

# Mitch, deuda externa, desastres, emigrantes, remesas...

*El Presidente de Estados Unidos, William Clinton, visitó Nicaragua y Centroamérica entre el 8 y el 11 de marzo. Además de la ayuda humanitaria y de emergencia, ¿cómo apoyará Estados Unidos la reconstrucción de nuestros países? He aquí fragmentos de un documento, cuyo análisis y planteamientos han tenido gran influencia en la actual política USA hacia la región.*

**E**L DISEÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE CENTROAMÉRICA YA ESTÁ PRÁCTICAMENTE "CANTADO". ¿QUÉ TIPO DE RECONSTRUCCIÓN es la que se está proponiendo? El documento *Estrategia para la Reconstrucción y la Transformación de Centroamérica después del Mitch* recoge una de las propuestas hechas al Grupo Consultivo en Washington, en diciembre 98, considerada "insuño inicial" para la reunión de mayo 99 en Estocolmo.

Este documento fue elaborado con el patrocinio del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del Instituto Centroamericano Empresarial (INCAE), por el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, por la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y por la fundación suiza AVINA. El texto refleja el punto de vista de influyentes académicos progresistas, de ideología liberal, de los Estados Unidos, y algunos de sus proyectos ya han empezado a ser asumidos.

¿Cómo piensan los más avanzados *think tanks* de Estados Unidos transformar la tragedia del Mitch en una "oportunidad"? El eje fundamental que plantean para la reconstrucción es la modernización del sector empresa-

rial centroamericano, priorizando tres sectores -industria de maquila, agroindustria y turismo- y, en función del desarrollo de estos sectores, modernizar la infraestructura vial del istmo. El incentivo para los empresarios será un acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos. Por eso, la propuesta plantea ampliar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y conceder una serie de oportunidades a los textiles que se confeccionan en las maquilas de la región.

La propuesta articula mejor que otras -más conservadoras- los proyectos para "los pobres" -los llamados programas de compensación social- con el desarrollo empresarial, partiendo de la convicción de que ningún proyecto empresarial es viable si no se reducen los altos índices de pobreza y de vulnerabilidad que afectan a la mayoría de la población centroamericana. Algunos puntos de la propuesta son coincidentes con algunas reivindicaciones de la izquierda, sin faltar el componente ecológico.

Hasta aquí nada nuevo. Lo nuevo es que el Mitch ha dado un inesperado y nuevo impulso a propuestas "alternativas" de los liberales estadounidenses, que recoge este documento. Una de ellas es la referida a la deuda externa de Nicaragua y de Honduras, los países más pobres y endeudados del continente. Y así, mientras el Fondo Monetario Internacional propone reestructurar sus deudas perdonando el 80% de las mismas dentro de la iniciativa HIPC, los liberales estadounidenses están por la cancelación total.

Nuevo es también el planteamiento de modificar las leyes migratorias de Estados Unidos. Y nuevo, el analizar la realidad regional teniendo en cuenta el creciente peso económico que en las economías de nuestros países tienen las remesas en dólares que los emigrantes centroamericanos envían a sus familias.

Novedoso también el enfoque regional de la propuesta. Hasta ahora, tanto en el Banco Mundial -como en Estados Unidos- han predominado propuestas de soluciones país por país. Los liberales estadounidenses apuestan decididamente por el regionalismo y, en consecuencia, por la capitalización del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Naturalmente, toda la propuesta está diseñada "desde" los intereses de Estados Unidos y por eso el énfasis para la reconstrucción se pone en los aspectos comerciales. Un enfoque más europeo -por contraste- incorporaría de forma más clara la perspectiva de los medianos y pequeños productores.

A continuación, ofrecemos a nuestros lectores varios fragmentos del extenso documento del INCAE-SICA-HIID-AVINA: características del huracán, concepto de vulnerabilidad y desastre y los capítulos referidos a la deuda externa de Nicaragua y de Honduras y al problema migratorio en Centroamérica.

## La furia del huracán

Del 21 al 31 de octubre de 1998, el huracán *Mitch* azotó a centroamérica con furia devastadora, provocando que, aproximadamente, 18 mil, centroamericanos resultaran muertos o desaparecidos, 2 millones 300 mil fueran damnificados directos, y hubiera más de 5 mil millones de dólares en pérdidas materiales. *Mitch* ha sido el huracán más mortífero en los últimos 200 años en el Caribe, más fuerte e intenso que *Andrew* (1992) que devastó la costa sureste de Estados Unidos, considerado el que más daños materiales ha causado en la historia: 26 mil 500 millones de dólares en pérdidas en Florida y Louisiana.

*Mitch* se formó en el sudoeste del Mar Caribe, a 360 millas de Kingston, Jamaica, el 21 de octubre. Al inicio, el sistema se movió en forma lenta hacia el oeste, intensificando su fuerza hasta convertirse en tormenta tropical. Posteriormente, *Mitch* empezó a moverse hacia el noroeste cerca de la costa nicaragüense. El día 24 de octubre, *Mitch* alcanzó la categoría de huracán.

Para el 26 de octubre, *Mitch* había seguido ganando intensidad y se había convertido en un huracán clase 5 (la más alta en la escala Saffir-Simpson). Sólo cuatro huracanes han alcanzado esta medida en la región durante el siglo XX. *Andrew* tuvo escala 4. La presión en el centro del huracán llegó a un mínimo de 904 mb, la cuarta presión más baja registrada en un huracán del Atlántico en este siglo. En su momento de intensidad máxima, los vientos del *Mitch* tuvieron una velocidad sostenida de 228 km/h, y ráfagas con velocidad de hasta 340 km/h. Para entonces, *Mitch* se encontraba al norte de la costa hondureña.

Fue el comportamiento posterior del huracán lo que causó mayor devastación. *Mitch* cambió de trayectoria y empezó a moverse lentamente en dirección sudoeste, y atravesó diametralmente Honduras llegando hasta El Salvador. Durante cinco días, entre el 26 y el 31 de octubre, *Mitch* generó torrenciales aguaceros, desbordó ríos y

provocó enormes inundaciones, que afectaron a los cinco países de la región centroamericana.

Fueron las lluvias y la altísima vulnerabilidad de la población -más que los vientos huracanados- las causas del desastre. En Choluteca, Honduras, del 25 al 31 de octubre se registraron 914 mm de lluvias, 42 veces la lluvia esperable en ese período en condiciones normales. En 5 días cayó una cantidad de agua equivalente a la de 212 días de un año promedio. Cantidades similares de precipitación se registraron en Tela y La Ceiba en la costa norte de Honduras.

La fuerza extraordinaria de la naturaleza, décadas de explotación de los recursos naturales sin consideraciones ambientales adecuadas y condiciones de pobreza y pobreza extrema se combinaron para causar un desastre sin precedentes en la historia reciente de la región. El primer y más lamentable efecto directo fue la pérdida de vidas humanas. Principalmente, gente humilde, cuyas condiciones de pobreza incrementan su vulnerabilidad.

En sociedades desarrolladas -con mayor infraestructura económica y social y, en general, con mayores niveles de riqueza y mejores niveles de vida de la población- las principales pérdidas son materiales. Y aún en un fenómeno natural de esta violencia, la pérdida de vidas tiende a reducirse. En una sociedad pobre, la pérdida de vidas resulta muy significativa. En este caso, aunque las pérdidas materiales fueron relativamente menores, son proporcionalmente muy importantes. Se calcula que en los países pobres las pérdidas que en el PIB causan los desastres naturales son 20 veces superiores a las que se producen en los países ricos. Estimaciones preliminares calcularon que el daño total estimado que el *Mitch* provocó supera los 5 mil millones de dólares, cifra que puede ser mucho mayor si se utilizan los costos de reposición como base de cálculo.

# Ilegible por original en mal

## Comparación de huracanes Andrew (1992), Georges y Mitch (1998)

Andrew	13	248	278	37	922	4	25.8	40
Georges	16	240	275	34	946	4	3.4	412
Mitch	15	298	340	6	905	5	5.2	19,000

\* Velocidad de traslación en su momento de máxima intensidad.

## Población afectada por el Mitch

	Honduras	Nicaragua	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Total
Muertos	6,600	2,863	268	240	4	9,975
Desaparecidos	8,052	885	121	--	4	9,062
Heridos	11,998	254	280	--	--	12,532
Damnificados	1,393,669	867,752	108,607	84,005	3,007	2,457,033
Evacuados	2,100,721	--	106,604	49,000	5,500	2,261,825

Fuente: CEPREDENAC. Datos al 23 noviembre 1998

## El concepto de vulnerabilidad

Ante la situación que sufre Centroamérica por las consecuencias del huracán *Mitch*, resulta prioritario comprender el significado de un *desastre* y el de sus implicaciones en un país y en una región.

No todo fenómeno físico genera una crisis que puede catalogarse como *desastre*. Esto dependerá del grado de vulnerabilidad de la zona afectada. No todos los países sufren iguales consecuencias al ser afectados por fenómenos naturales similares. Existe una relación muy estrecha entre la amenaza del fenómeno en una región, la vulnerabilidad de la región y los daños que se producen. Por esta razón, algunas ciudades y países se ven más afectados que otros por eventos dañinos.

La *amenaza* es cualquier *factor externo* a una región, y está representada por un fenómeno que puede ocurrir y producir un *desastre* al manifestarse. Se define la *vulnerabilidad* como un *factor interno*: las condiciones que la región posee para enfrentar la amenaza. Pueden considerarse diversos tipos de vulnerabilidad. Usualmente se citan, al menos, la estructural, la social, la económica, la de organización, la cultural, la biológica, la sanitaria y la ambiental.

El *riesgo* que tiene una región de ser afectada por un

desastre se define como el resultado de calcular la acción potencial de una *amenaza* determinada cruzándola con las condiciones de *vulnerabilidad* que esa región presenta. El riesgo estará determinado por la magnitud de la amenaza que lo afecte y por su vulnerabilidad ante esa amenaza.

La reducción de la vulnerabilidad es lo que diferencia los resultados ante una amenaza entre los diferentes países. Los países centroamericanos han sido más vulnerables ante los fenómenos naturales que los países desarrollados y es esto lo que queremos cambiar. La historia de la región combina una alta frecuencia de fenómenos físicos y países vulnerables que no realizan esfuerzos para mitigar el riesgo. Es hora de dar un golpe de timón y cambiar esta incorrecta trayectoria.

El ciclo de los desastres es recurrente. La frecuencia de los desastres deteriora el desarrollo económico y social, el proceso de recuperación se hace sin medidas de mitigación, y así la vulnerabilidad de la región podría seguir incrementándose hasta que vuelva a ser afectada nuevamente, convirtiendo el impacto de otro fenómeno natural en un nuevo desastre. Es este ciclo del desastre el que queremos romper en Centroamérica.

## **Desastres humanos**

Los patrones de desarrollo humano que son inconsistentes con los ritmos y fuerzas de la naturaleza conducen a los llamados "desastres naturales". Estos deben ser considerados más correctamente desastres humanos que ocurren cuando acontecimientos naturales extremos crean situaciones que exceden a la capacidad de una sociedad para absorber y sobrevivir a la conmoción del hecho. Fundamentalmente, los desastres son el resultado de la falta de compatibilidad de las actividades humanas con el ambiente natural en el que vive una sociedad.

La pobreza -al igual que muchos otros de los problemas de Centroamérica- es un factor que se vincula a la vulnerabilidad de la región ante los embates de la Naturaleza. Aunque no se puede solucionar de inmediato ese factor, debemos tratar de abordar los síntomas de la pobreza que aumentan la vulnerabilidad a los desastres. Solamente con inversión social y con reducción de la vulnerabilidad, podremos evitar contratiempos tan serios que afectan al desarrollo como son las secuelas del huracán *Mitch*.

Por su configuración geológica y sus características climáticas, Centroamérica es susceptible de ser afectada por una variedad de desastres potenciales: terremotos, sequías (estacionales y de largo plazo), derrumbes, incendios forestales, inundaciones y huracanes. Es importante señalar que Centroamérica podría ser vulnerable a desastres provocados por el hombre: los accidentes químicos y los derrames de petróleo podrían representar riesgos muy severos para centros de población y recursos naturales.

Existe un consenso generalizado entre los expertos de que las fuentes de vulnerabilidad más relevantes para Centroamérica son:

- Poblaciones altamente vulnerables.
- Falta de organización social para la atención y mitigación de desastres.
- Manejo inadecuado de los recursos naturales.
- Planificación ineficaz del uso de la tierra.
- Diseño y planificación inadecuada de la infraestructura.
- Falta de apoyo a la infraestructura humana resistente.
- Técnicas inapropiadas de diseño y construcción.

Aunque las fronteras entre estas categorías pueden ser confusas, su jerarquía es lógica. Por ejemplo: sin una base de recursos naturales bien administrada, la planificación de infraestructura o el apoyo a la infraestructura humana no tendrá éxito a largo plazo para reducir la vulnerabilidad. Y un edificio bien construido es vulnerable si se construye en una llanura de inundación o en una falla, o si depende de una infraestructura inadecuada.

Las inversiones estratégicas en todas estas áreas reducirán la vulnerabilidad y el riesgo de pérdidas de vidas y propiedades como consecuencia de desastres naturales. También producirán un valor tangible a largo plazo y lograrán un desarrollo más sostenible al incorporar la planificación basada en los riesgos y en las decisiones orientadas al desarrollo, a la mejora de la calidad y la productividad de los recursos naturales, a la construcción de infraestructuras más resistentes y a la garantía de mayores niveles de resistencia financiera y social a eventos extremos.

## **Emergencia, rehabilitación, reconstrucción**

En un desastre existen diferentes etapas que, aunque entrelazadas y continuas, son diferenciables en cuanto a las necesidades, el tiempo de reacción, el tipo de organización que requieren y la cantidad de fondos. Esas etapas son: la *atención inmediata*, cuando se responde a problemas de extrema urgencia (rescates, atención médica básica, suministro de agua potable y alimentos); la *rehabilitación*, cuando se restablecen los sistemas básicos de infraestructura, comunicación y agua potable, y la *reconstrucción*, cuando se atienden problemas de más largo plazo (vivienda, producción agrícola-forestal, creación de empleo y desarrollo local).

Las dos primeras etapas requieren de una rápida disponibilidad de recursos frescos que deben llegar con oportunidad para minimizar efectos posteriores que agraven aún más la situación, y de capacidad para organizar y

administrar en forma óptima y transparente los recursos. En estas dos primeras etapas (doce meses) son vitales la ayuda directa para la atención de las necesidades básicas de la población afectada, el restablecimiento de los servicios básicos y la reactivación del aparato productivo para emplear a la gente, reactivar la producción y generar divisas.

### **A cada etapa, una organización**

Cada una de las etapas posteriores al desastre requiere de un modelo de organización diferente. Durante la respuesta inmediata, los principales problemas son de comunicación y de carácter logístico. En el otro extremo del espectro, durante la etapa de reconstrucción se requiere

de una organización muy diferente capaz de hacer llegar la ayuda efectivamente a los afectados con transparencia y eficiencia.

Como primera actividad en el diseño de un programa de reconstrucción es necesario contar con una evaluación detallada de daños y necesidades inmediatas en el campo del agua potable, el saneamiento básico y la vivienda. Es necesario además diseñar los mecanismos específicos de ayuda: si se trata de donaciones o de préstamos. En la mayoría de los casos es necesario establecer una mezcla apropiada de donaciones con crédito para actividades productivas.

Generalmente, los programas de ayuda se estructuran de arriba hacia abajo (*top-down*), pero en la actualidad existen preocupaciones crecientes por incluir a los propios beneficiarios en los esquemas de reconstrucción (*bottom-up*). Un problema fundamental, en este esfuerzo, es cómo integrar a los afectados como gestores de su

propio desarrollo. Generalmente, es necesario contar con organizaciones al nivel local que puedan llevar a cabo efectivamente consultas y decisiones. También es importante integrar a los afectados y a la sociedad civil en la fiscalización de la entrega de ayuda y en los programas de vivienda y de reconstrucción productiva.

La posible falta de transparencia en la entrega de ayuda humanitaria está recibiendo cada día más atención a nivel internacional, y fue objeto de una responsable preocupación para prevenirla desde el inicio de la emergencia del *Mitch*. Es indispensable diseñar un mecanismo de fiscalización-auditoriaje técnico para la administración de la ayuda. Así, Centroamérica podría convertirse en una región pionera en el mundo al colaborar con la comunidad internacional en el diseño de un mecanismo de este tipo que responda con rapidez y efectividad a las quejas de los afectados o a las denuncias de la sociedad civil.

## Deuda externa de Honduras y Nicaragua

Antes que el huracán *Mitch* golpeará Centroamérica, había ya evidencias claras de que Honduras y Nicaragua necesitaban una fuerte reducción de la carga de su deuda externa para poder crecer económicamente a una tasa satisfactoria y sostenible durante un período prolongado.

El ingreso *per cápita* de Nicaragua y Honduras es casi una cuarta parte del de Panamá o Costa Rica, países con ingresos *per cápita* casi cuatro veces menores a los de Estados Unidos. Bajo el supuesto conservador de que la población hondureña y nicaraguense creciera al 2.5% por año, el PIB de Honduras y Nicaragua tendría que crecer a una tasa constante del orden del 6% anual durante un período de 40 años tan sólo para alcanzar el nivel de ingreso *per cápita* de los países latinoamericanos de ingreso medio.

Tanto en Honduras como en Nicaragua, la magnitud de la deuda externa ya había alcanzado niveles insostenibles y se habían estado desviando recursos muy necesarios en las áreas sociales -educación, salud e infraestructura- para pagar el servicio de la deuda externa. La fuerza destructiva del huracán *Mitch* en Honduras y Nicaragua complicó aun más las cosas, haciendo incluso más evidente y urgente la necesidad de una reducción sustancial de la deuda de estos países.

Paul Krugman (1988) y Jeffrey Sachs (1989) han planteado que una carga excesiva de deuda externa actúa como una tasa impositiva marginal elevada que desestimula la inversión y el ajuste económico. Este argumento -conocido como la curva de Laffer de la deuda externa- sugiere que reducir la deuda podría ser de sumo interés

tanto para los acreedores como para los deudores, ya que una deuda externa elevada impone fuertes restricciones al desarrollo de los países deudores, limitando su capacidad para hacer frente al servicio de la deuda. El logro de una reducción importante de la deuda es, en consecuencia, un prerrequisito para iniciar un proceso de desarrollo económico sostenido.

### Honduras: intereses insostenibles

A finales de 1996, la deuda externa de Honduras llegaba a 4 mil 453 millones de dólares, de los cuales casi el 90% eran obligaciones a largo plazo y 87% eran obligaciones públicas o con garantía pública. Estas últimas crecieron entre 1972 y 1996 en dólares corrientes, a una tasa compuesta de 14.8% por año, como resultado de flujos netos de largo plazo de acreedores oficiales.

En el período 1970-1996, las razones basadas en el saldo de la deuda muestran una tendencia al alza bien definida para gran parte del período, incluso durante la parte más crítica de la crisis de la deuda de los años 80. En 1990, ambos indicadores parecían haber alcanzado un máximo, y se habían mantenido relativamente estables hasta 1996.

En 1996, los pagos totales por servicio de la deuda de Honduras fueron de 564 millones de dólares, cantidad equivalente al 29% de las exportaciones de bienes y servicios y al 14% del PIB. La relación servicio de la deuda-PIB se ubicó consistentemente por encima del 10%

en la década de los 90 y en promedio, el servicio se situó en cerca del 30% de las exportaciones de bienes y servicios en el mismo período. A manera de comparación, los mismos indicadores para todos los países clasificados como "países de bajos ingresos y altamente endeudados" eran alrededor del 4% y el 15% respectivamente.

La transferencia neta de recursos (flujos netos menos pagos de intereses), indicador del esfuerzo que un país debe hacer para cumplir con sus obligaciones externas, muestra que Honduras recibió transferencias netas de recursos negativas de parte de la comunidad financiera internacional durante siete de los once años del período 1986-1996.

### **Nicaragua: indicadores excepcionales**

A finales de 1996 la deuda externa de Nicaragua alcanzó los 5 mil 929 millones de dólares, de los cuales 86% eran obligaciones de largo plazo con garantía del Estado. La deuda de corto plazo correspondía principalmente a atrasos de intereses de la deuda de largo plazo. La acumulación de atrasos del principal y de los intereses significaron entre 1988 y 1996, en promedio, un 36% del saldo total de la deuda externa.

En el período 1971-1996, la deuda externa en dólares corrientes creció a una tasa anual compuesta promedio de 13.5%. Parte de ese crecimiento obedeció a flujos netos no voluntarios de largo plazo de acreedores oficiales -los atrasos del principal aumentaron abruptamente a finales de los 80- y a la rápida acumulación de atrasos de intereses.

La relación deuda externa-exportaciones de bienes y servicios fue del 650% a fines de 1996, y la relación deuda externa-PIB del 355%. Ambos indicadores muestran una drástica reducción a partir de 1990, como resultado de las políticas de apertura de los gobiernos que sucedieron al gobierno sandinista y de su política de reducción de la deuda.

En los últimos años Nicaragua ha hecho un importante esfuerzo por cumplir con sus obligaciones externas. Al contrario de lo ocurrido durante la mayor parte de la década de los 80, años en los que el servicio se redujo sustancialmente a pesar del crecimiento continuo del saldo de la deuda externa. A partir de 1991 Nicaragua incrementó sustancialmente el servicio de su deuda externa en un intento por normalizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional. Sin embargo, el volumen de la deuda externa había alcanzado niveles insostenibles, que le hacían imposible al país hacer frente a un servicio total.

En 1996, Nicaragua dedicó a los intereses de la deuda externa el 25% de las exportaciones totales de bienes y

servicios, y el 13% de la producción nacional. Al cierre de 1996, el saldo total de la deuda externa llegaba casi a 6 mil millones de dólares, en términos corrientes, más de un 40% inferior a la del año anterior. La reducción obedeció principalmente a los acuerdos de reducción con Rusia, México, Club de París, la República Checa y El Salvador, los que sumaron 4 mil 208.1 millones en perdón de deuda, y 644.4 millones en reprogramaciones en términos concesionales.

### **La iniciativa HIPC**

A mediados de 1998, Honduras y Nicaragua habían cumplido la mayor parte de los requisitos para calificar como beneficiarios de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), lanzada conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1996. Esta iniciativa brinda alivio de la carga de la deuda multilateral (BM, FMI, BID) a los países pobres que hayan demostrado un sólido desempeño de política económica y que mantengan niveles insostenibles de deuda, aun después de haber aprovechado plenamente los mecanismos tradicionales de alivio de la carga de la deuda. La iniciativa considera la posibilidad de otorgar una reducción de la deuda total en un 100%.

Un análisis detallado realizado antes del huracán *Mitch* (Esquivel, Sachs y Larraín, 1998) ha demostrado que tanto Honduras como Nicaragua califican como beneficiarios de la iniciativa HIPC para recibir un tratamiento especial como economías abiertas y pequeñas. Esta condición le otorgaría a Honduras y a Nicaragua una reducción de deuda adicional con respecto a las condiciones originales de la iniciativa HIPC.

Comparar los indicadores clave de endeudamiento de Honduras y de Nicaragua con los de los tres primeros países que se beneficiaron de la iniciativa HIPC (Uganda, Bolivia y Burkina Faso) da una idea más precisa de sus perspectivas para calificar para la iniciativa.

El valor presente neto de las relaciones deuda-exportaciones y servicio de deuda-exportaciones en los cinco países muestra que Nicaragua tiene los indicadores más altos. Los resultados para Honduras son mixtos, porque el valor presente neto de la razón deuda-exportaciones es inferior al de cualquiera de los tres países ya beneficiados, pero el indicador de servicio de la deuda-exportaciones es mayor que el de estos tres países.

Si bien los indicadores de deuda tradicionales presentan una idea mixta de la deuda externa en Honduras, una situación diferente y más concluyente surge de indicadores adicionales de deuda. El valor presente neto de las razones deuda-PIB y servicio de deuda-PIB es mayor para

Honduras que para los tres países. Teniendo en cuenta los cuatro indicadores, queda claro que la deuda de Honduras es más insostenible que la de cualquiera de los tres países que ya están en la HIPC.

Las diferencias en las conclusiones para Honduras se derivan de un nivel en la relación exportaciones-PIB relativamente alto, especialmente respecto a economías menos abiertas como las de los tres países ya en la HIPC. Honduras genera más divisas por exportaciones que ellos y, sólo por este factor, se considera que tiene un nivel de deuda más sostenible que el de otras economías, olvidándose así que tiene una carga mayor de deuda respecto a su capacidad de generación de ingresos.

El problema de deuda en Honduras y Nicaragua es aún más difícil porque el servicio de la deuda externa significa un drenaje sustancial de recursos del sector público. Mientras que los vencimientos por servicio de la deuda externa del sector público en los tres países ya elegidos para la HIPC fueron menos del 20% de los gastos del gobierno central en 1995, en Honduras y Nicaragua estuvieron por encima del 50% y el 100%, respectivamente.

### **Por una cancelación total**

El huracán *Mitch* produjo una destrucción sustancial de la producción agrícola y de la infraestructura física y humana de Honduras y Nicaragua. La tarea más inmediata que tienen los gobiernos de estos países es la reconstrucción de sus economías y en particular, de la infraestructura que resultó dañada por el *Mitch*. Considerando las fuertes presiones presupuestarias y de la balanza de pagos que enfrentarán estas economías en el corto plazo es más que evidente que ambos países nece-

sitarán una suspensión inmediata del servicio de la deuda externa.

Sin embargo, pese al alivio que podría representar una suspensión temporal del servicio de la deuda a los gobiernos de Honduras y Nicaragua, la magnitud del desastre económico en estos países es tal que la suspensión del pago de los intereses de la deuda no será suficiente para garantizar la plena recuperación de sus economías. Esta medida debe ir acompañada de la cancelación de una gran parte de la deuda externa extrarregional, la que Nicaragua y Honduras tienen con países de ingresos altos e instituciones financieras multilaterales.

Una estimación conservadora de las necesidades financieras para iniciar la recuperación económica de Honduras y Nicaragua sugiere que la cantidad de deuda extrarregional debe reducirse entre un 80 y un 100%, dependiendo del tipo de acreedor. Esta reducción de deuda - para liberar una cantidad suficiente de recursos y resolver la incertidumbre financiera- debe aplicarse a la deuda extrarregional, a la bilateral y a la multilateral.

La reducción de la deuda externa es sólo parte de la solución del problema del desarrollo de Honduras y Nicaragua. Más importante aún, y más urgente en este momento, es la obtención de recursos concesionales frescos para llevar a cabo la reconstrucción y transformación de ambas economías. Con reducción de deuda, pero sin recursos nuevos de carácter concesional, Honduras y Nicaragua volverían a encarar una situación de endeudamiento como la actual en menos de cinco años.

Con base en las consideraciones anteriores, proponemos la renegociación de la deuda externa de Honduras y Nicaragua en los siguientes términos:

- Aplazamiento inmediato de todos los pagos del servicio de la deuda, incluyendo los intereses que se deben

<b>Indicadores de la deuda externa en 1996</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Países en desarrollo</b>	<b>Países de bajos ingresos</b>
Deuda externa total (porcentaje del PIB)	111.1	354.6	36.0	34.3
Deuda externa total (porcentaje de exportaciones de bienes y servicios)	227.2	649.6	137.4	158.7
Servicio de la deuda externa (porcentaje de exportaciones de bienes y servicios)	28.8	24.2	17.2	13.3
Pagos de intereses (porcentaje del PIB)	4.3	5.2	1.7	1.0

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance* 1998

a organizaciones multilaterales extrarregionales (FMI, BM y BID).

- Cancelación total inmediata de la deuda del Club de París. Esta cancelación debe incluir todos los adeudos existentes hasta mediados de 1998 para ambos países.
- Cancelación total inmediata de toda la deuda externa bilateral oficial: de gobierno a gobierno extrarregional.
- El FMI, el BM y el BID deben anunciar inmediatamente que Honduras y Nicaragua califican para la iniciativa HIPC y proceder a cancelar el 100% de sus deudas.
- Los pagos del servicio de una menor cantidad de deuda se reanudarán de acuerdo con la evolución de las economías, pero no antes del 2001.

Todas estas medidas deberían estar complementadas por:

- Acceso inmediato a recursos frescos de organizaciones multilaterales en términos sumamente favorables.
- Aumento considerable de los recursos de los Fondos de Operaciones Especiales de los organismos multilaterales, a fin de garantizar a Honduras y a Nicaragua dos objetivos en un orden de importancia: 1) recursos concesionales frescos en una magnitud suficiente para encarar las necesidades de la reconstrucción con la incorporación de elementos de mitigación de la vulnerabilidad y 2) recursos para completar exitosamente la cancelación del 100% de la deuda de Honduras y Nicaragua a nivel extrarregional.

## La situación migratoria en Centroamérica

Los problemas migratorios constituían ya uno de los desafíos pendientes para los gobiernos de Centroamérica. A partir de las devastadoras consecuencias del *Mitch* se han convertido en un tema prioritario de la nueva agenda política regional por sus repercusiones sociales, económicas, políticas e internacionales. La situación de las migraciones en la región exigirá la adopción, en un marco multilateral, de decisiones que expresen el consenso, la solidaridad y el compromiso de todos los países involucrados, incluyendo a los tradicionales receptores de los flujos migratorios regionales.

Los efectos del huracán profundizaron la diversidad de factores que determinan y explican los movimientos migratorios, la acentuación de las brechas en el desarrollo económico y social, y el aumento en los niveles de desempleo, subempleo, pobreza, precariedad de las condiciones de vida. Todo ello, sumado a la incapacidad de los ecosis-

temas de las zonas afectadas de arraigar nuevamente población y actividades, serán indudablemente factores que agudicen y refuercen una alta movilidad poblacional, principalmente en los países que sufrieron los mayores daños.

### Alta movilidad poblacional

El huracán *Mitch* se abatió sobre los países más pobres de América Latina y el Caribe, los que tienen las tasas más altas de crecimiento demográfico y de migración. En términos migratorios, Centroamérica experimentó en las dos últimas décadas un alto crecimiento del número de migrantes y desplazamientos poblacionales sin precedentes, como consecuencia de las convulsiones políticas y conflictos armados vividos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

**Inmigrantes admitidos en Estados Unidos según país de nacimiento**

Países	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	1,356	1,391	1,351	1,985	2,840	2,341	1,480	1,368	1,205	1,062	1,504
El Salvador	10,929	10,693	12,045	57,878	80,173	47,351	26,191	26,818	17,644	11,744	17,903
Guatemala	5,158	5,729	5,723	19,049	32,303	25,527	10,521	11,870	7,389	6,213	8,763
Honduras	4,532	4,751	4,302	7,593	12,024	11,451	6,552	7,306	5,265	5,496	5,870
Nicaragua	2,826	3,249	3,311	8,830	11,562	17,842	8,949	7,086	5,255	4,408	6,903

Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance, 1998

Durante las décadas 70-80 la emigración centroamericana no sólo se incrementó, también cambió su destino. En 1970, del total de emigrantes centroamericanos (268 mil) presentes en la propia Centroamérica, México, Canadá y Estados Unidos, el 52% se encontraba residiendo en los países de la región. En 1980, aproximadamente un 74% del total de emigrantes regionales (446 mil), se encontraba residiendo en los Estados Unidos. En 1990, el número de emigrantes centroamericanos casi se triplicó, alcanzando 1 millón 264 mil 335. El 87% se encontraba residiendo en los Estados Unidos.

En la última década, Canadá constituye también -en mucho menor medida que Estados Unidos- destino de la emigración centroamericana, especialmente la de origen salvadoreño. México es también destino importante de la emigración de origen guatemalteco.

## Los indocumentados

Un problema fundamental de la problemática migratoria regional lo constituye la migración indocumentada, con las consecuencias que esta situación implica en términos de marginación social y de violación de derechos humanos ante actitudes de discriminación y xenofobia. Un importante número de la población migrante centroamericana se encuentra hoy residiendo de manera irregular en los países de destino, principalmente en los Estados Unidos. Si bien la cuantificación de este tipo de migración se hace difícil por su propia naturaleza, estimaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés) permiten señalar que en octubre de 1996, de los cinco millones de indocumentados en Estados

### Deportaciones según nacionalidad

Países	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	42	36	28	34	47
El Salvador	1,962	2,014	1,784	1,783	2,360
Guatemala	1,409	1,310	1,179	1,654	1,980
Honduras	1,849	1,648	1,585	1,875	2,693
Nicaragua	310	252	376	354	382

Fuente: Statistical Yearbook of the INS, 1996

### Participación de las remesas familiares en algunos agregados económicos (porcentajes)

	1993	1994	1995	1996
<b>Producto Interno Bruto</b>				
El Salvador	14.3	16.1	16.1	16.0
Guatemala	2.0	2.6	3.3	3.2
Honduras	1.6	2.1	3.0	3.0
Nicaragua	1.5	1.7	4.0	4.6
<b>Exportaciones</b>				
El Salvador	107.9	77.2	63.9	56.9
Guatemala	14.6	15.1	16.2	16.3
Honduras	6.0	7.6	8.3	8.0
Nicaragua	9.4	8.5	14.1	14.1
<b>Importaciones</b>				
El Salvador	44.7	40.2	33.3	35.1
Guatemala	8.3	10.2	11.5	2.5
Honduras	4.8	6.1	7.6	7.4
Nicaragua	3.8	3.8	8.6	9.0

Fuente: CEPAL. Uso productivo de las remesas. C/MEX/602. Septiembre 1998

Unidos, el 54% procedía de México (cerca de 2 millones 700 mil personas) y más del 13% de Centroamérica (El Salvador: 335 mil, Guatemala: 165 mil, Honduras: 90 mil y Nicaragua: 70 mil).

El problema de la migración indocumentada constituye, sin lugar a dudas, un tema muy significativo en las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica. A partir del huracán *Mitch* esta realidad cobra una nueva dimensión política. La estabilidad migratoria de la población centroamericana que reside en los Estados Unidos, principalmente la de los países más afectados, pasa a constituir una preocupación mucho mayor para los gobiernos de la región.

### **USA: legislación migratoria**

Las nuevas medidas migratorias aprobadas en los Estados Unidos mediante la sanción en 1996 de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidades del Inmigrante (IRIRA), junto con la Ley de Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva de 1996 y la Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y la Oportunidad de Trabajo (*Welfare Reform Act*) son el nuevo marco normativo. Sus repercusiones para los países centroamericanos debieran ser sistematizadas y evaluadas.

En este contexto, la Ley de Ajuste Nicaragüense y Alivio Centroamericano de 1997 (NACARA), que entró en vigencia el 22 de junio de 1998 y su extensión a los ciudadanos salvadoreños -que tiene por el momento una reglamentación provisional- constituyen acciones positivas -aunque insuficientes- para aliviar la situación de los centroamericanos de estos dos países. La evaluación de su cobertura y su impacto efectivo en relación con las características de los migrantes es una tarea que también debe ser emprendida.

Entre los temas relevantes de las nuevas disposiciones migratorias contenidas en la IRIRA -y que afectan a los centroamericanos- están el de la restricción de la elegibilidad de los individuos para tener acceso a los programas de asistencia pública y el de la inadmisibilidad para tener entrada autorizada por un período de tres a diez años a aquellas personas que sean detectadas como migrantes previos no autorizados. Los cambios introducidos para la remoción de los migrantes no autorizados es otro punto de especial importancia.

### **Las deportaciones**

El problema de las deportaciones de ciudadanos centroamericanos es otro de los temas significativos de la realidad migratoria regional. Si bien no se ha dispuesto

de información a partir de la implementación de la IRIRA datos del INS en 1996 permiten observar los importantes volúmenes de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños sujetos a disposiciones de deportación, lo que corrobora también las características de irregularidad de esta población migrante.

Es evidente que son las marcadas brechas en el desarrollo económico y social de estos países y entre su desarrollo y el de los Estados Unidos las que explican esta dinámica migratoria. La realidad regional después del *Mitch* reforzará seguramente la condición de Estados Unidos como destino de los movimientos de población de Centroamérica. En este contexto, la activación de las redes de tráfico de migrantes será otra de las consecuencias a prever. Estas redes, que son hoy objeto de preocupación por parte de los gobiernos, deben ser motivo de atención y de políticas específicas, con el fin de reducir su utilización como mecanismo facilitador de las migraciones ilegales, entre otras cosas por el riesgo que suponen para los migrantes.

### **Las remesas**

Otro tema central que cobrará especial relevancia en la región se refiere a la contribución fundamental que la migración tiene para el desarrollo económico de Centroamérica, a través de las remesas y ahorros de los migrantes. Ahora, éstas se convertirán más que nunca en fuentes importantes de inversión y de apoyo a las familias y a las comunidades afectadas por el *Mitch*. La participación de las remesas familiares en algunos agregados económicos permite visualizar la importancia de las remesas en las economías de los países de la región, particularmente en El Salvador, Guatemala y Honduras.

En Centroamérica, la contribución de las remesas a la supervivencia de los hogares pobres es una realidad significativa. Un ejemplo: datos de la Encuesta de Hogares de El Salvador permiten señalar que en 1997 aproximadamente un 15% de los hogares recibían remesas de sus familiares en el exterior, y éstas representaban anualmente unos 348 dólares por persona. El 40,2% del total de hogares bajo la línea de pobreza recibía en 1997 remesas de los migrantes. Estas cifras pueden generalizarse a los otros países de la región.

Un problema que enfrentan los migrantes es el costo de las transferencias. En algunos casos llegan a ser hasta un 20% de la cantidad transferida. La reducción de estos costos, combinada con nuevas estrategias para alentar el uso productivo de las remesas, puede ser una manera de contribuir complementaria al proceso de desarrollo local y comunitario. □