

Trabajo Final de Grado
Licenciatura en Relaciones Internacionales

“Dinámicas de cooperación entre los principales donantes y el Estado haitiano para la recuperación territorial de Haití desde el terremoto de 2010 hasta el 2015”

Universidad Siglo 21

Aliaga, L. Trinidad

2017

A mis padres, abuelos, hermanos y familia
A mis compañeros y profesores de esta Universidad
Y a todos aquellos que me acompañaron y motivaron durante este trayecto.

Resumen Ejecutivo

El terremoto ocurrido en Haití el 12 de enero de 2010 causó una situación sin precedentes, con lamentables repercusiones que afectaron a todos los sectores de la sociedad, más allá de las zonas directamente damnificadas por la catástrofe. La magnitud del impacto fue inmensa, sobretodo porque se trataba de un país vulnerable a nivel territorial, institucional, económico y social. La reconstrucción territorial resultó primordial y estratégica para avanzar con la recuperación en todos los sectores y para facilitar la logística de la ayuda humanitaria. Ante la situación de fragilidad, el Estado tuvo la necesidad de acudir a la cooperación internacional como herramienta para poder hacer frente a una situación que excedía sus capacidades de respuesta. El proceso de cooperación para la recuperación post desastre natural en el Estado frágil, presentó entonces características propias que nos permiten examinar los mecanismos que subyacieron desde un enfoque que trasciende una mirada estática del fenómeno. Se verá que el terremoto representó una gran oportunidad para reconstruir mejor, que se produjo un aumento exponencial de ayuda, y que las características y los modos de cooperación variaron según cada donante. Sin embargo, existieron importantes fallas tanto de parte de los donantes como del propio Estado haitiano, las cuales no han permitido vislumbrar en términos generales impactos positivos y resultados eficaces. El Estado haitiano todavía tiene un largo camino por recorrer para lograr su plena autonomía y la comunidad internacional mucho por aprender y repensar sobre los modos tradicionales de cooperación. Se trata de una investigación exploratoria y descriptiva, basada en la observación de datos y documentos de los principales donantes seleccionados: Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Venezuela y Unión Europea. El análisis de tipo documental permitirá demostrar cuáles fueron las dinámicas de cooperación entre los donantes y el Estado haitiano; y se buscará comprobar si los efectos de la misma condicionaron negativamente la eficacia de la ayuda.

Palabras clave: Dinámicas de cooperación – Haití – Eficacia de la ayuda – Desastre natural – Reconstrucción territorial – Donantes.

Abstract

The Earthquake that shook Haiti on January 12th, 2010 caused an unprecedented detrimental situation, including dire consequences that reached every sector of society, apart from the areas directly hit by such catastrophe. The magnitude of the impact was huge, especially since this country was already vulnerable on a territorial, institutional, economic and social basis. The territorial reconstruction was essential and strategic in order to bring forwards the recovery in all the sectors and to make possible the logistic of the humanitarian aid. Faced with this situation of fragility, the State had to resort to international cooperation as a tool to tackle such an overwhelming situation for them. The cooperation process for the recovery post natural disaster in the fragile State, presented its own features. These allow us to review the mechanisms that underlie, from a new approach that would go beyond the static overview of the phenomenon. As it will be seen the earthquake represented a great opportunity to build back better, an exponential increase in help took place and the characteristics and modes of cooperation varied from each donor. However significant failures has existed which didn't enable us to distinguish generally, remarkable impacts and effective results. The Haitian State has still a long way to go in order to reach its full autonomy and the international community has a lot to learn and reconsider about the traditional modes of cooperation. This is an exploratory and descriptive study, which is based upon the analysis of data and documents on Official action programs by the Haitian State, the largest donors (the US, the Inter-American Development Bank, Venezuela and the European Union) as well as the concrete results deriving from territorial reconstruction. Documental analysis aims at showing the cooperation dynamics among the donors and the Haitian State, and how these hindered aid effectiveness.

Key words: Dynamics of cooperation – Haiti – Aid effectiveness – Natural disaster – Territorial rebuilding – Donors.

ÍNDICE

Resumen	3
Abstract	4
Introducción	7
Marco teórico	12
Marco metodológico	17
Capítulo I: Antecedentes desde el año 2004 al 2009	
1.1 Vulnerabilidades del Estado haitiano.....	22
1.2 Desastres naturales ocurridos.....	25
1.3 Cooperación Internacional y Estrategias Nacionales	26
1.3.1 <i>Principales donantes: Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea y Venezuela</i>	29
1.4 Conclusiones preliminares	32
Capítulo II: Necesidades haitianas, Estrategias Nacionales e Instrumentos de coordinación de la ayuda	
2.1 El desastre y sus impactos. Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas	36
2.2 Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo de Haití	39
2.3 Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití.....	42
2.4 Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití y Fondo de Reconstrucción de Haití ..	45
2.5 Plan Estratégico de Desarrollo de Haití	47
2.6 Conclusiones preliminares	49
Capítulo III: Donantes Principales. Sus Estrategias y programas ejecutados	
3.1 Actores, estrategias y proyectos	52
3.2 Estados Unidos.....	53
3.3 Unión Europea	55
3.4 Venezuela.....	57
3.5 Banco Interamericano de Desarrollo.....	59
3.6 Problemática del Cólera	62
3.7 Conclusiones preliminares	63
Capítulo IV: Eficacia de la Ayuda	
4.1 Apropiación del país socio.....	67
4.1.1 <i>Estrategia Nacional</i>	67
4.1.2 <i>Injerencia Extranjera</i>	68

4.1.3 Elecciones de 2010-2011.....	68
4.2 Alineación entre país socio y donantes	70
4.2.1 <i>Seguimiento de Estrategia Nacional por parte de donantes</i>	70
4.2.2 <i>Cumplimiento de compromisos financieros</i>	72
4.2.3 <i>Inclusión del Estado y la sociedad haitiana para la planificación y ejecución de proyectos</i>	74
4.3 Armonización entre donantes y Mutua responsabilidad	76
4.3.1 <i>Coordinación, disponibilidad de información y transparencia</i>	76
4.3.2 <i>Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití y Fondo para la Reconstrucción de Haití</i>	78
4.4 Gestión orientada a resultados	79
4.5 Conclusiones preliminares	83
Conclusión	85
Bibliografía	92

Introducción

Según la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, “En las dos últimas décadas, más de 200 millones de personas se han visto afectadas en promedio cada año por desastres” (EIRD, 2005, p.2). Muchas veces esto ocurre en entornos donde el contexto físico, social, económico, político y ambiental se encuentra vulnerado, agravando así los efectos de estos fenómenos naturales. Los Estados deben afrontar enormes retos y la ayuda internacional resulta fundamental para poder hacer frente a la recuperación y desarrollo necesarios. En este contexto, éstos buscan nuevas formas y mecanismos de cooperación para lograr mayor eficacia en la ayuda, así como para ampliar el marco de gobernanza (Kern y López Canellas, 2011). Las dinámicas de cooperación para la asistencia post catástrofe entre donantes y los Estados afectados, se han manifestado de diversas maneras, siendo algunos casos más exitosos que otros. Estas situaciones de emergencia hacen resaltar la importancia de garantizar una transición exitosa y rápida desde el desastre hacia una reconstrucción a largo plazo.

El trabajo aborda la temática de la cooperación internacional entendiéndola como un proceso complejo, desde una mirada más profunda, que permita examinar los mecanismos que subyacen en el interior de la misma y trascienden a una perspectiva estática del fenómeno. Éste concepto de dinámicas de cooperación, incluye por lo tanto una profundización de las características de los actores involucrados y sus planes de acción, de los proyectos realizados, de la coordinación entre los donantes y el Estado caribeño y de los efectos e impactos resultantes en este proceso.

Por su ubicación geográfica, Haití se encuentra en una zona de alta exposición a desastres naturales. El terremoto del 12 de enero de 2010 causó una situación sin precedentes, con lamentables repercusiones que afectaron a todos los sectores de la sociedad, más allá de las zonas directamente damnificadas por la catástrofe. La concentración de grandes asentamientos urbanos en una misma zona, la carencia de sistemas de prevención y gestión de riesgos, y la fragilidad institucional para garantizar las necesidades básicas a la población (en su mayoría ofrecidos por actores no estatales), fueron algunos de los aspectos que caracterizaron la situación de fragilidad del Estado caribeño para poder hacer frente a la catástrofe (Hernández Lorente, 2013).

El colapso del Palacio Presidencial en Puerto Príncipe, representó la merma institucional de las capacidades del Estado para poder hacer frente a un desastre de tal magnitud. Esta situación hizo que se deba acudir a la cooperación internacional como herramienta indispensable para buscar soluciones a una situación que individualmente estaba fuera de sus manos. La ayuda humanitaria no tardó en llegar: organismos internacionales, ONG'S, Estados, empresas privadas, agencias de cooperación, etc., manifestaron sus intenciones de cooperar y buscaron soluciones para mejorar la crítica situación en la que se encontraba la nación.

El proceso para coordinar la recepción de ayuda humanitaria se dio en un contexto caótico. Con el aeropuerto arruinado, el puerto inhabilitado y gran porcentaje de rutas intransitables, logísticamente fue sumamente complicado poder acceder a las zonas damnificadas. Además, las propias agencias estatales encargadas de realizar algún tipo de seguimiento, control o gestión del mecanismo de respuesta ante esta situación, estaban parcial o totalmente destruidas. La necesidad de proceder bajo presión y urgencia pareció opacar una respuesta estratégica que permitiera incluir al propio estado y a la población haitiana en el accionar. El mismo Presidente Préval admitió que llegó un punto en el cual él no sabía ni quiénes eran ni dónde operaban los actores extranjeros en su país (Patrick, 2011).

Con el transcurso de los meses, comenzaron a surgir los principales mecanismos que caracterizaron la organización de la ayuda entre los donantes y el Estado haitiano. Casi dos meses después del terremoto se convocó una Conferencia Internacional de Donantes, celebrada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York el día 31 de marzo de 2010. En la misma, el Gobierno nacional presentó el Plan de acción para la Recuperación y Desarrollo de Haití (PARDH), reflejando las necesidades a satisfacer con el propósito de convertir el sismo en una oportunidad para la reconstrucción del país. Delegaciones de 150 países y organizaciones internacionales demostraron su apoyo para la recuperación a corto (18 meses) y largo plazo (10 años) en cuatro sectores específicos: territorial, social, económico e institucional. Los compromisos adoptados fueron de us\$9,35 mil millones, superando así la cifra que el Gobierno haitiano había solicitado (Trasberg, 2013). Para fortalecer la coordinación de los proyectos y los fondos obtenidos, en ésta Conferencia se

acordó asimismo la creación de la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH) y el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH).

Durante los años posteriores al terremoto, tanto el Estado haitiano como los donantes establecieron sus estrategias y planes de acción para guiar su trabajo. La ayuda recibida aumentó exponencialmente demostrando la solidaridad internacional frente al pobre Estado caribeño. Sin embargo, cinco años después del terremoto, el país se ubicaba en el puesto 11 de Estados Fallidos, continuando en la categoría de elevada alerta (The Found for Peace, 2015), y además, en el puesto 163 sobre 188 en el Índice de Desarrollo Humano de 2015 (PNUD, 2015). La paradoja de conocer al Estado haitiano como “el país de las ONGs” y al mismo tiempo como “el país de los proyectos perdidos o el cementerio de las buenas intenciones”, tenía total sentido (Pauyo, 2011).

El trabajo se basa en la premisa de que la ayuda ofrecida no ha sido eficaz y no se ha traducido en beneficios concretos para el país receptor. Analizar la eficacia de la ayuda significa identificar los éxitos o fracasos obtenidos, lo cual permite mejorar en un futuro el impacto de la cooperación y responder a las necesidades de los Estados afectados. Para la comprensión y análisis de la temática, se tuvieron en cuenta los Principios de la Declaración de París, establecidos por la iniciativa del Comité de Ayuda al Desarrollo como resultado del Segundo Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda. Éstos resultan relevantes para abordar la temática ya que los mismos son: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (OCDE, 2005).

Si bien fueron numerosos los actores que se vieron involucrados, para simplificar el análisis se toman como casos de estudio los siguientes donantes: Estados Unidos, Venezuela, Unión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La selección se debe a la relevancia en cuanto a la cantidad de compromisos adoptados y ejecutados, y a los modos de cooperación que caracterizaron el accionar de los mismos.

El trabajo se centra concretamente en la recuperación territorial, ya que se cuenta con información específica sobre las necesidades post catástrofe del Estado haitiano y las acciones llevadas a cabo por los donantes en base a sus reportes oficiales de la ayuda ofrecida. Además, su importancia se desprende del hecho que, según el Gobierno de Haití (2010b) los daños en infraestructura representaron un 55% del valor total de los efectos

del terremoto. Este sector abarca las siguientes temáticas: reconstrucción de zonas devastadas (tratamiento de escombros, plan de urbanismo, reconstrucción de edificios públicos y privados), red de transporte nacional (terrestre, aéreo y marítimo), gestión y prevención de riesgo, energía, polos regionales y renovación urbana.

El recorte temporo-espacial se acotará al período comprendido entre los años 2010 y 2015. Por un lado, parte del momento en el que ocurre efectivamente el desastre natural, esto es, el 12 de enero de 2010. A partir de allí, comienzan a desarrollarse los mecanismos de cooperación para establecer la ayuda humanitaria correspondiente. Por otro lado, se toma como marco el año 2015, no sólo por la disponibilidad de información relevante, sino también porque resulta un momento importante para analizar la situación actual de Haití, ya que se encuentra en la mitad de su camino hacia la reconstrucción a largo plazo.

La importancia de este análisis para las Relaciones Internacionales se debe a que el caso haitiano demuestra cómo las dinámicas de cooperación entre los donantes y los países golpeados por catástrofes naturales, juegan un rol determinante en la efectividad de los resultados obtenidos y en la transición hacia una recuperación a largo plazo. El trabajo pretende realizar una contribución a la disciplina en torno a la conceptualización del término de dinámicas de cooperación internacional. Analizar este fenómeno nos permite tener una mayor aproximación a la idea de eficacia de la ayuda, que es en definitiva una de las aspiraciones más importantes cuando de la cooperación para el desarrollo se habla. A su vez, la mayor parte de la documentación existente, se basa en datos recuperados desde el año 2010 hasta el 2013, por lo que el presente trabajo intenta aportar un análisis más actualizado del fenómeno. Incluso resulta un momento indicado para analizar si la oportunidad de cooperación sin precedentes que sucedió luego de la catástrofe, dio pie para cambiar los modos tradicionales de ayuda y para reforzar el papel del estado haitiano (Steinfus, 2016).

Teniendo en cuenta que hace más de 50 años que cientos de organismos trabajaban por la ayuda al desarrollo para el país y que los resultados de la misma se caracterizaron por ser en términos generales fallidos, el terremoto de 2010 presentó una situación de crisis tal que generó la esperanza de darle un nuevo enfoque a la cooperación (Steinfus, 2016). Se considera que la temática que abarca ha tomado gran importancia en la última

década. Por un lado, debido a la preocupación de los Estados para encontrar soluciones que sean cada vez más eficientes e inclusivas, y que permitan el fortalecimiento de las capacidades institucionales del país receptor; por otro lado, se ha registrado un incremento y una diversificación de actores. Además, ya que en los últimos años se han intensificado los desastres naturales y sus efectos sobre las poblaciones, resulta oportuno identificar las falencias o éxitos para aplicar en un futuro las lecciones aprendidas, evitando cometer los mismos errores en otras circunstancias. Si bien los actores internacionales no podrían evitar una catástrofe natural, sí podrían evitar una catástrofe política como consecuencia de aquélla.

De acuerdo a lo expuesto, surgen una serie de interrogantes: ¿Cuáles fueron las características de los principales donantes?, ¿cómo fue otorgada la ayuda?, ¿de qué manera se coordinó y canalizó la ayuda?, ¿cuál fue el destino de todo el dinero prometido?, ¿quién resultó beneficiado en este proceso y de qué manera? El problema de investigación entonces, busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido las dinámicas de cooperación y sus efectos entre los donantes y el Estado Haitiano para la recuperación territorial de Haití desde el terremoto de 2010 hasta el 2015? La investigación intentará comprobar si éstas dinámicas han influenciado de manera ineficaz en la obtención de resultados concretos.

Para poder explorar y describir la respuesta a esta problemática se establecieron los objetivos de investigación. A nivel general, se trata de analizar las dinámicas de cooperación y sus efectos entre los principales donantes y el Estado haitiano para la recuperación territorial de Haití desde el terremoto de 2010 hasta el 2015. En cuanto a los objetivos específicos, se distinguen los siguientes: analizar el contexto interno del Estado haitiano y la respuesta internacional de cooperación obtenida ante los desastres naturales sucedidos entre el año 2004 y 2009; describir la situación territorial en Haití luego del terremoto, en términos de: zonas devastadas, red de transporte nacional, gestión y prevención de riesgo, energía, polos regionales y renovación urbana, entre otros; analizar las estrategias y proyectos de cada donante (Estados Unidos, Venezuela, BID y Unión Europea), en el ámbito de la recuperación territorial; analizar el funcionamiento de las estructuras institucionales creadas para la coordinación entre los donantes y el Estado

haitiano; y finalmente analizar el accionar de los donantes en base a los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo de 2005.

La estructura del trabajo consta de cuatro capítulos principales, en los cuales se desarrollará la problemática de investigación en base a los objetivos previstos. En primer lugar se presenta el contexto ambiental, social, político e institucional en los cuales se encontraba el país previamente a la catástrofe de 2010. Además, se describe en términos generales la cooperación internacional recibida en Haití desde el año 2004 hasta el 2009. En mayor medida se intenta explicitar aquella relacionada a la respuesta frente a las catástrofes naturales sucedidas durante ese período de tiempo.

En segundo lugar, para poder tener un punto de partida sobre las necesidades de cooperación del país perjudicado, se plantea cuáles han sido los impactos concretos del terremoto a nivel territorial y cuales han sido las estrategias nacionales de acción propuestas. A partir de esto, se detalla de qué manera el Estado comienza el proceso de organización y coordinación de la ayuda. En particular se analiza la Conferencia de Donantes realizada el 31 de marzo de 2010 y la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití.

En tercer lugar, se analiza cuáles han sido las estrategias y los proyectos realizados por los principales donantes. Además se describen las principales características de los mismos en base a su origen, tipo y razones para cooperar. Estos son: Estados Unidos, Venezuela, Unión Europea y el BID.

En cuarto lugar y por último, se evalúa la efectividad de la ayuda, tomando como guía y base del análisis a los Principios de la Declaración de París de 2005. Este capítulo resulta fundamental para comprobar si la premisa presentada en el inicio del trabajo es acertada o no, en definitiva para determinar si los impactos permitieron fortalecer y beneficiar al Estado haitiano en su camino de reconstrucción para el desarrollo.

Marco teórico

El marco teórico se encuadra en la teoría neoliberal. “Los enfoques neoliberales analizan la cooperación internacional a partir de los intereses de los actores y de su búsqueda por maximizar beneficios reduciendo incertidumbres a través de acciones

colectivas” (Kern, y López Canellas, 2011, p.26). Sin embargo, para comprender la problemática planteada en el trabajo, resulta más adecuado enfocarse en un marco conceptual. A partir de las definiciones de diversos autores que se adecúan al caso de estudio, se pretende alcanzar el objetivo de analizar cuáles fueron las dinámicas de cooperación y sus efectos entre los principales donantes y el Estado haitiano para la recuperación territorial luego del terremoto de 2010 hasta el 2015.

En ocasiones trágicas como el terremoto que azotó Haití, se presenta una situación en la cual el Estado necesita con urgencia asistencia internacional para poder hacer frente a una problemática que individualmente esta fuera de sus manos. Según Alonso y Glennie (2015, p.26) la cooperación internacional para el desarrollo se define como:

Actividad que se propone expresamente apoyar las prioridades de desarrollo nacionales o internacionales, no persigue el lucro, discrimina en favor de los países en desarrollo y se fundamenta en relaciones de colaboración que intentan mejorar la implicación de los países en desarrollo.

Se entiende además, que “la cooperación internacional es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas” (Correa, 2012, p.26).

La cooperación vista como una relación lineal, resulta un tanto insuficiente para comprender las características propias del caso de estudio. Por lo que, en este trabajo se pretende entender el fenómeno como un proceso y teniendo una mirada más profunda, que permita examinar los mecanismos que subyacen en el interior del mismo y trascienden una perspectiva estática del fenómeno. Se trata entonces, de analizar cuáles fueron las dinámicas de cooperación para la reconstrucción territorial post terremoto en Haití.

Si bien existe una pluralidad de definiciones sobre éstos términos, lo que se pretende con este enfoque es responder a las siguientes preguntas sobre el proceso de cooperación: ¿Qué se quería hacer?, ¿qué se hizo?, ¿por qué se hizo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, y ¿cómo? Para poder comprender el mismo se estructurará en tres aspectos específicos que deben tenerse en cuenta y que se desarrollarán a continuación.

En primer lugar, se debe identificar quiénes fueron los actores que intervinieron y cuáles fueron las formas de canalizar la ayuda. El caso de estudio se enfoca en Estados

Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y Venezuela. Este punto implica, por un lado, identificar si se trata de cooperación bilateral o multilateral y por lo tanto si es un tipo de cooperación descentralizada, norte-sur, sur-sur o triangular. Por otro lado, este aspecto contempla cómo se ha encauzado la ayuda: a través del Estado receptor, incluyendo y apoyando a la sociedad civil haitiana, a través de las principales agencias de los donantes, de forma privada, a través de empresas o contratistas privados, de organismos internacionales o de filantropía, etc.

Este punto incluye también analizar las razones que llevaron al Estado caribeño a solicitar ayuda y a los donantes a ofrecerla, así como los planes de acción estipulados para llevar a cabo la recuperación. En la temática de interés entonces, se reflejan dos condiciones fundamentales: por un lado, los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. Por otro, las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado (Keohane, 1993).

En segundo lugar, el término dinámicas implica esclarecer los proyectos que efectivamente se llevaron a cabo: el tipo y volumen de compromisos, el destino y la duración. Por un lado, se trata de identificar los tipos de cooperación, que según Correa (2012) se diferencian entre: la cooperación financiera, técnica y científica, o la condonación de deuda. Por otro, comprender el destino de la ayuda: si es centralizada en ciertas áreas, o si es descentralizada. A su vez, los planes de reconstrucción suelen presentar una estructura con diversas etapas necesarias para encaminar los esfuerzos. El Gobierno de Haití (2010a), identificó dos fases: una inmediata (18 meses), que implicaba la ayuda humanitaria y de emergencia requerida con mayor urgencia e inmediatez luego del acontecimiento de la catástrofe, así como la preparación de los proyectos a llevar a cabo; y otra, a mediano y largo plazo, que implicaba la rehabilitación y la reconstrucción de los servicios básicos de la comunidad y de los daños físicos, económicos o sociales (entre 3-5 años y 10 años).

En tercer lugar, la dinámica hace referencia a la coordinación de la ayuda. En este sentido, resulta fundamental analizar como fue el desarrollo de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití, quiénes fueron sus líderes, cuantos proyectos fueron

canalizados mediante la institución, con qué frecuencia se reunieron los integrantes, cuánto tiempo duró su presencia y quién relevó su rol.

Conocer el modo de sincronización entre los donantes y el Estado haitiano, las instituciones establecidas y creadas para tal motivo, y la actuación de cada actor para la planificación y toma de decisiones, resulta fundamental para poder analizar los resultados obtenidos durante este proceso. Analizar las dinámicas de cooperación permite identificar los éxitos o fracasos obtenidos, para mejorar el impacto de la cooperación y responder a las necesidades de los Estados afectados, es por eso relevante, analizar la efectividad de la ayuda.

La ayuda internacional post guerra fría presentó nuevas perspectivas ante la necesidad de buscar soluciones de mayor calidad y a más largo plazo, en pos de mejorar los efectos de la cooperación y alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio. En este sentido, las iniciativas del ECOSOC, del Banco Mundial y de la OCDE han sido fundamentales. El concepto de eficacia de la ayuda tiene su origen en el Consenso de Monterrey de 2002 y en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, cuando los Estados comienzan a manifestar sus preocupaciones para poder lograr una mejor calidad de ayuda. Encontramos entre las principales manifestaciones, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda del año 2005. Kern y López Canellas (2011, p.18) identifican que:

La eficacia ha sido definida en torno a una serie de principios: apropiación por parte del país receptor, alineamiento de la cooperación con sus políticas y armonización. Los tres principios están a su vez atravesados por el criterio de gestión orientada a los resultados.

Si bien el trabajo no pretende realizar una comprobación exhaustiva de cada uno de estos principios en base al accionar de los donantes, si se busca vislumbrar a través de aquellos ciertos aspectos generales para comprobar si la ayuda fue eficaz o no. Algunas dimensiones tomadas en cuenta para tal fin serán: la realización de estrategias nacionales concretas por parte del Gobierno haitiano, la ejecución de los proyectos de los donantes a través de instituciones locales o nacionales, la compatibilidad entre la estrategia haitiana y la de los donantes, la coordinación entre los donantes, el cumplimiento de los compromisos adoptados, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros. En otras

palabras, según La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (en Trasberg, 2013, p.20), los principios para determinar la eficacia de la ayuda se definen como:

- Apropriación: Los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre las políticas y estrategias de desarrollo.
- Alineación: Los donantes basan su ayuda en las estrategias nacionales del desarrollo de los países socios y canalizan su ayuda a través instituciones nacionales.
- Armonización: Las actividades de los donantes son coordinadas, transparentes y eficaces.
- Gestión orientada a los resultados: los donantes y los países socios deben administrar y supervisar la ayuda en una manera adecuada para aumentar su impacto sobre el proceso del desarrollo.
- Mutua responsabilidad: ambos los donantes y los países socios son responsables por los resultados del desarrollo.

El cumplimiento de estos principios, tanto por parte de los donantes como de los Estados socios (receptores), es importante ya que permitiría desligar gradualmente la ayuda obtenida y eliminar la dependencia del accionar externo. Es por eso que resulta un aspecto esencial para comprender porque a pesar de tantas promesas y compromisos adoptados para la reconstrucción, cinco años después Haití continuaba en una crítica y crónica situación de recuperación y dependencia. Analizando las dinámicas de cooperación se podrá comprender el fenómeno de manera integral y se intentará comprobar la hipótesis de este trabajo que consiste en que la cooperación realizada para la recuperación territorial desde el terremoto de 2010 hasta el 2015 ha sido ineficaz.

Los desastres naturales son fenómenos que pueden provocar graves trastornos en una nación. Dependiendo de la magnitud de los mismos y de las condiciones internas del Estado afectado, muchas veces se generan grandes pérdidas o daños humanos, materiales, económicos e institucionales. La obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades post catástrofe se condicionan por el modo en que se reacciona frente a la recuperación. Resulta interesante mencionar, que si bien los desastres tienen consecuencias negativas, también, como el caso haitiano, presentan la oportunidad de reconstruir mejor, esto se desprende del concepto de “*building back better*” (Turnbull, Sterrett y Hilleboe, 2013).

Para poder planificar de manera ordenada la recuperación, se establecieron cuatro áreas principales de acción: territorial, económica, social e institucional. El caso de estudio se enfoca en el área de reconstrucción territorial debido a que fue una de las urgencias más inmediatas después de la catástrofe. Resulta necesario identificar los componentes de esta definición, para comprender a qué se hará referencia cuando se utilice el término. Las temáticas que éste incluye se refieren a: reconstrucción de zonas devastadas (tratamiento de escombros, plan de urbanismo, reconstrucción de edificios públicos y privados), red de transporte nacional (terrestre, aéreo y marítimo), gestión y prevención de riesgo, energía, polos regionales y renovación urbana, entre otros (Gobierno de Haití, 2010a). El desafío fue de suma importancia ya que se trató de aspectos fundamentales, no solo para avanzar en la logística para la recepción de ayuda en la recuperación de todos los sectores, sino también para comenzar la prevención y preparación del terreno ante la temporada de ciclones que se aproximaba.

Como se mencionó anteriormente, la magnitud del impacto ante el desastre puede estar condicionada por el contexto interno del Estado afectado. En términos de Hernández Lorente (2013), Haití es un estado frágil debido a la continua disminución de las capacidades del Estado para mantener sus funciones básicas, entre otras: el monopolio del uso legítimo de la fuerza, el control físico de su territorio, la respuesta ante las necesidades de los ciudadanos, la prestación de servicios básicos y por último, la posibilidad de actuar como un Estado soberano ante la Comunidad Internacional. De esto se desprende que, no solo Haití es un estado en situación de fragilidad, sino que es imprescindible que esta condición sea tomada en cuenta por los donantes a la hora de ofrecer ayuda para el desarrollo.

Marco metodológico

Para poder desarrollar la problemática del Trabajo de Fin de Grado, se planteó una investigación de tipo exploratoria. Se considera que este tipo es más adecuado debido a que el trabajo pretende abarcar la problemática de manera general sin demasiada profundidad. Sin bien hay disponibilidad de mucha información sobre la cooperación hacia el estado caribeño, esta investigación se centra particularmente en la actuación de

cuatro donantes principales y se enfoca en el área de reconstrucción territorial (Sabino, 1996). En esta investigación se intenta examinar una temática que en los últimos años ha tomado relevancia a nivel internacional y a partir de la cual se pueden determinar ejes de análisis y actuación para otros casos similares. En palabras de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio “los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (1991, p.58). Si bien se trata de una investigación exploratoria, fue necesario acudir a elementos descriptivos para poder expresar los acontecimientos que sucedieron y tener una idea más clara de cómo fueron los hechos.

El trabajo se enmarca dentro de la metodología cualitativa, ya que la forma en que se abordará el problema de investigación será desde una perspectiva humanística y no científicista (Vieytes, 2004). Lo que se pretende es comprender e interpretar cuáles fueron las dinámicas de cooperación y sus efectos entre los donantes y el Estado haitiano para la recuperación post terremoto 2010. Se trata de un enfoque que trasciende las visiones cuantitativas de la cooperación, y que explora el fenómeno en cuanto a la eficacia y calidad de la ayuda ofrecida. El aporte a la disciplina sobre la temática no pretende especificar conclusiones determinantes y cerradas, ya que se trata de un concepto en constante evolución. Cabe mencionar, que para facilitar la descripción y explicación de ciertos fenómenos se utilizaron datos cuantitativos, ya sea en la presentación de gráficos, estadísticas, etc. (Hernández Sampieri et al., 1991).

El diseño del trabajo se caracteriza por ser flexible y emergente, ya que a lo largo de la investigación se han realizado revisiones y modificaciones necesarias en base a los objetivos. “El análisis de los datos comienza con la primera recolección y progresa continuamente en el transcurso de toda la investigación, en una interacción permanente entre observación e interpretación, datos recogidos y análisis” (Vieytes, 2004, p.671).

Para poder articular el problema de investigación con las estrategias de investigación, debemos preguntarnos cómo obtener la información para llegar a nuestro objetivo. Se trata de que los datos recogidos permitan responder a los interrogantes planteados a partir de la delimitación de los objetivos específicos del trabajo. Teniendo en cuenta las limitaciones temporales y económicas, la técnica de recolección más apropiada

para el trabajo ha sido la observación de datos y documentos relevantes asociados a la temática elegida (Sabino, 1996).

Se llevará a cabo un análisis de tipo documental, ya que los datos obtenidos se basan en las lecturas de documentos específicos. Además, la triangulación permitirá que se elabore una perspectiva más amplia en cuanto a la interpretación del fenómeno en cuestión, porque señala su complejidad enriqueciendo el estudio y brindando la oportunidad de que se realicen nuevos planteamientos (Aguilar y Barroso, 2005).

Dentro de las fuentes que respaldan el trabajo se encuentran dos tipos, las primarias y las secundarias. Las primarias nos permiten sentar las bases para el análisis del proceso de cooperación, como son informes oficiales sobre planes de acción o estrategias a desarrollar tanto por el Estado haitiano como por los principales donantes. Así también actas de conferencia como la Declaración de París sobre los principios de la Eficacia de la Ayuda de 2005, servirán de marco para comprobar la hipótesis del presente trabajo de investigación. Por otra parte se utilizarán fuentes secundarias, como ciertos periódicos haitianos y de otros países, libros que abordan la temática, artículos y documentos relacionados, y publicaciones periodísticas que permitieron obtener una visión más clara de los hechos.

Las investigaciones realizadas hasta el momento sobre la problemática del trabajo, se han analizado desde diversos enfoques, y en su gran mayoría datan de hasta tres años posteriores al desastre. El trabajo de Hernández Lorente (2013) propone una perspectiva sobre los aspectos que deben tomarse en cuenta en la cooperación para el desarrollo en Estados frágiles, y cómo Estados como Haití deben recibir ayuda de manera diferenciada. Autores como Underdal , Kallbekken y Hovi (2008), Goulart y Prado da Costa (2013), Perales (2011), Coscia, Hausmann e Hidalgo (2013) y UNCTAD (2013) presentan interesantes aproximaciones sobre la definición de las dinámicas de cooperación. Sin embargo, sus investigaciones hacen hincapié en distintos aspectos, resultando difícil vislumbrar un consenso único sobre el concepto y demostrando la amplitud y complejidad que puede abarcar el término.

Con respecto a los principales trabajos relacionados con la temática de la eficacia de la ayuda, no existen documentos oficiales de los Estados que comprueben de forma rigurosa este aspecto, sino que se trata de publicaciones o investigaciones de periodistas,

en su mayoría, de autores que han sido testigos presenciales de la catástrofe. Entre los trabajos más destacados, se encuentran el de Katz (2013), Trasberg (2013), Seitenfus (2016) y Pauyo (2011). Desde una postura crítica, estos autores analizan cómo muchas veces las buenas intenciones terminan por un mal camino, y cómo se puede hacer para que la ayuda sea más inteligente.



CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DESDE EL AÑO 2004 AL 2009

Teniendo en cuenta que las dinámicas de cooperación para la recuperación territorial después del terremoto de 2010 en Haití, resultaron de un evento sumamente particular y específico, en este capítulo se hará un repaso de las características generales del Estado haitiano, de los principales desastres naturales ocurridos, y de las dinámicas de cooperación de los principales donantes que se sucedieron desde el año 2004 hasta el 2009.

1.1 Vulnerabilidades del Estado Haitiano

Los desastres naturales desencadenan situaciones de urgencia y crisis humanitarias, no solo en el ámbito de la reconstrucción territorial, sino también a nivel social, político, económico, migratorio, y de seguridad. Los impactos de las catástrofes que azotaron al Estado haitiano se potenciaron debido a las características internas propias. La situación de fragilidad se debió a distintos factores que, en general, se mantuvieron constantes con el transcurso de los años (Charvériat, 2000).

En primer lugar, por su ubicación geográfica y por sus características ambientales, Haití se encuentra en una zona de constante exposición a desastres naturales, ya sean ciclones, huracanes, inundaciones, o terremotos. Algunas de las ciudades más importantes como Puerto Príncipe y Cabo Haitiano se encuentran sobre fallas tectónicas, esto implica que son zonas sísmicas activas y que su población está en situación de inseguridad. Según el Gobierno de Haití (2010a), 96% de la población se encuentra en constante peligro de sufrir dos o más riesgos, sobretodo cada año entre los meses de mayo y septiembre cuando se encuentra expuesto a las temporadas de ciclones.

Considerado el Estado occidental más destruido ambientalmente, durante los últimos años ha presentado características como: deforestación (solo resta de un 3 a un 4% del territorio forestado), degradación de zonas costeras y marítimas por sedimentación, contaminación de las fuentes de agua y mala gestión de las mismas, erosión del suelo, entre otras (UNEP, 2011).

Estas características ambientales han influido directamente en la economía del país, en particular en cuanto la posibilidad de lograr autonomía alimentaria, en dejar de depender del carbón como principal fuente de energía y comenzar a buscar nuevas salidas sostenibles, o pasar de una economía de subsistencia a lograr consolidar una industria

agropecuaria. El continuo desgaste tanto de los suelos como de los bosques se ha debido en muchas ocasiones a malas políticas económicas, y como resultante el Estado haitiano ha salido perjudicado en muchas ocasiones ante la preocupación por controlar los recursos escasos. Un ejemplo de esto fue el controversial acuerdo entre Bill Clinton y el Gobierno haitiano con respecto al comercio del arroz. Haití terminó disminuyendo las tasas aduaneras que protegían su producción de arroz de un 50% a un 3% y como consecuencia, ante la creciente importación de arroz subsidiado de Estados Unidos, el Estado caribeño perdió toda la capacidad de producción y de autoabastecimiento de este producto (Gallego Díaz, 2010).

Dadas las políticas de liberación económica de los años 80 y ante la erosión gradual de los suelos y los problemas ambientales, la población comenzó a migrar del campo a la ciudad para tener mejores condiciones de vida. Esto llevó a la construcción de villas y asentamientos de bajo presupuesto y a una migración de campo-ciudad descontrolada. La necesidad de reconstruir, mantener y/o mejorar la infraestructura de las ciudades era inminente. Además el Estado haitiano carecía de un Código de Edificación, o de normas que regularan las construcciones en todo el territorio, tampoco contaba con un sistema de pronósticos y alertas de prevención de riesgos (Steinfus, 2016).

En noviembre de 2008, una escuela llamada Collège La Promesse Evangelique colapsó, provocando más de 150 heridos y al menos 84 muertes, aparentemente por no haber sido edificada apropiadamente. El día después de la catástrofe, la respuesta internacional llegó de parte de Estados Unidos y Francia para comenzar las tareas de rescate. La misma situación se repitió unas semanas después con el derrumbamiento de otra escuela, afortunadamente sin víctimas. En el medio del caos el gobernador de Puerto Príncipe expresó que aproximadamente el 60% de los edificios en la ciudad eran inseguros, por lo que sería aterrador pensar en las consecuencias si una catástrofe de mayor magnitud golpeará la ciudad (Katz, 2013).

A nivel territorial, entonces, la mala calidad de infraestructura y la aglomeración urbana, constituían una fuente de amenaza a la población y un riesgo constante ante cualquier desastre natural. Por otra parte existía una grave problemática en relación a la tenencia de tierras. Esto se debía a dos factores principales: la ausencia de una oficina de registro local efectiva, y a la adquisición de los terrenos de manera dudosa, ya sea por

compras ilegales, asentamientos improvisados, herencias ancestrales, o parcelas compartidas por varias familias (Gobierno de Haití, 2010b). En palabras de Steinfus:

Aunque fundada en 1984, la Agencia Nacional de Registro de Tierras ONACA —encargada de legalizar y centralizar el catastro agrario haitiano— consigue registrar solamente el 5% de los 28.000 km² con que cuenta el país. Así, la casi totalidad de las tierras haitianas se encuentran en un limbo donde impera el linaje, la informalidad y, a veces, igualmente, la mala fe. (2016, p.314)

Otra de las características representativas del período previo a 2010, fue la gran centralización de la mayor parte de las actividades en la ciudad de Puerto Príncipe. La capital concentraba un alto porcentaje de la población (aproximadamente un 40%) y además era el principal centro financiero, económico, y político del país. Según Steinfus “En la región metropolitana de Puerto Príncipe se concentra el 65% de las actividades económicas, siendo responsable también por el 85% de los ingresos fiscales” (2016, p.293).

Una de las razones de la ausencia de descentralización, fue la precaria red de transporte que no permitía conectar la capital con el resto de las ciudades, y por lo tanto fomentar una economía más integrada con polos dispersos por todo el territorio (Collier, 2009). Según el Gobierno de Haití (2010), solo 800 km de los 3400 km que componen las rutas en el país, estaban pavimentados, lo que significaba un sistema de transporte y conexiones sumamente limitado.

A nivel social, el Estado caribeño se caracterizó por presentar un ritmo de crecimiento poblacional muy elevado, sin embargo, la falta de acceso a servicios básicos como salud, educación, o electricidad continuaron reforzando los altos niveles de pobreza y desigualdad. Según el Gobierno de Haití (2010a) alrededor de 67% de la población vivía con menos de u\$s2 al día y entre estos valores un 47% representaba la extrema pobreza viviendo con menos de u\$s1 al día. Además, el nivel de desempleo representaba un 40% de la población, sin mencionar que sobre las fuentes laborales el 80% se trataba de trabajo informal. Estas cifras se reflejaron en el Índice de Desarrollo Humano del año 2009, que posicionaba Haití en el puesto 149 sobre 189 países (PNUD, 2009).

A nivel político, en el año 2004 se produce una de las crisis institucionales más importantes de la historia haitiana de los últimos años. La inestabilidad generalizada y el descontento social así como la marcada oposición a su Gobierno, provocaron el ocaso del

presidente Aristide, quien de manera un tanto confusa, dejó el poder y se exilió en la República Centrafricana (Steinfus, 2016). Luego del paso del Gobierno transitorio de Boniface Alexandre, la llegada al poder de René Préal en el año 2006 marcó una nueva etapa de cambios, con una participación de 62% del electorado, fue elegido gracias a un 51, 21% de los votos. El país comenzó a lograr una estabilidad que hacía mucho tiempo carecía, tanto a nivel institucional como económico. Los valores democráticos y una relativa calma a nivel general fueron elementos que marcaron grandes diferencias con los gobiernos anteriores. El crecimiento fue constante: en el año 2006 de 2,3%, en el 2007 un 3,4%, en el 2008 un 1,2% y finalmente en el año 2009 había logrado un crecimiento económico de 2,9% (BID, 2012).

1.2 Principales desastres naturales ocurridos

Durante el período comprendido entre el año 2004 y 2009 se sucedieron al menos 24 desastres naturales, en su mayoría huracanes e inundaciones. En este capítulo se hará referencia a los que tuvieron un mayor impacto y trascendencia (Tabla 1). Estas tormentas tropicales causaron en su mayoría grandes inundaciones, dejando detrás miles de damnificados, muertos, desaparecidos, destrucciones y pérdidas económicas por millones de dólares. Dadas las condiciones de vulnerabilidad del Estado haitiano, los impactos de estas catástrofes resultaron de mayor intensidad (BID). Sin embargo, ante cada ocasión la comunidad internacional acudió con ayuda humanitaria y propuestas de cooperación para poder hacer frente a la situación crítica de cada instancia.

TABLA 1. PRINCIPALES DESASTRES NATURALES EN HAITÍ DESDE EL AÑO 2004 A 2009

Año	Evento	Efecto en el PBI	Individuos afectados	Muertes
2004	Huracán Jeanne	7% del PIB	300.000	5000
2007	Huracanes Dean y Noel	2% del PIB	194.000	330
2008	Huracanes Fay, Gustav, Hanna, e Ike	15% del PIB	1.000.000	800
TOTAL			1.494.000	6.130

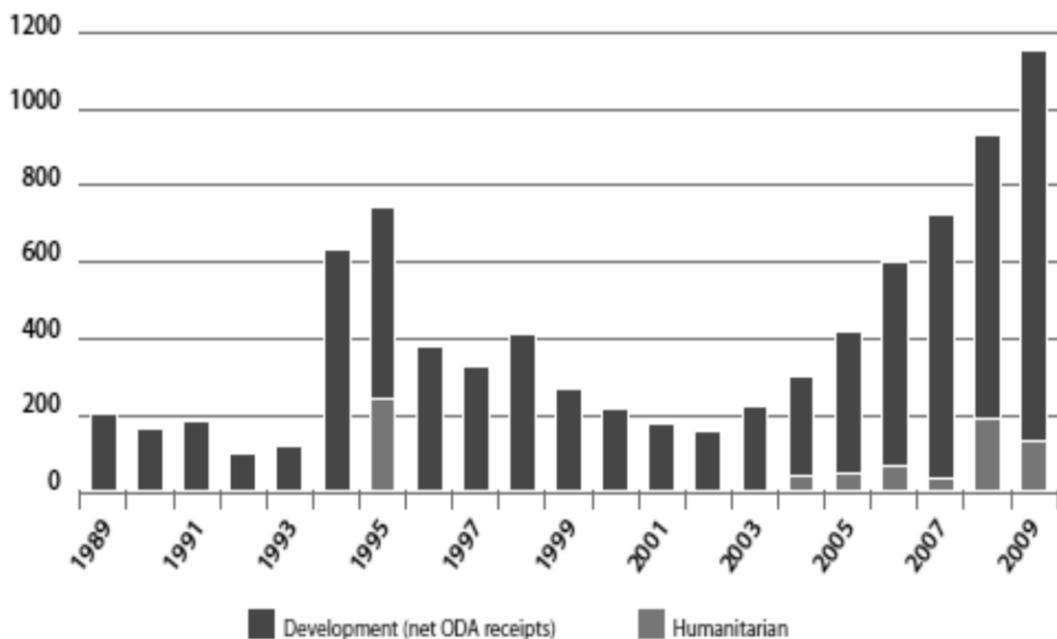
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Haití (2010b)

1.3 Cooperación Internacional y Estrategias Nacionales

Los efectos devastadores de los desastres naturales que se sucedieron implicaron grandes impactos negativos en la pequeña economía haitiana, no solo a corto sino también a largo plazo. La cooperación para el desarrollo ofrecida en Haití data de muchos años, sin embargo no solo ha sido otorgada para la recuperación de desastres naturales, sino también para tratar de solucionar o mejorar ciertas fragilidades del Estado previamente mencionadas. En general, las cifras han superado ampliamente el presupuesto nacional haitiano para hacer frente a sus necesidades.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, según datos de la OCDE, la ayuda oficial para el desarrollo ha evolucionado desde unos u\$s298.6 millones en 2004 hasta u\$s1.12 billones en 2009, incluyendo dentro de estas cifras la ayuda humanitaria que pasó de u\$s70 millones en 2004 a u\$s142.1 millones en 2009. Siendo los principales donantes: Estados Unidos, la Unión Europea, el BID, España, Canadá y Francia. Cabe destacar que las contribuciones de Venezuela han sido sumamente importantes pero no son contempladas en estas cifras debido a que el Estado no forma parte de los miembros de la OCDE (OSE, 2011).

GRÁFICO 1. AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO 1989-2009 EN USD MILLONES



Fuente: Disponible en OSE (2011)

Con respecto a los principales actores partícipes en las dinámicas de cooperación durante el período 2004-2009, se perfilaron tres grandes grupos de organismos internacionales, a saber: 1. Instituciones financieras internacionales (como el BID y el Banco Mundial), 2. Agencias de Naciones Unidas (incluida la MINUSTAH), 3. Donantes bilaterales y multilaterales (Unión Europea, Estados Unidos, etc.). Por el lado de los actores a nivel local, se destacó el rol del Gobierno haitiano, el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (encargado de coordinar y planificar el accionar de los donantes internacionales), el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo Público, Transporte y Comunicación (AECID, s/d).

Tanto los donantes bilaterales como multilaterales demostraron su solidaridad con el pueblo haitiano, sin embargo en su mayoría se trató de una cooperación norte-sur. Los proyectos ejecutados fueron mediante ayuda de tipo financiera (como préstamos, subvenciones o condonación de deuda) y técnica (asistencia en diversos sectores) (OSE, 2011).

A pesar de la crisis financiera mundial, la Conferencia de Donantes celebrada en Washington durante el año 2009, reafirmó el interés de la comunidad internacional para ayudar al país con un compromiso de u\$s479 millones. Se destacaron sobretodo algunos aspectos necesarios para trabajar en conjunto a nivel social, económico o institucional, dejando un poco de lado el factor de seguridad que había dominado la agenda de las últimas conferencias. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, lamentablemente solo un tercio de los compromisos fueron efectivamente desembolsados (Katz, 2013).

A nivel local, y a medida que las Conferencias de Donantes post catástrofes se fueron sucediendo, el Gobierno haitiano, bajo la asistencia de la comunidad internacional, fue elaborando diversas estrategias para guiar su accionar. Entre las principales se destacaron el Marco de Cooperación Interino, que funcionó desde el año 2004 al 2006, sobre todo con la intención de reestablecer la calma y reorganización luego de la partida de Aristide y el consecuente contexto de inestabilidad interna (Gobierno de Haití, 2004). A continuación, desde el año 2008 al 2010, se creó la Estrategia Nacional para el crecimiento y la Reducción de la Pobreza. Ésta surge en un momento de crisis alimentaria mundial, de escepticismo por la falta de cumplimiento de los donantes y ante la necesidad de fomentar el crecimiento y eliminar la lamentable situación de pobreza.

Por último, el Programa para la Recuperación y Reconstrucción Económica, que nació en el año 2009 con proyección hasta el 2011, inspirado en las bases del Plan Collier, del cual se hará mención más adelante en el capítulo. A pesar de ser interrumpido por el Terremoto de 2010, muchos de sus lineamientos siguieron en pie para la nueva Estrategia de recuperación que le sucedería (OSE, 2011). Vale aclarar, que todas estas iniciativas haitianas recientemente mencionadas, reforzaron los compromisos de liderazgo nacional que permitieron guiar la coordinación de la ayuda internacional, mediante el establecimiento de las prioridades estatales en base a sus necesidades. Además, este tipo de marcos eran necesarios para definir de manera clara los objetivos del Gobierno en el momento de acudir a la solidaridad internacional en cada oportunidad que una Conferencia de Donantes presentaba.

En el año 2004, la situación de inestabilidad política sumada a la deposición del entonces presidente Jean-Bertrand Aristide, provocó que el Consejo de Seguridad aprobara la Resolución 1529 y 1542, para intervenir en el país a través de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) (Trasberg, 2013). Según la Resolución de Naciones Unidas 1529, “la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, así como para la estabilidad del Caribe, ante la posibilidad de una afluencia de haitianos a otros Estados de la subregión” (2004, p.1). Ante esta amenaza que representaba la crisis haitiana, originalmente conformada por 6700 militares y 1300 policías, el objetivo de la Misión fue primordialmente reestablecer el orden y la seguridad. Sin embargo con el paso del tiempo y por su peso en el mantenimiento de la estabilidad fue ejerciendo otros roles de gran importancia (Malacalza, 2014). Esta misión jugó un papel fundamental para canalizar la cooperación al desarrollo, su sola presencia transmitió mayor seguridad para las inversiones y proyectos de los donantes. Según Montes, Feldmann y Piracés (2009, p. 455):

La MINUSTAH provee un espacio de seguridad, control, asesoría y logística relativamente estable como para que el gobierno, el parlamento, el sistema judicial y la policía haitianos puedan operar y, a su vez, para que los donantes internacionales continúen enviando la vital ayuda económica, en bienes y personal.

Para inicios del año 2009, la MINUSTAH anunció el retiro progresivo de su actividad en territorio haitiano, debido a que los principales objetivos que lo habían

llevado a asentarse habían sido cumplidos. Sin embargo, un año después, ante la catástrofe ocurrida por el Terremoto, los planes de estadía deberían prolongarse por mucho más tiempo de lo esperado.

Algunos autores como Steinfus (2016), afirman que el acuerdo concerniente al estatuto de la operación de las Naciones Unidas en Haití careció de validez legal y que por lo tanto la comunidad internacional actuó violando los principios constitucionales haitianos así como las normas jurídicas que reglan el derecho internacional. Esto se debió a que el acuerdo fue firmado por el Primer Ministro Gérard Latortue y no por el entonces presidente provisional de la Nación Boniface, además tampoco fue ratificado por la Asamblea Nacional haitiana. De todas formas, vale recalcar que su presencia en el Estado haitiano permitió un aumento considerable de ayuda y cooperación para el desarrollo en los años que le siguieron a su inicio de actividades.

1.3.1 *Donantes Principales: Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea y Venezuela*

El temor de Estados Unidos a que la crisis haitiana deviniera en un éxodo masivo de población a su territorio, hizo que su papel en la gestión de la MINUSTAH sea fundamental y permanente. Esto se alineó a sus intereses históricos y a su influencia en el estado haitiano en materia de política exterior, sumado a su característica principal de acompañar los programas de ayuda mediante presencia militar (Malacalza, 2014).

A partir del año 2009, ante el cambio de Gobierno en Estados Unidos, presidido por Barack Obama y con Hillary Clinton como Secretaria de Estado, se promovió un cambio de perspectiva en cuanto a sus relaciones con Haití basado en el *Smart Power*. En palabras de Joseph Nye (2009), se trata de una mirada innovadora que combina y contempla las características de políticas de *Hard Power* y *Soft Power*, en este caso promoviendo la atracción de inversiones extranjeras, el fortalecimiento del sector turístico y el libre comercio.

Si bien durante los últimos años Estados Unidos ha sido el principal donante, esto no significa que los resultados de su cooperación hayan sido siempre positivos. Según Katz (2013), solo un 1,7% de los compromisos adoptados por Estados Unidos en la Conferencia de Donantes de 2009 fueron dirigidos como apoyo presupuestario directo, el

resto, se realizó a través de contratos a empresas privadas, ONG's y organismos no estatales.

Durante ese año, el ex presidente Bill Clinton fue nombrado como Enviado Especial de Naciones Unidas para Haití. En pos de obtener una idea general de la situación haitiana y de las oportunidades que tenía la nación para cambiar su destino, Clinton pidió el asesoramiento de Paul Collier para elaborar un informe diagnóstico (Pauyo, 2011).

La importancia de este informe radicó en la marcada relevancia que le dio Clinton no sólo como Enviado Especial de Naciones Unidas para su accionar como tal, sino como futuro presidente de la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití. El reporte fue fundamental para comprender una visión del futuro de Haití de los próximos años, incluso el Plan Nacional que elaboró el Gobierno haitiano presentaba en términos generales los mismos lineamientos. El reporte fue abalado tanto por Naciones Unidas como por Estados Unidos, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El plan destacaba como positivo, la gran oportunidad que representaba invertir en infraestructura luego de las catástrofes naturales que azotaron el país. No solo por la enorme oportunidad de fuentes de trabajo que representaba, sino también porque permitiría fomentar una economía más integrada y apta para el comercio exterior. En este punto es importante destacar que la falta de conexión entre las principales zonas productivas, resultaba un aspecto negativo a la hora de hablar de seguridad económica y alimentaria (OSE, 2011).

Dentro de otros aspectos, el Plan resaltaba la importancia de la industria textil para el progreso haitiano, y en definitiva poseía mucha relación con los intereses particulares estadounidenses. En particular, luego de promover el HOPE II (un trato preferencial con Haití para permitir la entrada a de productos ensamblados en Haití *duty free* hasta el 2018) (Steinfus, 2016).

El informe destacaba además uno de las principales fallas de los donantes en el momento de cooperar en materia territorial. Se trataba de la falta de manutención en la construcción de infraestructura, lo que generaba que cada año los mismos proyectos sean reconstruidos una y otra vez, y que por lo tanto muchísimos recursos sean desperdiciados. La inclusión de una visión de durabilidad y largo plazo en las estrategias de cooperación

resultaba fundamental para un aprovechamiento máximo de los recursos aportados. Finalmente, recalca la necesidad de que el Gobierno tome un mayor papel y compromiso en la provisión de los servicios básicos para su población, al menos teniendo un mayor control sobre la actuación extranjera en su país.

En relación al Banco Interamericano de Desarrollo, entre los años 2004 y 2009 se produjeron ciertas modificaciones en cuanto a su modo de otorgar la ayuda. En primer lugar, la institución dejó de ofrecer préstamos para pasar otorgar subvenciones y además canceló la mayor parte de la deuda que mantenía el Estado haitiano. Por otra parte los compromisos se reforzaron y significaron una suma aproximada de u\$s60.5 millones por año desde 2004 a 2009 (OSE, 2011).

La actuación de la Unión Europea en el Estado haitiano se concretizó gracias a los siguientes organismos: la dirección general de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO), la dirección general de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO), y el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM). Haití es parte de éste último desde el año 2009 y mediante el mismo, diversos proyectos económicos, sociales y de infraestructura han sido realizados. Según ECHO (2016), Haití ha sido el mayor beneficiario de ayuda humanitaria otorgada por la Unión Europea desde el año 1995, acumulando una suma de aproximadamente €357.2 millones. Los principales esfuerzos se han dirigido para la respuesta ante necesidades post catástrofes naturales, y de la mano de esto, para la reducción de riesgo de desastres.

Finalmente, el último donante al que se hace referencia es Venezuela. Desde que el presidente Préval asumió su segunda presidencia, uno de los ejes que se propuso fue el de reforzar los lazos de cooperación con el Gobierno venezolano de Hugo Chávez. En el año 2007 el Estado haitiano se adhirió al Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE y ya para el año siguiente se comenzaron a efectivizar las transacciones. Los principales ejes de cooperación se enfocaron en el sector energético, de infraestructura, económico y social (en este aspecto se destaca la cooperación triangular en materia de salud junto con Cuba).

Según los ideales de Chávez, Venezuela ha tenido una deuda histórica con el país, por lo que su compromiso para con el Estado haitiano ha sido constante en todo momento

bajo un sentimiento de hermandad. Además, la cooperación venezolana se ha caracterizado por un marcado discurso antiimperialista, esto se demostró en el rechazo que manifestó ante la intervención militar de MINUSTAH luego de la salida de Aristide (Malacalza, 2014).

1.4 Conclusiones Preliminares

Para concluir con el presente capítulo, se resaltan los puntos más importantes que servirán para comprender la situación previa al Terremoto ocurrido en 2010 y como ésta influyó o determinó tanto las dinámicas de cooperación como los resultados obtenidos.

Se evidenció la fragilidad del Estado haitiano a nivel ambiental, territorial, social e institucional, lo cual fue necesario para comprender el contexto interno en donde las dinámicas de cooperación se sucedieron. Que el presupuesto nacional se conformara por un 10% de recaudación local y un 90% de ayuda extranjera y que la mayor parte de los servicios básicos fueran provistos por el extranjero, fueron algunas de las características más relevantes.

Las estadísticas presentadas han sido elocuentes, las consecuencias humanitarias, económicas y políticas desprendidas de los desastres naturales ocurridos, sobre todo los huracanes de 2004 y 2008, han dado pie para un constante llamado de ayuda a la comunidad internacional. El análisis de las dinámicas de cooperación establecidas para la recuperación en cada desastre, ha demostrado que los donantes se han comprometido con el Estado haitiano. Se puede decir que desde la presencia de MINUSTAH en Haití, el aumento de seguridad y estabilidad general que consolidaron, permitió un incremento en la confianza de los donantes para aumentar los montos de cooperación otorgada y priorizar el papel del Estado haitiano en el camino para la recuperación (Steinfus, 2016).

A pesar de esto, uno de los principales problemas resultó en los modos de canalización de la ayuda. El Gobierno local no siempre recibió los fondos directamente para que pueda utilizarlos según sus prioridades, sino que fueron en su mayoría utilizados a través de ONG's, empresas privadas, o agencias gubernamentales externas. Esto terminó creando una situación de corrupción, falta de transparencia y ausencia de seguimiento en los proyectos ejecutados. Además, al no incluir al estado haitiano, el

accionar terminaba siendo en base a las propias estrategias de los donantes, las cuales no siempre se alineaban con las prioridades del estado receptor (Katz, 2013).

Los principales donantes realizaron promesas de importantes sumas económicas que, no solo no fueron efectivamente desembolsadas, sino que fueron desviadas en gastos muchas veces innecesarios. La ausencia de una estrategia sostenible para la respuesta ante las catástrofes, provocó que cada año los mismos lugares sufrieran el mismo tipo de devastaciones, que podrían haber sido evitadas. Por falta de visión a largo plazo o por falta de mantenimiento de los proyectos realizados, año tras año los donantes invirtieron en el país millones de dólares de manera poco rentable e inteligente (Katz, 2013).

Con respecto al Plan Collier, si bien hizo hincapié en la importancia de promover la reconstrucción física de infraestructura como gran oportunidad laboral y económica para el país, el mayor ímpetu lo apostó en la industria textil. Industria que si bien le permite insertarse en un círculo de economía productiva, lo hace para mercados extranjeros y no con una mirada local. Tal vez fomentando la agricultura local se lograría una oportunidad para promover el empleo, conseguir ingresos sostenibles, solucionar el problema alimentario y ambiental, y dejar algo más para el pueblo haitiano antes que para los actores extranjeros.

Existió una ausencia de soluciones que enfrenten al problema desde su raíz y de un plan de acción internacional coordinado e integral que genere un verdadero impacto. En muchos casos, las comunidades terminaron en un estado de recuperación permanente.

La urbanización no planificada y la explotación descontrolada de recursos naturales, generan una situación de alto riesgo ante desastres naturales. Cuando no son tomados con la seriedad e importancia que deberían, la ayuda internacional se desvanece y se pierde en su intento de promover el desarrollo y recuperación para el país. La necesidad de contar con un plan de prevención y gestión de riesgo resultaba fundamental en un país donde año tras año era castigado por la naturaleza (Roc, 2008).

En definitiva, las dinámicas de cooperación implementadas, consistieron en ayuda humanitaria para solventar las situaciones urgentes de crisis. Por esto es cierto, que a pesar de la situación crítica en que se encontraba el Estado año tras año, sin dicho apoyo, Haití no hubiese podido encontrar una mayor estabilidad y respuesta ante las necesidades de su población. Sin embargo, teniendo conocimiento de la vulnerabilidad y los

constantes riesgos que caracterizan al país caribeño frente a los desastres naturales, los proyectos ejecutados no han sido útiles ni suficientes para promover un desarrollo a largo plazo. Cada año las mismas ciudades fueron afectadas por ciclones, los mismos donantes acudieron para ayudar, y los mismos efectos se reprodujeron.



CAPÍTULO II

NECESIDADES HAITIANAS, ESTRATEGIAS NACIONALES E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN DE LA AYUDA

2.1 El desastre y sus impactos. Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas

El día 12 de enero del año 2010 alrededor de las 17:00hs un terremoto de magnitud 7,3 en la escala de Richter sacudió Haití por más de 35 segundos. Algunos autores afirman que la liberación de energía que produjo la sacudida fue comparada a la detonación conjunta de entre 25 y 30 bombas atómicas como las que acabaron con Hiroshima en 1945 (Katz, 2013). A partir de entonces, el futuro que se avecinaba en el país cambiaría drásticamente. Si bien el epicentro fue a 17 km al sureste de la ciudad de Puerto Príncipe, los efectos tuvieron repercusiones en todo el país, principalmente en los departamentos Oeste, Sud Este y Nippes (Gobierno de Haití, 2010a).

Entre el mes de febrero y marzo del 2010, el Gobierno haitiano en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el BID y la Comisión Europea (instituciones que brindaron asesoramiento técnico), crearon el Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas (PDNA) (Gobierno de Haití, 2010b). La importancia de este documento recayó en que luego de la catástrofe, fue imperioso realizar un diagnóstico sobre los daños y pérdidas ocurridas para poder sentar las bases para identificar las necesidades de cooperación, tanto a corto como a largo plazo. En definitiva, se trató de una contribución fundamental para realizar una estrategia nacional de recuperación del país. De hecho, sirvió como base para la presentación del Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo de Haití en la Conferencia de Donantes de Nueva York de 2010.

El valor total estimado de daños físicos fue de u\$s4.3 mil millones, y correspondió al 55% del total de costos del desastre, que fue de u\$s7.9 mil millones. En otras palabras, los costos totales del desastre representaron aproximadamente un 120% del PBI del Estado haitiano del año 2009, con lo que su porcentaje de crecimiento anual terminó cayendo un 5.5%. Es decir, los costos del desastre fueron sumamente altos en relación al tamaño de la pequeña economía haitiana (Gobierno de Haití, 2010b).

El terremoto dejó un saldo de 220.000 muertos, más de 300.000 heridos, y al menos 1.5 millones de personas quedaron sin hogar. La fragilidad en las infraestructuras terminó siendo una de las principales causas de la cantidad de vidas perdidas, de hecho fue desproporcional en relación a la magnitud de escala Richter. Si comparamos con el

terremoto que sufrió Chile en el mes siguiente, el sismo fue de una escala de 8,8 y dejó un saldo de solo 526 fallecidos (Patrick, 2011). Si bien ante huracanes o tormentas tropicales las casas construidas de concreto resultaban resistentes, cuando se produjo el temblor, las estructuras, que no poseían ningún tipo de condición antisísmica se desplomaron formando una especie de capas de entresijos. Así fue como pasados 35 segundos, la región metropolitana de Puerto Príncipe quedó recubierta de 10 millones de metros cúbicos de escombros (Steinfus, 2016).

Los impactos del sismo no discriminaron en cuanto a los destinatarios de los mimos, tanto ricos como pobres, nacionales o extranjeros, blancos o negros, intelectuales o analfabetos, Gobierno o comunidad fueron afectados en distintas medidas. La mayoría de los daños sucedieron en Puerto Príncipe y las zonas aledañas, además la ciudad de Léogâne, donde fue el epicentro del terremoto, quedó un 80% destruida (Steinfus, 2016).

En las horas y días que siguieron al terremoto, la imposibilidad de conseguir alimentos para subsistir así como un lugar donde refugiarse, proporcionó un éxodo masivo de la población. Aproximadamente 600.000 personas se desplazaron tanto hacia el interior del país como hacia la vecina República Dominicana. Sin embargo, alrededor del mes de julio, cuando la situación en la ciudad comenzaba a estabilizarse y la ayuda internacional consolidaba la garantía de ciertas necesidades básicas, el 94% de la población que había abandonado la ciudad, volvió a ella (Patrick, 2011).

El seísmo dejó ciertas consecuencias a nivel territorial, según datos del Gobierno de Haití “Unas 105 mil residencias quedaron totalmente destruidas y más de 208 mil dañadas. Más de 1.300 establecimientos educativos, más de 50 hospitales y centros sanitarios se desmoronaron o quedaron inutilizables” (2010a, p.7).

En cuanto al transporte, parte del puerto principal quedó fuera de funcionamiento. Tanto el muelle del norte como el del sur terminaron bastante dañados e incapacitados para un funcionamiento normal. Con respecto al aeropuerto, la torre de control quedó devastada así como parte una de las pistas de aterrizaje y parte de la terminal de pasajeros. En relación al transporte terrestre, aproximadamente 70 km de las rutas principales fueron destruidas, las rutas nacionales más afectadas fueron la RN8, RN4 y RN2 (Gobierno de Haití, 2010b). El sector de electricidad y telecomunicaciones fue uno

de los menos afectados, la mayor parte de los daños fue en la Central Eléctrica Carrefour, una de las principales del país.

A nivel gubernamental, un tercio de los funcionarios perdieron la vida. El 60% de los edificios públicos fueron destruidos. Este porcentaje incluye el palacio presidencial, el parlamento, la corte de justicia y diversos ministerios y oficinas públicas. Además de las estructuras físicas, las pérdidas incluyeron archivos públicos imprescindibles para el funcionamiento estatal (Trasberg, 2013).

Analizar los impactos territoriales del terremoto, implica no sólo pensar en las pérdidas físicas per se, es necesario mirar un poco más en profundidad para entender su significado. Que el terremoto haya destruido la oficina de registro de propiedades, implicó que poder organizar los campamentos con desplazados y la reubicación en los barrios de origen iba a ser caótico. Que las viviendas fueran destruidas, implicó pérdidas de objetos materiales, entre estos, las tarjetas de identidad, necesarias para las próximas elecciones, que se realizarían en los meses posteriores. Que una institución financiera o un simple negocio fuera devastado implicó pérdidas económicas invaluable por mucho tiempo hasta su nueva puesta en pie, además del 8.5% de pérdidas de trabajos que significó.

Por otra parte, que una escuela se derrumbara significaba que niños dejarían de recibir educación y perderían su año escolar. Sin mencionar, la generación de jóvenes y niños que quedaron físicamente discapacitados o que sufrieron ataques de pánico y daños psicosociales que llevarían consigo y que los afectaría por mucho tiempo. El saldo de muertes dejó huérfana a una inmensa proporción de niños con un futuro por delante (103.000 niños quedaron en condición de huérfanos). Ante las condiciones paupérrimas en las que se encontró la sociedad, muchos de los niños que sobrevivieron fueron llevados a orfanatos para garantizarles mejores condiciones de vida. Así, según Steinfus “el 80% de los 300.000 menores recibidos en los orfanatos haitianos, no son huérfanos” (2016, p.276). Esto sin mencionar la cantidad de niños contrabandeados internacionalmente para su adopción ilegal.

Con este tipo de ejemplos se quiere demostrar aquellas implicancias secundarias consecuentes del terremoto que gran parte de los medios de comunicación no dieron a

conocer, pero que resultaron aberrantes y demostraron una vez más, la necesidad de tomar en serio la cooperación con el Estado haitiano.

Levantar nuevamente una casa, reparar una ruta o demoler una estructura, implicó entonces reconstruir mucho más que una estructura materialmente visible, significó reconstruir la identidad, los elementos que permitían la proyección de la cultura y las costumbres de la población, el crecimiento económico y la estabilidad política. Del análisis de los impactos se desprende el rol fundamental que tiene la comunidad internacional y los donantes en buscar soluciones que acaten a los problemas desde su raíz y no solo superficialmente. Cuando se subestiman los efectos que pueden causar los impactos se perpetúa el círculo vicioso característico de la realidad haitiana.

2.2 Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo de Haití

El PDNA anteriormente descrito, sentó las bases para desarrollar el Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo de Haití. Se trató de un Plan que reflejaba las necesidades a ser satisfechas tanto a corto como mediano y largo plazo. Fue creado no solo para establecer una estrategia nacional sino para presentarlo ante la comunidad internacional en la Conferencia de Donantes que se realizaría en marzo de 2010 en Nueva York.

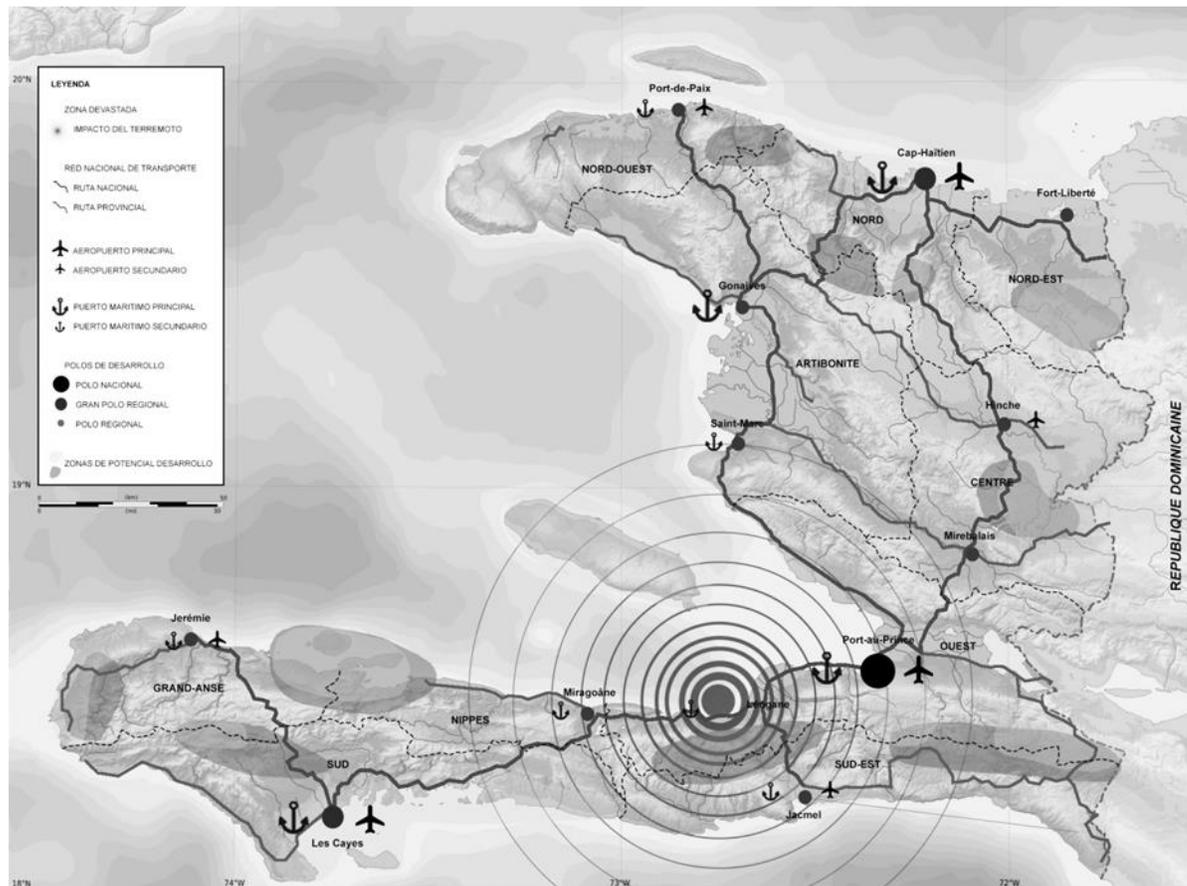
El objetivo principal que se pretendió conseguir con este Plan fue establecer los lineamientos para guiar una recuperación liderada por el Estado haitiano con el apoyo de los donantes. No se trataba de volver al escenario previo al terremoto, sino que se aspiraba a crear mejores condiciones que no desembocaran en una nueva catástrofe como ésta. Se esperaba entonces reconstruir mejor, con el propósito de convertirse en un país emergente para el año 2030. En este sentido, más adelante se hará referencia al Plan Estratégico de Desarrollo de Haití, documento que se publicó en el año 2012 y que profundiza y completa las líneas de acción mencionadas en el PARDH.

La situación requería que los donantes se comprometieran más que en el pasado, pero sobretodo de una manera distinta para no repetir los mismos errores. Era una oportunidad de hacer las cosas diferentes y el reto al que se enfrentaron era enorme, por lo que los esfuerzos de coordinación serían imprescindibles para poder salir de esta situación de manera positiva. En palabras del Gobierno de Haití (2010a, p.3):

(...) tenemos que encontrar una nueva manera de cooperar tomando como base los principios de la Declaración de París y los principios correspondientes a las intervenciones en los Estados frágiles, especialmente el de situar el refuerzo del Estado en el centro de las intervenciones.

Para organizar las iniciativas y acciones a llevar a cabo, el Plan se articuló en cuatro grandes áreas: territorial, social, económica e institucional. La presente investigación se enfoca principalmente en el sector de recuperación territorial. Este sector abarcó las siguientes temáticas: reconstrucción de zonas devastadas (tratamiento de escombros, plan de urbanismo, reconstrucción de edificios públicos y privados); red de transporte nacional (terrestre, aérea y marítima); preparación ante la estación ciclónica y gestión de riesgos y siniestros; polos regionales y renovación urbana; ordenación territorial y desarrollo local; y ordenación de cuencas hidrográficas. El Mapa 1 nos permite localizar cada uno de estos elementos mencionados.

MAPA 1. IMPACTO DEL TERREMOTO Y TEMÁTICAS DEL SECTOR TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Haití (2010a)

Éste sector fue uno de los más afectados, y su importancia se debe a diversas razones. En primer lugar, la recuperación territorial resultó un eje primordial y estratégico para facilitar la logística de la ayuda humanitaria necesaria para la estabilización del país. Algunos autores, como Steinfus (2016), afirman que en las horas posteriores al terremoto era más fácil y rápida la llegada de personal de una organización desde otro país hasta Puerto Príncipe, que desde el aeropuerto de esta capital hasta las zonas afectadas. En segundo lugar, los aspectos que comprenden este sector fueron fundamentales para avanzar con la recuperación en todos los otros sectores, tanto a corto como largo plazo. A modo de ejemplo, si uno de los objetivos era lograr la tan deseada descentralización y progreso económico, poder completar el sistema nacional de rutas para conectar los polos de desarrollo y las áreas productivas era una precondition esencial. En tercer lugar, restablecer este sector era importante para poder comenzar con la prevención y preparación del terreno ante la temporada de ciclones que se aproximaba.

En términos generales lo que más se destaca sobre las estrategias a seguir por el Estado haitiano y los donantes son los siguientes puntos:

- Regular el uso de la tierra y remover los escombros con inminencia, para comenzar a sentar las bases para la recuperación a corto y largo plazo, incorporando en cada etapa las medidas necesarias para la prevención y gestión de riesgo de desastre.
- Apoyar y fortalecer las autoridades locales, su marco legal e institucional para la reconstrucción y el mantenimiento de las infraestructuras.
- Fortalecer e incluir el rol y las capacidades del sector privado, sociedad civil y organizaciones locales para la recuperación. Además, proveer asistencia y capacitación técnica sobre aspectos de construcción.
- Promover oportunidades de desarrollo económico sobre todo en el sector industrial, textil, comercial y turístico, no solo para generar fuentes de empleo sino para favorecer el proceso de descentralización y afinamiento de polos regionales.
- Reestablecer un óptimo funcionamiento del puerto, aeropuerto y rutas, así como ampliar el servicio eléctrico, para promover y fortalecer la integración regional y de zonas productivas.

El propio Gobierno haitiano admitió en el Plan que la enorme necesidad de reconstrucción sobrepasaba las capacidades del país para hacer frente a diversos aspectos de la recuperación por sus propios medios, por lo que solicitó expresamente la ayuda externa tanto a nivel técnico como financiero. El valor total de las necesidades se resumió en u\$s11.5 mil millones, además el Gobierno solicitó u\$s3.8 mil millones para los primeros 18 meses, y u\$s350 millones como ayuda presupuestaria directa (Gobierno de Haití, 2010a). Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta en el PARDH, es que en el segmento donde nombra las expectativas de la Comunidad Internacional, aclara que el mecanismo más adecuado de cooperación dado el contexto del país es el apoyo presupuestario directo. Al menos debería serlo hasta que la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití y el Fondo de Reconstrucción estén en funcionamiento. Esto quiere decir, que el Gobierno solicitaba a los donantes que canalicen los fondos a través de instituciones nacionales haitianas para poder alcanzar en primer lugar las estrategias de desarrollo nacional de acuerdo a sus prioridades y urgencias.

2.3 Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití

Con los antecedentes de debilidad institucional y la situación terrorífica que dejó el terremoto, el desafío que se tenía por delante era enorme. Ciertos interrogantes se plantearon a nivel general: ¿cambiarán las formas y los resultados de la ayuda internacional, sobre todo teniendo en cuenta que el escenario incitaba a un comienzo casi desde cero?, ¿será esta vez la recuperación dirigida para Haití o por Haití?, ¿será el momento y la oportunidad para hacer las cosas de manera diferente?

El 31 de marzo de 2010 se realizó la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití, en la sede de Naciones Unidas de Nueva York. Participantes del Gobierno haitiano, de 150 naciones, de organismos internacionales, así como delegados de ONG's, el sector privado y la sociedad civil haitiana, adoptaron un compromiso de cooperación para la recuperación haitiana. El objetivo era obtener el máximo apoyo financiero por parte de los donantes para poder comenzar con las tareas de recuperación en cada sector establecido por el PARDH, tanto a corto como a largo plazo (Trasberg, 2013).

Previo a la Conferencia de Donantes, tanto el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon así como otros delegados de los países donantes, visitaron el país para hacer un reconocimiento de terreno. Esto les permitió decidir cuáles serían sus prioridades de acción así como sus compromisos para la recuperación (Katz, 2013).

La Conferencia fue presidida por el Secretario General de Naciones Unidas, el entonces Presidente de Haití René Préval, la ex Secretaria de Estado de Estados Unidos Hillary Clinton y el Enviado Especial de Naciones Unidas para Haití, ex Presidente Bill Clinton. Uno de los discursos más relevantes de los donantes durante la Conferencia, fue el de Hilary Clinton, quien exhortó a los Estados a comprometerse y proceder de manera diferente, evitando cometer los mismos errores que en el pasado:

Si los esfuerzos para reconstruir son lentos o insuficientes, si son marcados por conflicto, falta de coordinación, o falta de transparencia, entonces los desafíos que han afectado Haití durante tantos años, podrían desembocar en graves consecuencias tanto regionales como globales¹ (en Katz, 2013, p.125).

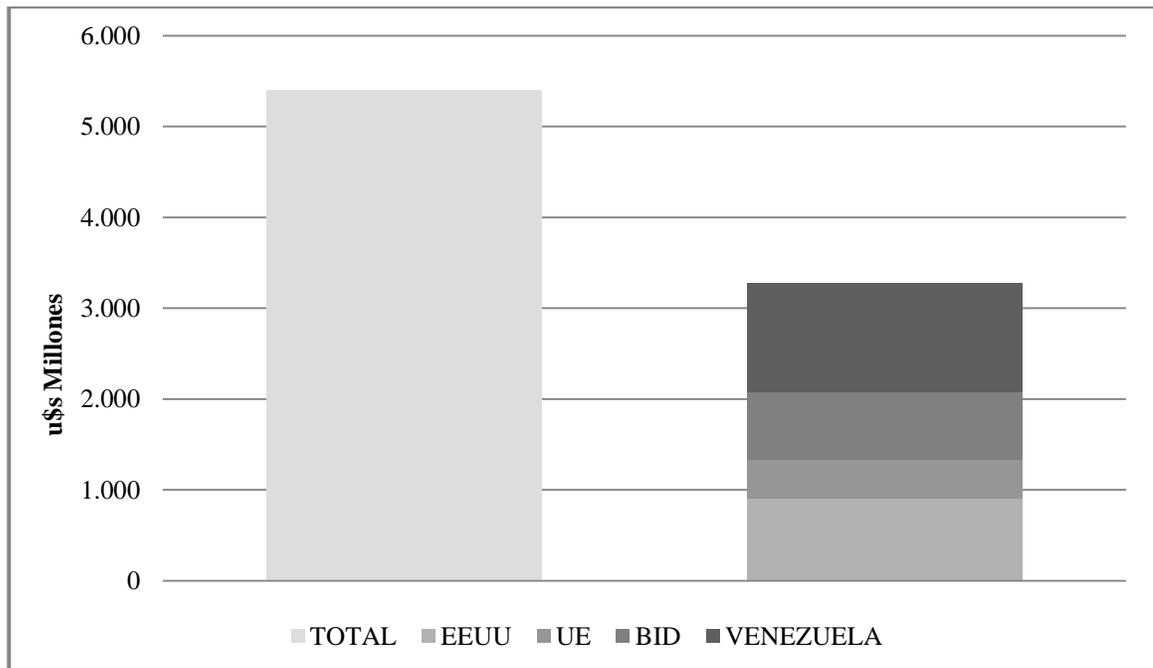
Durante la conferencia, en último lugar, las únicas palabras otorgadas para la población haitiana fueron las de un pequeño grupo de representantes, que previamente se habían organizado a través de un proyecto realizado para tal fin. Se pretendía que la población local sea escuchada y pueda dar a conocer sus prioridades. Sus discursos demostraron el interés para lograr que Haití sea el principal beneficiario de todo este proceso de cooperación, y de este modo reforzar su autonomía e independencia de la ayuda externa crónica (Maguire, 2010).

Así como estaba aclarado en el PARDH, el ex Presidente haitiano Préval, solicitó nuevamente a los donantes el apoyo presupuestario directo, para hacer frente a las necesidades de su pueblo, sin embargo, sus palabras no se convirtieron en hechos (Katz, 2013). De todos los participantes, entre países y organizaciones, fueron 55 quienes en total acumularon un compromiso de u\$s8.4 mil millones para un período de 10 años, y u\$s5.4 mil millones hasta el año 2012. Entre las promesas más destacadas por su volumen, se encuentran las de los principales donantes: Estados Unidos (u\$s906.36 millones), Venezuela (u\$s1.2 billones), la Unión Europea (u\$s424.24 millones), y el BID (u\$s744.00 millones). En el Gráfico 2 se puede observar el peso de las promesas de éstos

¹ Texto original en inglés, traducido por el autor.

donantes en relación al total ofrecido durante la Conferencia, estas sumas incluyen además el dinero programable para el primer período y la condonación de deudas.

GRÁFICO 2. COMPROMISOS ADOPTADOS EN LA CONFERENCIA DE DONANTES PARA LOS AÑOS 2010-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OSE (2012)

Más allá de los compromisos financieros adoptados, tanto el Gobierno de Haití como los donantes decidieron guiar su accionar bajo los Principios de la Eficacia de la Ayuda. En esta dirección, los donantes convinieron alinear sus estrategias de acción con la elaborada y presentada por el Gobierno haitiano, así como la utilización de los sistemas nacionales para su ejecución. Otro de los aspectos que se destacaron de la Conferencia fue el de incluir la participación y opinión de las comunidades que habitaban o trabajaban a nivel local, de quienes su experiencia resultaba fundamental para distinguir las prioridades y ejecutar los planes acción. El seguimiento, el monitoreo, la rendición de cuentas y la transparencia resultaron elementos claves distinguidos para poder mejorar el accionar y sus efectos en el Estado receptor.

Para seguir el camino de coordinación se decidió conformar la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (IHRC), con la intención de transformarse más adelante

en la Autoridad Haitiana de Desarrollo (AHD). Ambos organismos se encargarían de liderar los mecanismos de coordinación de los proyectos de los donantes para la recuperación post desastre. Además se acordó conformar el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH), que sería el encargado de canalizar una gran cantidad de fondos, mediante la fiscalización del Banco Mundial. Estas instituciones se verán con mayor profundidad en el próximo apartado.

2.4 Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití y Fondo de Reconstrucción de Haití

Además de todos los impactos del terremoto descritos anteriormente, se encuentran otros que resultaron fundamentales en cuanto a la coordinación de esfuerzos para la recepción de ayuda internacional. La mayoría de los organismos, Estados, ONG's, fundaciones y demás actores que trabajaban en el sector, fueron también perjudicados por los efectos del terremoto. No solo las estructuras físicas de sus delegaciones fueron destruidas sino también muchos funcionarios y expertos fallecieron, significando una gran pérdida de recursos humanos capacitados y con conocimientos idóneos del funcionamiento y trabajo en el terreno. Por lo que la capacidad de respuesta fue gravemente limitada.

Durante la Conferencia Internacional de Donantes Para el futuro de Haití celebrada en marzo de 2010, se estipuló la creación de dos organismos principales para llevar a cabo la coordinación entre los donantes. El 21 de abril, a partir de un decreto presidencial fue establecida la Ley de Estado de Emergencia, dándole un margen de maniobra mayor al Presidente por un período de 180 días. En este contexto, y ante la incapacidad del Estado de enfrentar esta situación por sus propios medios, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití fue creada con el objetivo de identificar las prioridades de acción y administrar los proyectos establecidos por los donantes. Ésta se conformó con el fin de otorgar mayor seguridad, transparencia y coordinación de la asistencia internacional así como para reforzar las instituciones haitianas en su rol de autoridad (Granger, 2012). Así también fue creado, como institución complementaria a la CIRH, el Fondo de Reconstrucción de Haití, que cumpliría el rol de fondo fiduciario de múltiples donantes.

La idea de establecer una Comisión temporal por el Gobierno local en conjunto con miembros expertos de la comunidad internacional se inspiró en la Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción Aceh (BRR), creada luego del terremoto y tsunami que azotaron el Sudeste Asiático en el año 2004. La misma fue establecida por un período de cuatro años y presidida por el especialista Kuntoro Mangkusubroto. En esa ocasión Bill Clinton fue elegido como encargado de liderar los esfuerzos de recuperación, como Enviado Especial de Naciones Unidas y como representante de la BRR. Es por esto que su experiencia en este ámbito, sumada a su histórica conexión con el país caribeño, le dio el respaldo y el aval necesario para hacerse cargo de la copresidencia de la CIRH en Haití (Katz, 2013).

Además de lo anteriormente nombrado, ambas instituciones fueron creadas bajo los lineamientos de los Principios de Eficacia para la Ayuda de París de 2005, ya que mediante su accionar pretendían fortalecer las instituciones haitianas, asegurar el cumplimiento de los compromisos adoptados por los donantes y de las prioridades locales, y proveer mayor transparencia y rendición de cuentas.

Básicamente entonces, el rol de la CIRH consistía en aprobar proyectos ofrecidos por los donantes y una vez que los compromisos estaban establecidos, el Fondo de Reconstrucción de Haití era el encargado de canalizar los fondos para su efectiva ejecución, asegurando que los proyectos sigan las prioridades del Gobierno haitiano. A diferencia de la Comisión, este Fondo se estableció por un período más prolongado, hasta el año 2017 (Trasberg, 2013).

Debido a la falta de confianza de los donantes por los supuestos previos casos de corrupción y malversación de fondos que habían ocurrido en el pasado, además del constante desequilibrio e inestabilidad institucional, se decidió innovar en el modo de coordinación. Es por ello que bajo la co-presidencia del ex Primer Ministro haitiano Jean-Max Bellerive y del ex Presidente estadounidense Bill Clinton, la Comisión contaría con más prestigio y parecería una opción más fiable para los donantes (Malacalza, 2014).

Los principales órganos de la CIRH fueron el Consejo de Administración y la Secretaría Ejecutiva. La comisión estaba conformada por 27 miembros con derecho a voto, entre los que se encontraban representantes de: principales donantes bilaterales y multilaterales comprometidos con la reconstrucción al menos por un monto de u\$s100

millones (Estados Unidos, la Unión Europea, el BID y Venezuela cumplían con esta condición), y miembros del Gobierno haitiano (del poder judicial, legislativo y ejecutivo, sindicatos y sector público y privado). Por otra parte también hubo ciertos miembros con derecho a voz pero no a voto, como ser delegados de la diáspora haitiana, de ONG's nacionales e internacionales, de República Dominicana y de la OEA (Gobierno de Haití, 2010a).

Durante el período de 18 meses en que funcionó la Comisión, sólo se reunió en ocho ocasiones, siendo la primera recién el 17 de junio de 2010. Durante ese período se aprobaron 87 proyectos por un valor total de u\$s3.2 billones (CEPR, 2011). Los compromisos adoptados por los principales donantes para realizar proyectos entre el año 2010 y 2011 a través de la CIRH fueron los siguientes: Estados Unidos u\$s1151.8 millones, Unión Europea u\$s294.3 millones, BID u\$s544 millones, Venezuela u\$s1335.5 millones (CIRH, 2011).

Un dato importante para tener en cuenta es que la CIRH fue creada inicialmente por un corto período ya que su misión era temporal, su mandato finalizó el 21 de octubre de 2011. Se pretendía que luego fuera reemplazada por la Autoridad del Desarrollo de Haití, dirigida exclusivamente por representantes haitianos capaces de liderar el proceso de recuperación a mediano y largo plazo. Sin embargo, a pesar de las intenciones del ex Presidente Martelly de prolongar la presencia de esta institución, ni se renovó su período de actuación ni se creó la mencionada ADH. Se verá más adelante, que a pesar de ello se creó otro tipo de mecanismo para promover una efectiva coordinación de donantes.

2.5 Plan Estratégico de Desarrollo de Haití

Una vez que culminó la etapa de urgencia, y para evitar la prolongación del liderazgo de una institución paralela al Estado con un rol tan importante (la CIRH), el Gobierno haitiano creó el Marco de Coordinación de la Ayuda Externa y del Desarrollo de Haití (CAED). El mismo fue establecido a fines del año 2012 y su secretaría se encuentra desde entonces dentro del Ministerio de Planificación y Cooperación Exterior. Este organismo se encuadra en la estructura institucional haitiana, y pretende demostrar la capacidad y la autoridad nacional para coordinar la ayuda externa, así como para

garantizar la coherencia de las estrategias de acción de los donantes con las del propio Estado haitiano (Steinfus, 2016).

A medida que transcurrieron los meses luego del terremoto, se pudieron hacer evaluaciones concretas y más certeras sobre los impactos y daños causados por la catástrofe. Con estos relevamientos, el Estado haitiano, en base al nuevo Marco, elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo de Haití. Éste funda sus bases en los Principios de la Eficacia de la Ayuda de París de 2005 y tiene como meta alcanzar el status de Estado en desarrollo para el año 2030 (MPCE, 2012).

El plan surge no tanto como un reemplazo del PARDH sino como una profundización del mismo. Las áreas de desarrollo siguen siendo las mismas cuatro que antes: territorial, económica, social e institucional, sin embargo en este caso, cada sector posee nueve programas específicos y cada uno de esos programas contiene a su vez subprogramas. Por ende, para alcanzar estos grandes objetivos, el Plan se divide en distintas etapas, elaborando una estrategia de acción específica cada tres años. Esta estrategia detalla cada programa, con sus objetivos, indicadores y metas a cumplir.

Entre los programas establecidos para el sector territorial, se encuentran los siguientes: desarrollo y renovación urbano-regional, gestión ambiental y de cuencas hidrográficas, implementación de la red nacional de transporte, ampliación de red eléctrica y del sistema de telecomunicación en todo el país, acceso a alimento, agua potable y saneamiento a toda la población. En otras palabras, se busca promover el desarrollo urbano y rural, garantizar la infraestructura necesaria para incentivar el crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, asegurando en todo momento el cuidado del medio ambiente para que el desarrollo sea sostenible (MPCE, 2012).

Por otra parte, este nuevo Marco cuenta con un Comité de Eficacia de la ayuda que se reúne anualmente con los principales donantes internacionales. El mismo tiene como objetivo garantizar un continuo diálogo con sus socios para poder así promover mayor transparencia y seguimiento en los proyectos realizados en el país, así como fortalecer el liderazgo del Gobierno haitiano en el proceso de coordinación de la cooperación externa.

En definitiva, se presentó una nueva Estrategia Nacional, de una manera más organizada y detallada que el PARDH sobre cuestiones o acciones concretas a ser realizadas con una visión de recuperación y desarrollo a largo plazo.

2.6 Conclusiones Preliminares

A lo largo del capítulo se describieron los impactos que causó el terremoto, detallados en el Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas. Se vio que la magnitud del impacto se debió no tanto por su potencia en la escala Richter, sino en gran parte por las condiciones de vulnerabilidad que presentaba el país previo a la catástrofe. No solo se trató de describir los daños físicos sino también las implicancias inmateriales que conllevaban, en palabras de Steinfus (2016, p.255):

Tampoco dejó de ser un sismo ideológico. Prácticamente todos los lugares de pensamiento donde se manifestaban las voces, las ideas y el espíritu, son destruidos: universidades, iglesias, sedes ministeriales, el Palacio Nacional, el Palacio de la Justicia, el Parlamento, la Catedral de Puerto Príncipe, la totalidad de las escuelas y edificios públicos.

Estos daños afectaron gravemente al país, sobretodo porque ocurrieron en la región de la capital nacional. La importancia de Puerto Príncipe recaía en el hecho de ser el centro administrativo, económico y financiero más importante del país y por concentrar las sedes de MINUSTAH y de muchísimas ONG que operaban ya en el país, tanto en el ámbito público como privado. Sin embargo, no solo las zonas afectadas se vieron perjudicadas, sino que el funcionamiento del país quedó temporalmente paralizado.

Con el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití, se pretendió demostrar el compromiso haitiano para establecer una estrategia nacional que le permita trabajar en conjunto con los donantes para el proceso de recuperación que se avecinaba. En este sentido, se esperaba que mediante las dinámicas de cooperación no se trabaje de manera paralela como había sido en el pasado, sino que se fortalezca la capacidad del estado mediante el apoyo financiero y técnico, así como la inclusión de cada uno de los sectores de la sociedad haitiana al momento de canalizar la ayuda.

Las necesidades haitianas en el sector territorial se enfocaron en primer lugar en la regulación del uso de la tierra y la remoción de los escombros para permitir la reorganización urbana y el comienzo de tareas de reconstrucción incorporando en cada

etapa las medidas necesarias para la prevención y gestión de riesgo de desastre. Dentro de las zonas devastadas se contemplaron edificios públicos y privados, el sector energético así como de la red de transporte nacional terrestre, aérea y marítima. Otras de los aspectos fue la necesidad de promover oportunidades de desarrollo económico sobre todo en el sector industrial, textil, comercial y turístico, para generar fuentes de empleo y para favorecer el proceso de descentralización y afincamiento de polos regionales.

Para poder cumplir con estas necesidades, la primera herramienta de coordinación que dispuso el Estado haitiano fue la celebración de la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití en Nueva York en marzo de 2010. El volumen de las promesas establecidas fue sumamente elevado en relación a compromisos adoptados en el pasado. Tanto pequeños como grandes Estados, organismos multilaterales y ONG's demostraron su solidaridad con el pueblo haitiano. Vale aclarar, que si bien en comparación al momento previo al terremoto la ayuda aumentó considerablemente, las cifras eran bastante menores en relación a lo que donantes como la Unión Europea o Estados Unidos destinaron durante ese período de tiempo a otros Estados como Afganistán o Irak.

La segunda herramienta de mayor relevancia para la coordinación entre donantes, fue la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití. Dado el historial de catástrofes naturales y de celebración de Conferencias de Donantes, esta institución constituyó una verdadera novedad para el Estado haitiano. Previamente no existía ni tampoco se había creado de forma temporal ningún organismo de coordinación co-presidido por autoridades locales y extranjeras. Si bien se creó con el fin de otorgar mayor seguridad, transparencia y coordinación de la asistencia internacional, desde su comienzo fue muy controversial dada la posibilidad que presentaba de reforzar una estructura paralela a las autoridades haitianas.

Por último, se destaca el traspaso de liderazgo compartido con los donantes, hacia un compromiso Gubernamental encarado plenamente por el Estado haitiano. Esto es, con la creación del Plan Estratégico de Desarrollo de Haití y el Marco de Coordinación de la Ayuda Externa y del Desarrollo de Haití, ambos creados como instrumentos continuadores del PARDH y la CIRH.



CAPÍTULO III

DONANTES PRINCIPALES. SUS ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS EJECUTADOS

3.1 Actores, estrategias y proyectos

Normalmente cuando suceden acontecimientos catastróficos, las autoridades suelen ofrecer inmediatamente un comunicado público para dar su apoyo y condolencias a los afectados, para ofrecer el respaldo a la población, para demostrar su presencia y autoridad para encarar los esfuerzos, o incluso para hacer un llamado de solidaridad al resto de las naciones. No obstante, el Terremoto en Haití, no fue el caso. El entonces presidente René Préval, se dirigió directamente a su pueblo para demostrar su presencia y responsabilidad recién un mes después de sucedida la catástrofe (Katz, 2013). Sin embargo, esto no fue impedimento alguno para la llegada de la respuesta internacional. El aumento de ONG's actuando en el país llegó a suponer un 4000%, y según Steinfus “la ayuda externa a Haití se triplicó entre 2009 y 2010, pasando de 1,12 a 3,27 mil millones de US dólares” (2016, p.321).

Apenas transcurridas las primeras horas de la catástrofe, la ayuda humanitaria no tardó en llegar, organismos internacionales, ONG'S, Estados, empresas privadas, agencias de cooperación, etc., manifestaron sus intenciones de cooperar y buscaron soluciones para mejorar la crítica situación en la que se encontraba la nación. Muchas de estas tenían una larga trayectoria de cooperación en situaciones de crisis y otras no tenían ningún tipo de experiencia. Incluso diversas organizaciones fueron creadas exclusivamente con el fin de dar apoyo a la situación crítica del país. El llamado a la solidaridad y la inminente llegada de ayuda internacional fue tan grande, que incluso el ex Presidente francés Sarkozy visitó el país caribeño - hacía casi 200 años que ningún presidente francés visitaba a su ex colonia.

En el medio del caos de las primeras horas y semanas confluían dos situaciones: por un lado, se desplazaban al menos 600 mil personas tanto dentro del país como hacia la frontera, para poder conseguir elementos básicos de subsistencia; por otro lado llegaban miles de delegados, voluntarios, personajes políticos, actores y demás personas representantes de diversos organismos o Estados. Para tener una dimensión de la situación caótica y al mismo tiempo de la inmensidad de la respuesta internacional, con el puerto inutilizable y las rutas desbordadas, sólo Estados Unidos aterrizaba 140 vuelos al día en un aeropuerto donde normalmente el promedio era de siete (Katz, 2013).

Existen diversas razones, intereses, discursos, relaciones históricas que determinan o delimitan las formas y modos de cooperación de los donantes con el Estado Haitiano. La presencia extranjera en Haití no se debió solamente a la catástrofe ocurrida en el año 2010, sino que como se describió en capítulos anteriores, las vulnerabilidades que presentaba el Estado, sumado a la constante exposición a desastres naturales, hacía que la cooperación internacional fuera la moneda corriente, imprescindible para que el país continúe desarrollándose o al menos funcionando de manera estable.

Según Steinfus, un Estado decide intervenir en otro estado por dos razones principales: “una supuesta exigencia de intereses nacionales que defender, sean financieros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos o de prestigio; otro, cuando ocurren catástrofes naturales o humanitarias y guerras civiles o internacionales” (2016, p.150). Veremos sin embargo que cuando se habla de las posibles razones por las cuales los Estados cooperaron para la recuperación de Haití, ambos factores se entremezclaron.

A continuación se presentan las características de los principales donantes seleccionados, sus estrategias y sus resultados principales en el ámbito de la recuperación territorial.

3. 2 Estados Unidos

El accionar de Estados Unidos se encuadra en el modelo de securitización en que se basa la cooperación para el desarrollo del país luego del 11 de septiembre, donde se establece una relación directa entre pobreza y terrorismo (Katz, 2013). Si bien la amenaza de terrorismo no concuerda específicamente con el caso haitiano, sí lo es la situación de inseguridad ante el descontento social generalizado por la catástrofe, el narcotráfico, el tráfico ilegal de personas, las migraciones descontroladas o incluso la transmisión de enfermedades como la epidemia de cólera. Es en estos fenómenos, donde se justifica el papel primordial que toma Estados Unidos para promover el desarrollo en el país frágil.

En este sentido, la cooperación ofrecida ha sido desde entonces respaldada por contingentes militares. El país envió al menos 22.000 tropas, 19 navíos, y aviones para asegurar la ayuda ofrecida. En paralelo, Naciones Unidas adicionó 2000 cascos azules y 1500 policías aumentando las tropas de MINUSTAH a un total aproximado de 13000

soldados. En palabras del ex Presidente Obama: “Responder a un desastre de tal magnitud requerirá cada uno de los elementos de nuestra capacidad nacional, nuestra diplomacia y asistencia para el desarrollo, de nuestra fuerza militar, y más importante aún, de nuestra compasión”² (Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, 2010).

Además de las razones de seguridad y defensa, los motivos de cooperación de Estados Unidos hacia Haití están ligados a una motivación económica. Con el cambio de administración presidencial en el año 2009, la llegada de Hilary Clinton a la Secretaria de Estado intensificó las relaciones con el país caribeño. Esto se dio en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales como la Ley de Oportunidades Hemisféricas de Haití (HOPE I y II), y como el Programa de Impulso Económico de Haití (HELP) del año 2010. Siguiendo las líneas del Plan Collier, la exportación de productos agrícolas y el desarrollo del sector textil y turístico fueron los ejes del accionar norteamericano para proveer al país de oportunidades comerciales, de nuevas fuentes de trabajo y de crecimiento económico (Malacalza, 2014).

En este marco se pretendía convertir Haití en el “Taiwan del Caribe”, y al mismo tiempo cooperar para el desarrollo del país. De este modo es que entró en funcionamiento a partir del año 2012 el Parque Industrial Caracol, ubicado aproximadamente a 270 Km. de Puerto Príncipe, en el Estado Nordeste del país. Éste fue construido por el Gobierno de Estados Unidos, por el BID y por la compañía manufacturera coreana Sae-A Trading Co., de la mano del Gobierno de Haití (Katz, 2013).

Este Parque resultó sumamente importante porque la gran mayoría de los fondos prometidos por Estados Unidos y gran parte de los del BID, para la recuperación territorial post terremoto, han sido dirigidos para el pleno funcionamiento de este proyecto. Con una primera inversión total de u\$s224 millones, las obras de infraestructura fueron diversas: pavimentación de rutas nacionales primarias y secundarias, establecimientos de plantas de energía eléctricas, acondicionamiento de zonas residenciales, tratamiento de fuentes de agua, fortalecimiento del Puerto Liberte aledaño a la zona, etc. Estas fueron promovidas tanto en la zona del Parque como en el área que la conecta con Puerto Príncipe (BID, 2012).

² Texto original en inglés, traducido por el autor.

La Estrategia de cooperación de Estados Unidos se basó en cuatro ejes principales: infraestructura y energía, alimentación y seguridad económica, salud y otros servicios básicos, y por último gobernanza e imperio de la ley. El país asignó un total aproximado de u\$s3.600 millones desde el período de emergencia humanitaria hasta el proceso de recuperación para el desarrollo hasta el año 2015. Entre los principales resultados obtenidos en el área de recuperación territorial se encuentran según el Departamento de Estado de Estados Unidos (2014):

- Reparación del aeropuerto mediante asistencia técnica del servicio militar, para facilitar el proceso de logística en la inmediatez de la catástrofe.
- Refugio a más de 380.000 desplazados internos, ya sea mediante la construcción de tiendas temporales o la reparación de viviendas destruidas parcialmente por la catástrofe.
- Construcción de más de 900 viviendas permanentes.
- Recolección de al menos 2.7 millones de metros cúbicos de escombros.
- Rehabilitación y modernización de 5 estaciones eléctricas en Puerto Príncipe.
- Conversión de cocinas a carbón por gas natural licuado para más de 61.000 viviendas y negocios.
- Construcción de una planta eléctrica de 10 MWh que provee acceso al Parque Industrial Caracol y a 7000 viviendas y negocios de los alrededores.

3.3 Unión Europea

Desde el año 2000 la política de cooperación de la Unión Europea con Haití se enmarca en el Acuerdo de Cotonú. Éste fue firmado por 79 Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) junto con la Unión Europea, “Tiene por objeto reducir la pobreza para erradicarla, apoyando el desarrollo sostenible económico, cultural y social de los países socios y facilitando la integración progresiva de su economía en la economía mundial” (EUR-Lex, 2016). Siguiendo estas líneas, a través del ingreso del país en el año 2009 al CARIFORUM y de la firma en el mismo año del Acuerdo de Asociación Económica (que todavía está pendiente de ser ratificado por el Parlamento), Haití se beneficia no sólo de un acuerdo de libre comercio sino también de un continuo diálogo político y de diversos programas de cooperación para el desarrollo.

La colaboración de la Unión Europea con Naciones Unidas, ha sido otro de los instrumentos para llevar a cabo las actividades en el terreno. No solo a través de las agencias de cooperación y desarrollo sino también en relación a cuestiones de seguridad, apoyando y contribuyendo con la labor de MINUSTAH. En particular se concentra un esfuerzo por las relaciones haitiano-dominicanas, tanto por cuestiones de narcotráfico que involucran al organismo, así como por cuestiones migratorias, sobre todo luego de la crisis del año 2013 desatada por la Sentencia 168 de la Corte Constitucional de República Dominicana (ECHO, 2016).

Haití es el mayor beneficiario de ayuda humanitaria otorgada por la Unión Europea en la región Latinoamericana y Caribe. Los principales organismos a través de los cuales actúa son DEVCO y ECHO, uno de ellos se enfoca en la ayuda humanitaria y el otro en la cooperación para el desarrollo. Entre las principales Estrategias de cooperación se encuentran la Estrategia 2008-2013 y la Estrategia 2014-2020 (ECHO, 2016).

La Estrategia 2008-2013 contó con un presupuesto de €883 millones, y las principales áreas de acción se centraron en: ayuda presupuestaria, infraestructura para transporte terrestre, gobernanza y educación, entre otras. Con la llegada del terremoto, se contó con fondos adicionales y además los programas fueron adaptados a las nuevas necesidades, aunque sin cambiar los ejes centrales.

La Estrategia 2014-2020, establecida para Haití dentro del marco de actuación para todo el Caribe, prevé contar con una suma de €420 millones. Los ejes centrales son: fortalecimiento institucional, educación, desarrollo urbano y seguridad alimentaria.

Ambos planes contaron con el soporte económico del 10° y 11° Fondo Europeo para el Desarrollo (FED), principal instrumento de la Unión Europea para proveer de ayuda para el desarrollo a los países del ACP, financiado mediante contribuciones de los Estados Miembros.

Los resultados obtenidos desde el año 2010 al 2015 en relación a la recuperación territorial se resumen en:

- Rehabilitación de 7 áreas en Puerto Príncipe para reubicar a desplazados internos, incluyendo la facilitación de empleos, acceso a agua potable y a saneamiento.

- Construcción de 17 escuelas y reparación de al menos 370 centros educativos a lo largo del país.
- Rehabilitación de 100 km de rutas entre Puerto Príncipe y Cabo Haitiano, promoviendo así la integración regional.
- Asistencia humanitaria para los afectados del terremoto, de la ola de cólera y de los huracanes y tormentas tropicales Isaac y Sandy (2012).

Se destacan además tres aspectos esenciales que trascienden los objetivos de las estrategias y que han marcado los ejes principales del accionar europeo. Estos son: la reducción y prevención de riesgo de desastres, la respuesta humanitaria ante catástrofes naturales, y la promoción de un trabajo integral para asegurar la transición entre la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo a largo plazo (ECHO, 2016).

Por último cabe aclarar que además de los esfuerzos que la Comunidad Europea ha realizado, cada país miembro actuó individualmente por su propia cuenta. No vamos adentrarnos en este aspecto pero si resaltar la importancia de los compromisos adoptados por Francia, España, Dinamarca, Alemania y Holanda, entre otros (MALCAZA, P.59).

3.4 Venezuela

La cooperación Venezolana se enmarca en los intereses del país por la influencia en la cuenca del Caribe, no solo para proyectar sus ideales antinorteamericanos, sino para asegurarse un mercado para colocar su principal fuente económica, el petróleo. Por ende, se desenvuelve a través de dos ejes principales: ALBA y PETROCARIBE.

En el año 2007 el Estado haitiano se adhirió al Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE. Según Steinfus, “El término de adhesión estipula que Haití pagaría al contado, según el producto, entre 40 y 70% de la factura. El resto es diferido en 25 años, con 24 meses de carencia y una tasa de interés anual de 1%” (2016, p. 333). Este tipo de acuerdo le ha permitido a Haití manejar los fondos para sus propios intereses y siguiendo su propia agenda de acción. Desde entonces, además de recibir a diario 14.000 barriles de petróleo, al menos 189 proyectos se han realizado en diversos sectores como: energético, de infraestructura, económico y social (Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos, 2013).

Haití cumple desde su ingreso en el año 2007 la condición de miembro observador del ALBA, a pesar de que durante el Gobierno de Martelly existieron intenciones claras de posicionarse como miembro permanente. Este tipo de cooperación, según Steinfus “se fundamenta en un discurso anti-imperialista y liberador (...) es, de hecho, un contra-modelo a la ayuda tradicional al desarrollo, proveniente de los países desarrollados y organizaciones internacionales”. (2016, p. 335).

Las relaciones haitiano-venezolanas por ende, están marcadas por un discurso de solidaridad. Este lazo surge a comienzos del siglo XIX, cuando el por entonces Presidente haitiano colaboró con Simón Bolívar en dos batallas contra sus colonos. Desde entonces, en cada acción de cooperación se invoca un sentimiento de hermandad y de compañerismo entre ambas naciones (Malacalza, 2014).

Otro de los ejes de acción que mantiene Venezuela es la cooperación triangular que posee con Cuba en materia de salud. Gracias al financiamiento de Venezuela, brigadas de médicos cubanos trabajan voluntariamente siendo parte de programas de experiencia laboral que otorga el Gobierno cubano para formación y capacitación de profesionales en materia de salud. Además participan conjuntamente en la construcción de hospitales, centros de salud y de educación satisfaciendo estas necesidades en gran parte del país. Su trabajo resultó fundamental para poder hacer frente a la epidemia de cólera desatada en octubre de 2010 (Malacalza, 2014).

La cooperación Venezolana con Haití ha sido permanente, más allá del Gobierno de turno del país caribeño que haya pasado por el poder. Según la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos (2013), entre los resultados concretos para el área de recuperación territorial entre los años 2010 y 2015 se encuentran:

- Construcción de campamentos temporales para damnificados en cinco ciudades y beneficiando a 5.413 familias.
- Construcción de más de 4.000 viviendas.
- Donación de 225 mil barriles de gasolina y diésel.
- Condonación de deuda: u\$s395 millones de Petrocaribe y u\$s37.2 millones de UNASUR.
- 20% de la energía del país proporcionada por plantas instaladas luego del terremoto.

- Reparación y rehabilitación del segundo aeropuerto más grande del país, Aeropuerto Internacional Hugo Chávez.

Una de las principales diferencias con el resto de los donantes, es que la cooperación financiera es directa, siendo uno de sus principales ventajas el apoyo presupuestario. Este ha implicado un gran porcentaje de la capacidad de inversión haitiana (94% en el año 2013). En palabras de Martelly: “A veces, un proyecto sencillo puede tardar demasiado para que suceda. Si me estás preguntando que [ayuda] fluye mejor, cuál es más fácil, se lo diré: Venezuela” (en Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos, 2013). En esta línea, los beneficios obtenidos por el pueblo haitiano, se obtuvieron sin tantos condicionantes ni intermediarios como ocurrió con otro tipo de donantes. Sin embargo, las crisis internas que azotaron al país a medida que transcurrieron los años, sobre todo luego de la muerte de Chavez, provocaron cierta inestabilidad en los acuerdos establecidos, ocasionando muchas veces demoras en la entrega de los compromisos.

3.5 Banco Interamericano de Desarrollo

El BID es el mayor donante multilateral que actúa en Haití, esta condición se presentaba previamente al terremoto y luego del mismo fue reafirmada como tal. Para hacer frente a las necesidades haitianas, el BID presentó un plan de acción llamado Estrategia 2011-2015. La misma fue establecida de tal forma que mediante el accionar se fortalezca la capacidad institucional y operativa haitiana, se promueva la formación de polos urbanos de desarrollo regional para aumentar la descentralización de las actividades en el país, y se sientan las bases para una reconstrucción sólida y sostenible al menos por 10 años. La Estrategia se enfocaba entonces en seis aspectos que considera primordiales: educación, desarrollo del sector privado, energía, agua y saneamiento, agricultura y transporte.

Cabe destacar que el BID mantiene diversos proyectos en colaboración con otros donantes, ya sean ONG's, Estados, organismos financieros, etc. Como fue mencionado anteriormente, la cooperación conjunta con Estados Unidos para la instalación y el mantenimiento del Parque Industrial Caracol ha significado un destino primordial para

los proyectos realizados por el Banco. La contribución inicial para la instalación del Parque ha sido de u\$s55 millones (BID, 2011).

Otro de los aspectos que caracterizaron el accionar del BID, fue la colaboración con la CIRH, no solo en aspectos técnicos como la conformación de personal especializado para el funcionamiento de la misma, sino también siendo uno de los donantes con mayor cantidad de fondos canalizados a través de esta institución.

Entre los principales resultados en base a los proyectos realizados para la recuperación territorial desde el año 2010 al 2015 se encuentran:

- Condonación de deuda de u\$s484 millones y conversión de los préstamos con cargo a donaciones no rembolsables por u\$s144 millones, entre otros.
- Rehabilitación, reparación, pavimentación y mantenimiento de cientos de kilómetros de rutas primarias y secundarias en diversos sectores del país.
- Apoyo a la reconstrucción del principal aeropuerto del país, Aeropuerto Internacional Toussaint Louverture.
- Presentación de un Estudio Estratégico de los puertos del país y colaboración para la elaboración del Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas.
- Fortalecimiento institucional para la gestión ambiental y la gestión de alerta temprana.
- Desarrollo de un marco para la modernización y ampliación de la capacidad energética del país, haciendo hincapié en energías sustentables y limpias como la bioenergía.
- Rehabilitación y construcción de infraestructura urbana dentro de Puerto Príncipe así como en los alrededores del Parque Industrial Caracol.

El compromiso del BID se extiende a largo plazo y es por eso que se comprometió con una donación anual desde el año 2011 al 2020 de u\$s200 millones. Según el BID, las mismas estarán “sujetas a aprobaciones anuales de la Asamblea de Gobernadores y al cumplimiento de los respectivos requerimientos de la Carta del Banco” (2010, p.192).

A modo de síntesis, se presenta a continuación un cuadro comparativo (Tabla 2) con las características principales de cada uno de los donantes mencionados en este Capítulo.

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS DONANTES PRINCIPALES

	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA	BID	VENEZUELA
Origen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilateral/Norte-Sur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Multilateral/Norte-Sur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Multilateral 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilateral/Triangular (con Cuba)/Sur-Sur
Principales Agentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Departamento de Estado, USAID, Fundación Bush-Clinton, ONG's, Naciones Unidas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ECHO, DEVCO, CARIFORUM, FED, BEI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FSO, Naciones Unidas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PETROCARIBE, ALBA, UNASUR
Razones para cooperar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entorno seguro ▪ Intereses económicos y oportunidades de negocio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intereses económicos y humanitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intereses económicos y humanitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia de <i>Soft Power</i> ▪ Solidaridad ▪ Intereses económicos
Tipo de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiera (préstamos y donaciones) ▪ Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiera (préstamos y donaciones, condonación de deuda) ▪ Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiera (donaciones, condonación de deuda) ▪ Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiera (apoyo presupuestario, condonación de deuda) ▪ Técnica
Principales focos del Sector Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestructura (viviendas) ▪ Energía 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción y Prevención de Riesgos ▪ Transporte terrestre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transporte ▪ Energía ▪ Polos regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Energía ▪ Infraestructura
Canalización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratistas Privados ▪ ONG's ▪ Fundación Clinton ▪ Agencias de ONU ▪ Gobierno haitiano 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agencias de ONU ▪ ONG's ▪ Empresas Privadas ▪ Gobierno haitiano 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno haitiano ▪ Empresas Privadas ▪ Agencias de ONU 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno haitiano
Integración con la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechazo asociado al intervencionismo militar ▪ Poca adaptación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechazo asociado al intervencionismo militar ▪ Adaptación intermedia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poco conocimiento sobre su actuación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor adaptación ▪ Sentimiento de hermandad

Fuente: Elaboración propia a partir de Malacalza (2014)

3.6 Problemática del Cólera

Si bien el presente trabajo no se enfoca en el accionar de Naciones Unidas específicamente, en este caso se menciona porque ilustra de muy buena manera el tipo de consecuencias que puede acarrear una falta de compromiso serio en el momento de establecer relaciones con un Estado como Haití. Además, la problemática del cólera hizo que muchos de los fondos o esfuerzos que se estaban realizando para la recuperación post terremoto, tuvieran que desviarse o disminuirse en pos de tratar de palear esa grave crisis sanitaria.

Durante el mes de octubre del año 2010, cuando la población todavía estaba superando las consecuencias del terremoto, un brote de cólera comenzó a surgir por la contaminación de las aguas del Río Artibonito, aproximadamente a 70 km de Puerto Príncipe y luego de al menos 100 años de no constatarse en Haití. Más allá de las aproximadamente 8000 víctimas fatales que dejó la ola de cólera, la cantidad de afectados por tal epidemia llegó a representar el 30% de la población haitiana (Steinfus, 2016).

Diversas investigaciones científicas fueron publicándose a medida que pasaron los meses. La mayoría de estas comprobaban rigurosamente que el vibrión de cólera había sido surgido por los desechos humanos generados en la base de los soldados nepalíes integrantes de la MINUSTAH en la ciudad de Mirebalais (Cravioto, 2011). La introducción del cólera en Haití a través de los cascos azules de Naciones Unidas, se suma a su negro historial de controversias por mala praxis en sus lugares de actuación, sobretodo en Haití donde su actuación no era bien vista en gran parte de la sociedad por reclamos que previamente se habían hecho sobre abusos sexuales (contingente de Sri Lanka), exceso de autoridad, entre otros (Katz, 2013).

La problemática del cólera significaría un peso más para la balanza negativa de los efectos de la cooperación internacional cuando no son llevados a cabo con el debido profesionalismo. A pesar de que la mayor parte de los soldados que conformaban la MINUSTAH provenían de Sudamérica, al menos un cuarto del presupuesto para la Misión era otorgado por Estados Unidos. La negligente situación que causaron podría haber sido perfectamente evitable si los soldados nepalíes hubieran cumplido rigurosamente con las condiciones sanitarias necesarias antes de establecerse en el país, sobre todo sabiendo las condiciones de fragilidad que presentaba y la vulnerabilidad ante cualquier tipo de amenaza

como esta. En definitiva, Naciones Unidas, como actor fundamental en la situación no solo mundial sino haitiana, no se hizo completamente responsable por sus actos, demostrando la falta de respeto que puede otorgarse frente a países de bajo poder en el tablero de las relaciones internacionales (Katz, 2013).

3.7 Conclusiones Preliminares

A lo largo del presente capítulo se detallaron cuáles fueron las características de los donantes principales y de su accionar. Como pudo observarse, cada actor tuvo sus particularidades, se trató de dos donantes bilaterales (Estados Unidos y Venezuela) y dos multilaterales (Unión Europea y BID).

En términos generales, se puede decir que la ayuda recibida por parte de los donantes fue significativa y determinante al momento de encarar los esfuerzos para la recuperación. En la historia haitiana no hubo antes ningún registro de la cantidad de compromisos de cooperación establecidos como los que sucedieron luego de esta catástrofe.

A pesar de esto, es importante tener en cuenta que en muchas ocasiones la calidad de la ayuda es más importante que la cantidad. Las donaciones muchas veces pueden terminar perjudicando a los productores locales cuando no se los incluye en los proyectos ejecutados. El Gobierno de Haití había insistido en el PARDH, sobre la contribución financiera directa al presupuesto haitiano, de manera tal de poder adquirir bienes nacionales con los fondos de los donantes, sin embargo en la mayor parte de los casos esto no ocurrió. Para citar un ejemplo, en vez de recibir donaciones de alimentos, el Estado prefería recibir fondos para adquirir los productos a los empresarios locales, y de esta forma fortalecerse a nivel interno. Incluso, como se verá en el próximo capítulo, debido a varios factores, en la mayoría de los casos, las promesas financieras establecidas no fueron desembolsadas en la misma proporción.

También se analizaron las razones que llevaron al Estado caribeño a solicitar ayuda internacional y a los donantes a ofrecerla. Se notó una marcada diferencia entre los modos de cooperar de Venezuela (Sur-sur, triangular) y el resto de los donantes (norte-sur). En el primer caso los lazos históricos, el sentimiento de hermandad y la solidaridad representaron el marco de cooperación venezolana, demostrado con acuerdos preferenciales y con ayuda

presupuestaria directa. Si bien este modo le ofrece la libertad al Estado haitiano para manejar los fondos de acuerdo a sus intereses, el volumen de deuda adquirido por estos préstamos representa un gran compromiso para los gobernantes futuros. Además, la fuerte dependencia con Estados subdesarrollados, constituye un gran riesgo de inestabilidad ante cualquier crisis que se presente.

En el segundo caso, la cooperación fue más bien de tipo tradicional, caracterizada por presentar fuertes intereses económicos o estratégicos de por medio y por la existencia de mayores intervinientes al momento de canalizar la ayuda, generando de esta forma, un debilitamiento de las instituciones locales y una continuidad de la dependencia externa para encarar las problemáticas locales.

Es importante mencionar el papel que ejercieron los medios de comunicación en la presión, no solo sobre los donantes para cumplir con los compromisos pactados, sino también para despertar en la comunidad internacional el sentimiento de solidaridad necesario para la movilización de ayuda y fondos. En el caso de Haití, ocho meses después del terremoto, cuando todavía se recuperaba de las consecuencias del mismo, gracias a la oleada de cólera y a las inundaciones causadas por la tormenta tropical Thomas que azotaron al país, las cámaras volvieron a mostrar la cruda realidad que padecía el Estado caribeño y reforzaron de esta forma los compromisos de los donantes (Katz, 2013).

Finalmente se hizo mención de la problemática que representó la ola de cólera. Si bien se trató de un organismo que no tiene como fin la cooperación per se sino la intervención militar para el establecimiento de paz y seguridad, se trató de un actor fundamental que actuaba en el terreno para garantizar estabilidad y confianza en los donantes al momento de cooperar. Además, como se mencionó, la introducción de este virus provocó la revisión de las estrategias de los donantes y la desviación de grandes cantidades de fondos que originalmente podrían haber sido destinados exclusivamente para la recuperación post terremoto.



CAPÍTULO IV

EFICACIA DE LA AYUDA

Como se pudo apreciar en el capítulo anterior, cada uno de los donantes se caracterizó por presentar ciertos elementos distintivos. Sus trayectorias de cooperación con el Estado haitiano, sus razones para ofrecer ayuda, sus formas de coordinación, las estrategias de acción elaboradas y los resultados concretos obtenidos, han influenciado y condicionado directamente la efectividad de los proyectos. En ocasiones la ayuda fue vista como un fin en sí mismo y como una actividad rentable o lucrativa, en vez de como una herramienta para promover desarrollo social y económico a largo plazo del país.

Si la solidaridad no se encuadra en un marco de organización, gran parte de los esfuerzos y recursos ofrecidos se terminan desperdiciando. Además, si los proyectos no se ejecutan de una manera adecuada, no solo resultan ineficaces sino que pueden terminar siendo perjudiciales para la estabilidad y desarrollo del país. Deben entonces contemplarse los elementos que subyacen en el interior del proceso de cooperación, para reforzar la importancia de sus alcances y para no presuponer que toda ayuda fue válida y productiva.

Se verá a continuación que no solo se trata de detectar la cantidad de fondos comprometidos o de programas establecidos. También se debe analizar el destino y la forma en que fueron ejecutados, así como el grado de impacto sobre los ciudadanos que se pretendía ayudar. Los modos en que la ayuda es ofrecida determinan la efectividad de la ayuda. En otras palabras, demuestran los impactos positivos y sostenibles sobre la comunidad que se trata de ayudar.

A partir del análisis de las dinámicas de cooperación descritas en los capítulos previos, se ha podido corroborar la premisa de que la ayuda ofrecida ha sido en términos generales ineficaz. El pueblo haitiano fue el principal perjudicado por la cooperación internacional y fueron los propios donantes quienes se llevaron los mayores beneficios.

En este capítulo se realiza un análisis sobre los efectos de las dinámicas de cooperación que se han descrito a lo largo del trabajo, en base a los Principios de la Eficacia de la Ayuda de París del año 2005. Para poder evaluar esto, se han asociado ciertas dimensiones a cada Principio. Si bien no se pretende realizar una descripción exhaustiva de cada uno de ellos, sí se busca resaltar en términos generales los principales aspectos que nos han permitido comprobar la eficacia o no de este fenómeno.

A continuación se detallan los cinco Principios: apropiación, alineación, armonización y mutua responsabilidad, gestión orientada a resultados, junto con sus respectivas dimensiones de análisis.

4.1 Apropiación del país socio

4.1.1 *Estrategia Nacional*

En relación a la creación de una estrategia nacional para poder encarar de manera ordenada el proceso de reconstrucción durante el período 2010 hasta 2015, se encontraron dos planes principales: el PARDH y la PSDH.

El PARDH resultó siendo fundamental para el período de corto y mediano plazo de la reconstrucción. No solo para establecer los objetivos del país sino para servir de referencia en el momento de definición de los planes de los donantes. La división sectorial en áreas de reconstrucción fue de suma utilidad para guiar los ejes de acción de manera focalizada. En términos generales se trató de un plan con metas ideales a cumplir pero falló en determinar de manera clara y concisa los pasos para poder efectuar concretamente todos esos objetivos.

En lo que se refiere al sector territorial, el plan dejó además muchos vacíos de suma importancia sobre detalles específicos de la re-planificación urbana, que terminaron perjudicando la organización de la respuesta de la ayuda. Sobre todo, no mencionó cuál sería el proceder para organizar a la inmensa masa de desplazados, para reconstruir las viviendas y los barrios, así como para reubicarlos nuevamente en la ciudad (Katz, 2013).

Se trató de un plan elaborado con la ayuda de diversos donantes externos y fue constituido en un breve tiempo cuando todavía los impactos del terremoto no podían ser totalmente evaluados. Por ello sería recién en el 2012 con la puesta en marcha del PSDH que el Estado haitiano presentaría una línea de acción mucho más completa y detallada que la primera. Como vimos, se trató de una Estrategia organizada en los mismos sectores que el PARDH, pero basada en proyectos específicos para poder convertirse en un Estado en desarrollo para el año 2030 (Gobierno de Haití, 2012).

4.1.2 *Injerencia extranjera*

Paralelamente a los intentos de implantar una agenda nacional firme, pareciera que el Gobierno haitiano careció muchas veces del liderazgo o del poder de negociación necesarios para ser el protagonista y beneficiario principal en toda la dinámica de cooperación. Como se ha descrito anteriormente, el Estado caribeño posee una fuerte dependencia de la ayuda externa para su funcionamiento estructural. Es por esto, que aunque el Gobierno propuso sus planes, la comunidad internacional fue quien dispuso los recursos para poder llevarlos a cabo, por lo que contó con un amplio poder para perseguir sus propios intereses en todo este mecanismo. De esta forma, y sin un fuerte liderazgo nacional, se impidió fortalecer la autonomía del Estado haitiano como estado soberano capaz de tomar sus propias decisiones (Steinfus, 2016).

4.1.3 *Elecciones de 2010-2011*

El terremoto sucedió en un contexto político de tensión. El 28 de febrero del mismo año estaban estipuladas las elecciones municipales, parlamentarias y nacionales, pero dadas las condiciones en que se encontraba el país, las mismas fueron canceladas y luego de un tiempo pospuestas para el día 28 de noviembre del año 2010. Caracterizado el país por mantener a lo largo del tiempo una inestabilidad institucional, la elección de los candidatos resultó imprescindible para continuar con el proceso de recuperación. Además fue fundamental para transmitir confianza a los donantes, para garantizar la recepción adecuada de fondos y para poder cumplir con las estrategias pactadas (Malacalza, 2014).

Entonces, ¿cómo realizar elecciones y promover un Plan de Acción Nacional en un contexto de semejante crisis? Nueve meses después, todavía existía gente viviendo en campos de desplazados, sin ningún tipo de identificación y totalmente vulnerables para recibir presión o soborno de cualquier candidato. Si bien se realizaron proyectos para acelerar el proceso de obtención de cédulas de identidad, a pocas semanas de las elecciones, todavía existían en el padrón, nombres de miles de fallecidos por el terremoto y por la oleada de cólera. A pesar de que el voto no es obligatorio en Haití, muchos ciudadanos perdieron la posibilidad de ejercer su derecho cívico (Steinfus, 2016)

Llegado el día, con aproximadamente 19 candidatos, la participación representó solamente un 22.7% de la población. Los resultados fueron los siguientes: 1° lugar

Mirlande Manigat, 2º lugar Jude Celestin y 3º lugar Michel Martelly. Como ninguno alcanzó el porcentaje suficiente una segunda vuelta fue necesaria. Luego de realizadas las elecciones y cerrados los comicios, ciertos candidatos presidenciales se reunieron y acusaron la existencia de fraude y corrupción, solicitando abiertamente la cancelación de las mismas (Saura, 2010).

En diciembre se dictaminó que la Organización de Estados Americanos (OEA) sería la responsable de conformar una comisión ad hoc para revisar nuevamente el escrutinio de votos y dar a conocer efectivamente los candidatos elegidos para la segunda vuelta. La ralentización de la reprogramación de las elecciones de febrero, generó la insatisfacción de diversos donantes, entre ellos la Unión Europea y Estados Unidos. Desde un principio, ambos ejercieron presión para evitar el retraso indefinido del sufragio y para que el reticente Gobierno de Préval y el Consejo Electoral Provisional (CEP) acepten las recomendaciones de la OEA (Katz, 2013).

Luego de la intervención de la OEA, los resultados oficiales comunicaron que los que pasarían serían Manigat y Martelly. Celestin, quien fue descartado en este proceso de auditoría, incluso habiendo obtenido el segundo lugar en la primera vuelta, renunció a su candidatura para ese período. La presión ejercida por la comunidad internacional para acelerar el proceso y evitar el conflicto fue contundente. Con una participación del 22,3% de la población, Martelly fue elegido como Presidente de la Nación con un 67.5% de los votos y por un período de 5 años desde su asunción el 14 de mayo de 2011 (Haití Libre, 2011).

En Haití, tres cuartas partes del presupuesto electoral son financiados por el exterior. Esta cifra así permite entrever que en ocasiones, los actores responsables de estos fondos tienen una enorme influencia en el proceso electoral del país. Los intereses de los donantes entonces, no se limitan a aspectos económicos, humanitarios o de cooperación, sino que se trata además de una influencia en los asuntos políticos más íntimos ligados a la identidad y soberanía del país receptor. La intervención en el proceso electoral para garantizar aspectos financieros, de logística, de seguridad y de auditoría, manifestaron la importancia y el peso que pueden ejercer los donantes. La necesidad de tener credibilidad internacional sobre el proceso electoral haitiano y de conseguir un representante legítimo

era de suma importancia sobretodo en el contexto de crisis humanitaria en el cual se encontraba sumergido el país (Steinfus, 2016).

4.2 Alineación entre el país socio y donantes

4.2.1 *Seguimiento de Estrategia Nacional por parte de los donantes*

Sobre el cumplimiento en términos generales de las necesidades del PARDH a nivel territorial, se puede decir, que los proyectos no siguieron las prioridades haitianas en todo momento. La mayor cantidad de esfuerzo se ubicó en el sector de transporte, aportando mucho más de lo señalado por el Gobierno local, así la rehabilitación del puerto, aeropuerto y la red nacional de rutas resultaron puntos fundamentales para fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, a las necesidades estratégicamente más importantes a corto plazo, como la recolección de escombros y la re planificación urbana, no se les dio la prioridad correspondiente. El resto de los ejes que comprendía el sector territorial no recibieron fondos suficientes para ser plenamente alcanzados (Trasberg, 2013).

Es importante tener en cuenta que, como vimos anteriormente, en algunas ocasiones, las estrategias del PARDH fueron en cierta forma influenciadas por los intereses de los donantes. Un claro ejemplo, promoviendo la industria textil para obtener beneficios económicos, donantes como el BID y Estados Unidos justificaron la construcción del Parque Industrial Caracol. El proyecto contemplaba en muchos sentidos los objetivos de la Estrategia Nacional Haitiana, como son: descentralización, desarrollo de polos urbanos regionales, ampliación de la Red Nacional de Transporte, ampliación del sistema energético y mayor acceso a la población, creación de empleos, etc. (DOS, 2014).

Sin embargo, se trató de un gran proyecto ubicado a más de 270 km de Puerto Príncipe, donde los impactos del terremoto apenas habían afectado la zona. En gran medida, la agenda de estos donantes se complementó de tal forma para que aquel proyecto pueda funcionar. Es decir, millones de dólares aportados en infraestructura, transporte y energía fueron destinados a un proyecto totalmente alejado del epicentro de esta catástrofe. Se trató más bien de incorporar al país en el mercado económico mundial, como centro facilitador de mano de obra barata y en condiciones laborales no siempre muy justas (Katz, 2013).

Como se mencionó en el primer capítulo, el crecimiento descontrolado en las ciudades era una de las vulnerabilidades principales que presentaba el Estado haitiano a nivel territorial. No solo por la mala calidad de las estructuras edificadas, sino porque la mayoría de los pobladores no poseían los títulos de sus propiedades. Por lo tanto, luego de la catástrofe surgieron algunos interrogantes: ¿Cómo saber la pertenencia de cada terreno si los pocos títulos de propiedad que existían se perdieron o destruyeron y si solamente existía un 5% de registros establecidos?, ¿Cómo saber quién tenía derecho a reconstruir en cada lugar o a demandar la compensación correspondiente por expropiación del Gobierno? Para poder reubicar al menos temporalmente a los sin techos, el Gobierno tuvo que recurrir a la expropiación de tierras declarándolas de utilidad pública (publicando el primer Decreto en marzo de 2010). Así fue el caso de uno de los campos más conocidos Corail-Cesselesse, donde se planeó ubicar a 50.000 personas en un área de 18.500 hectáreas (Katz, 2013).

Este difuso contexto dificultó la reubicación de las miles de personas desplazadas y sin techo que resultaron como consecuencia de la destrucción de sus hogares. Trasladar a la población de manera temporal hasta que se terminen de destruir las edificaciones dañadas y hasta que se recolecten todos los escombros era una de las prioridades y desafíos más grandes. Además, muchos pobladores comenzaron apropiarse de parcelas de tierras y a venderlas a la sociedad, incluso en ocasiones ofreciendo el mismo terreno varias veces (Gobierno de Haití, 2010a).

La importancia estratégica de la recolección de escombros se debía a que nada podía medirse, reconstruirse o transportarse si todavía el terreno estaba con desperdicios, además de que junto con los escombros, había que retirar los cuerpos que con el paso de los días se comenzaban a descomponer, con las consecuencias que eso puede acarrear (generar vectores de enfermedades). Un año después todavía se encontraba casi el 80% de los escombros, en diversas ocasiones con cuerpos descompuestos entre medio. La reubicación además, debía ser realizada contemplando la temporada de huracanes que se avecinaba, no solo por la localización sino por el material con el que se realizarían las tiendas (Steinfus, 2016)

Estos aspectos resultaron esenciales para que la comunidad internacional en su afán de encontrar soluciones duraderas, marcara una diferencia en su modo de cooperar. Por un lado, aunando los esfuerzos y prioridades en la recolección de escombros; por otro,

aportando sus habilidades y capacidades en asistencia técnica para realizar en conjunto con el Gobierno local una adecuada zonificación y planificación urbana, como antesala para la reconstrucción del resto de la infraestructura perdida.

Para los donantes resolver el problema del manejo de la tierra significaba adentrarse en un tema complejo, que ya venía con complicaciones desde antes de la catástrofe, y que implicaría apostar muchos esfuerzos y dinero en una problemática que tardaría demasiado tiempo en resolverse. Lo que los donantes buscaban eran respuestas rápidas a problemas urgentes y que puedan demostrarse visiblemente a los medios, por lo que tratar de solucionar el problema de raíz en este caso no era factible ni provechoso para ellos (Katz, 2013).

En la Tabla 3 podemos observar cómo ha sido el progreso en relación a la cantidad de desplazados internos, la cantidad de campamentos construidos, y la cantidad de tiendas que comprendían tanto en la ciudad de Puerto Príncipe como en los alrededores.

TABLA 3 DESPLAZADOS, CAMPAMENTOS Y TIENDAS DESDE EL AÑO 2010 A 2015

	Jul-2010	Jul-2011	Jun-2013	Jun-2014	Jun-2015
Desplazados	1.536.447	594.811	278.946	103.565	50.801
Campamentos	1.555	894	352	172	45
Tiendas	361.517	149.317	70.910	28.134	14.970

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OIM (2015)

4.2.2 Cumplimiento de compromisos financieros

Como se puede observar en el Gráfico 3, existió una amplia diferencia en relación a las promesas, los compromisos y los efectivos desembolsos de fondos por parte de los donantes. Es por esto que, según Ramachandran y Walz (2012) cuando nos preguntamos a dónde fue destinado el dinero, deben tenerse en cuenta ciertos factores:

- En ocasiones los mecanismos de aprobación de los fondos prometidos por los donantes desembocaron en largos períodos de espera y/o en una disminución significativa de la suma total de dinero. Pasadas las horas del terremoto, los presidentes o representantes oficiales de los donantes, realizaron oralmente

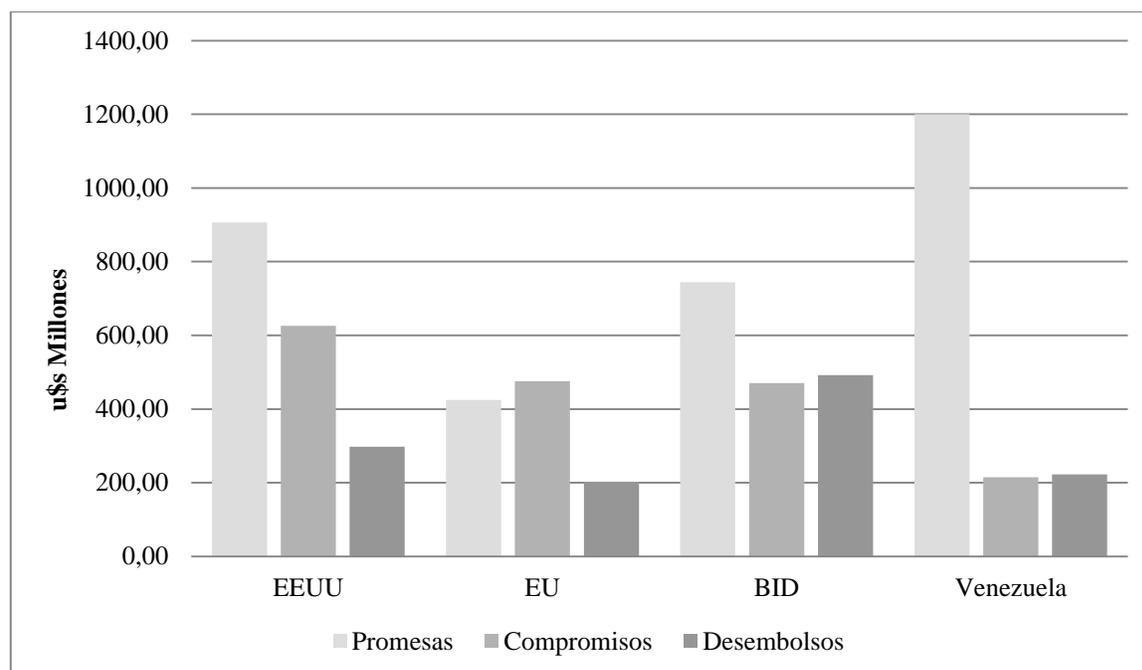
promesas de cooperación sin tener ninguna garantía de que la misma sería consentida por su poder legislativo.

- Las cifras de los compromisos adoptados por los donantes parecieron sumamente significativas, pero en realidad en muchas ocasiones las mismas representaban dinero de proyectos que se estaban realizando previamente sobre el terreno, o incluyeron también cifras de condonaciones de deudas. Si bien ambas cuestiones son favorables, no representaron netamente una nueva disponibilidad de fondos para utilizar sobre el terreno.
- Un porcentaje considerable de esa ayuda era para gastos de mantenimiento y de ejecución propios de los donantes. Esto es: alojamiento, movilidad y logística, alimentación, equipamiento, gastos varios, etc.

Con respecto al desembolso de los compromisos adoptados durante la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití, se pudo ver que el resultado fue bastante desigual, sobretodo en donantes como Venezuela y Estados Unidos. También se observaron importantes falencias en lo que respecta a los compromisos adoptados por los donantes para ser canalizados durante el período de funcionamiento de la CIRH y el FDH (CEPR, 2011).

En lo que respecta al cumplimiento de compromisos en los años posteriores hasta el 2015, resulta muy difícil obtener datos concretos como el caso anterior. Si bien el Gobierno haitiano facilitó una herramienta online para llevar un seguimiento de los proyectos que se realizan y se han realizado en el terreno, no siempre coinciden con los de los donantes. Pero en términos generales, se pudo observar que en la mayoría de los casos hubo una intensidad de proyectos mucho mayor durante los dos primeros años pasada la catástrofe (sobre todo de ayuda humanitaria) y que luego fueron disminuyendo considerablemente con el paso del tiempo. Nuevamente, gran parte de los desembolsos no se correspondieron con los compromisos adoptados (Base de datos de Module de Gestion de l'aide externe, 2017).

GRÁFICO 3. CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS FINANCIEROS DE LA CONFERENCIA DE NUEVA YORK



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de

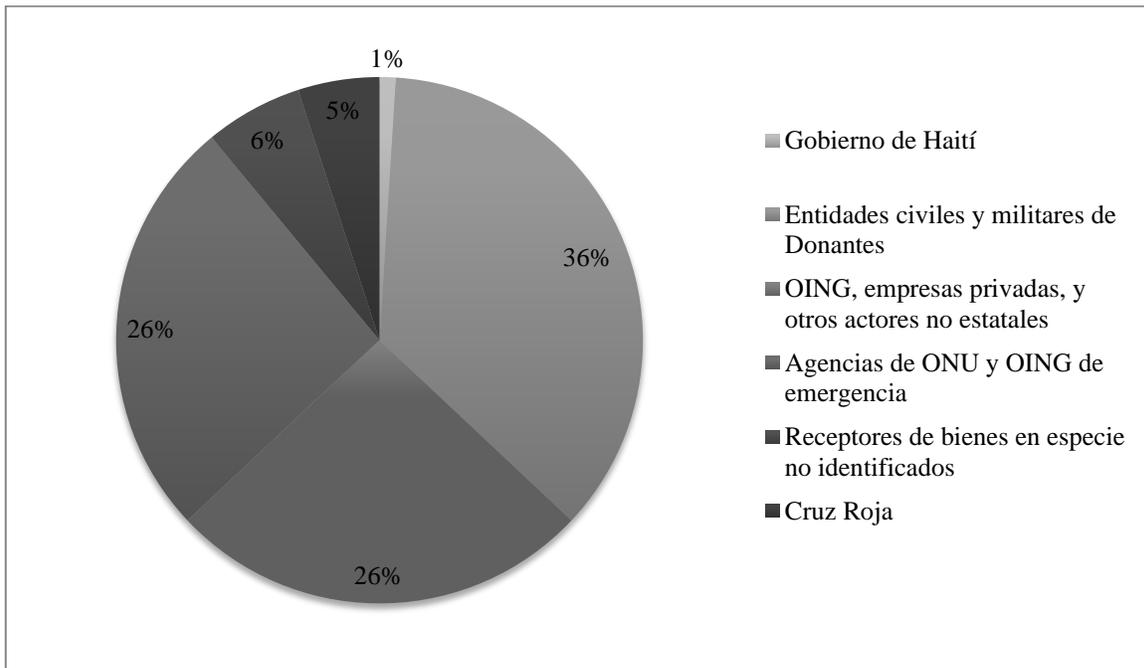
4.2.3 Inclusión del Estado y la sociedad haitiana en la planificación y ejecución de proyectos

El Estado y la sociedad haitiana constituían elementos de alto valor para que los donantes tengan en cuenta en el momento de planificar y ejecutar sus proyectos, sin embargo, en la mayoría de los casos no fueron considerados. Esto no implicó solamente el hecho de no haber incluido ni reforzado a las instituciones y empresas haitianas, ONG's o sociedad civil durante el transcurso de su accionar, sino que en cierta forma también se permitió que el caos se transformara en una especie de experimento de proyectos extranjeros (Steinfus, 2016).

Exceptuando el caso de Venezuela, que ofreció ayuda financiera directa permitiendo el libre accionar del Gobierno haitiano, como se observa en el Gráfico 4, la mayoría de los donantes han canalizado la ayuda mediante ONG's, agencias intergubernamentales, agencias de Naciones Unidas, empresas privadas o demás actores, evitando a las instituciones haitianas. El principal donante en seguir este camino fue Estados Unidos. La mayor parte sus proyectos en cuanto a la recuperación territorial, se han llevado a cabo mediante contratos multimillonarios a empresas privadas. Entre los principales contratistas

norteamericanos se encontraron Chemonics, Sustainable Organic Integrated Livelihoods, D & E Green Enterprises Inc. y NRG Energy Inc. (MALCAZA, 2014).

GRÁFICO 4. RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA DEL TOTAL DE DONANTES DESDE 2010 A 2012



Fuente: Datos obtenidos a partir de Ramachandran y Walz (2012).

Este fenómeno ha dejado ciertas consecuencias importantes (Katz, 2013; Steinfus 2016):

- No solo se interpuso la agenda de los donantes en primer lugar, sino que el Gobierno haitiano quedó excluido e inoperante para realizar algún tipo de seguimiento y control sobre los proyectos ejecutados en el país.
- Este procedimiento también perpetuó el círculo vicioso en el que se encuentra atrapada la confianza en el Estado haitiano: los donantes no otorgan fondos directos al presupuesto gubernamental porque son corruptos, y al mismo tiempo pretenden dársele cuando las instituciones logren auto-solucionar su problema de inestabilidad y debilidad.
- El Gobierno haitiano fue acusado de malversación de fondos cuando en realidad no poseían control alguno sobre éstos, ya que iban canalizados en su mayoría a través

de otros actores. Generando de esta forma un descontento social generalizado y una profundización de desconfianza en el poder nacional.

Para muchos de los voluntarios y delegados que llegaron luego del terremoto, era la primera vez que visitaban el país y no siempre tenían la experiencia necesaria para trabajar en un contexto de suma exigencia como éste. Esta falta de conocimiento del funcionamiento, códigos, costumbres y cultura del país, así como la barrera idiomática por la ausencia de intérpretes o personas bilingües en el momento de coordinar esfuerzos, impidió su plena participación e integración (Granger, 2012). Este tipo de detalles que se nombran, reflejan la percepción que muchas veces se estableció sobre los actores locales, la subordinación y su rechazo para involucrarlos de manera respetuosa en los proyectos que, ante todo, deberían estar dirigidos para su beneficio.

4.3 Armonización entre donantes y Mutua Responsabilidad

4.3.1 *Coordinación, disponibilidad de información y transparencia*

La disponibilidad de una base de datos completa así como de información sobre diversos ámbitos resulta fundamental para el proceso de gestión de crisis post desastre natural. Esto sirve como herramienta no solo para evaluar las necesidades y establecer las correspondientes estrategias de acción, sino también para promover una exitosa coordinación entre donantes y el Estado socio durante el desenvolvimiento de la respuesta (CEPR, 2012).

La carencia de capacidad administrativa y de disponibilidad de registros e información detallada, provocó que los meses posteriores a la catástrofe fueran bastante caóticos y desorganizados. En este contexto, hubo ciertos factores que ejemplificaron la ineficacia en las dinámicas de cooperación para la respuesta pos desastre (Patrick, 2011).

Con la llegada masiva de actores internacionales que pretendían ofrecer su ayuda y cooperación, el registro que se llevó de las mismas fue muy precario. Dónde iban a establecerse, qué sector iban auxiliar, en qué área de recuperación se enfocarían, qué estrategias tenían o cuánto tiempo iban a permanecer, eran tal vez cuestiones que deberían haberse contemplado durante su ingreso para facilitar la coordinación, la intercomunicación y la planificación de las estrategias a seguir. La ausencia de control llevada a cabo por el Ministerio de Planificación haitiano fue contraproducente para lograr una base de datos

completa de los actores que ingresaban al país para ofrecer su ayuda. Hasta la instauración de la CIRH, no existió ningún organismo oficial encargado de coordinar y centralizar los esfuerzos de cooperación, en palabras de Granger:

De hecho, cualquier organización, asociación, grupo religioso o individuo fue capaz de entrar libremente al país y operar fuera de los controles y mecanismos de coordinación establecidos, fuera del marco legal vigente y sin registrarse con el gobierno o cumplir con los estándares internacionales para la ayuda humanitaria. (2012, p.8)

La falta de coordinación entre donantes resultó en la pérdida del aprovechamiento eficiente de la ayuda otorgada: muchos recursos fueron destinados a las mismas áreas dejando a otras desprovistas; se consignaron fondos para necesidades que no eran prioritarias en el momento; se desaprovecharon los canales de comunicación que existían previamente en el país; se ralentizó la ejecución de proyectos y la llegada de ayuda humanitaria a ciertas zonas, entre otros (Patrick, 2011). En definitiva, al no haber certeza de la cantidad de ayuda que ofrecían y el grado de impacto que generaban, se volvió más complicado reconocer cual sector se encontraba en mayor carencia y cual había recibido mayor atención. Por esta razón, desde el comienzo, los esfuerzos realizados encontraron fallas graves que terminaron marcando su camino hacia la ineficacia (Katz, 2013).

Las palabras de Michaelle Jean (en Steinfus, 2016, p.330) resultan adecuadas para describir esta situación:

...la caridad proviene del corazón, pero ocurre que, cuando está mal organizada, contribuye más a los problemas que a las soluciones. Haití es uno de esos países transformados en un amplio laboratorio de todas las experiencias, de todos los ensayos y de todos los errores de la máquina de la ayuda internacional, del despliegue de estrategias que jamás han dado nada, nada han producido ni nada han realizado verdaderamente durable, a pesar de los millones de dólares gastados desordenadamente, sin visión de largo plazo y en una total dispersión.

La problemática que se desprende de la falta de transparencia se pudo observar en el momento de rastrear datos concretos sobre cuáles fueron los montos comprometidos por los donantes así como su destino. Existe una amplia variedad de información, en muchos casos contradictoria, diversa, escasa, incluso nula. Si bien, como se mencionó anteriormente, el Gobierno de Haití, a través del Ministerio de Cooperación y Ayuda Externa, creó una página web con información sobre los proyectos que se han establecido en el país, no siempre la información disponible es completa ni coincide con los datos en las páginas web

de los donantes. En definitiva no existe un sistema riguroso que compruebe la información de manera efectiva, y que permita realizar un seguimiento de los proyectos de manera transparente (Ramachandran y Walz, 2012).

En base a lo investigado en cuanto a la posibilidad de seguimiento de las estrategias, la evaluación de efectividad, los proyectos realizados y la disponibilidad de información a la fecha, el BID, Estados Unidos y la Unión Europea resultan los donantes que facilitan de manera más clara todos los datos.

Como contrapartida se encuentra Venezuela, con una disponibilidad de información oficial desactualizada, incompleta y esparcida entre diversas fuentes. En este sentido, el hecho de ser parte de organismos que no presentan un marco riguroso de control y seguimiento fomenta la falta de compromiso con la transparencia.

4.3.2 Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití y Fondo para la Reconstrucción de Haití

Como se describió en el capítulo II, la CIRH fue uno de los principales instrumentos de coordinación entre donantes y el Estado haitiano y entre donantes entre sí. A pesar de que se trató de un organismo sin precedentes en Haití y que hubo puntos positivos a destacar, existieron ciertas características negativas en cuanto a su eficacia. De hecho, para el mes de junio de 2011, dos meses antes de concluir con su trabajo, la CIRH había aprobado 82 proyectos, solo cuatro habían sido concluidos y el resto se encontraba en una etapa de planificación o fundación (CEPR, 2011). Estos resultados se debieron a varios motivos que se detallan a continuación.

El hecho que haya sido elegido Bill Clinton como co-presidente de esta importante institución, generó muchas críticas en la sociedad haitiana y en la oposición. El rol que ocupaba cargaba una gran responsabilidad y una necesidad de compromiso serio para con la reconstrucción del país. Sin embargo, al mismo tiempo cumplía con otros puestos de gran importancia: era el Enviado Especial de Naciones Unidas en Haití, el Presidente de la Fundación W.J Clinton, el Presidente del Fondo Clinton-Bush Haití y el Presidente de la Iniciativa Global Clinton. Además, se trataba de la persona que se auto responsabilizó por, años atrás, haber destruido la capacidad de autoabastecimiento y de producción haitiana de arroz, principal producto de su base alimentaria (Katz, 2013).

El período de tiempo por el cual fue establecida, resultó siendo muy breve dada la situación de crisis en la cual se encontraba sometida el país. Desde su tardía creación en junio de 2010 hasta julio de 2011 sólo se llevaron a cabo ocho reuniones, cuando el contexto en realidad urgía respuestas rápidas, no pudieron hacerlo en promedio ni siquiera una vez al mes. Además, a cinco meses de terminar su trabajo, la Secretaría ni se encontraba en pleno funcionamiento ni tenía completo su staff. A modo de comparación, la Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción Aceh, constituida para coordinar los esfuerzos luego del terremoto y tsunami de 2004 fue establecida por cuatro años, y terminó siendo un caso exitoso de gestión de ayuda post desastre (Trasberg, 2013).

Por otra parte, los donantes destinaron un bajo porcentaje de su ayuda para ser canalizados a través del FRH, lo que produjo que muchos proyectos no contaran con los fondos suficientes para ser lanzados o completados. La ayuda canalizada a través de este fondo durante el año 2010 y 2011 representó solamente un 14% del total desembolsado por los donantes. Cabe destacar también la casi nula predisposición Venezolana para cooperar y coordinar los esfuerzos de manera conjunta con otros donantes a través de estas instituciones (Trasberg, 2013).

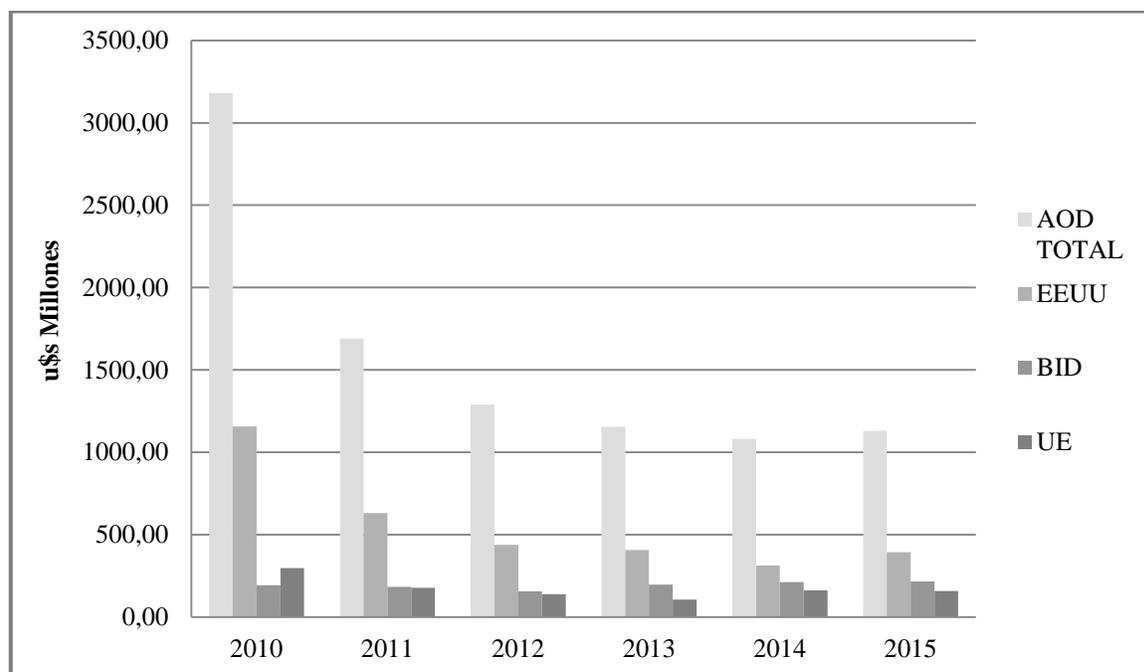
El papel de los representantes haitianos en la Secretaría y en el Consejo de Administración fue sumamente subordinado a los intereses de los donantes, y a fin de cuentas se limitó a la aprobación o no de proyectos impuestos y establecidos por los actores externos (Steinfus, 2016). Este tipo de instituciones se crean con el fin de complementar y apoyar al Gobierno, no obstante, en esta ocasión terminó siendo una estructura paralela manejada por los donantes que rechazó el pleno liderazgo local.

4. 4 Gestión orientada a resultados

La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) recibida por Haití no solo ha ido en decaimiento en los últimos años, sino que además en muchas ocasiones ha sido acompañada de una ausencia de sostenibilidad una vez retirados los donantes del terreno. Esto es, diversos proyectos fueron aprobados pero ante la carencia de fondos nunca comenzaron, otros quedaron sin finalizar y otros aunque ya finalizados, la ausencia de su mantenimiento hizo que terminen siendo improductivos (CEPR, 2012).

En el Gráfico 5 se puede contemplar de esta forma, como ha variado la AOD proporcionada por los principales donantes en relación a la totalidad, durante los 5 años desde el terremoto. También se distingue que a pesar de que los desembolsos no han ido a la par de los compromisos, Estados Unidos ha permanecido como el mayor donante a lo largo de los últimos años.

GRÁFICO 5. AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de OCDE (2017)

Como se puede observar, Venezuela no está representada en el Gráfico 5 ya que los datos han sido obtenidos a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual el país no es miembro. Además como se mencionó anteriormente, no se encontraron suficientes fuentes oficiales que permitan hacer un seguimiento anual de la ayuda ofrecida por este país.

Los fondos otorgados por Venezuela han sido caracterizados por el ex Presidente Martelly como los más efectivos en términos de impacto directo (Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos, 2013). No obstante, existieron ciertos puntos negativos que caracterizaron este tipo de cooperación. En primer lugar, la inmensa deuda que implicó para Haití los préstamos ofrecidos a través de Petrocaribe. Para comienzos del

año 2015, la suma total ascendía aproximadamente a u\$s1.6 billones (Haití Libre, 2015). Esto constituye una gran responsabilidad para con su “país hermano” y una carga que los próximos gobiernos deberán resolver para poder ser capaz de cumplir con los compromisos de pago correspondientes (Malacalza, 2014).

Por otra parte, en relación al abastecimiento de combustible y energía, este modo de cooperación genera una mayor dependencia energética, lo cual resulta un gran riesgo para Haití. Esta condición no permite fomentar una autonomía y una búsqueda de soluciones alternativas durables, sin mencionar que ante una crisis venezolana o una variación brusca de los precios del petróleo, la sostenibilidad de este tipo de cooperación puede verse en juego.

Más allá de los resultados obtenidos mencionados en el Capítulo III, cinco años después, muchas de las necesidades del sector territorial aún estaban pendientes de satisfacerse. La Red de Rutas Nacionales todavía se encontraba incompleta en cuanto a su construcción, pavimentación o reparación, sin mencionar a la Red de Rutas Secundarias. Al menos 60.000 personas habitaban en campos de desplazados, en su mayoría sin contar con elementos básicos como agua potable, sistema de tratamiento de residuos, red cloacal, etc. La principal fuente energética continuaba siendo el carbón vegetal, y el acceso a electricidad resultaba un bien exclusivo para un bajo porcentaje de la población, sobretodo concentrado en Puerto Príncipe y Cabo Haitiano (Steinfus, 2016).

Las construcciones se realizaron de manera aleatoria, sin seguir códigos de edificación y sin contar con materiales adecuados, además el problema de la propiedad de la tierra no fue resuelto (constituyendo nuevamente una amenaza ante cualquier desastre natural). Aunque la mayoría de los escombros fueron retirados, todavía existían en muchas partes edificios con grietas y con grandes posibilidades de derrumbarse o inundarse. La mayor cantidad de esfuerzos se concentró en la ciudad de Puerto Príncipe y en Cabo Haitiano, por lo que las principales ciudades del interior no se fortalecieron como potenciales polos urbanos de desarrollo (Pauyo, 2011).

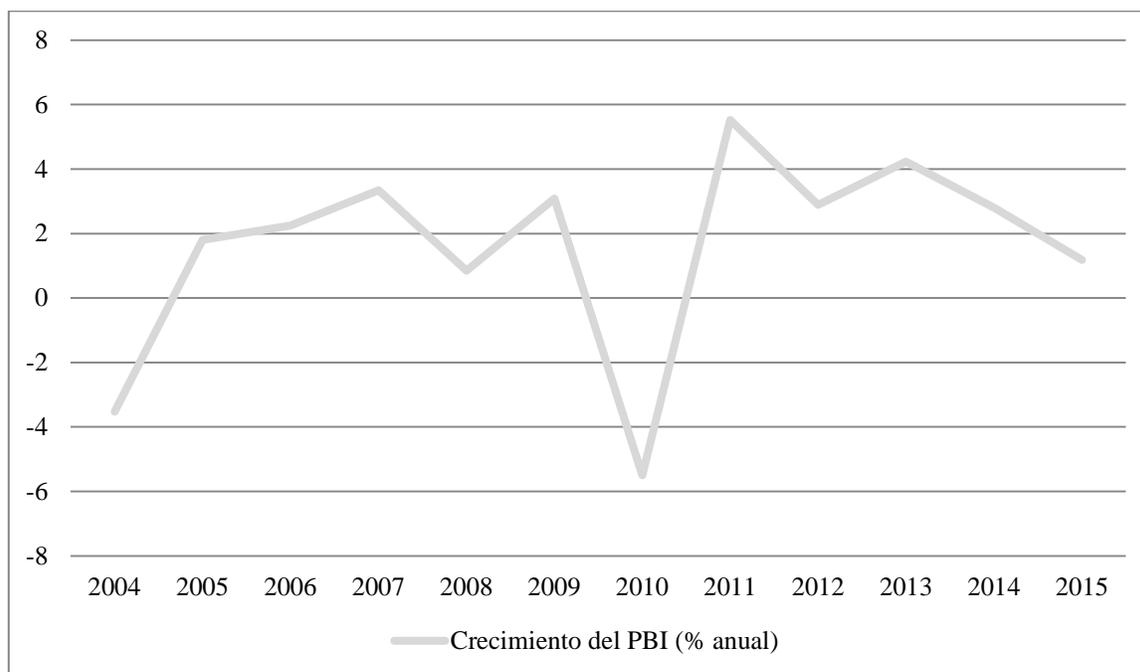
El problema muchas veces fue no encontrar el nexo entre la ayuda asistencialista de emergencia y la cooperación a largo plazo. Si bien de trata de dos tipos distintos de enfoques, los mismos no debieran haber sido vistos como contrarios sino como complementarios. El caso de los campos alejados de la ciudad con tiendas, salvaron muchas

vidas en un principio, pero sin el acompañamiento de un plan paralelo para reubicar a estas personas nuevamente en sus barrios de origen, y bajo una infraestructura que cumpla las condiciones básicas, el resultado terminó siendo negativo. Reubicar a los desplazados en zonas alejadas de la ciudad, carentes de suelos aptos ni si quiera para el auto cultivo, fue un riesgo que asumieron en el momento de urgencia. La falta de programas consistentes de manera paralela para reubicar en sus barrios de origen a tantos ciudadanos provocó en muchas ocasiones una permanencia crónica de estos establecimientos (Katz, 2013).

La sustentabilidad en los proyectos, así como la apropiación por los haitianos resultaba sumamente necesaria para que los mismos sean eficaces. No se trataba de construir una ruta de un punto A a un punto B y retirarse. Se trataba de involucrar a la sociedad haitiana en la construcción para generar mano de obra, para capacitar a los empleados, así como para sentar las bases para un mantenimiento constante de esta obra. Esto es, para que no se siga reproduciendo el círculo vicioso de tener que invertir millones de dólares en una ruta, para que al año siguiente con una inundación quede totalmente inhabilitada y los donantes deban volver a invertir millones de dólares para reconstruir la misma ruta en el mismo lugar y bajo las mismas condiciones (Collier, 2009). En definitiva, la ayuda que llegó al país no generó un poder de independencia a nivel local y no existió un aprovechamiento máximo de recursos, la situación que se generó volvió en muchas ocasiones a las condiciones previas.

El impacto de las dinámicas de cooperación en relación al desarrollo del país durante el período 2010 a 2015 puede observarse a través del Gráfico 6. Si bien esta medida no contempla todos los aspectos, si demuestra que en términos económicos el PBI haitiano disminuyó drásticamente en el año 2010 y luego a pesar de la ayuda recibida, fue decayendo con el transcurso de los años.

GRÁFICO 6. CRECIMIENTO DEL PBI DESDE EL AÑO 2004 AL 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos de Banco Mundial (2017)

4.5 Conclusiones Preliminares

El presente capítulo se enfocó en analizar los impactos para determinar el grado de eficacia de las dinámicas de cooperación que se sucedieron. Los donantes pusieron mucho énfasis en la importancia de respetar los compromisos de la Eficacia de la Ayuda de París, de la necesidad de fortalecer las instituciones haitianas, de garantizar transparencia, de trabajar de manera coordinada con el Estado y con los otros donantes, entre otros. Todos estos puntos fueron de cierta forma incorporados en los planes y estrategias oficiales, sin embargo, en la acción poco de esto se llevó a cabo.

En primer lugar, se analizó la apropiación por parte de Haití sobre los compromisos para establecer en el proceso de reconstrucción. Si bien la presentación del PARDH y el PSDH fueron iniciativas positivas, su liderazgo se vio limitado ante el poder con que contaban los donantes. El hecho de disponer los recursos financieros para ejecutar los proyectos provocó que a fin de cuentas sus intereses fueran priorizados sobre los haitianos, evitando así el pleno involucramiento nacional en el proceso de reconstrucción.

En segundo lugar, se consideró que diversos factores provocaron un debilitamiento de la capacidad institucional haitiana. Esto se debió a la falta de seguimiento de las

estrategias nacionales por parte de los donantes, la disparidad en cuanto a los compromisos financieros, así como la no inclusión de las instituciones y la sociedad haitiana en la planificación y ejecución de proyectos.

En tercer lugar, se vio cómo la carencia de información y de bases de datos completas jugó un papel fundamental en los intentos de coordinación de los actores y sus actividades. Del mismo modo, se analizaron las principales falencias que caracterizaron el funcionamiento de la CIRH como institución fundamental para la coordinación de los esfuerzos para la recuperación. Del análisis se desprende, que la misma no cumplió en su totalidad con los fines para los cuales fue originalmente creada.

Por último, se demostró que la mayor parte de las necesidades establecidas por el Gobierno haitiano no fueron satisfechas y que los esfuerzos se concentraron en una misma región, relegando otras ciudades del interior del país. Se demostró también, que tanto los proyectos ejecutados, como la ayuda oficial al desarrollo recibida y el PBI fueron decayendo de manera paralela a medida que transcurrieron los años.

A través de lo analizado en este capítulo, se pudo confirmar que, a pesar de ciertas intenciones benévolas, las dinámicas de cooperación establecidas entre los donantes y el Estado haitiano para la recuperación territorial desde el año 2010 al 2015 fueron ineficaces. Además existió una ausencia de sostenibilidad y sustentabilidad en los proyectos realizados por los donantes, lo que perpetuó en muchas ocasiones la crónica dependencia de la ayuda externa. En otras palabras, a pesar de haber recibido volúmenes de ayuda sin precedentes, en términos generales se trató de uno de los mayores fracasos de cooperación internacional en la región del Caribe.

Aunque el terremoto presentó una oportunidad de reconstruir mejor y de modificar las formas de cooperación que se habían llevado a cabo hasta entonces, poco ha cambiado realmente. En este sentido, se pudo comprobar en términos concretos la paradoja de conocer al Estado haitiano como “el país de las ONGs” y al mismo tiempo como “el país de los proyectos perdidos o el cementerio de las buenas intenciones” (Pauyo, 2011).

Conclusión

Para concluir con el presente trabajo de investigación se hará una breve referencia sobre los aspectos más destacados y los elementos centrales de los resultados obtenidos en relación al problema de investigación. Así mismo se proyectará la evolución de la problemática y los lineamientos a tener en cuenta para un futuro.

Hemos visto que el terremoto del año 2010 impactó en el Estado haitiano en un contexto de suma vulnerabilidad a nivel territorial, social, institucional, económico y ambiental. Los antecedentes de cooperación en el país habían estado marcados en gran medida por la ayuda ofrecida para la recuperación post desastres naturales, como inundaciones o huracanes. Sin embargo los donantes no solo no cumplieron en ocasiones con la totalidad de sus compromisos sino que también, ciertas problemáticas se mantuvieron de manera crónica.

Los impactos del terremoto fueron inmensos, no tanto por la intensidad en la escala de Richter, sino por las condiciones de fragilidad en la que se encontraba el país. Los daños físicos e inmateriales fueron tales que superaron ampliamente las capacidades del Estado para hacer frente a la problemática de manera individual. La comunidad internacional no tardó en demostrar su solidaridad para el pueblo haitiano. No solo los actores que se encontraban previamente en el terreno redoblaron sus esfuerzos, sino que otros nuevos se fueron incorporando al sistema de ayuda.

Además del incremento exponencial de ayuda recibida, hubo ciertas innovaciones en relación a la coordinación entre donantes y el Estado haitiano. La creación de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití fue fundamental para generar la confianza ausente y al mismo tiempo necesaria de los donantes.

Las razones que llevaron a los donantes a ofrecer su ayuda fueron diversas: por intereses económicos, humanitarios, de seguridad o defensa, así como por la permanencia de lazos históricos y relaciones de hermandad entre los actores, las que desembocaron en motivaciones aparentemente solidarias. Los modos de canalización variaron entre ayuda presupuestaria directa y ayuda condicionada e intervenida por empresas privadas, agencias y organismos internacionales, etc. Cada donante se destacó por tener un eje de acción principal dentro del área de reconstrucción territorial, y los resultados por lo tanto variaron

en cuanto a la cantidad, el destino y el momento de ofrecer la ayuda. En este aspecto vale la pena destacar la cooperación sur-sur y triangular como alternativa al modo tradicional. La implicación de los países latinoamericanos para con la nación haitiana representó una nueva perspectiva, ya que en muchas ocasiones contó con mayor respaldo de la población local y con mayor efectividad en la ejecución de sus proyectos.

Existió un límite muy fino entre cooperar para la recuperación post terremoto y cooperar para solventar los problemas previos que presentaba el país. Pero sin dudas, el terremoto significó una oportunidad de reconstruir mejor. De ofrecer numerosos puestos de trabajo, de capacitar y fortalecer las habilidades de los pobladores en el momento de involucrarse para la reconstrucción. Significó una oportunidad para atraer inversiones extranjeras, para promover la descentralización tan deseada por tantos años. Demostró la enorme solidaridad de la comunidad internacional para acompañar a un país afectado por semejante catástrofe. Representó un momento de reflexión sobre las necesidades del pueblo haitiano y sobre los esfuerzos y condiciones que se necesitarían para un futuro mejor, así como para evaluar los modos de cooperación anterior y posterior al terremoto, para aprender y destacar los casos exitosos. Manifestó una oportunidad para demostrar a la comunidad internacional que el pueblo haitiano es un pueblo fuerte, que no se rinde, que tiene esperanzas y capacidades.

A pesar de ciertos aspectos positivos, se encontró una persistencia de círculos viciosos en diversas áreas que no permitieron al Estado despegar y salir adelante, comprobando así la ineficacia de las dinámicas de cooperación.

En términos generales, pareciera que ante la paupérrima situación que sufre constantemente el país, que “no hay tiempo suficiente” para actuar acatando los problemas desde su raíz. No hay que perder de vista que es en los momentos de emergencia en donde se sientan las bases para un desarrollo fructífero o no del país, es por esto que debe lograrse una efectiva transición entre el período de urgencia y el de recuperación a largo plazo. En este sentido, está en manos de los donantes la oportunidad de detectar las falencias principales y elaborar estrategias sustentables para poder destrabar esos engranajes.

La cooperación debe ser vista más allá de la construcción de una ruta o una vivienda, sino que debe contemplar una intervención a nivel barrial, municipal o provincial. Así mismo los proyectos deben ubicarse en cada etapa del sistema de gestión de riesgos y

desastres, reforzando en primer lugar la prevención, sobretodo sabiendo que continuarán ocurriendo desastres naturales (como fue el Huracán Matthew en octubre de 2016). Esto incluye el fortalecimiento del marco legal que comprende los procedimientos necesarios en caso de catástrofe natural, tanto para el accionar local como extranjero, así como las normas de edificación correspondientes.

Es a través de la ejecución de proyectos sustentables y sostenibles que el Estado haitiano tiene una posibilidad de salir de la dependencia externa. La comunidad internacional no puede permitir que todavía cada año cientos y miles de personas fallezcan por causa de la falta de prevención y recepción ante desastres naturales. Por eso la ayuda debe apuntar a desarrollar la industria, crear puestos de trabajo, capacitar y concientizar a la población local, promover la educación de los ciudadanos, etc. para que el Estado vaya logrando la autonomía. No es un trabajo ni una situación que se logra de un día al otro, sino que debe ser gradual y constante.

La falta de un criterio largo plazo en los proyectos así como de la falta apropiación del Estado ha sido determinante en el fracaso de cooperación. La inclusión de la sociedad haitiana y del Estado es imprescindible para mejorar la efectividad de la ayuda. Se deben promover y generar proyectos y alianzas estratégicas con ONG locales y el sector privado que cuenten con experiencia en el terreno. Así mismo incluir a la población local, su lenguaje y cultura en el momento de evaluar las necesidades y establecer estrategias de acción. Si no se involucra a los haitianos en el momento de recibir ayuda, no solo se perpetúa la condición sino que muchas veces se desgasta. Las donaciones muchas veces pueden terminar perjudicando a los productores locales. La ineficacia además, no solo afecta a la pobreza y a la estabilidad interna del país receptor sino que también puede generar graves problemas para los donantes.

Es necesario, mediante la buena gestión y transparencia, crear un fortalecimiento de la relación de confianza entre el gobierno y el pueblo haitiano. Es fundamental que exista un consenso, que la población se sienta identificada, respetada, valorada y representada. Que aumente el grado de participación para las elecciones, que los candidatos logren mayor diálogo y respeto ante la diversidad. Para que el gobierno pueda ser estimado, debe poder ser capaz de asegurar a sus ciudadanos el ofrecimiento de servicios básicos, el respeto de sus derechos, y una calidad de vida digna. Para ello es necesario que el Gobierno haitiano

refuerce su liderazgo y su poder de negociación evitando que sea constantemente socavado por los donantes.

Es preciso no dejarse engeguercer por la constante información sobre la paupérrima situación de vida de la población, sobre la corrupción del gobierno o sobre cualquier otro aspecto negativo que impera en el momento de analizar el caso haitiano. A pesar de la larga lista de características tristes y desfavorables que tiene Haití, resulta sumamente necesario destacar también los aspectos positivos y las oportunidades de esta nación, que deben ser el motor que motive a la sociedad haitiana a salir adelante y así también a la comunidad internacional a tomar en serio este país y respetar tanto su identidad como su soberanía.

La independencia haitiana marco un hito en la historia mundial por ser el primer Estado latinoamericano en independizarse, siendo al mismo tiempo la primer República negra de ex esclavos. Su rica cultura y su vida espiritual han marcado a la sociedad y de la misma han surgido grandes historiadores, poetas, artistas o músicos que dan vida a la identidad de la nación. Su población se conforma de personas que han tenido la capacidad de superar año tras año los desastres de la naturaleza y de políticas gubernamentales erradas. El deseo de salir adelante y la voluntad para vivir después de haber perdido todo, demuestran que es un pueblo resiliente, capaz de enfrentar todo tipo de adversidades. Haití tiene un enorme potencial de crecimiento y son los mismos haitianos quienes deberían ser los principales participantes en el proceso de recuperación (Steinfus, 2016).

Resulta interesante destacar que cuando el sistema sitúa al país pobre como “el otro”, como objeto de caridad en vez de como sujeto y activo protagonista en su propia historia de desarrollo, las relaciones internacionales entre los actores terminan siendo poco fructíferas. La ayuda humanitaria no ha permitido salir al país de su grave situación. Las relaciones entre el estado receptor y los donantes no deben basarse en la caridad y en la desigualdad. Deben respetar la identidad y la soberanía, las normativas de ayuda internacional, de comercio justo, de derechos humanos y de protección del medio ambiente. Si bien el Estado no dispone actualmente de las capacidades para satisfacer las necesidades básicas y la estabilidad de sus instituciones, no puede funcionar eternamente bajo la dependencia extranjera. Por lo tanto, todavía queda un largo camino hacia el desarrollo económico y social.

Proyectando la evolución de la cooperación de los donantes principales hacia el Estado haitiano en los próximos años, nos encontramos con un panorama por momentos desalentador. En Estados Unidos, con la llegada de Donald Trump al Gobierno, y su idea de poner a “Estados Unidos primero”, los cambios proyectados para el presupuesto nacional suponen una amenaza para la estabilidad de la cooperación haitiana. No solo porque propone aumentar el gasto en el área de defensa y seguridad sino también porque pretende disminuir los fondos hacia el área diplomática, específicamente un 28% del presupuesto destinado al Departamento de Estado, con respecto al año anterior. Este recorte implica que el financiamiento de proyectos internacionales de cooperación se verá sumamente afectado, ya sea destinado para Naciones Unidas, para el mantenimiento de las operaciones de paz, o para las relaciones bilaterales de ayuda para el desarrollo con ciertos países (BBC Mundo, 2017).

Por otra parte, en lo que refiere a la Unión Europea, el agravamiento de la crisis migratoria de la mano de los atentados terroristas en su territorio, han pasado a ser prioridades de su agenda, enfocándose también entonces en el área de defensa y seguridad. Incluso, un informe de la OCDE, ha demostrado que el aumento de la ayuda humanitaria del bloque europeo se debe no tanto a lo destinado a los países subdesarrollados del África, el Caribe o el Pacífico, sino a los propios países europeos que enfrentan de manera directa la masiva llegada de refugiados diarios (Olivié, 2017).

Por el lado de Venezuela, la crisis social y económica que ha llevado al país a niveles de suma pobreza comparables con Haití, ha generado una incertidumbre sobre el futuro de su relación con los países de la cuenca del Caribe. La fuerte dependencia haitiana para con los subsidios petroleros de Petrocaribe y el ALBA, así como para el financiamiento presupuestario directo que recibe de la misma, podrían desembocar en una grave crisis energética e institucional si se continúan reduciendo los fondos otorgados (BBC Mundo, 2016).

Con respecto al BID, si bien se trata de un organismo multilateral que tiene como objetivo el crecimiento económico y la integración regional de América Latina de manera sostenible, su disponibilidad de fondos depende exclusivamente de los compromisos de los socios. Como vimos anteriormente, accionistas principales como Estados Unidos, han presentado cambios en política exterior o han sufrido crisis económicas que en un futuro

alterarían los modos y la continuidad de cooperación. Sobre todo teniendo en cuenta que este organismo posee alianzas estratégicas y trabaja de manera conjunta con organizaciones públicas y privadas de diversa índole y origen.

El marco teórico elegido ha sido de suma utilidad para comprender en cada etapa del trabajo los fenómenos ocurridos. La fragilidad del estado haitiano para encarar los esfuerzos de reconstrucción territorial luego de una catástrofe natural de tal magnitud, permitió comprender cuales han sido las dinámicas de cooperación entre los donantes y el estado para enfrentar este problema y así determinar finalmente si la ayuda ofrecida fue ineficaz o no.

Conceptos como el de eficacia de la ayuda, fueron profundizándose e incorporando nuevos elementos de análisis en las Conferencias de Accra (2008) y Busan (2011). Sin embargo, más de una década después de la formulación de estas teorías, los Estados parecerían estar dejando de lado la importancia de este fenómeno. Parecería que no se entendiera o no se encontrara una solución para una transición exitosa hacia el desarrollo sostenible o hacia el éxito de los programas de cooperación para el Estado haitiano. En palabras de Steinfus (2016, p.88-89)

...centenares de investigadores e instituciones han elaborado estudios, publicado evaluaciones, propuesto diagnósticos, aconsejado rutas, redactado proposiciones y proyectos en busca de poner un término a la infame situación haitiana [...]Entretanto, al transitar de la teoría a la práctica, confrontado con la realidad haitiana, el acervo se transforma en una gigantesca montaña de letras.

Es por esto que se considera necesario repensar, reformular o actualizar la teoría para permitir que la transición a la práctica sea más fructífera y concreta. Por ejemplo, estableciendo con más claridad indicadores o variables que permitan medir de manera precisa los avances y retrocesos en la eficacia de la ayuda para la cooperación internacional.

A través del cumplimiento de los objetivos específicos de este trabajo, se han podido vislumbrar cuales han sido los elementos y las características de las dinámicas de cooperación y sus efectos. Aunque la investigación analiza solo una parte de la compleja red que implicó la reconstrucción total y la cooperación ofrecida luego del terremoto (ya que analiza el caso de cuatro donantes sobre solo un sector de recuperación), sigue siendo válida para comprender el fenómeno en su totalidad. Esto es, ya que mediante el análisis de

esta investigación, se pretendió entrever cuales han sido algunas de las fallas de este proceso, para pensar en posibles soluciones para seguir creciendo y direccionando el proceso hacia una nación emergente. Resulta fundamental contribuir a la transparencia del sistema de cooperación internacional para poder proyectar en un futuro lo que verdaderamente se necesita y lo que efectivamente se ha cumplido.

A pesar de que el trabajo posee una mirada crítica sobre el proceso de recuperación, no tiene como intención menospreciar todos los esfuerzos realizados, los proyectos efectuados de manera positiva, y las dinámicas de cooperación eficaces que también se han presentado. Los volúmenes de ayuda humanitaria y de desarrollo destinados por los actores internacionales han alcanzado enormes cifras sin precedentes en la historia de la cooperación. Más allá de las fallas que puedan encontrarse, la cooperación internacional es imprescindible para que Haití enfrente el camino hacia el desarrollo.

Se debe tener en cuenta, que en última instancia el objetivo de la cooperación debe ser el fomento del pleno desarrollo del país en su totalidad y de la garantía de una calidad de vida digna para sus habitantes, para procurar su autonomía, la satisfacción de necesidades básicas y el bienestar para las futuras generaciones. Se trata de personas y seres humanos que se ven sumamente afectados por las consecuencias de un desastre natural, y quienes, antes que los propios donantes, deberían ser los más beneficiados en este proceso.

Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID. (s/d). *Documento de Estrategia País 2005-2008 Cooperación Española Haití*. Recuperado de: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20pa%C3%ADses/DEP_haiti.pdf
- Aguilar, S. y Barroso, J. (2005). La triangulación de datos como estrategia en investigación educativa. *Pixel-Bit Revista de Medios y Educación*, (47), pp. 73-88. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/368/36841180005/>
- Alonso, J. y Glennie J. (2015). ¿Qué es la cooperación para el desarrollo?. *Informes de política para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2016* (1). Recuperado de: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1_es.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Development effectiveness overview 2010*. Nueva York: autor. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2482/Panorama%20de%20la%20efectividad%20en%20el%20desarrollo%202010.pdf?sequence=1>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011, 28 de noviembre). *Haiti and its partners lay the foundation stone for the Caracol Industrial Park*. Recuperado de: <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-11-28/caracol-industrial-park-in-haiti,9724.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Haití Estrategia País*. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36600187>
- BBC Mundo (2016, 25 de mayo). *El impacto de la crisis económica de Venezuela en otros países de América Latina [Versión electrónica]*. *BBC Mundo*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160524_economia_impacto_crisis_venezuela_if
- BBC Mundo (2017, 16 de marzo). *Más ejército y menos diplomacia: ¿quiénes son los grandes perdedores del presupuesto presentado por Donald Trump? [Versión*

electrónica]. *BBC Mundo*. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39297817>

- Center for Economic and Policy Research (CEPR). (2011, 27 de octubre). IHRC Mandate Ends – 18 Months With Little to Show [*Versión electrónica*]. Recuperado de: <http://cepr.net/blogs/haiti-relief-and-reconstruction-watch/ihrc-mandate-ends-18-months-with-little-to-show>
- Center for Economic and Policy Research (CEPR). (2012, 02 de mayo). Lack of Data Prevents Measurement of Aid Effectiveness, Impact [*Versión electrónica*]. Recuperado de: <http://cepr.net/blogs/haiti-relief-and-reconstruction-watch/lack-of-data-prevents-measurement-of-aid-effectiveness-impact>
- Charvériat, C. (2000). *Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en: (<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubwp-434.pdf>)
- Collier, P. (2009). *Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security*. Inglaterra: Department of Economics, Oxford University. Recuperado de: <http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>
- Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH). (2011). *Haiti One Year Later: The Progress to Date and the Path forward*. Recuperado de: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/Report_Center/IHRC_Haiti_One_Year_Later_EN_original.pdf
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD. (2010). *Rebuilding Haiti: A new approach to international cooperation. UNCTAD Policy Brief*, (13). Recuperado de: http://unctad.org/en/docs/presspb20103_en.pdf
- Correa, G. (2012). Conceptualizando la Cooperación Internacional. En Weiss, M. (Ed.), *Manual de Cooperación Internacional* (4ª Ed.), (pp. 25-63). S/d: Red Argentina para la Cooperación Internacional RACI. Recuperado de: <http://www.raci.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/Capitulo-1.pdf>
- Correa, G. (2012). Conceptualizando los diferentes tipos de Cooperación Internacional. En Weiss, M. (Ed.), *Manual de Cooperación Internacional* (4ª Ed.), pp. 74-101). S/d: Red Argentina para la Cooperación Internacional RACI.

Recuperado de: <http://www.raci.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/capitulo-4-solo.pdf>

- Coscia, M., Hausmann, R. e Hidalgo, C. A. (2013). The Structure and Dynamics of International Development Assistance [Versión electrónica]. *Journal of Globalization and Development* 3 (2), pp. 1-42. Recuperado de: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/10649346/Hausmann-StructureDynamics.pdf?sequence=1>
- Cravioto, A. (2011). Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti. Recuperado de: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/Report_Center/UN-cholera-report-final.pdf
- Departamento de Estado de Estados Unidos (DOS). (2014). U.S. Government Assistance to Haiti: 2010 to 2015. Recuperado de: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/USG-Assistance-in-Haiti-2010-2015.pdf>
- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Estados Unidos. (2013). *La continua ayuda de Venezuela a Haití*. Washington: autor. Recuperado de: http://eeuu.embajada.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=57&Itemid=98&lang=es.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). (2005). *Marco de acción de Hyogo para 2005-2015*. Hyogo, Japón: Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Recuperado de: http://54.207.3.16/sen/archivos/documentos/Marco%20de%20Accion%20de%20Hyogo%20para%202005-2015_p8r037ji.pdf
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). (Enero de 2005). *Marco de acción de Hyogo para 2005-2015*. Presentado en Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Hyogo, Japón. Recuperado en: http://54.207.3.16/sen/archivos/documentos/Marco%20de%20Accion%20de%20Hyogo%20para%202005-2015_p8r037ji.pdf

- EUR-Lex. (2016). *Acuerdo de Cotonú*. Síntesis de la legislación de la Unión Europea. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar12101>
- Gallego Díaz, S. (2010, 11 de abril). La confesión de Clinton [*Versión electrónica*]. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/diario/2010/04/11/domingo/1270956636_850215.html
- Gobierno de Haití. (2004). *Cadre de coopération intérimaire (CCI). Mécanisme de coordination de l'assistance au développement en Haïti*. Recuperado de: <http://www.bme.gouv.ht/tse/tseinfo.pdf>
- Gobierno de Haití. (2010a). *Plan de acción para la recuperación y el desarrollo de Haití*. Puerto Príncipe, Haití: autor. Recuperado de: whc.unesco.org/document/106246
- Gobierno de Haití. (2010b). *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*. Puerto Príncipe, Haití: autor. Recuperado de: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/Report_Center/PDNA_English_original.pdf
- Gobierno de Haití. (2012). *Plan Stratégique de Développement d'Haïti. Tome I : Les grands chantiers pour le relèvement et le développement d'Haïti*. Recuperado de: http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/Gouvernance%20d%C3%A9mocratique%20et%20etat%20de%20droit/UNDP_HT_PLAN%20STRAT%C3%89GIQUE%20de%20developpement%20Haïti_tome1.pdf
- Goulart, S. y Prado da Costa, R. (2013). International cooperation in Haiti: organization for what? *Rebela*, 3 (1). Recuperado de: <http://rebela.emnuvens.com.br/pc/article/viewFile/135/261>
- Granger, I. (2012). *IDRL in Haiti: A Study on the Legal Framework for the Facilitation and Regulation of International Disaster Response in Haiti*. Ginebra, Suiza: International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies. Recuperado de: www.alnap.org/resource/9398.aspx
- Haití Libre. (2011, 21 de abril). *Haïti - Élections : Résultats définitifs officiels du second tour* [*Versión electrónica*]. *Haití Libre*. Recuperado de:

<http://www.haitilibre.com/article-2787-haiti-elections-resultats-definitifs-officiels-du-second-tour.html>

- Haití Libre. (2015, 4 de febrero). Haiti - Economy: Petrocaribe, Haiti owes nearly \$1,6 billion to Venezuela. Recuperado de: [http://www.haitilibre.com/en/news-13105-haiti-economy-petrocaribe-haiti-owes-nearly-\\$1-6-billion-to-venezuela.html](http://www.haitilibre.com/en/news-13105-haiti-economy-petrocaribe-haiti-owes-nearly-$1-6-billion-to-venezuela.html)
- Hernández Lorente, M. J. (2013). *Cooperación al desarrollo en los Estados frágiles: una arquitectura de la ayuda diferenciada*. Madrid, España: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM. Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-PLMP_Maria_Hernandez.pdf
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. La Habana: Félix Varela.
- Iliana Olivie (2017, 20 de abril). Ayuda buena, ayuda mala [Versión electrónica]. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2017/04/18/planeta_futuro/1492531654_024672.html
- Katz, J.M. (2013). *The big truck that went by: how the world came to save Haiti and left behind a disaster*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Kern, A., y López Canellas, F. (2011). Debates actuales sobre la cooperación al desarrollo: desafíos conceptuales para una nueva mirada. En D. Buffa, F. Rubiolo, M. J. Becerra, P. Baroni, y J. J. Vagni (Eds.), *Cooperación, integración regional e interregionalismo* (pp. 15-37). Córdoba, Argentina: Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos CIECS y Carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad.
- Maguire, R. (2010). *A Voice for the Voiceless: Youn Vwa Pou Pep La*. Recuperado de: <https://igishaiti.files.wordpress.com/2015/07/voice-for-the-voiceless.pdf>
- Malacalza, M. (2014). Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, prácticas y tensiones. *Relaciones Internacionales* (25). Recuperado de: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/488.html>
- Ministerio de la Planificación y la Cooperación Externa (MPCE). (2012). *Plan d'action et d'operationnalisation du CAED*. Recuperado de: <http://mpce.gouv.ht/sites/default/files/caedplanaction.pdf>

- Montes, J. E., Feldmann, A. y Piracés, S. (2009). Haití: huracanes en tiempos de calma. *Revista de ciencias políticas*, 29 (2). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/324/32414665010.pdf>
- Nye, J. (2009). Get Smart. Combining Hard and Soft Power [Versión electrónica]. *Foreign Affairs* 88 (4), pp. 160-163. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/20699631>
- Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea (ECHO). (2016). *Haití ECHO FACTSHEET*. Bruselas: autor. Recuperado de: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/haiti_en.pdf
- Oficina del Enviado Especial de Naciones Unidas para Haití (OSE). (2011). Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake. Nueva York: autor. Recuperado de: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf
- Oficina del Enviado Especial de Naciones Unidas para Haití (OSE). (2012). New York conference recovery pledge status and modalities as of December 2012 in USD millions. Nueva York: autor. Recuperado de: http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/6-ny-pledge-status.pdf
- Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca. (2010). Remarks by the President on Recovery Efforts in Haiti. Recuperado de: <http://www.haitianconsulate.org/articles/obamaspeechjan10.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2004). *Resolución 1529 del Consejo de Seguridad*. Nueva York, Estados Unidos.
- Organización Internacional de Migraciones (OIM). (2015). Response to January 12th 2010 Earthquake DISPLACEMENT TRACKING MATRIX (DTM) HAITI ROUND 23 REPORT. Recuperado de: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/dtm_rd23_english_v1.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (Marzo de 2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. Presentado en segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al

- Desarrollo. París, Francia. Recuperado de:
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Patrick, J. (2011). Haiti Earthquake Response, Emerging Evaluation Lessons. Evaluation Insights, (1). Recuperado de:
www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48321181.pdf
 - Pauyo, N. L. (2011). *Haiti: re-foundation of a nation*. Bloomington, Estados Unidos: AuthorHouse.
 - Perales, J. R. (2011). Haiti and the regional dynamics of international cooperation. En Heine, J. y Thompson, A.S. (Eds.). *Fixing Haiti: MINUSTAH and Beyond* (pp. 175-190). Nueva York, Estados Unidos: UNU Press.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: autor. Recuperado de:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010, 31 de marzo). Comunicado final Conferencia de donantes [*Versión electrónica*]. Recuperado de:
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/speeches/2010/03/31/state-ment-by-the-co-hosts-and-co-chairs-at-the-international-donors-conference.html>
 - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Informe sobre Desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: autor. Recuperado de:
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2015-human-development-report.html>
 - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). (2011). *UNEP in Haiti, 2010 Year in Review*. Nairobi, Kenia: autor. Recuperado de
http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Haiti_2010.pdf
 - Ramachandran, V., Walz, J. (2012). CGD Policy Paper 004. Haiti: Where Has All the Money Gone? Washington D. C: CGD. Recuperado de:
https://www.cgdev.org/files/1426185_file_Ramachandran_Walz_haiti_FINAL.pdf

- Roc, N. (2008). Haití: De "Perla de las Antillas" a la desolación. *FRIDE*, s/d. Recuperado de: http://fride.org/descarga/COM_Haiti_perla_desolacion_ENG_sep08.pdf
- Sabino, C. A. (1996). *El proceso de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Lumen Humanitas.
- Saura, E. (2010, 13 de marzo). Haiti-Élections : Lectures des résultats du scrutin du 28 novembre 2010 [Versión electrónica]. *Alter Presse*. Recuperado de : <http://www.alterpresse.org/spip.php?article10421#.WN6ebPnhCyJ>
- Seitenfus, R. A. S. (2016). *Reconstruir Haití: entre la esperanza y el tridente imperial*. Santo Domingo, República Dominicana: Fundación Juan Bosch.
- The Found for Peace. (2015). *Fragiles states index 2015*. Washington, Estados Unidos: autor. Recuperado de: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>
- Trasberg, M. (2013). *La cooperación internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda*. S/d, Estados Unidos: Dictus.
- Turnbull, M., Sterrett, C. L., & Hilleboe, A. (2013). *Hacia la Resiliencia: Una guía para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático*. Rugby, Inglaterra: Practical Action.
- Underdal, A., Kallbekken, S. y Hovi, J. (Marzo de 2008). *Exploring the Dynamics of International Cooperation*. Presentado en: 49th Annual Convention of the International Studies Association. Oslo, Noruega. Recuperado de: <http://www.mistra.org/download/18.3a618ceec141021343374fc1/1379435891303/Underdal%20Bet%20Bal%202008.pdf>
- Vieytes, R. (2004). El análisis de los datos en la investigación cualitativa. En Vieytes, R. (Ed.), *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad* (pp. 669-693). Buenos Aires, Argentina: De las Ciencias.

Fuentes:

- Base de datos del Banco Mundial (2017). Recuperado el (03/03/2017) de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=HT>
- Base de datos de OCDE (2017). Recuperado el (03/03/2017) de: <https://stats.oecd.org/>
- Base de datos de Module de Gestion de l'aide externe (2017). Recuperado el (18/01/2017) de: <https://haiti.ampsite.net/portal/>

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACION



AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Lucía Trinidad Aliaga
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	35.018.094
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Dinámicas de cooperación entre los principales donantes y el Estado haitiano para la recuperación territorial de Haití desde el terremoto de 2010 hasta el 2015.
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	ltrinidadaliaga@gmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i>	SI
Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar Fecha: _____

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:
_____certifica que la tesis
adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63). Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.