déficit de recursos en lo inmediato se requerirá en gran medida de una ayuda financiera externa y apoyo de la asistencia para el desarrollo. La recuperación del país será por tanto una responsabilidad compartida entre, por un lado, el Gobierno y el pueblo de Haití y, por otro, los asociados para el desarrollo, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. Pero en la perspectiva de una recuperación sostenible, es esencial que la cooperación para el desarrollo prevea la transferencia gradual de la responsabilidad al Estado de Haití. La asistencia para el desarrollo debería servir para alentar y complementar la movilización nacional de recursos y salvar la brecha entre las tasas de ahorro del país y las elevadas tasas de inversión que necesita para alcanzar sus objetivos de desarrollo, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para marcar la diferencia, la cooperación internacional deberá ser generosa y evitar la creación de nuevas deudas. La UNCTAD ya llamó, en una reseña anterior, a cancelar la deuda multilateral pendiente de Haití como punto de partida para lanzar nuevas iniciativas de financiación. Los ministros de finanzas de los mayores países industrializados y el Banco Interamericano de Desarrollo, principales donantes multilaterales de Haití, han declarado su intención de proceder en esa dirección. Desde entonces, El Gobierno de Haití ha estimado los costos de la reconstrucción en 11.500 millones de dólares de los EE.UU., y es fundamental que la mayor parte de esa suma adopte la forma de donaciones.

Sin embargo, la generosidad de los donantes sólo es uno de



los componentes de una buena estrategia de recuperación. Como todo este proceso llevará mucho tiempo, un enfoque fragmentario resultará insuficiente. Para reparar los daños causados a las capacidades productivas, activar la recuperación económica, dinamizar las inversiones y gestionar las corrientes de ayuda, es necesario adoptar un enfoque integrado de las políticas macroeconómica, industrial y comercial. También deberían tenerse en cuenta la necesidad de apropiación del proceso por parte de Haití, así como las sensibilidades, preferencias y capacidades nacionales. El sentimiento de apropiación y el espacio de políticas tienen para Haití la misma importancia que para cualquier otro país.

Como PMA, Haití ya goza de ciertas preferencias comerciales que, como se ha indicado, deberían ser ampliadas e incorporadas en un conjunto más integrado de políticas de desarrollo. Antes que nada, habría que prestar particular atención a los servicios en los que el país ya cuenta con una ventaja comparativa, especialmente los relacionados con la circulación de personas. Se calcula que la aportación de las remesas procedentes de servicios como la construcción, la atención de la salud, el entretenimiento, el turismo, los negocios y los servicios profesionales ronda el 20% del PIB (1.400 millones de dólares). La enorme diáspora haitiana supone sin duda una pérdida para el país, pero las remesas que genera pueden ser inestimables recursos para la reconstrucción del país. Sin embargo, para ello será necesario adoptar políticas que permitan reducir los costos de transacción de las remesas y canalizar estas últimas hacia sectores productivos. La estrategia de reconstrucción después del desastre debería inspirarse en la experiencia de otros países que han sabido explotar las remesas con fines productivos.

El nuevo enfoque de la cooperación internacional también debería revestir una marcada dimensión regional. Haití debe aprovechar sus relaciones con otros países caribeños, particularmente en el marco del Mercado y Economía

Únicos de la CARICOM. De ese modo podrá encontrar nuevas oportunidades comerciales y mejorar su acceso a la financiación, lo que redundará en beneficio de sus sectores productivos, haciéndolos más competitivos a escala regional e internacional. También podría reforzar su papel en las negociaciones comerciales decisivas a nivel regional y multilateral.

La cooperación entre países en desarrollo es cada vez más importante en el marco de la nueva cooperación internacional. En el caso de Haití, ciertos países en desarrollo de la región, en particular el Brasil, Cuba y Venezuela, han prestado asistencia técnica y apoyo en especie; desde el terremoto, otros países en desarrollo, como China, la India y México, han prometido importantes ayudas. Venezuela, el principal acreedor bilateral de Haití, ha anunciado su intención de cancelar su deuda, que ascendía a 300 millones de dólares de los EE.UU. Especialmente rápida ha sido la reacción del Brasil, que ha intensificado la importante ayuda que ya venía prestando en el marco de la MINUSTAH y ha movilizado a la comunidad internacional en torno a un enfoque más integrado de la seguridad, la ayuda humanitaria y el desarrollo social y económico, que además tiene en cuenta el sentimiento de apropiación local.

Mucha gente ha visto en el terremoto una oportunidad para cambiar el rumbo del proceso de desarrollo haitiano, conducir al país hacia un modelo de desarrollo más inclusivo y permitirle aprovechar en forma creciente sus propias capacidades productivas. Sin embargo, Haití y sus asociados internacionales necesitan una guía para establecer el nuevo camino a seguir, con jalones adaptados a las circunstancias iniciales pero que apunten claramente hacia una transformación estructural a largo plazo. Al diseñar esa guía será clave evitar los errores del pasado y apartarse del modelo tradicional de la cooperación para el desarrollo.

La labor de la UNCTAD en Haití

- **Modernización y reforma del sector aduanero:** un proyecto de 3,2 millones de dólares de los EE.UU. destinado a automatizar todas las operaciones aduaneras, de modo de incrementar los ingresos fiscales de Haití y ayudar al país a ponerse en pie. Un experto de la UNCTAD se encuentra en Puerto Príncipe para prestar asistencia al proceso de reconstrucción del sistema aduanero.
- **Gestión y análisis de la deuda:** capacitación, asesoramiento técnico y programas informáticos destinados al Ministerio de Finanzas y al Banco Central de Haití. Financiada por el Banco Mundial, esta asistencia ha facilitado la adopción de iniciativas de alivio de la deuda por más de 2.000 millones de dólares de los EE.UU., antes y después del terremoto. La UNCTAD sigue trabajando con Haití en el campo del análisis de la deuda.
- **Fomento de la inversión:** la UNCTAD está trabajando con Haití y la República Dominicana para desarrollar una estrategia conjunta de fomento de la inversión. Esta estrategia apunta a usar la ayuda y la inversión extranjera directa para reconstruir la infraestructura económica de Haití, estimular las capacidades productivas y generar empleo.
- **Asesoramiento y apoyo a nivel político:** en el marco del Grupo Interinstitucional sobre comercio y capacidad productiva, encargado de coordinar las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de la economía en Haití, la UNCTAD puede prestar asistencia sobre los asuntos macroeconómicos, las políticas y negociaciones en materia de comercio e inversión, las políticas de estímulo de la oferta, el desarrollo del sector empresarial y la facilitación del comercio.