



EL TERREMOTO DE HAITÍ 2010: UNA EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA HUMANITARIA

Coordinación, financiamiento y reconstrucción

GILLES ANDREA CVALETTTO

**MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**PROFESOR GUÍA
WALTER SANCHEZ**

NOVIEMBRE 2012

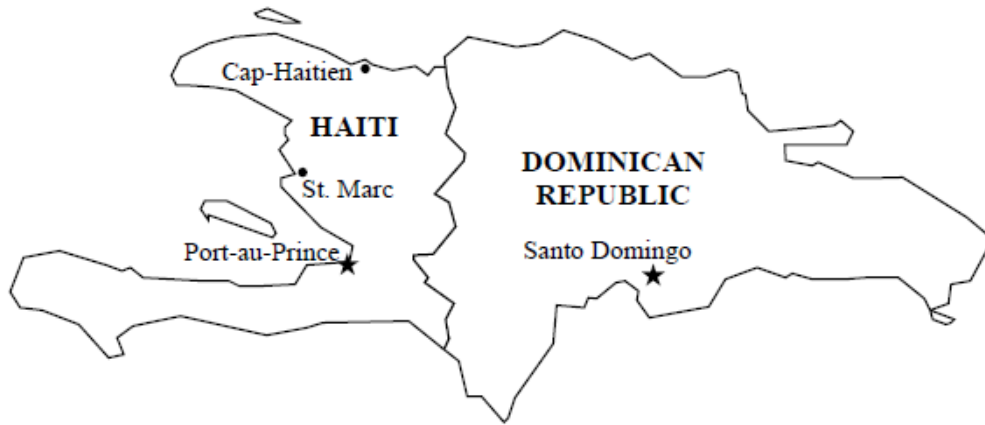


TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN E HIPÓTESIS DEL TRABAJO 9

Justificación 12

Objetivos de la investigación 15

Resultados esperados 15

Metodología y límites de la investigación 16

Marco conceptual 17

Marco Teórico 29

Organización de la tesis 34

CAPÍTULO I

CONTEXTO DE HAITÍ ANTES DEL TERREMOTO: SUBDESARROLLO ENTRE POBREZA ENDEMICA E INFLUENCIA EXTRANJERA 35

CAPÍTULO 2

LA CRISIS DEL TERREMOTO: LA RESPUESTA DE URGENCIA 68

2.1 La No Respuesta 68

2.2 La Falta de Liderazgo 78

2.3 Conflicto Civil – Militar (o la descoordinación entre Organizaciones Humanitarias y tropas militares) 84

2.4 La No Preparación 93

CAPITULO 3

LA CRISIS DEL TERREMOTO: LA RECONSTRUCCIÓN TEMPRANA 105

3.1 Lentitud 106

3.2 Inadecuación 120

3.3 Bulding Back Better 141

CAPÍTULO 4

LA COORDINACIÓN DE LA CRISIS 157

4.1 Coordinación: algunos antecedentes 158

4.2 Desarrollar estrategias 165

4.3 Planificación y liderazgo 173

4.4 Compartir información 178

4.5 División de roles y responsabilidades 182

4.6 Búsqueda de recursos 191

CAPÍTULO 5

EI FINANCIAMIENTO Y SUS LÍMITES 192

CAPÍTULO 6

EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN HAITÍ 219

6.1 MINUSTAH: Misión de Paz 233

LECCIONES Y CONCLUSIONES 246

INDICE DE RECUADROS, TABLAS, IMAGENES

Recuadros

Recuadro 1: Las fases de la respuesta ante un desastre natural

Recuadro 2: Los Clusters globales y las respectivas agencias coordinadoras

Recuadro 3: las tipologías de trabajo conjunto

Recuadro 4: las tipologías de trabajo conjunto en el sistema de la cooperación internacional desde la perspectiva de la ONU

Recuadro 5: Datos claves antes del terremoto

Recuadro 6: Evolución del índice de desarrollo humano desde 1980 (Haití y el mundo)

Recuadro 7: Estructura de la ONU en Haití

Recuadro 8: los desastres naturales en la historia de Haití

Recuadro 9: Impacto de los últimos cuatros desastres naturales en Haití

Recuadro 10: Evolución del número de desplazados viviendo en campamientos (Jul 2010 – Feb 2012)

Recuadro 11: Los Clusters globales y las respectivas agencias coordinadoras

Recuadro 12: Las fases de la respuesta ante un desastre natural

Recuadro 13: Ayuda bilateral a Haití

Recuadro 14: Progresión de la ayuda en el mundo

Recuadro 15: los principios de la declaración de París sobre eficacia de la ayuda

Recuadro 16: Promesas de donaciones a la CIRH (Estados e Instituciones)

Recuadro 17: los 10 donantes principales de Haití

Recuadro 18: Como funcionan la CIRH y el HRF (flujo de los fondos y modalidad de implementación)

Recuadro 19: Comparación de los flujos de ayuda a Haití entre 2000 y 2008 (humanitaria, peacekeeping, desarrollo)

Tablas

Tabla 1: Los 10 desastres naturales más mortíferos desde 1900

Tabla 2: Ayuda Oficial Neta a Haití (1989 – 2008)

Tabla 3: El costo de los desastres naturales desde 1980

Tabla 4: los 10 mayores terremotos de la historia

Tabla 5: el financiamiento del Llamado Humanitario 2010 según los sectores

Tabla 6: Presupuesto de las Agencias de las Naciones Unidas en Haití (en USD)

Tabla 7: Contribuciones financieras a la crisis (Estados e Instituciones)

Tabla 8: Situación del financiamiento del Llamado Relámpago Revisado por sectores (Noviembre 2010)

Tabla 9: Contribuciones al Fondo de Reconstrucción de Haití (promesas y donaciones de Estados e Instituciones)

Tabla 10: Ayuda a la reconstrucción (promesas y donaciones de los 10 donantes principales)

Tabla 11: Ayuda Oficial Neta a los países en desarrollo

Tabla 12: Ayuda Oficial Neta a los países en desarrollo (listado por importancia país del receptor)

Imágenes

Imagen 1: Los Marines estadounidenses segurizando la zona del palacio presidencial derrumbado

Imagen 2: Building Back Better- Reconstruir Mejor

Imagen 3: Manifestaciones anti MINUSTAH en Puerto Príncipe

“La fragilidad de Haití frente a los desastres naturales es antes que nada -la otra fragilidad- o sea la que viene de décadas de pobreza, inestabilidad política y subdesarrollo”. Paul Farmer, médico y fundador de la ONG Partners in Health. “Haiti after the earthquake”, 2011

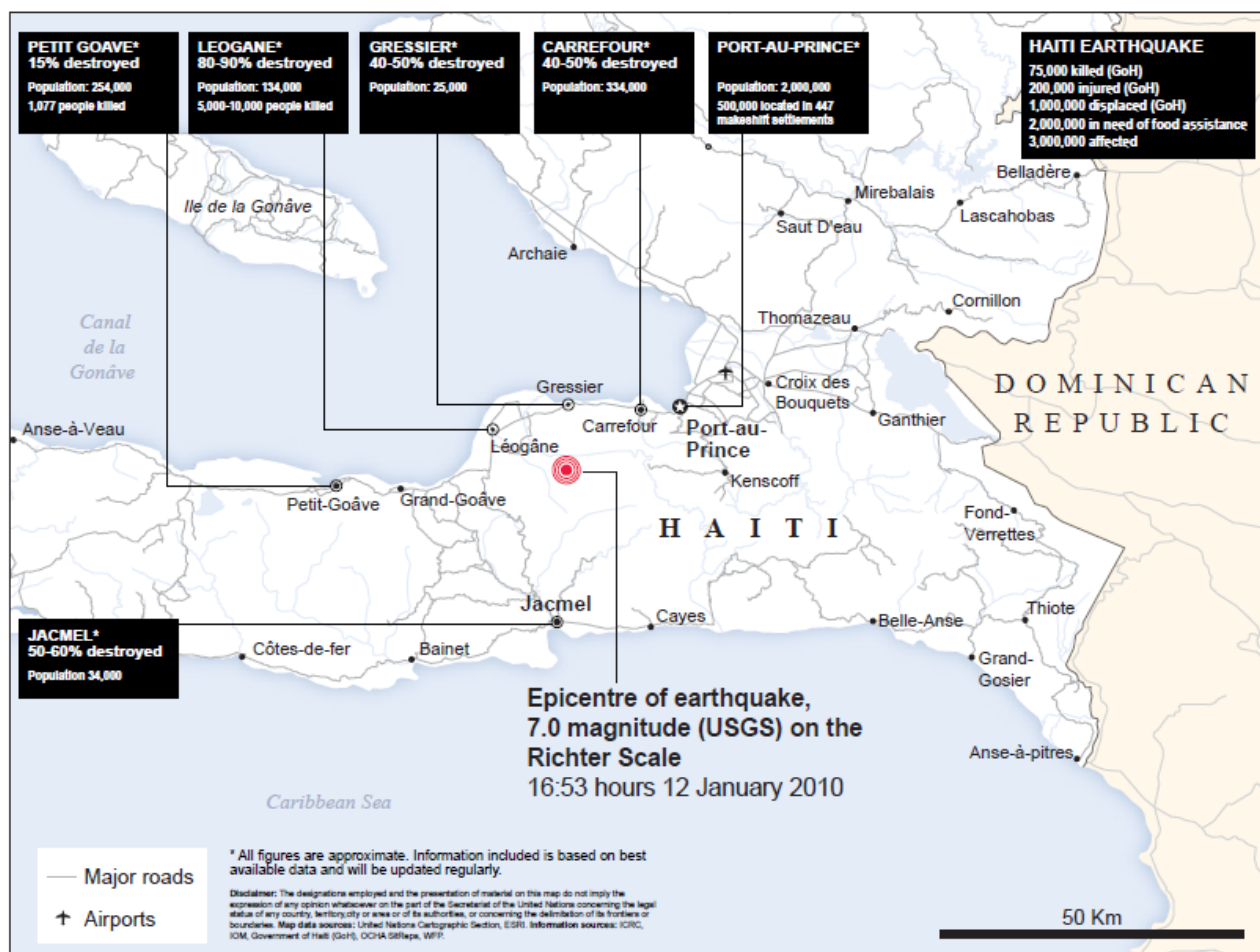
“Chapeau à la solidarité inter haïtienne! si malgré l’absence du gouvernement, de la MINUSTAH, de la police nationale, des pompiers, de l’aide internationale, le pays a pu survivre au chaos des quatre longs... longs premiers jours; si le feu et la violence ne se sont pas immédiatement donné rendez-vous lors cette catastrophe naturelle; si, malgré tout, la vie a continué et s’est organisée, c’est grâce à cette solidarité et même à l’héroïsme d’un grand nombre d’Haïtiens, de tous âges et de toutes les catégories sociales. En dehors de toute organisation, avec littéralement les mains nues, des brigades de citoyens et de secouristes bénévoles se sont constituées pour le sauvetage des survivants sous les décombres ou pour assister les blessés avec peu de moyens et beaucoup d’ingéniosité”. Suzy Castor, académica e historiadora haitiana.

« Rebattre les cartes », Conferencia dada en Haití el 6 de febrero de 2010

“El dinero solo no será suficiente. La buena voluntad debe ahora canalizarse en un esfuerzo basado sobre la planificación estratégica y las prioridades del gobierno para la asistencia y la reconstrucción”. Lawrence Cannon, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá. Entrevista a “La Presse”, 25 Enero 2010

*“Tanbou Prete pa janm Fè bon dans”
(Un tambor prestado nunca hace buen baile)
Proverbio haitiano*

El impacto del terremoto del 12 de enero 2010 en Haití



Fuente: OCHA, 21 Enero 2010

RESUMEN

En las últimas dos décadas la empresa humanitaria que interviene en situaciones de crisis derivadas de conflictos y desastres naturales para aliviar el sufrimiento de las personas, en particular en los países en desarrollo, ha venido ocupando un rol siempre más relevante bajo el alero de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, sin embargo, el número creciente de los actores involucrados, los objetivos y las prioridades mal definidas, la incidencia de la geopolítica internacional, entre otros factores, han influido en que la empresa humanitaria presente hoy con un balance poco satisfactorio. En ocasión de la crisis derivada del impacto del devastador terremoto haitiano de enero de 2010, la gestión de la empresa humanitaria no se ha escapado de múltiples críticas de ineficiencia, lentitud y escaso profesionalismo, entre otras.

Esta tesis busca presentar las falencias de esta gestión y explicar sus causas, que residen en la debilidad del sistema de gestión de coordinación de la ayuda que no ha logrado resolver las debilidades históricas de este tipo de intervenciones, en particular la politización de la ayuda que caracteriza tanto el actuar de los donantes como de las Organizaciones Humanitarias.

Apoyándose en un amplio abanico de fuentes, esta tesis muestra además que la respuesta humanitaria internacional a la crisis haitiana no se ha escapado de la lógica de Cooperación que la Comunidad Internacional ha desarrollado en la historia reciente de Haití, marcada por la primacía de los intereses extranjeros por encima de los objetivos de desarrollo del país. Propone que la ONU debe fortalecer su papel en cuanto ente, a la vez, de intervención y regulador de los actores de la emergencia y de la reconstrucción, si es que la empresa humanitaria quiere alcanzar efectivamente el objetivo de aliviar el sufrimiento de las comunidades golpeadas por crisis.

INTRODUCCIÓN E HIPÓTESIS DEL TRABAJO¹

El 12 de enero de 2010 un devastador terremoto de magnitud 7.3 en la escala Richter ha golpeado el país de Haití. El temblor que afectó principalmente la ciudad de Puerto Príncipe y el Sur-oeste del país causó la muerte de por lo menos 200.000 personas. Los daños materiales amontarían a 14.000 millones de dólares americanos. De esta forma esta catástrofe se posiciona entre las más graves y mortíferas de la historia. La Cooperación Internacional se ha movilizó en personal y financieramente para apoyar la reconstrucción del país. En un primer momento se ha tratado de intervenir en la emergencia para salvar el mayor número de vidas humanas, una situación que ha estremecido el mundo entero durante varias semanas a través de las imágenes transmitidas por las pantallas de televisión.

Luego de esta primera fase, la situación de urgencia continúa en Haití en razón del gran número existente de personas viviendo en campamentos, las difíciles condiciones de vida de la mayoría, la situación habitacional precaria, la economía del país quebrada por el desastre natural y varias otras complicaciones que han conducido al presidente René Préval a extender la situación de urgencia a los 18 meses sucesivos al terremoto. Sin embargo más de dos años después de este dramático acontecimiento se han logrado pocos resultados en términos de apoyo a la población y reconstrucción del país.

¹ Esta introducción retoma el texto del proyecto de tesis, actualizándolo y corrigiéndolo con los resultados de la investigación.

Estas indicaciones sirven para cuestionar la eficacia de los mecanismos de apoyo humanitario y de cooperación a la reconstrucción, existentes por parte del sistema internacional (Naciones Unidas y otras Organizaciones Humanitarias). También sirve para analizar los mecanismos y acciones dispuestos por los actores internacionales en colaboración con el gobierno haitiano. Por ende estos dos elementos constituyen el núcleo de la hipótesis principal de esta tesis que plantea que el sistema de ayuda internacional está poco preparado y escasamente capacitado para hacer frente a crisis súbitas y complejas como la haitiana.

Desde el comienzo de la crisis en Haití, la debilidad con que la Comunidad Internacional ha respondido ha sido un tema de debate. Éste se ha extendido luego con el pasar de los meses a la forma y cantidad como la ayuda es otorgada interesando también los mecanismos de implementación en terreno.

Esta tesis tiene los objetivos de:

1. Describir el impacto del terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití y la respuesta humanitaria al terremoto (de emergencia y de recuperación) proporcionada por la Comunidad Internacional.
2. Dar cuenta del estado de la ayuda internacional a Haití luego de la crisis y describir la forma de organización de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional, y los mecanismos de coordinación y de financiamiento dispuestos a tal efecto.
3. Identificar los problemas y obstáculos en la gestión de la coordinación y el financiamiento de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional, incluyendo la influencia del historial de cooperación que en el pasado ha recibido Haití.

Para entender el problema de investigación es preciso subrayar la diferencia entre ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Mientras con el primer término se entiende la cooperación que los Estados más ricos proporcionan al desarrollo de un país, con el segundo se entienden las acciones de corto alcance conducidas inmediatamente después del estallar de una crisis. Este

trabajo investiga el estado de la ayuda internacional, sus actores y los mecanismos de coordinación activados en terreno luego de una catástrofe, con un particular énfasis en el sistema de coordinación impulsado por las Naciones Unidas y sus representantes en Haití. Incluye referencia a la fase sucesiva a la de emergencia: la de reconstrucción temprana.

La Coordinación es el acto por lo que diferentes personas u organizaciones cooperan para un objetivo o efecto. En el ámbito de las relaciones internacionales, se asocian a la Coordinación los términos de Colaboración, Cooperación, Armonización, Alineamiento e Integración. La Cooperación Internacional es el proceso de trabajo efectuado por agentes internacionales y nacionales en apoyo al desarrollo de un país mientras con Coordinación se habla del vínculo entre actores internacionales entre sí. La Cooperación entre actores internacionales y Estado receptor debe realizarse según el principio del Alineamiento de las acciones de ayuda con los planes y programas del gobierno nacional. Con Integración se hace referencia a la Coordinación que se realiza entre los componentes ONU (civiles y militares) desplegados en un país. La Coordinación, por su lado, trata de los vínculos de colaboración que se realizan entre Agencias ONU, ONGs y otros partners (Quick, 2009).

Es importante decir que la Coordinación de la ayuda tiene una finalidad de buscar eficacia y eficiencia de la Cooperación Internacional y los recursos que ésta presta. La Coordinación es el instrumento a través del cual se busca lograr estos objetivos. El logro de estos objetivos significa que la Cooperación Internacional ha sido coherente (con sus planes y objetivos). Por ello se puede resumir que la Coordinación es el mecanismo con el cual alcanzar la Coherencia del sistema de ayuda internacional (De Coning, 2007).

Justificación

Haití atraviesa desde varias décadas un declinar económico y social. Alguna vez tierra bendita y rica, llamada “La Perla de las Antillas” (al término del siglo dieciocho Haití era el principal exportador de azúcar de caña del mundo y contribuía por cieca de un tercio del Producto Interno Bruto de Francia) desde el siglo XX Haití ha iniciado un declinar lento e inexorable. Ha pasado por diferentes etapas con una situación social que se ha ido degradando en concomitancia con el término del régimen dictatorial de los Duvalier a comienzo de los años noventa. Bien que las causas de este declinar sean múltiples, el país ha derivado en una grave crisis de inestabilidad hacia la mitad de los años noventa que ha conducido a intervenciones sucesivas de fuerzas militares y operaciones de paz, la última en el 2004 (la Misión de Estabilización de la ONU – MINUSTAH) todavía presente hoy día en Haití.

En este marco, caracterizado por una crisis económica, una baja institucionalidad y una insuficiencia crónica de recursos humanos y materiales, el asunto de la cooperación internacional y su rol en la gobernabilidad del país asume un papel relevante. En efecto la coordinación de la ayuda internacional, incluso antes del terremoto, era en Haití un tema de debate y de análisis permanente. La ineficacia de la ayuda era indicada como un elemento para contribuir al subdesarrollo del país.

La asistencia internacional a Haití se ha incrementado significativamente en los últimos cinco años, de USD 501 millones en 2005 hasta 912 millones en 2008. En 2008, Haití ha recibido más ayuda per cápita (USD 865) del promedio de otros países comparables (USD 787) (OECD, 2010). Una ayuda internacional importante ha sido prometida al Gobierno de Haití en respuesta al terremoto del 12 de enero de 2010 tanto para las acciones humanitarias de urgencia como de recuperación. Más de sesenta países donantes prometieron un total de USD 5440 millones para 2010 y 2011 en apoyo al Gobierno haitiano de acuerdo al Plan de Acción para la Recuperación y

el Desarrollo aprobado en la Conferencia Internacional de Donantes “Hacia un nuevo futuro para Haití” realizada en Nueva York el 31 de marzo 2010. Las promesas, que incluyen compromisos hasta el año 2020, alcanzan el total de USD 9920 millones (CIRH, 2011).

Sin embargo, la experiencia en Haití sugiere que esta ayuda debe coordinarse mejor y ser más eficaz para lograr sus objetivos. Ya en 2008, el Gobierno de Haití, a través de su Ministerio para la Planificación y Cooperación ha establecido una alianza con la ONU para promover un uso más transparente y responsable de la asistencia internacional en Haití, incluido el establecimiento de un sistema transparente y públicamente evaluable de supervisión financiera. En el contexto de pos-crisis, en un esfuerzo por promover un proceso de recuperación exitosa tras el terremoto, el Gobierno de Haití en colaboración con sus partners internacionales ha establecido una nueva arquitectura para la gestión de la ayuda que incluye una Comisión Interina de Reconstrucción (CIDH) y un Fondo de Reconstrucción de Haití (HRF).

Luego del devastador terremoto que ha golpeado Haití el 12 de enero de 2010, causando más de 200.000 víctimas y enormes daños estructurales al país y a su economía, el tema de la coordinación de la ayuda internacional asume una importancia aún mayor y relevante por, por lo menos, tres razones: a) Desde antes del terremoto, Haití presenta una dependencia casi integral por la ayuda externa; b) La coordinación y eficacia de la ayuda es un asunto que interesa tanto los países donantes como las Agencias y Organizaciones de implementación, y los países receptores; c) La coordinación de la ayuda humanitaria, que en condiciones “normales” está ligada en prevalencia a la problemática del desarrollo, en condiciones de crisis y Pos-Desastre es más aún relevante y se vincula a temas de derechos humanos, derecho a la vida, a la seguridad y al desarrollo.

Por tales razones, evaluar el progreso de la ayuda internacional y de la coordinación relacionada con el acontecimiento de Haití es muy importante. En efecto, más de un año después del

terremoto de Haití la acción humanitaria se ha revelado insuficiente en comparación con las expectativas. No obstante, los progresos de la reconstrucción son igualmente lentos.

Es de gran interés evaluar no solamente el estado de la acción internacional sino también el funcionamiento de los mecanismos de coordinación establecidos luego del 12 de enero 2010 por la Comunidad Internacional. El sistema internacional de ayuda humanitaria ha atravesado en tiempos relativamente recientes (2005) por una reforma que busca aumentar su eficacia y eficiencia. Por ende el análisis del caso de Haití permite entender el impacto de las acciones realizadas y de medir la bondad de esta reforma.² Evaluar la coordinación de la ayuda internacional en el caso haitiano significa también evaluar el trabajo de las Naciones Unidas en calidad de ente global responsable por las intervenciones humanitarias en el mundo.

Sin embargo, la ayuda humanitaria no se limita únicamente a la acción de la ONU sino que incluye también las acciones de otros actores internacionales (bilaterales, ONGs). En lo que refiere a la coordinación de la ayuda, todos estos actores se encuentran debidamente representados en las instancias y mecanismos establecidos a este efecto.

La coordinación de la ayuda tiene diferentes niveles por lo que es lugar considerar el financiamiento de la ayuda bajo la tuición de Naciones Unidas à través de sus mecanismos como el CERF – Central Emergency Response Fund y el CAP –Consolidates Appeal Process y el FA . Flash Appeal, y el de la implementación en terreno, mediante la división del trabajo por grupos temáticos, Clusters.

Existe entonces un nivel *político* donde se deciden los recursos a otorgar, además de los mecanismos para hacer transitar estos recursos desde el donante hacia el estado receptor y un nivel más *técnico* donde la coordinación se expresa a través de lo actos de colaboración que las Organizaciones aplican en terreno.

² Ver : www.humanitarianreform.org

Objetivos de la investigación

- Describir el impacto del terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití y la respuesta humanitaria al terremoto (de emergencia y de recuperación) proporcionada por la Comunidad Internacional.
- Dar cuenta del estado de la ayuda internacional a Haití luego de la crisis y describir la forma de organización de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional, y los mecanismos de coordinación y de financiamiento dispuestos a tal efecto.
- Identificar los problemas y obstáculos en la gestión de la coordinación y el financiamiento de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional, incluyendo la influencia del historial de cooperación que en el pasado ha recibido Haití.

Resultados esperados

- Una descripción de cómo se organiza y coordina la respuesta de emergencia a la crisis y de la reconstrucción temprana.
- Una descripción de la forma de financiamiento y de los mecanismos de coordinación de la ayuda internacional en Haití.
- Una sistematización de los problemas que encuentra la coordinación de la ayuda internacional en relación con sus objetivos y las expectativas de eficacia y eficiencia.
- Un análisis crítico de los problemas que encuentra Haití en relación a la eficacia de la respuesta de urgencia y de reconstrucción.
- Aprendizajes y lecciones a raíz de los resultados obtenidos.

Metodología y límites de la investigación

La metodología de análisis utilizada es *bottom-up* en cuanto se busca confirmar una hipótesis a partir del análisis en terreno. Es explicativa, en cuanto, además de describir un acontecimiento, busca explicar una parte de las causas. La metodología de recolección de datos se basa sobre fuentes primarias, secundarias, análisis, recortes de prensa y entrevistas personales en profundidad realizadas por el autor con autoridades del país e internacionales, además que con funcionarios, técnicos y la interacción con la población local.

Los límites de la investigación refieren a que este trabajo busca describir y evaluar el sistema internacional de gestión de la coordinación de la ayuda humanitaria. La perspectiva está entonces en el análisis de estos mecanismos. La tesis no pretende dar cuenta de la dinámica de desarrollo interno de Haití. Se enfoca en un aspecto del sistema internacional -él de la cooperación internacional- en un espacio temporal definido -él de la ayuda de emergencia y de recuperación temprana o de reconstrucción- en un lugar físico preciso -Haití-. Tampoco pretende generalizar el que hacer de los actores del sistema de ayuda internacional.

Sin embargo, esta tesis es entonces un trabajo similar a un “Study Case”, o estudio de caso sobre la dinámica de la ayuda pos-crisis de la cooperación internacional aplicada al caso de Haití. Puede servir, por ende, como base de trabajo para extraer lecciones de otras investigaciones sobre respuestas humanitarias en otras crisis.

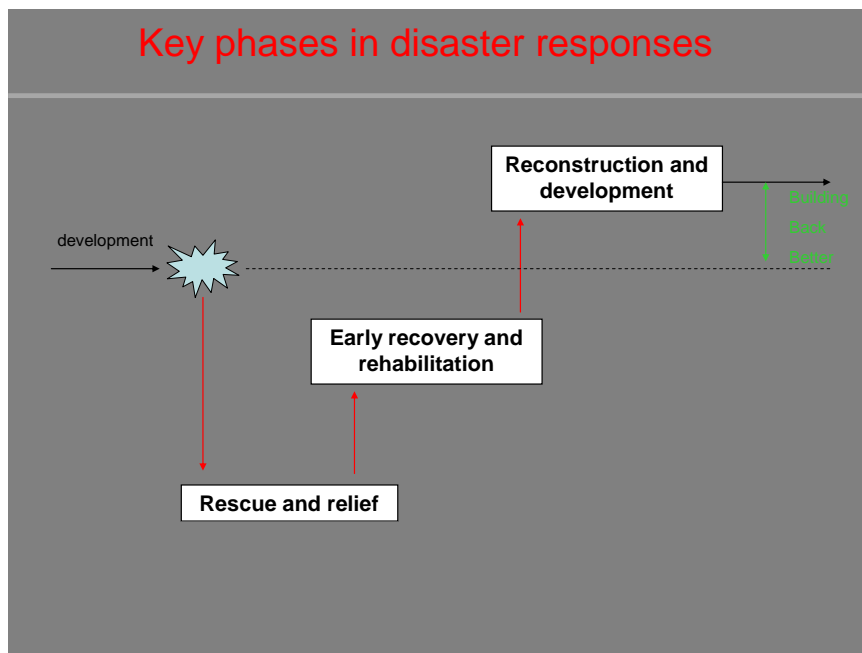
La recuperación y recolección de datos se beneficia de la presencia del autor en Haití entre 2009 y 2012 como oficial de cooperación en una Agencia de las Naciones Unidas.

Marco conceptual

La ayuda humanitaria es una forma de solidaridad destinada a las poblaciones pobres, o a las que han sufrido una crisis como las provocadas por una catástrofe natural o una guerra. Esta forma de ayuda responde a las necesidades básicas o de urgencia: hambre, hambruna, salud, reconstrucción de las infraestructuras, educación, protección de la infancia y poblaciones desfavorecidas o desplazadas, construcción o saneamiento de las redes de agua, construcción de las redes de comunicación. Normalmente se distingue entre ayuda humanitaria de urgencia y de cooperación al desarrollo. En muchos casos la ayuda humanitaria y de desarrollo, pueden sobreponerse en una situación de crisis o post crisis. Se considera normal que, a las acciones de urgencia sigan las de recuperación temprana y de reconstrucción. El límite que separa estas dos fases no está claramente definido. Sin embargo, existe un consenso sobre el hecho que la recuperación temprana debe empezar cuanto antes.³ Esta ayuda puede ser material, técnica y económica: donación de materiales y equipamientos de primera necesidad, envío de profesionales que intervienen directamente en el lugar -los llamados cooperantes-, transferencia de recursos para armar proyectos de ayuda. En los casos de crisis más graves, antes de empezar la fase de desarrollo, se introduce una fase “Reconstruir Mejor”, Building Back Better, cuyo principio es aprovechar la oportunidad de una crisis o un desastre para fortalecer el país.

³ El sitio Web de OCHA propone un mapa temporal de las fases de intervención: www.unocha.org

Recuadro 1: Las fases de la respuesta ante un desastre natural



Fuente: elaboración del autor sobre datos de OCHA

La ayuda humanitaria puede provenir de:

- Los Estados u otras colectividades públicas (donantes).
- Los organismos internacionales públicos, normalmente los que dependen de la ONU, la Unión Europea, etc.
- Empresas.
- Asociaciones (laicas o confesionales, incluso ideológicas) y las ONG humanitarias. Ambas suelen financiarse por donativos particulares o de empresas.

Las principales bases legales de la ayuda humanitaria están contenidas en la Resolución 46/182 aprobada en 1991 por la Asamblea General de la ONU. La Resolución está dirigida a fortalecer el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional, en particular el Sistema de las Naciones Unidas para hacer más eficaz la respuesta de emergencia. Está todavía vigente hoy en día y

sirve como la base del mandato de OCHA, Oficina de la ONU de Coordinación de la Ayuda Humanitaria. En ella se esbozan los principios fundamentales que rigen la ayuda humanitaria.

Tres principios importantes de la Resolución 46/182:

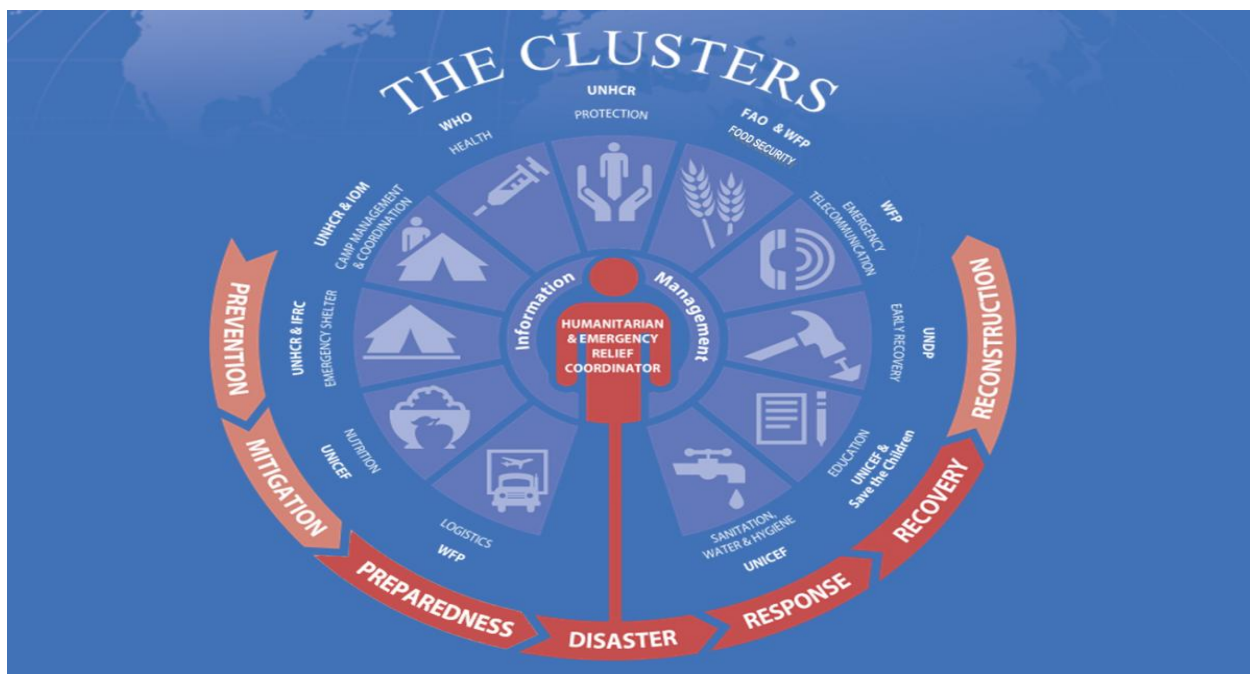
- La responsabilidad de las personas afectadas por la emergencia se encuentra - en primer lugar - con sus respectivos Estados.
- Los Estados receptores se espera que faciliten la labor de las organizaciones humanitarias.
- La asistencia humanitaria debe estar vinculada a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad (el cuarto principio, independencia, se añadió más tarde). Un conjunto de otros textos normativos complementan el alcance de esta resolución (OCHA, 2009).

OCHA es el brazo “humanitario” de la ONU que se encarga de reunir a los actores humanitarios, otras Agencias ONU, ONGs, Fundaciones, y donantes bilaterales, para garantizar una respuesta coherente a las emergencias. OCHA también proporciona el marco en el que cada actor puede contribuir al esfuerzo global de respuesta, lo que en actualidad corresponde a los Clusters, los grupos temáticos de intervención en los cuales las Organizaciones se reparten el trabajo. La misión de OCHA es movilizar y coordinar efectivamente la ayuda humanitaria en colaboración con actores nacionales e internacionales al fin de aliviar el sufrimiento humano en casos de emergencia, abogar por los derechos de las personas necesitadas, promover la preparación y prevención, y facilitar soluciones sostenibles.

OCHA actúa con mecanismos de coordinación: el Comité Interagencial Permanente (IASC), el Comité de Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación (UNDAC), el International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG) y el Sitio Web Centro de Operaciones de Coordinación (OSOCC). OCHA también asegura el uso eficiente de los recursos de defensa militar y civil en las operaciones humanitarias, facilitando la relación entre los componentes humanitarios y militares de una operación de rescate. OCHA juega un papel práctico en terreno. Por otro lado existe la

figura del Coordinador Humanitario de Emergencia (Emergency Relief Coordinator) quién desde la sede de la ONU en Nueva York encabeza y lidera las acciones humanitarias de respuesta.

Recuadro 2: Los Clusters globales y las respectivas agencias coordinadoras



Fuente: unocha.org

OCHA se posiciona en la cúspide de la pirámide de la coordinación de la ayuda humanitaria. Las demás organizaciones que participan en las respuestas humanitarias (ONGs, fundaciones, Agencias ONU y de desarrollo bilaterales) también participan en la acción de coordinación de la ayuda y los mecanismos predispuestos a este efecto. Se señala en primer lugar el sistema del Clúster, de los grupos temáticos de división del trabajo. En el caso de Haití, además existen los Grupos Sectoriales compuestos por los principales donantes bilaterales, aunque su papel se posiciona más en el largo plazo (ayuda al desarrollo) que en el de emergencia (ayuda humanitaria). En principio, los Grupos Sectoriales no juegan un rol en la ayuda de emergencia. Sin embargo, en el pos-terremoto en Haití los Grupos Sectoriales han sido un actor. Además, esta tesis no refiere únicamente a la fase humanitaria sino que busca averiguar el estado de la coordinación de la ayuda en el pos-terremoto, la fase de Respuesta Temprana o de

Reconstrucción. Interesa incluir las acciones de financiamiento y analizar el funcionamiento de los mecanismos de gestión de los recursos de la ayuda, entre otros el Flash Appeal y el CAP (Consolidated Appeal Process) y el Fondo para la Reconstrucción de Haití (HRF) y la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH).

La ayuda humanitaria se implementa en situación de crisis. Una crisis humanitaria ("desastre humanitario") es un evento o serie de eventos que representa una amenaza para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro grupo grande de personas, por lo general en una amplia zona. Los conflictos armados, epidemias, hambrunas, desastres naturales y otras emergencias graves pueden dar lugar a una crisis humanitaria. Una crisis humanitaria que requiera la intervención de las Naciones Unidas y de la Comunidad Internacional es también definida como una emergencia compleja. La definición oficial de una emergencia compleja es "una crisis humanitaria en un país, región o sociedad donde hay un derrumbamiento total o considerable de la autoridad debido a un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo de las Naciones Unidas (Comité Interagencial Permanente, IASC, diciembre de 1994).

Estas "emergencias complejas", se caracterizan por:

- Extensa violencia y la pérdida de vidas; desplazamientos masivos de personas, daños extensos a las sociedades y las economías;
- Una necesidad de gran escala y asistencia humanitaria multifacética; El impedimento de la asistencia humanitaria debido a limitaciones políticas y militares;
- Riesgos de seguridad importantes para los trabajadores de la ayuda humanitaria.

No hay una simple definición crisis humanitarias. Una pandemia puede equivaler a una crisis humanitaria. La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC) enumera las categorías que incluyen diferentes tipos de desastres naturales. Desastres tecnológicos (es decir, derrames de materiales peligrosos, accidentes nucleares, explosiones químicas) y los

desastres provocados por el hombre a largo plazo en relación a "disturbios civiles, la guerra civil y la guerra internacional". A nivel internacional, el sector de la respuesta humanitaria ha tendido a distinguir entre los desastres naturales y emergencias complejas que están relacionadas con los conflictos armados y guerras.

Dos fases se identifican luego de una crisis. La fase de Emergencia Humanitaria donde el foco está puesto en el rescate de vidas humanas. Esta fase dura generalmente de uno a tres meses. De tres meses a seis meses se habla de la fase de Reconstrucción Temprana. Esta debe llevar a una fase de Reconstrucción y luego al desarrollo. Por la gravedad del impacto, en el caso de Haití el gobierno nacional ha definido la fase de emergencia (la primera) por una duración de dieciocho meses.

La ayuda se coordina en dos niveles. El primero, superior, refiere al otorgamiento de fondos e interesa las autoridades, los Estados donantes, organizaciones financieras internacionales. Los principales documentos normativos de este nivel son los acuerdos o declaraciones que emanan de los encuentros internacionales de Monterrey, Roma y Paris que han dado lugar a las homónimas declaraciones sobre la eficacia de la ayuda. El segundo nivel de la coordinación se realiza en terreno y refiere a los esfuerzos de los actores humanitarios en la implementación de las acciones. Los marcos normativos de este nivel son los que emanan de la Reforma Humanitaria de 2005 (sistema Cluster, liderazgo y financiamiento de la ayuda) y los documentos de actualización relacionados producidos por las Naciones Unidas, y en particular el IASC, el sistema de coordinación inter-agencial.

Según Cédric de Coening con el termino Coherencia, se definen los objetivos conjuntos de estos dos niveles de la Coordinación: "Las actividades políticas, de desarrollo, de derechos humanos, humanitarias de seguridad y gobierno" (De Coening, 2007). 4

⁴ Aunque De Coening se refiera con Coherencia del Sistema al sistema de Naciones Unidas, es posible utilizarlo con referencia al sistema de ayuda humanitaria.

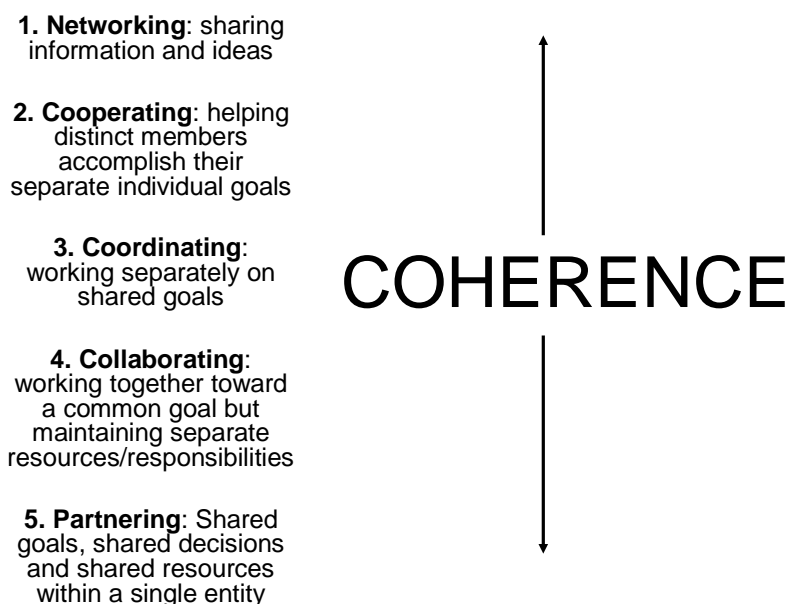
Segun Michael Quinn Patton existen diferentes niveles de trabajo conjunto. La Coordinación es uno de estos niveles pero la Coherencia es transversal a todos (Patton, 1982). En este sentido la Coherencia es un objetivo de todo sistema de organización. Puede ser interna a una Organización, o transversal entre sistemas (por ejemplo entre Organizaciones Humanitarias y Gobiernos).

Se puede distinguir entre diferentes tipos de Coherencia según De Coning:

- Agency coherence: refiere a la consistencia de las políticas y acciones al interior de una organización individual;
- Whole-of-government coherence: refiere a la consistencia de las políticas y acciones de las diferentes agencias de un mismo gobierno;
- External coherence (harmonisation): refiere a la consistencia entre las políticas perseguidas por diferentes actores externos en un país;
- Internal/external coherence (alignment): refiere a la consistencia entre las políticas de los actores externos e internos en un país (De Coning, 2007).

En nuestro caso, como mencionado, nos interesa la coordinación que es el proceso que se aplica entre Organizaciones diferentes, lo que Quinn Patton define “trabajar de forma separada para objetivos/planes compartidos” (punto 3 del esquema más abajo).

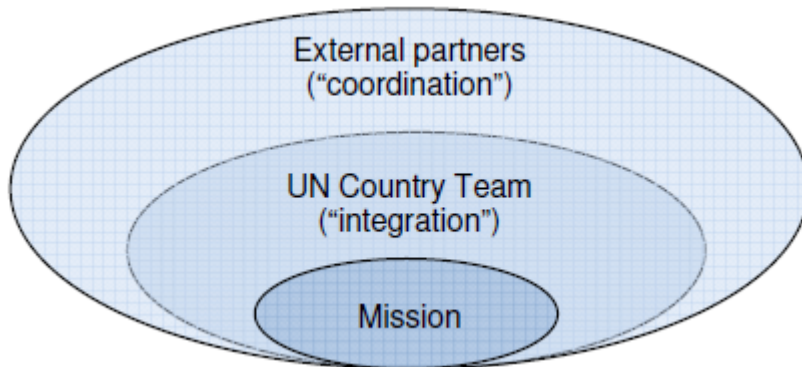
Recuadro 3: las tipologías de trabajo conjunto



Fuente: Michael Quinn Patton, "Practical Evaluation", 1982.

En un contexto de Peace Building, de mantenimiento de la paz, como el haitiano actual, donde se encuentran vigentes los tres subsistemas de la ayuda internacional (Misión de Paz militar, Sistema ONU de Agencias, sistema ONGs), la búsqueda de la Coherencia se realiza a través de dos tipos de Coordinación: Integración, entre las diferentes unidades del sistema ONU (Agencias y Misión Militar) y Coordinación entre la ONU los demás partners externos, principalmente las ONGs (Quick, 2009). Cabe notar que los mismos subsistemas juegan un rol tanto en situaciones de ayuda al desarrollo como de acción humanitaria.

Recuadro 4: las tipologías de trabajo conjunto en el sistema de la cooperación internacional desde la perspectiva de la ONU



Fuente: Quick, 2009.

Si la Integración refiere a las unidades asociadas a la ONU “para maximizar el objetivo colectivo e individual de la respuesta”, éstas deben armonizarse con los demás actores humanitarios y de desarrollo (principalmente las ONGs) (Quick 2009). La Coordinación funciona a este nivel como la Integración al interior del sistema ONU.

Por ello se habla de armonización entre los actores internacionales. Para que la acción internacional tenga éxito, además, es conveniente contar con la Alineación de sus prácticas con las políticas del gobierno receptor de la ayuda. Lograr este resultado no es fácil porque, como lo señala Quick “los mandato y las acciones de las agencias ONU a menudo son competitivos y se sobreponen entre ellos” (Quick, 2009). Por ende es más complicado aun lograr alineación con los planes del gobierno puesto que cada Agencia tiene la tendencia de trabajar de forma directa con el gobierno con escasa coordinación con las demás entidades de su grupo de referencia (Equipo País para la ONU, los otros Partners externos para las ONGs).

De Coning precisa que “cuando la necesidad de Coherencia es establecido junto con el objetivo de la operación de Peace Building, la Coordinación emerge como el mecanismo para perseguir

esta lógica. En este contexto, la Coordinación es el proceso que permite a cada agente independiente de conectarse al más amplio sistema de Peace Building, afuera del cual el agente pierde sentido” (De Coning, 2007). En este sentido, la búsqueda de Coherencia en el caso haitiano aplica a la coordinación que se realiza entre actores humanitarios (Agencias ONU, ONGs) y la Misión Militar de Estabilización ONU.

En este trabajo el concepto de Coherencia es el mismo utilizado por De Coning en sus trabajos sobre Coordinación y Coherencia en situaciones de Peace Building: “El esfuerzo de dirigir el amplio espectro de actividades en las esferas políticas, de desarrollo, derechos humanos, humanitaria, seguridad y justicia, hacia objetivos estratégicos comunes” (De Coning, 2007).

¿Por qué se eligió dar a la Coordinación un lugar privilegiado en el análisis de la respuesta a la crisis haitiana? Pues porque “La Coordinación es una las condiciones necesarias para que la asistencia humanitaria sea relevante, eficaz y tempestiva” (RTE, 2010). Como lo ha señalado el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá -uno de los principales financiadores de Haití- poco después del terremoto: “El dinero solo no será suficiente. La buena voluntad debe ahora canalizarse en un esfuerzo basado sobre la planificación estratégica y las prioridades del gobierno para la asistencia y la reconstrucción”.⁵ En una palabra, la Coordinación es esencial para maximizar los esfuerzos de la Cooperación Internacional. Como veremos esta voluntad no se ha reflejado en la práctica en Haití.

Después del terremoto los diferentes mecanismos de Coordinación previstos por el sistema humanitario para los casos de crisis han sido puestos en marcha: la constitución de los Clusters - los grupos de trabajo temáticos a través de los cuales las Organizaciones Humanitarias se reparten el trabajo-, los mecanismos de toma de decisión como el Equipo País Humanitario (Humanitarian Country Group) que reúne las agencias y demás organizaciones humanitarias,

⁵ « Reconstruire Haïti prendra une décennie, selon Harper ». La Presse, 25 Enero 2010.

sobre todo ONGs, y el Equipo País de la ONU (United Nations Country Group, UNCT) que reúne las agencias ONU bajo el alero del Coordinador Residente y Humanitario.⁶ Luego, en la fase de Recuperación Temprana, otros mecanismos han sido lanzados como el Plan de Evaluación Pos-Desastres - PDNA-, el mecanismo de intercambio de información entre las Organizaciones y el sistema ONU- el Joint Mission Analysis Cell -JMAC-, los mecanismos de planificación y levantamiento de fondos -CAP y CHAP- (Consolidated Appeal Process y Common Humanitarian Action Plan), éste último siendo además el instrumento de planificación conjunta de las Organizaciones Humanitarias en su conjunto (Naciones Unidas, incluyendo a los operativos de la Misión de Paz ONU –MINUSTAH- y las ONGs).⁷

A pesar de todos estos mecanismos de Coordinación, lo que corrobora la importancia que se le reconoce para que la respuesta sea eficaz y tempestiva, muchos comentaristas han señalado las faltas de coordinación en la respuesta haitiana, aunque precisan que las dificultades logísticas y del contexto han jugado un rol limitante (ALNAP, 2010). Por otro lado, las faltas de coordinación han sido consideradas ser tan importantes que algunos han cuestionado la capacidad del sistema humanitario de responder a crisis como la haitiana (ICG, 2010). La agencia de noticias Associated Press ha comentado que los errores de coordinación se han verificados “tanto en la difusión elemental de información hasta la supuestamente compleja relación con los operativos militares -que ha revelado ser un fracaso- en particular en los primeros días de la crisis.”⁸ Los fallos de coordinación abarcan desde la ausencia de un plan de acción común hasta la implementación de dobles o proyectos repetidos (overlappings), o el demasiado tiempo consagrado a la planificación. Por su lado el gobierno, a la merced de la ayuda internacional, no

⁶ El Grupo Humanitario existía de antes, sin embargo sus reuniones eran esporádicas. El UNCT (Equipo País) se reunía cada semana. Un tercer grupo de trabajo es el Integrated Mission Planning Team (IMPT) dirigido por el Representante Especial del SG de la ONU que se reúne con su gabinete y con los jefes de agencia ONU. Sin embargo éste no fue activado en cuanto los miembros del gabinete del Representante Especial del SG de la ONU fallecieron durante el terremoto en el derrumbe del cuartel general de la ONU. Estos grupos son a menudo compuestos por las mismas personas lo que representa una carga burocrática que algunos consideran inútil.

⁷ Sobre CAP y CHAP ver: <http://ochaonline.un.org/cap2006/webpage.asp?Page=1241>

⁸ “Looking for lessons in Haiti’s epic tragedy”, Associated Press, 1 Marzo, 2010. <http://www.haitian-truth.org/looking-for-lessons-in-haitis-epic-tragedy-added-commentary-by-haitian-truth/>

ha dudado en apuntar con dedo hacia la falta de coordinación de las organizaciones humanitarias como uno de los elementos explicativo de la lentitud y la ineficacia de la respuesta. La llegada de financiamientos lentos y descoordinados, es decir sin acuerdos entre los donantes, ha sido otro aspecto que ha caracterizado la crisis. Por su lado, la ONU y otras organizaciones en primera línea de la coordinación, han explicado que la debilidad del gobierno haitiano influyó en la toma de decisión así como otros factores desde la multiplicidad de actores presentes, la competencia entre las organizaciones, y las faltas en compartir información. Sin embargo, en un contexto de crisis como el de Haití, algunos comentaristas han señalado que la debilidad del gobierno no puede ser una excusa para una pobre coordinación (ALNAP, 2010).

Marco Teórico

Una gran variedad de estudios sobre la ayuda internacional a Haití existía previamente al 2010. Estos sirven para entender el contexto en que ha golpeado el terremoto tanto en lo que refiere a la nación haitiana como a la Cooperación Internacional que estaba trabajando en Haití desde antes de la tragedia. Hay que tener presente que desde 2004 una Misión Militar de Estabilización ha sido desplegada por la ONU, la que trabaja mancomunadamente con un sistema compuesto por 15 agencias del sistema ONU (Action Aid, 2006; Maguire, 2009; Fernandez Sanchez, 2005; Hirst y Llenderozas 2008; ONU, 1993; Young, 2008; Campeau, 2006; Mendonça Moita 2008).

Estas dos componentes de la ONU (Militar y Humanitaria/Desarrollo) son comunes en países que atraviesan una crisis (Liberia, Sudan, Timor Leste) y se complementan entre sí (ONU, 1993; Meneses y Aguirre, 2007). Algunos estudios han sido realizados para monitorear los avances logrados en su integración, desde que en 1991 se crearon las Misiones de Paz. Estos estudios han incluido el análisis de la cooperación entre las dos componentes, que juntas se definen como “Misiones Integradas” (Marcella, 2005; Mendonça Moita,2008). En algunos casos han tenido una perspectiva sectorial con tal de dar cuenta de la contribución de las Naciones Unidas a los objetivos propuestos de paz y seguridad (Tripodi, 2004; Tripodi, Villar, 2005; Fortin y Pierre Yves, 2008) y de desarrollo (Buss y Gardner, 2008; Campeau, 2006) deteniéndose en áreas específicas, como la reforma policial y judicial, el análisis macro-económico y social, la educación la protección, la salud y los derechos de base.

Algunas fuentes como International Crisis Group, The Economist y BBC han dedicado amplio espacio al análisis de la evolución política, económica y social de Haití desde 2004 en adelante. Además, las Naciones Unidas en Haití tienen una historia más larga del despliegue de la MINUSTAH en 2004 (la última misión en orden de tiempo). Tres misiones internacionales fueron

desplegadas en la década de los 90 y tres más en los años 2000. Dan cuenta de esto Farmer, 1994 y 2005 ; Dupuy, 1997; Reisman, 1995; Falk, 1995; Arroyo, 2005.

En lo que refiere a la MINUSTAH una fuente importante son los Reportes Oficiales que el Representante Especial de Secretario General (el jefe de la ONU en Haití) entrega semestralmente a la ONU (ONU, de 2004 a 2010). La presencia de la MINUSTAH en Haití no ha sido exenta de críticas y apoyos. Estas se pueden dividir en dos grupos. El primer grupo tiene que ver con su rol y su mandato (Hirst y Llenderozas, 2008; Mendelson Forman, 2007; Giraud, 2008; Joseph y Concannon, 2009; Couceiro Arroyo, 2005; Tripodi, 2005). Estos análisis tienden a poner en duda la neutralidad de la acción militar de la Misión. Por otro lado no faltan los aportes que ponen de relieve los éxito de la Misión a pesar de ciertas dificultades (Malone y Von Eisenfeld, 2007; Arroyo, 2005; Young, 2008).

Algunos analistas afirman que los objetivos de paz y estabilidad no se han alcanzado y que existe una agenda paralela para Haití, diferente de los objetivos estatutarios, entre ellos la influencia política y estratégica en la región del Caribe (Mendelson Forman, 2007; Giraud, 2008; Joseph y Concannon 2009; Arroyo, 2005; Malone, 2008; Tripodi, 2004; Marcella, 2005; Marcondes de Souza Neto, 2009; Hirst, 2010). Otro grupo de fuentes está constituido por bibliografía de origen haitiana, y la prensa de este país.

La literatura y los artículos de prensa sobre las Agencias que integran el sistema ONU en Haití y las ONGs es menos extensa que sobre la MINUSTAH. Esto se explica por el hecho que la Misión ocupa un lugar central en el debate y es más visible en Haití, así como sus recursos que son mayores. Por otro lado las Agencias son percibidas como un conjunto fragmentado, y cada una cuenta con una apreciación distinta. A pesar de esto juegan un rol peculiar en lo que refiere la prevención y preparación de catástrofes naturales y otros tipos de crisis (UNDAF, 2009).

A nivel mundial las Agencias ONU son responsables por la implementación y gestión de la ayuda humanitaria (IASC, 2006; ICRC, 2005; OCHA, 2005).⁹ El funcionamiento de este sistema ha sido criticado, tocando aspectos de la capacidad de intervención, el financiamiento y la calidad de la Reforma Humanitaria de 2005 (MSF, 2007; Porter, 2007; McNamara 2006; Porter, 2007; Dubuet; 2006; ICVA,2005; Macrae, Leader, 2000; Von Oelreich, 2009).

Sobre el sistema de Coordinación de la ONU en Haití existen algunos estudios que analizan su actuación previa al terremoto (Quick, 2009). Ejercicios similares han sido llevados en otros casos parecidos al de Haití donde confluyen una Misión de Estabilización y el sistema de Agencias (Muggah, 2009). Un extenso trabajo en este sentido está siendo llevado por la Cátedra de Management de la Universidad de Konstanz (Alemania). Hasta la fecha un primer informe ha sido entregado sobre el caso de Liberia (Doring, Shreiner, 2008).

Además existe una extensa literatura sobre los resultados de la ayuda internacional y humanitaria luego de una crisis. Los trabajos más recientes hacen referencia a los mayores desastres de los últimos años, como el Tsunami asiático de 2004 y el Terremoto de Pakistán en 2005 (Barnaby Willitts-King, 2009). Estos análisis se ocupan también de crisis políticas de largo alcance como en Darfur, Palestina, Timor Leste, Afganistán. (Wheeler, 2005; ODI, 2005; Poston, 2007; Lavine, 2004; Lamade, Börgel, Harvey 2010; Haneef Atmar, 2001). En algunos casos estos trabajos sirven para explorar un aspecto específico de la ayuda como la acción de proporcionar dinero en cambio de trabajo (Cash for Work) y los campamentos (Medhurst, 2010; Van Dijk, Van Leersum, 2009).

A parte de la ONU, las Organizaciones Non Gubernamentales (ONGs), son actores que han asumido paulatinamente una importancia mayor en el área de la ayuda humanitaria. Las ONGs son con toda probabilidad los actores más relevantes de este sistema y, sin lugar a dudas, los que integran la mayor parte del financiamiento que viene otorgado y que es disponible. Su acción

⁹ Ver: www.humanitarianreform.org

en el mundo es objeto de atención, pues su forma de actuar ha sido puesta bajo cuestionamiento en los años recientes en la medida que su acción ha pasado del puro “voluntarismo” a una “profesionalización”, como lo afirma Antonio Donini (2004).

Entre la extensa literatura disponible conviene señalar los siguientes Antonio Donini, 2004; Dambisa Moyo, 2008. Sobre la acción de las ONGs en Haití ver los trabajos de Paul Farmer (1994, 2006, 2010, 2011). Aunque la capacidad financiera de las ONGs supere hoy en día la de muchas agencias de la ONU, la Organización Mundial sigue teniendo un lugar privilegiado en la gestión de las crisis. En primer lugar cabe señalar que muchos fondos transitan a las ONGs desde la ONU. En segundo lugar, las agencias de las Naciones Unidas siguen teniendo un rol de coordinación de la ayuda en terreno. En tercer lugar, la ONU realiza una evaluación global de las crisis y sus progresos. En base a estos resultados se toman las decisiones por financiamientos futuros que pueden influir las relaciones que, incluso, las ONGs llevan bilateralmente con algunos gobiernos donantes.

Sobre las acciones de la ONU en Haití, Quick reconoce que son pocas integradas. El trabajo de Quick presenta una base útil para esta tesis. Por otro lado, a nivel general, varios estudios y publicaciones han afirmado los límites de la Reforma Humanitaria para lograr mayor eficacia, eficiencia y coherencia (Katharine Derderian, Eric Stobbaerts, Iesha Singh, Simone Rocha, David Melody, 2008). Por ejemplo varias contribuciones del Grupo de ODI, un Think Thank, afirman como los principios humanitarios han ido erosionándose con el tiempo a favor de una burocratización del sistema. Para muchas ONGs, la Reforma de 2005 habría significado una pérdida de su independencia (Elhawary, Porter, 2008)

El financiamiento de la ayuda es el tema que cuenta con más bibliografía. En efecto como lo afirman Buss y Gardner, Haití ha sido el objeto de una considerable atención por parte de la comunidad internacional (Buss y Gardner, 2009). Buss y Gardner afirman que a pesar de las grandes contribuciones financieras, los logros han sido limitados en términos de desarrollo. En particular ponen énfasis en la escasa alineación de los recursos con los planes de gobierno y la

falta de Armonización de la ayuda entre los donantes, en la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, entre otras debilidades y obstáculos de la Coordinación que han impedido progresos substanciales (Buss y Gardner, 2008).

No existe una documentación extensa, todavía, sobre el tema de la coordinación de la ayuda humanitaria en el pos terremoto de Haití. Esto se explica por el hecho que el terremoto es un evento relativamente reciente y no ha permitido desarrollar investigaciones profundas sobre este tema. Sin embargo, existe un gran número de información relacionada con el acontecimiento del desastre natural ocurrido el 12 de enero y textos puntuales que analizan uno u otro aspecto de la respuesta. Esta información necesita catalogarse, sistematizarse antes de ser analizada. La prensa internacional es una fuente que se ha dedicado a informar sobre la calidad de la respuesta. En muchos casos, los documentos disponibles dan cuenta del actuar de la ONU y el conjunto de la Comunidad Internacional (donantes, ONGs) en respuesta al desastre. Una fuente importante de información son las plataformas de información humanitaria (ReliefWeb; OneResponse).

La Oficina de Coordinación de la Ayuda Humanitaria de la ONU (OCHA) es la fuente oficial de información sobre los progresos de la respuesta a través de sus *Situation Reports* que ha emitido con periodicidad el 12 de enero en adelante hasta un año más tarde. A parte de la información de tipo oficial existen fuentes de tipo informativo que han dado cuenta de la respuesta y que sirven como complemento importante para la investigación. En este marco conviene señalar las que han informado sobre la respuesta internacional (Schneider y Robertson Bernic, 2010; Steinberg, 2010), la eficiencia de las operaciones (Cavalcante, 2010; Hallward 2010; Sprague, 2010), los mecanismos de coordinación y financiamiento de la ayuda (The Lancet, 2010; Farmer, 2010, ICG, 2010-2011).

Organización de la tesis

Este trabajo está dividido en seis capítulos, una introducción y una conclusión. En el primer capítulo se proporciona el contexto en el cual se desarrolla la crisis haitiana, en particular el de la historia reciente de Haití, pues la fragilidad de Haití no es un fenómeno que emerge con el terremoto. El capítulo II presenta los obstáculos de la respuesta de emergencia, caracterizada por la lentitud de la reacción, la ausencia de liderazgo de las acciones de rescate, un conflicto entre el sector humanitario y las tropas militares, y la falta de preparación de las Organizaciones en terreno para responder a la crisis. El capítulo III, consagrado a la fase de Reconstrucción Temprana, examina la lentitud de la puesta en marcha de la reconstrucción, los errores de muchas entre las acciones realizadas, y la estrategia del “Reconstruir Mejor” (Build Back Better) que no se ha realizado con éxito en Haití. En el cuarto capítulo se enfrenta el tema central de la tesis, el relativo a los problemas de la Coordinación que ha influido de forma preponderante en la calidad de la respuesta, así como en el capítulo V se analiza la dinámica compleja y variante del financiamiento. El capítulo VI enmarca los problemas de la respuesta humanitaria en una perspectiva más general de la cooperación internacional a Haití. Desde este apartado se extraen lecciones en materia de cómo mejorar la Coordinación de las acciones humanitarias.

Introducción

- I. Contexto de Haití antes del Terremoto
- II. La Crisis del Terremoto: La Respuesta de Urgencia
- III. La Crisis del Terremoto: La Reconstrucción Temprana
- IV. La Coordinación de la Crisis
- V. El Financiamiento y sus Límites
- VI. Evaluación y perspectivas de la Cooperación Internacional en Haití

Lecciones y conclusiones

CAPÍTULO I

CONTEXTO DE HAITÍ ANTES DEL TERREMOTO: SUBDESARROLLO ENTRE POBREZA ENDEMICA Y LA INFLUENCIA EXTRANJERA

“Haití ha sido siempre un eje central de la geopolítica internacional y su destino no ha nunca sido realmente el suyo”. Terry Buss y Adam Gardner (Haiti in the balance: why foreign aid has failed and what we can do about it, 2008).

La crisis del terremoto haitiano no es la historia de un desastre. Es la historia de la pobreza, ha afirmado el noto editorialista del New York Times, David Brooks pocos días después del terremoto (NY Times, 2010). En efecto, si la débil memoria institucional y de la Cooperación Internacional -que no estaba preparada para reaccionar ante una catástrofe natural- tuvo un rol en el impacto del terremoto, cabe precisar el rol que la debilidad intrínseca del país ha jugado en amplificar dramáticamente el impacto del mismo terremoto.

Como lo señala David Brooks con un ejemplo muy esclarecedor, en octubre de 1989 un terremoto de la magnitud 7.0 en la escala Richter golpeó la zona de “Bay Area” en el norte de la California. Sesenta y tres personas murieron. El terremoto de enero 2010 en Haití fue de poco superior (7.3). Las consecuencias, sin embargo fueron de más de 200,000 muertos y tres millones de desplazados internos. En tiempos más cercanos al desastre haitiano, el terremoto del 27 de febrero de 2011 en Chile ofrece otra perspectiva similar a la dada por Brooks (NY Times, 2010). Con una magnitud de 8.0 dejó cerca de 500 víctimas, la mayoría de éstas no provocadas por el sismo sino por un tsunami que se generó en la costa de pacífico. Obviamente cabe precisar las diferencias de contexto que al observador pueden parecer muy influyentes. La densidad poblacional, en efecto es un factor que ha determinado un alto número de víctimas en Haití, así como la tasa de urbanización masiva de Puerto Príncipe en comparación con la

pequeña ciudad de Concepción en Chile, y sus pequeñas localidades adyacentes y costeras, donde se focalizó el epicentro de este terremoto. Por otro lado impacta la correspondencia entre la magnitud de los daños y las víctimas con la situación de extremo subdesarrollo del país.

Tabla 1: Los 10 desastres naturales más mortíferos desde 1900

Ten deadliest natural disasters since 1900

Rank	Maximum death toll	Event*	Location	Date
1.	257,000–436,000	1931 China floods	China	November 1931
2.	242,419–779,000	1976 Tangshan earthquake	China	July 1976
3.	300,000–500,000	1970 Bholá cyclone	East Pakistan (now Bangladesh)	November 1970
4.	230,000 - 310,000	2004 Indian Ocean Tsunami	Indonesia	December 2004
5.	234,117	1920 Haiyuan earthquake	China	December 1920
6.	142,000	1923 Great Kanto earthquake	Japan	September 1923
7.	138,000+	2008 Cyclone Nargis	Myanmar	May 2008
8.	138,000	1991 Bangladesh cyclone	Bangladesh	April 1991
9.	123,000	1908 Messina earthquake/tsunami	Messina, Italy	December 1908
10.	110,000	1948 Ashgabat earthquake	Turkmenistan	October 1948

Fuente: Understanding Global Security, Peter Hough, 2008.

Como se puede observar de la tabla más arriba, los mayores desastres del siglo XX han ocurrido en países en situación de subdesarrollo, con la excepción del terremoto de Messina, en Italia. Sin embargo, Italia al comienzo del siglo pasado, también era entre los países más pobres y más retrasados de Europa, y el Sur de Italia, donde se localiza Messina, sigue siendo una de las zonas más deprimida del viejo continente. Como está claro, el desarrollo de China -que cuenta hasta tres desastres en esta lista- también es un hecho muy reciente y la China rural sigue siendo un lugar de pobreza y subdesarrollo. Por otro lado si se consideran únicamente los terremotos, sobresale que el primer terremoto de impacto considerable que se haya manifestado en países occidentales (en el lugar 44) fue el de 2011 en la localidad de Fukushima, Japón. De las 15,000 víctimas estimadas por el gobierno japonés y los 300 millones de dólares de daños, sin embargo, la mayor parte es imputable a la crisis posterior ligada al riesgo de contaminación que emana de la central nuclear golpeada por el tsunami que siguió el terremoto.

La vinculación entre pobreza y fragilidad antes de los desastres naturales ha sido comprobada por analistas que se han dedicado al tema. Por otro lado la pobreza no es el único elemento que aumente los riesgos antes desastres. Corrupción, inestabilidad y fragilidad medio-ambiental exacerbaban la fragilidad de una nación frente a una crisis y un desastre natural. Cerca de la mitad de la población haitiana entrevistada por una encuesta de OXFAM retiene la degradación medio-ambiental como responsable de la amplitud de los daños (Oxfam International, 2010). En este sentido, dos expertos sismólogos han publicado en la revista “Nature” de enero 2011 un artículo que demuestra un vínculo existente entre corrupción y el número de víctimas provocadas por un terremoto. Los autores del estudio han notado que en los últimos 30 años la mayoría (83%) de las víctimas causadas por el derrumbe de edificios e infraestructuras, se encuentra en las naciones más corruptas (La Repubblica, 2011a).

Haití reúne estas características que hacen que caiga dentro de las categorías de los Estados frágiles o fallidos, según las definiciones de Buss y Gardner, y McGuire (2008; 2009). Haití es en un lugar poco deseable para vivir para todas las clasificaciones mundiales: 12º de 177 en el Índice de los Estados Fallidos (2009), 129º de 141, en el Índice de la Debilidad del Estado en el rango de Desarrollo Mundial (2008), 149º de 182 en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2009), 97º de 135 en el Índice de Pobreza Humana (2009). En 2006, Haití ocupaba igualmente el último lugar en el Índice de la Corrupción, organizado por Transparency International, un Think –Thank, y el cuarto peor en 2008, a confirmación que 20 años de ayuda internacional al establecimiento del Estado de Derecho en Haití no han servido de mucho. Haití es además un desastre medio-ambiental, posicionándose al 141º puesto de 155, según un estudio publicado en 2004 por la Universidad de Yale sobre la sostenibilidad medioambiental. El 97% de los bosques haitianos ha desaparecido, resultando en repetidas y catastróficas aluviones -la última y más grave en 2008 que provocó más de 800 muertos y destruyó el 65% de la producción agrícola- agravadas por una ausencia casi total de gestión del territorio (CDA,2010b).

Recuadro 5: Datos claves antes del terremoto

- 78 % de la población vivía en la pobreza (< 2 USD al día).
 - 54 % de la población vivía en pobreza extrema (< 1 USD al día).
 - La tasa de mortalidad infantil la más alta en los niños de menos de cinco años en la Región ALC (78 muertos cada 1000).
 - El promedio de mortalidad materna era de 630 cada 100 000 nacidos, la tasa más alta de la Región.
 - 47,7 % de los jóvenes sin empleo.
 - Solo el 58 % de los recién nacidos era vacunados contra la rougeola.
 - 40 % de las familias no contaba con acceso permanente a alimentación
 - 30 % de los niños sufrían de malnutrición crónica. Datos claves antes del terremoto
 - 58 % de la población no tenía acceso a agua potable.
-

Fuente: Marco Común de Acción de la ONU en Haití. UNDAF (2009).

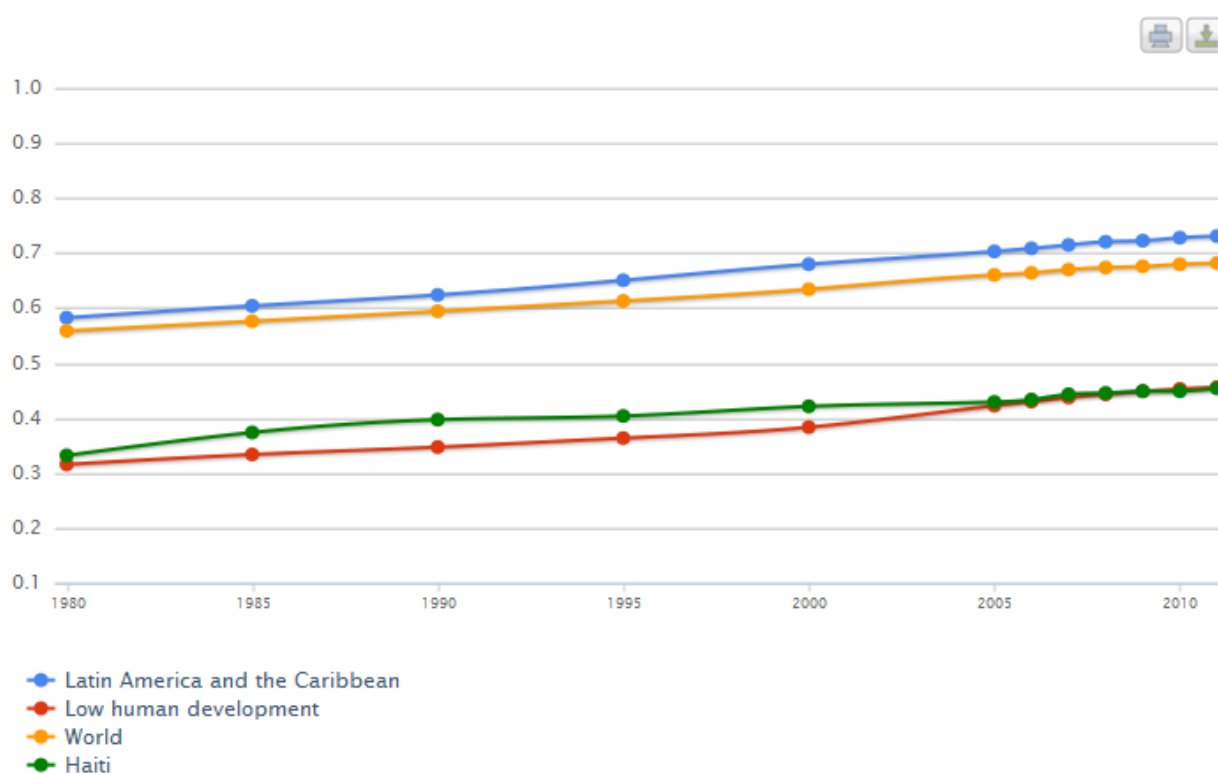
Emanuela Couceiro Arroyo indica que “La crisis actual de Haití responde a la de un Estado fallido que es incapaz de garantizar la seguridad y satisfacer las necesidades sociales debido a una crisis económica, política y social” (Arroyo, 2005). Buss y Gardner definen un Estado frágil el que no puede proveer servicios básicos, especialmente a los pobres (Buss y Gardner, 2008). Esto corresponde sin duda a una imagen fiel de Haití. Como reconoce la ONU el terremoto ha exacerbado las vulnerabilidades ya existentes en Haití (ONU, 2010). O como lo expresa el médico de profesión y experto de Haití, Paul Farmer, “El terremoto ha representado un trauma en un sujeto muy frágil” (Farmer, 2011).

Sin embargo algunos autores, como el profesor británico y experto de desarrollo, Paul Collier, contestan la incorporación misma de Haití en el grupo de los Estados Frágiles o Fallidos,

subrayando que este país se caracteriza por tener factores más bien favorables y que son opuestos a las características típicas de los Estados Fallidos. Según Collier el emplazamiento geográfico en una región estable (el Caribe), la ausencia de divisiones étnicas y una inmensa, cercana y pudiente diáspora son elementos que juegan a favor del desarrollo de Haití (Collier, 2009). A estos elementos se pueden agregar, todavía, más factores de tipo endógeno como una tradición del cultivo agrícola importante, una fuerza de trabajo calificada y de bajo costo, algunos recursos naturales abundantes, una población entre las más resistentes al mundo, la cultura más rica del Caribe que tiene el potencial para favorecer el turismo. A pesar de estos aspectos positivos, lo anterior no ha impedido que Haití cayera en el subdesarrollo.

Recuadro 6: Evolución del índice de desarrollo humano desde 1980 (Haití y el mundo)

Human Development Index: Trends 1980 - present



Fuente: Human Development Index Web Site (<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>)

La tabla anterior, que refleja la evolución del Índice de Desarrollo Humano desde 1980 a 2010 muestra que, si bien Haití siempre perteneció al grupo de países de bajo desarrollo (low human development) no ha tampoco logrado progresar en este ámbito, en particular entre los años 1990 y 2010.

Muchos autores coinciden en afirmar que el complejo escenario político de la historia haitiana reciente -caracterizada por la dictadura Duvalierista de cuatro décadas- no ha favorecido el desarrollo el país. Las políticas duvalieristas, comenzadas con el padre Francois y seguidas bajo el régimen, más centralista aun, de su hijo Jean Claude “Baby-Doc”, se han caracterizado por un sistema corrupto y clientelista que buscaba el mantenimiento de privilegios en la casta dominante (Farmer, 1994). La época duvalierista marca, a partir de la década del los años 80, el comienzo de la ayuda internacional a Haití que, en ese entonces “Busca favorecer políticas de crecimiento, equilibrio macroeconómico, fortalecimiento de las infraestructuras, y la transferencia de tecnología” (PNUD, 2005). Entre 1983 y 1990 las políticas de ajuste estructural (PAS), indican una nueva tendencia para la economía haitiana, en el marco de las reformas estructurales, la privatización, el libre comercio y la integración económica, dictadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). La presencia de ONGs se fortalece a partir de este periodo (PNUD, 2005).

Según datos del Banco Mundial, en el periodo entre 1980 y 2010, Haití ha recibido más de 18,5 billones de dólares americanos a título de ayuda neta y oficial al desarrollo. Paul Collier es también el autor del conocido texto sobre desarrollo “The Bottom Billion” (el ultimo billón, o el billón de abajo) en el que se muestra como en los últimos 30 años la brecha entre países ricos y pobres ha ido aumentando (en particular con relación al billón de seres humanos más pobres) a pesar de que los países más pobres hayan recibidos un aumento exponencial de la ayuda internacional al desarrollo (Elom K. Ezuho, 2010).¹⁰ Según Collier, en una argumentación también

¹⁰ Desde 1950 la riqueza del planeta ha sido multiplicada por seis, pero el ingreso promedio de los habitantes de 100 países (de 174) es en plena regresión así como la esperanza de vida. En 1960 el 20% de los más ricos tenía 30 veces más al 20% más pobre. E 1990 la diferencia subió a 60, y a 74 en 1994. Entre 1995 y 2001 el número de personas que sufren del hambre habría aumentado de 18 millones por un total de 800 millones de personas.

retomada por Buss y Gardner para aplicarla al caso haitiano, la ayuda internacional es desperdiciada hasta degradarse y llegar al nivel del olvido (2007). Haití no ha sido nunca tan pobre como ahora, a pesar de las inversiones de los últimos 20 años (Buss y Gardner, 2008). La crítica de Collier, en su informe de 2009 para la ONU sobre la vías para el desarrollo de Haití, es que “La causa de la fragilidad haitiana debe ser buscada más allá de los criterios generales que definen los Estados frágiles o fallidos” (Collier, 2007).¹¹

Los supuestos favorables en los que se encontraba Haití en la inmediata posguerra, han sido desperdiciados por décadas de gobiernos dictatoriales y corruptos, y una ayuda internacional ineficiente. El periodo generalmente considerado de regreso a la democracia, desde el fin de la dictadura duvalierista, coincide también con un aumento progresivo de la ayuda al desarrollo. Si se excluyen los dos periodos de gobierno de Jean Bertrand Aristide -el controvertido sacerdote haitiano- entre 1990 y 1994 y entre 2000 y 2004, cuando la ayuda ha sido congelada por razones políticas, la ayuda internacional al desarrollo ha aumentado progresivamente llegando a ser el doble en el periodo de los años noventa y hasta cinco a diez veces más importante en la década del 2000.¹²

Sin embargo si se observa la tendencia de los indicadores de desarrollo en el grafico ante expuesto, el periodo dicho “democrático” ha coincidido con un paro en el progreso de los indicadores de desarrollo de Haití. Los haitianos consideran de forma casi unánime que las condiciones de vida en el país eran muchos mejores antes de la llegada de la clase dirigente democrática que reemplazó el último gobierno Jean Claude Duvalier. Ha emergido una “elite” que consideran más corrupta que la antigua familia Duvalierista. Según datos de las Naciones Unidas para Haití, el índice de desarrollo humano (IDH) experimentó un crecimiento exponencial más importante, en proporción, entre la década de 1979-90 (0,25 a 0,40) que entre la década pos-

¹¹ El Crisis States Research Center ha desarrollado una definición de Estado fallido que incluye la non capacidad del Estado de reproducir las condiciones de su existencia. Ver: “Crisis, Fragile and Failed States Definitions used by the CSRC”. Crisisstates.com, <http://www.crisisstates.com/download/droFailedState.pdf>

¹² Estados Unidos en particular ha retirado la ayuda que daba al gobierno haitiano. Paul Farmer y Noam Chomsky entre otros critican la arbitrariedad de esta acción que habría generado graves impactos en la población.

duvalierista de 1990-2000 (0,40 a 0,45). Algunos indicadores específicos del IDH (que considera tres dimensiones: la esperanza de vida, el nivel de escolarización, el PIB per capita) como la mortalidad infantil están experimentando regresos importantes en los últimos años.¹³ Este estado de cosas empujó a finales de los años 90 el crecimiento de la diáspora de ciudadanos haitianos que es hoy día una de las más numerosas del planeta, y la más importantes del continente americano. Los principales países receptores son Francia, Canadá y Estados Unidos que alberga la colonia más grande.¹⁴

Las no exitosas reformas impulsada por los donantes entre 1994 y 1997 contribuyeron al escaso compromiso y aplicación efectiva por parte de las autoridades haitianas, frustración y la fatiga en los donantes y, en algunos casos, a la retirada de las Agencias (ICG, 2009). Como los reconocen el Banco Mundial y la ONU en un informe clasificado, dos décadas de ayuda internacional y más de 4 billones de dólares entre 2004 y 2008 no han producido ningún resultado tangible y no han logrado sacar Haití de la pobreza (ONU, 2008). En el mismo informe se lee que “En comparación con la inversión realizada, la prestación ha sido más bien insatisfactoria”. Varios analistas de Haití han concluido, en las palabras de Chataigner y Gaulme, que “La ausencia de financiamiento previsible y de estrategia de ayuda coherente en Haití han tenido efectos negativos en la construcción de la paz y lo esfuerzos de reconstrucción y de desarrollo económico (Chataigner y Gaulme, 2005; ICG, 2009; Muggah, 2009). La inestabilidad política, y las prioridades contradictorias han tenido una influencia negativa en las instituciones nacionales y su capacidad a dirigir la gestión de riesgos y desastres (ICG 2009).

El informe nacional de Haití sobre la reducción de los desastres presentado a la Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres señalaba la debilidad de las estructuras nacionales y

¹³ Fuente: Banco Mundial, datos publicados por la Universidad de Sheerboork, Canada

¹⁴ Entre 1980 y 2000 la población haitiana en los USA ha cuatruplicado (de 92,000 a 419,000). La población migrante ha aumentado hasta el año 2000 cuando se registra una baja en la tasa de de crecimiento. Ver Migration Policy Institute <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=770> El MPI es un organismo del Carnegie Endowment for International Peace.

la necesidad de fortalecer sus capacidades locales. Las crisis de los ciclones de 2004 y 2008 han demostrado a qué punto Haití sea vulnerable. Haití estaba todavía recuperándose de las tormentas de 2008 cuando el terremoto ha golpeado (ALNAP, 2010).

La fragilidad de Haití frente a los desastres naturales es antes que nada “la otra fragilidad”, o sea la que viene de décadas de pobreza, inestabilidad política y subdesarrollo (Farmer, 2011). En referencia al terremoto del 12 de enero de 2010, Marc O. Eberhard del servicio geológico de los Estados Unidos precisa que “Haití era vulnerable a las catástrofes naturales a causa de su debilidad institucional, la explotación exacerbada medio-ambiental y la ausencia de modernas infraestructuras. En particular fue la ausencia de códigos de construcción, planificación territorial y uso de la tierra que generaron una catástrofe de tan grandes proporciones” (GEOLOGICAL SERVICE, 2010). Eberhard concluye que “Las características del terremoto -la magnitud intensa y la poca profundidad- combinado con los profundos problemas sociales de pobreza, débil institucionalidad y una capital sobre-poblada, causaron un desastre de dimensiones enormes”.

En los últimos años, las inversiones extranjeras no han reducido la debilidad de Haití, tanto institucional como territorial, y el país ha sido objeto de crisis repetidas. En el ámbito político las elecciones presidenciales y legislativas de 2006, las que debían establecer un nuevo comienzo luego de dos años de gobierno interino posterior al exilio de Jean Bertrand Aristide en 2004, dejaron un resultado controvertido por no finalizar correctamente pues la segunda vuelta no tuvo lugar (Campeau, 2006).¹⁵

Las elecciones sucesivas de final de 2010, postergadas a causa del terremoto, sufrieron acusaciones de fraudes. El espectro de un nuevo conflicto civil se asomó peligrosamente. El gobierno de René Préval (2006-2010) ha sido caracterizado por la lentitud y el bloqueo institucional. En 2008, luego de la caída del gobierno del primer Ministro designado, Jacques Edouard Alexis a causa de la crisis de la “vie chères” ligada a las protestas del hambre, la

¹⁵ Las Naciones Unidas apoyaron la instalación de un gobierno de dos años (interino) antes que las elecciones tuvieran lugar en 2006. Ver: Winters, C. A. (2008). “Institution-building in Haiti: An assessment of the interim co-operation framework (ICF) 2004–2006”. ‘ Journal of Human Development and Capabilities, Vol. 9, Issue 2

nominación de su remplazo en la académica Michèle Pierre Luis, se hizo esperar seis meses por causa del debate parlamentario.¹⁶

Los escasos resultados logrados en estos años en términos de gestión de la cosa pública y de estabilidad sobresalen como una mancha negra en la gestión de estabilización de la ONU en Haití, considerando que el apoyo a la gobernabilidad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas (entre ellas las elecciones) es el primer objetivo declarado de la Cooperación Internacional en Haití. Algunos hechos que confirman los escasos resultados se indican a continuación. El Consejo Superior de la Magistratura, el órgano que asegura la independencia de la justicia fue creado en 2008. Sin embargo, a la fecha este órgano no ha sido instituido.

Relacionado con lo anterior, la Corte de Casación está desde 2006 a la espera de la nominación de un presidente, cuya nominación es una responsabilidad del jefe de Estado. Un tercer indicio: a pesar de los esfuerzos empleados en la formación de la fuerza policial, una tarea a la que se dedica la MINUSTAH, desde 2006 se ha logrado formar solamente 10,000 oficiales, un número insuficiente para asegurar la cobertura del país (Fortin y Francois, 2008).

Los elementos de la justicia y de la seguridad son parte integrante del mandato de la MINUSTAH en Haití (ICG, 2011). De forma similar, los escasos resultados logrados cuestionan la permanencia de fuerza ONU, presente en Haití desde 2004, cuyos costos superan los 800 millones de dólares anuales (Le Nouvelliste, 2011r). A la luz de estos resultados, Paul Collier explica que los recursos de los que dispone la Misión, cuya destinación originaria era de estabilidad y desarrollo, deben considerarse hoy como gastos humanitarios llevados a cabo por 8 años (Collier, 2009). En la interpretación de las afirmaciones de Collier debe entenderse como “gastos humanitarios” recursos que se utilizan en casos de crisis y que por su naturaleza no dejan progresos.

¹⁶ En 2008, el aumento de 60% del precio del arroz, en su mayoría importado, alimento de base de los haitianos, y del 91% del maíz ha abruptamente puesto en peligro la subsistencia de millones de hogares cuyos ingresos no superan los 2 dólares americanos al día (ICG, 2008).

De forma similar, en el ámbito de la reducción de riesgos no se han logrado los resultados a la altura de los ingentes recursos invertido por Organizaciones, Agencias y ONGs internacionales.¹⁷ La fragmentación de las acciones y el escaso apoyo dado a la Dirección de la Protección Civil (DPC) para fortalecer sus capacidades, han limitado el impacto de las acciones.

Los países vecinos de Haití, República Dominicana y Cuba, aunque expuestos a los mismos riesgos pero receptores de una ayuda internacional por mucho inferior, presentan una fragilidad muy menor antes fenómenos de este tipo. Entre 2004 y 2009 la zona del Caribe ha sido golpeada por no menos de 10 fenómenos depresivos graves, divididos en tres momentos (2004, 2007, 2008). En este periodo en Haití se han registrado cerca de un millar de víctimas, 2 millones de desplazados y más del 60% de daños a la producción agrícola y ganadera que dejó 3,3 millones de personas en emergencia alimentaría. Sólo para los ciclones de 2008, hubo 900 millones de dólares de daños, el equivalente del 14,6% del PIB que se suman a las pérdidas del 7% del PIB en 2004 cuando fue el huracán Jeanne a golpear. En comparación en República Dominicana las víctimas totales han sido solamente 100 más los daños materiales. En cuanto a Cuba, el impacto no ha alcanzado a provocar víctimas. Cuba, sin ayuda internacional, cuenta con uno de los sistemas de alerta, prevención y mitigación de los desastres naturales más a la vanguardia del Caribe. En 2009, para International Crisis Group, “Los haitianos todavía estaban esperando una respuesta socio económica e institucional a los desafíos naturales de la isla” (ICG,2009).

El sector agrícola y el problema relacionado al consumo del carbón vegetal para uso alimentario producido por la quema de los árboles no han sido atacados contribuyendo a la deforestación de la isla que hoy día alcanza el 97% (PNUD, 2005; Collier, 2009). En comparación la vecina República Dominicana, que comparte la isla de “Hispaniola” con Haití cuenta con una tasa de deforestación del 47%. El Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones (FNUAP) afirma que los riesgos medioambientales están ulteriormente agravados por la deforestación y la erosión (FNUAP, 2010). El problema del uso del carbón vegetal podría haberse resuelto a través de una

¹⁷ Haití es entre los primeros países al mundo para la ayuda de prevención y mitigación de los desastres naturales.

transición al carbón mineral, del que la isla es rica, y el uso del gas natural importado. Sin embargo, la ausencia de voluntad política y el temor a tocar uno de los sectores autosuficientes de la economía haitiana no han permitido avanzar en este tema cuyo impacto medio ambiental es hoy día dramático. Haití, en efecto pierde 37 millones de toneladas de tierra cultivable cada año, las que se reversan en el mar por causa de la deforestación (CEPAL-PNUD, 2008).

La agricultura representa el 60% de la producción nacional y más del 80% del empleo de la población activa.¹⁸ El desarrollo de la agricultura campesina es un factor de mitigación de los riesgos derivados por las catástrofes naturales en cuanto representa un elemento de sustitución al corte masivo de la foresta haitiana para la producción de carbón vegetal. La agricultura favorece ingresos a las familias campesinas y deriva parte de la fuerza de trabajo desde el corte de bosques nativos hacia el cultivo. Algunos expertos, entre ellos Paul Collier, han preconizado que el desarrollo del cultivo de árboles productivos, como el mango y el palto haitiano “avocats”, o para leña, pero de un ciclo de vida más corto, representarían una alternativa viable a la deforestación teniendo además la ventaja de producir empleo en este sector aumentando los incentivos para mantener los bosques (Collier, 2009).

La fragilidad de Haití ha sido incrementada por décadas de políticas de desarrollo equivocadas basadas en la sustitución del sector agrícola por la implantación, a través de inversiones extranjeras, de la industria textil (lo equivalente a las industrias de la maquila en Centroamérica) y agropecuaria destinadas a la exportación. Los impactos han sido negativos en el nivel de ingreso y de ocupación de la población, con efectos perversos como la proliferación de la concentración urbana como consecuencia del desplazamiento de las poblaciones campesinas hacia las ciudades, en particular Puerto Príncipe. Entre 1980 y el comienzo del nuevo milenio la capital Puerto Príncipe pasa de albergar 200,000 habitantes a 2,5 millones (FNUAP, 2010). Las Naciones Unidas han reconocido que la urbanización masiva de Haití tuvo un impacto negativo

¹⁸ CIA Factbook, 2010

en el medio ambiente y en la explotación de los recursos naturales de la isla (PNUD, 2009; FNUAP, 2010).¹⁹

Hasta la mitad de los años ochentas Haití era autosuficiente desde el punto de vista alimentario. Los productores de arroz haitianos producían la mayoría del arroz consumido en el país. En los años cincuenta Haití producía el 80% de su propio consumo alimentario y exportaba arroz, café, cacao, carne y azúcar, además de fruta preciada en el mercado internacional, como mango y papaya. Estos últimos dos productos son los únicos que resisten. Hoy, de los 31 millones de huevos consumidos, 30 millones son importados de la República Dominicana. La producción del café, alguna vez considerado junto con el azúcar, un producto de prestigio y calidad, ha experimentado un fin similar en cuanto ya no se exporta café afuera de Haití (Josiane Georges, 2004).

En 2009 Haití sostenía solamente el 43% de la producción alimentaria nacional y el 5% de la ayuda alimentaria a los más vulnerables mientras las importaciones contaban por el 52% (incluyendo el 80% del arroz) y el restante estaba cubierto por la ayuda internacional (ICG, 2009; Comité Político ONU, 2008). A pesar de haber sido en el siglo XIX la capital mundial de azúcar, éste es hoy igualmente importado. El FMI ha reconocido que la apertura comercial impuesta a la isla desde 2001 ha jugado un rol clave en el aumento de la importación de arroz (IMF, 2001).

En el año 2000, de las 350,000 toneladas de arroz consumidas, 250,000 eran importadas (únicamente por los Estados Unidos cuya empresa Tchako SA detiene el casi monopolio de la exportación hacia la isla). La situación se ha degradado entre 1985 y los años 2000 que han visto paralelamente la producción local disminuir (de 160,000 Toneladas a 100,000). En la década de los ochenta, el Fondo Monetario Internacional impuso una reducción de las tarifas fronterizas aplicadas a los productos que ingresan a Haití (del 35% al 3%). Esta política serviría, indicaba el

¹⁹ Aproximadamente una cuarta parte de la población total de 9,7 millones vive en Puerto Príncipe. En 2007, el 45,6 por ciento de la población vivía en centros urbanos cuyo alcance se ha más que duplicado desde 1982. Como resultado, las poblaciones vulnerables viven en tugurios, en condiciones de alta densidad a menudo miserables, desencadenando problemas de salud pública y otros (FNUAP, 2010).

FMI, para que los haitianos tuvieran acceso a arroz más barato. Pero tuvo la consecuencia negativa de destruir la capacidad de los productores haitianos. Las consecuencias se sintieron también en términos de empleo. En la región del Antibonite, el centro de la producción de arroz haitiano, estas políticas no contribuyeron a la reducción de la pobreza. En 2012, más del 75% del arroz consumido en Haití llega del extranjero. 89% de éste es “arroz barato” americano. En marzo de este año, en la capital Puerto Príncipe el precio del saco de 2 libras de arroz importado era de 22,50 USD, menos de la mitad del arroz producido localmente (Global Post, 2012).

Para International Crisis Group, incrementar la producción agrícola en Haití permitiría el aumento del empleo y de los ingresos de la gente y, por otro lado, reduciría los precios de los alimentos importados inflados por la crisis mundial de los precios de los alimentos que se desencadena en 2008 y por las consecuencias del terremoto de 2010 que ha aumentado de forma exponencial la inyección de ayuda alimentaria internacional a menoscabo de la producción local y nacional (ICG, 2009; 2010).

A pesar de esta constatación, suportada por ONGs y Think Thanks internacionales como ICG y OXFAM que denuncian las políticas liberales agresivas en Haití, la mayor parte de la inversión extranjeras y generadora de empleo en las ultimas dos décadas ha sido dirigida a la creación de industrias en los sectores textiles (orientada al mercado americano de vestimentas de deportes) y agropecuario destinados a la exportación, que no son localmente radicadas y aprovechan el bajo costo de la mano de obra haitiana.²⁰ “Se trata de la lógica del Capitalismo de Desastre” explica Kesner Pharel, economista a la Asociación Haitiana para un Desarrollo Alternativo. “Muy a menudo, en esta lógica, el dinero no sirve para crear riqueza y valor añadido” (Le Nouvelliste, 2011k). Al final de los años ochenta el empleo en el sector textil estaba en su apogeo con 100,000 personas trabajando en el sector. El periodo de inestabilidad que sigue la transición a la democracia -desde la caída de la dinastía de los Duvaliers en 1986 hasta a la evicción del

²⁰ Hasta 2009 el salario mínimo diario en Haití era inferior a las 70 gourdas (1,5 USD). La ONU establece que el límite de pobreza es representado por 2 dólares diarios. En 2009 el Parlamento haitiano aprobó una ley que aumenta el salario mínimo a 200 gourdas, en gran parte consecuencia del aumento del precio de los alimentos generado a nivel mundial por la crisis de los alimentos de 2008. Bajo la amenaza de despidos del sector patronal que emplea 2,500 personas, y recomendación del FMI, el senado haitiano ratificó un aumento gradual a 150 gourdas (inferior a 4 dólares americanos). Ver: Le salaire minimum au coeur d'un conflit social, RFI 13 Agosto 2009. www.rfi.fr/actufr/articles/116/article_83598.asp

Presidente Jean Bertrand Aristide en 2004- coincide con una caída del sector industrial (menos de 20,000 empleos en 2006). Esta situación es la consecuencia de la inestabilidad política. Al mismo tiempo, pero, es el declino industrial sin que haya otro sector que reemplace la pérdida de empleos, que contribuye a exacerbar la inestabilidad y aumenta el número de pobres en el país. Como lo señala la ONU la pobreza ha ido aumentando en Haití en las últimas dos décadas en paralelo con la disminución del PIB per cápita : de US\$ 457 en 1987, a US\$ 352 en 2000 y US \$ 328 en 2003 (CEPAL, 2005).

Entre 1990 y 2007 el Producto Interior Bruto se ha reducido de 2,1%, uno de los únicos casos de regresión de este tipo, junto con Somalia adonde sin embargo este fenómeno es explicado por una elevada tasa de mortalidad infantil mientras en Haití la población es en crecimiento constante.²¹ Haití, que se posiciona entre los cinco países al mundo con el mayor nivel de desigualdad ha visto esta brecha aumentar en 2010 con el 20% más rico que detiene el 63,4% de la riqueza mientras el 20% más pobre solamente el 3,1% (Collaborative Development Action, 2010). En 2010 el 70% de la población estaba sin empleo y vivía con menos de 2 dólares al día mientras el sueldo mínimo, recientemente corregido por el parlamento (2009) era de 3 dólares, un dólar más de lo que los estándares internacionales definen vivir en estado de pobreza.²²

Con el regreso a la estabilidad relativa, que coincide con el despliegue de la Misión Militar de Paz ONU a partir de 2004, las inversiones extranjeras en el sector textil han vuelto a incrementarse. El empleo en el parque industrial Sonapi, el más grande del país situado a Puerto Príncipe, ha aumentado de 7,000 a 12,000 entre 2005 y 2007. En 2011, el gobierno haitiano, bajo los auspicios de la CIRH, ha varado la construcción de un nuevo centro industrial del valor de 250 millones de dólares sacados de los fondos de la reconstrucción. El Centro, localizado en la ciudad de Cap Haitien, en el norte del país, debería crear 50,000 nuevos empleos (ICG, 2011). Algunos

²¹ El crecimiento demográfico, según las teorías económicas generales, conlleva un aumento del PIB consecuencia de la producción y el consumo de los núcleos familiares más grandes. Sin embargo, en Haití se observa una estagnación, resultado de la economía informal que se genera de los escasos ingresos de la población y de la tendencia a llevar una vida campesina lejos del control del Estado.

²² Según la ONU la extrema pobreza es Un dólar de ingreso al día, mientras la pobreza de Dos dólares.

observadores haitianos, denuncian sin embargo, el aprovechamiento de la fuerza laboral barata haitiana por parte de las empresas extranjeras y la connivencia del gobierno para mantener los salarios bajos.²³

En 1994 el gobierno haitiano había suscrito un acuerdo con el FMI relativo a una “estrategia de ajustes estructurales en el medio término” que preveía “la inclusión de medidas de liberalización comercial” (O’Nions, 2010). Éstas hacían seguimiento a las medidas en el sector agrícola en que los aranceles de ingresos de los productos de cultivo fueron reducidos del 30% a 3%, la tasa más baja de todo el Caribe cuyo promedio es del 25% (FMI, 2001). El arroz producido en Haití mantiene costos de producción inferiores al americano -el principal exportador en Haití-. Sin embargo, los productores haitianos no pueden competir con el arroz subvencionado americano.

Desde 1995, el gobierno de los Estados Unidos ha dado más de 13 billones de dólares a cultivadores americanos (Global Post, 2012). Esto es lo que hace que el arroz americano sea más competitivo que el nacional. Esta práctica continuó después del terremoto. De acuerdo a datos del USAID y del grupo no partisano Environmental Working Group, Washington ha gastado cuatro veces más dinero para subsidiar sus productores de arroz que en el apoyo a la reconstrucción haitiana. Según Camille Chalmers, Directora de la Plataforma para un Desarrollo Alternativo, una organización haitiana, “Los productores americanos benefician de un doble subsidio, a la producción y a la exportación”. Esto explica el por qué el arroz americano se vende más barato en Haití.²⁴ Cabe decir, que el sistema internacional favorece esta práctica. La Organización Mundial del Comercio (OMC) no sanciona los subsidios con finalidad humanitaria. Los impuestos fronterizos para los productos humanitarios, como el arroz americano en Haití, están excluidos de las negociaciones comerciales.

²³ « Salaire minimum ou esclavage, Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif », avril 2012. http://www.papda.org/article.php?id_article=936 Los parlamentarios haitianos cuentan con uno de los sueldos más altos de la región caribeña (10,000 USD incluyendo los gastos administrativos)

²⁴ “Haitian farmers call on US to stop subsidizing its own”, Global Post, 12 avril 2012. Ver: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/haiti/120411/haitian-farmers-call-us-stop-subsidizing-its-own>

Linda Estiverne, representante de Jesu-Car, una cooperativa de productores de arroz en la región del Antigonish, afirma que “Si el arroz americano fuese más barato, esto permitiría de vender más arroz local”. Representantes de Tchako SA, entrevistados en 2010 por Associated Press han afirmado que Haití no tiene las capacidades para producir arroz suficiente para su población (Global Post, 2012). La realidad es más bien lo opuesto puesto que si el arroz americano no aplicara una competencia desleal se produciría más arroz en Haití, una capacidad demostrada en las cifras sobre el declino de la producción nacional en los últimos cuarenta años. Linda Estiverne afirma que “La región del Antigonish fue rica en el pasado, pero ahora su arroz no se vende” (Global Post, 2012).

El informe del FMI citado mas arriba explicaba en efecto que “La liberalización comercial ha contribuido a un gran incremento en la importación de arroz. Al mismo tiempo la producción nacional se ha reducido substancialmente mientras el segundo factor por el declino de la producción nacional es el degrado medioambiental de la isla (FMI, 2001). Como la profesora Yasmine Shamsie, asistente de ciencias políticas a la Universidad Wilfrid Laurier University de Waterloo, Ontario, afirma : “En términos de desarrollo y económicos, se ha hecho muy poco en el Haití rural. Ningún programa se puede decir que ha fracasado en cuanto no se ha realmente intentado” (CSMonitor, 2010). Como lo afirma Josianne Georges “Si nos fijamos en los países que han tenido éxito en aumentar drásticamente sus ingresos per cápita, como Japón, Corea del Sur y Taiwán, se encuentra que lo hicieron bajo algún tipo de protección” (Georges, Josianne, 2004).

En un artículo aparecido en 2004 en el periódico Miami Herald, el economista, Henri Bazin, antiguo presidente de la Asociación de Economistas Haitianos afirmaba que “El bajo precio de las importaciones y la falta del gobierno a sustentar los agricultores rurales es responsable del abandono de los campos hacia los suburbios urbanos” (Georges, Josianne, 2004).

El enfoque en el desarrollo industrial y la falta de apoyo al sector agrícola son en gran parte responsables por el incremento exponencial de la urbanización, en particular de los suburbios

urbanos donde las bandas criminales, “las gangs” tenían refugio. Sin embargo, la creación de estos “suburbios” no solamente es el resultado de los criterios comerciales y las malas políticas impuestas a Haití por el exterior sino que, como lo afirma James O’Nyon²⁵ del World Development Mouvement “Muchos entre los que fallecieron en los suburbios de Cité Soleil, el más temido de estos barrios, eran antiguas familias campesinas que abandonaron los campos y su forma de sustentarse” (O’Nions, 2010).

El principal socio comercial de Haití, los Estados Unidos, no ha sido tal en términos de desarrollo. Según el departamento de comercio estadounidense el declino de la producción de arroz haitiano ha coincidido con un aumento exponencial de las importaciones de arroz “Miami”, como es definido el arroz importado desde los Estados Unidos en Haití (de 7,000 toneladas en 1985 a 22,000 en 2000). Varias ONGs internacionales han denunciado los Estados Unidos por practicar el dumping en el comercio del arroz en Haití (i.e. la caída del precio nacional a través de subsidios). Esto se hace posible en cuanto una sola compañía -American Rice Inc.- detiene el casi monopolio de las exportaciones de este producto mientras muchos observadores indican que el principal generador de desempleo en Haití ha sido la destrucción de la economía rural. La dependencia del mercado americano ha sido además incrementada por la traducción del 30% de la tierra destinada al cultivo a la producción agropecuaria “cash crops” para la exportación. De forma similar al arroz, la producción de carne de pollo y cerdo destinada a la exportación ha sido implantada en Haití. La especie de cerdo haitiano, cuya carne negra era poco apreciada en el mercado estadounidense, ha sido reemplazada por animales importados, a pesar de la más alta resistencia a las enfermedades que presentaban las especies originarias y del mayor cuidado que necesita la nueva raza.²⁶

²⁵ Las muertes en los barrios marginales de Puerto Príncipe fueron por pobreza pero no solamente. Concannon y Joseph (2009) informan que en los raids de la MINUSTAH de 2004 a Cité Soleil, uno de los barrios más pobres, “se dispararon 22,000 balas matando docenas de personas -mujeres, niños, ancianos- sin ninguna vinculación con las bandas criminales”.

²⁶ Al comienzo de los años 80 los productores haitianos y dominicanos mataron la totalidad de los cerdos negros para poder recibir un premio en dinero por parte de los Estados Unidos y reemplazarlos por cerdos blancos cuya carne es destinada a la exportación. Ver : « Pour sauver le cochon noir d’Haiti », DPH, Septiembre 1993, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-352.html>

La caída del sector agrícola haitiano fue acompañada por la emergencia de la inversión extranjera en el sector textil. Las empresas americanas pasaron de 13 en 1966 a 154 en 1981. Un nuevo impulso a la inversión industrial americana en Haití fue dado en 2006 por parte del Senado estadounidense que aprobó la ley HOPE (Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Engagement Act) que favorece el ingreso de los materiales producidos en Haití al mercado americano exentos de impuestos. La normativa, que ha sido extendida en 2010 hasta 2020, favorece las empresas americanas que producen en Haití para comercializar al mercado americano libre de impuestos, aprovechando de costos laborales muy ventajosos y una legislación favorable.²⁷ El parque industrial que ha sido inaugurado a final de 2011 en el norte del país ha contado con una inversión de 78 millones de dólares por Corea del Sur, 124 millones por los EEUU y 55 millones por el Banco Interamericano de Desarrollo. El proyecto que busca generar 50,000 empleos convierte a estos dos países en los principales empleadores en Haití (Reuters, 2011). El parque ha sido financiado con fondos de la Reconstrucción. Lo que el secretariado general de la CIRH omite, según afirma la Plataforma para los Derechos Humanos, una organización haitiana, es la violación de los derechos económicos y sociales que representa el Parque. Para esta plataforma, la creación de empleo en el sector industrial es “Uno de los elementos de elección de la CIRH que favorece los grande inversionistas nacionales e internacionales mientras la mayoría de la población vive en la precariedad” (Le Nouvelliste, 2011w).

Un informe de las Naciones Unidas publicado en 2008, antes de las elecciones legislativas de medio mandato, señaló que “Las exportaciones de vestimentas hacia los Estados Unidos pueden crear miles de empleo a la condición que el nivel de remuneración quede bajo” (ICG, 2009). En septiembre del mismo año, en medio de las manifestaciones por la crisis de “la vie chere” a la que participaron 2,000 empleados de la industria textil, el presidente René Préval declaró que la remuneración de 3 USD diaria no podía aumentarse (ICG, 2009). Fuentes diplomáticas

²⁷ En 2010 se aprobó en los EEUU la ley “HOPE-2” que extiende los beneficios para las empresas radicadas en Haití hasta el 2020. El 90 % de la producción textil haitiana se dirige al mercado USA (ICG, 2007).

reveladas por Wikileaks han puesto en evidencia el lobby realizado por empresas americanas como Loom, Hanes and Levi's del ámbito textil, para que la remuneración salarial quede baja en Haití (WIKILEAKS CABLES, 2011; 2011a). En 2009, el parlamento haitiano aprobó a la unanimidad una medida que subía el sueldo mínimo a 200 gourdas diarias (5USD) desde las 70 gourdas diarias originales. La medida fue opuesta por la administración americana. La preocupación, según citan los Cables, es que los desacuerdos haitianos podrían contagiar países vecinos como República Dominicana y Nicaragua donde los EEUU mantienen una activa maquila.

La Columbia Journalist Review, una revista de esta universidad con sede en Nueva York, ha calculado que el aumento salarial a cinco dólares diarios (200 Gourdas haitianas) para los cerca de 25,000 trabajadores textiles tendría un costo adicional de 1,6 millones de dólares anuales, lo que comparado con los beneficios de 211 millones de dólares realizados en 2010 por estas empresas representaría un costo mínimo. Responsables del HOPE act en el Congreso americano han insistido, siempre según declaraciones contenidas en los cables de Wikileaks, sobre la oportunidad que representa proporcionar trabajo en un país que cuenta con el 70% de desempleo y en el que más de la mitad de la población vive con menos de 1 dólar al día. Por otro lado, las revelaciones de Wikileaks, asociaron la extensión del HOPE Act fase 2 hasta 2020, con la aseguración de estabilidad salarial por parte de las autoridades haitianas, detrás de amenaza que las empresas americanas cierren sus actividades en Haití.²⁸

Las políticas comerciales americanas en Haití siguen en la línea de los análisis propuestos por Noam Chomsky, el lingüista y filósofo americano experto de política, en su libro "501: la conquista continua". Chomsky cita un artículo de un periódico newyorkino en el que se define Haití como "Una fabulosa oportunidad en cuanto los costos laborales diarios amontan a 20

²⁸ Ver dos artículos de Haití Liberté y The Nation : Wikileaks Cables: U.S. Companies, Diplomats Fought To Prevent Minimum Wage Increase In Haiti's Textiles Factories By Zaid Jilani, Haiti Liberté, 8 Junio 2011. <http://thinkprogress.org/security/2011/06/08/239144/wikileaks-cables-haiti-wage/>

WikiLeaks Haiti: Let Them Live on \$3 a Day, Dan Coughlin y Kim Ives, The nation, 1 Junio 2011. <http://www.thenation.com/article/161057/wikileaks-haiti-let-them-live-3-day>

centavos mientras en Panamá son de 3 USD” (Chomsky, 1993). Para el académico americano, los “Estados Unidos han ayudado a desangrar el país de Haití económicamente desde su independencia, invadido militarmente en varias oportunidades, suportado dictadores que abusaban de la población, utilizado el país para sus propias ventajas económicas arruinando su agricultura y limitando los oficiales elegidos democráticamente” (Chomsky, 1993).²⁹ En Haití, el círculo de intelectuales y las autoridades son concientes de la relación ambivalente con el vecino americano (Castor, 1971; 2010). La imagen estadounidense en la opinión pública haitiana ha sido matizada por la intervención del gobierno Clinton en la destitución del golpe militar de 1993, luego que sin embargo los Estados Unidos violaran el embargo impuesto por la OEA a este régimen dictatorial (Chomsky, 1994).

Las estrategias actuales no han cambiado. A final de 2009, poco antes del terremoto, el ex presidente USA, Bill Clinton, recién nombrado Enviado Especial de las Naciones Unidas por Haití, encabezaba una delegación de 30 empresarios americanos dispuestos a invertir en la isla. Entre 2006 y 2008 el número de empresas textiles se ha multiplicado por dos (ICG, 2009). Interrumpidos por el sismo de enero 2010, estos planes se han concretado en noviembre de 2011 con la inauguración del parque industrial de Cabo Haitiano. Para los inversionistas extranjeros tener un Haití competitivo significa mantener los costos bajos y los trabajadores desorganizados. Si bien algunos analistas no niegan los efectos positivos, en particular en la estabilidad, que tendría la instalación de empresas productoras con consecuente aumento de la masa salarial, esta práctica no corresponde a las políticas de desarrollo que han sido promovidas por los intelectuales contemporáneos, entre ellos los economistas Amartya Sen, Paul Krugman y Mohamed Annus. Para todos ellos, el verdadero desarrollo es endógeno, o sea basado en los recursos humanos y productivos de la nación, utilizados en situación de libertad en la que

²⁹ Se est

las riquezas producidas se quedan en ella para producir más riqueza (Vázquez Barquero, 2007).³⁰

Fred Doura, en la revista haitiana “Rencontre” publicada por el centro de estudios haitianos CRESFED, describe Haití como un “Enclave económico donde las actividades de los países industrializados son incorporadas al espacio económico haitiano” (Doura, en revista Rencontre, 2010). Pierre Micheletti, profesor al conocido Instituto de Altos Estudios Político de Grenoble, escribe en las páginas de Le Monde Diplomatique que “Los ingentes recursos de la ayuda (14 billones de euros de ayuda humanitaria en 2010 en el mundo) son a menudo mencionados (a prueba de las buenas intenciones)”. “Sin embargo -cuestiona Micheletti- luego de la ingerencia humanitaria tácitamente aceptada en el nombre de la eficacia de la urgencia, ¿habrá lugar otra ingerencia política, económica, y de una dominación de los Estados Unidos el ejercicio de la reconstrucción (de Haití)?” (Le Monde Diplomatique, 2010).

³⁰ Una definición de desarrollo endógeno es propuesta por Antonio Vázquez Barquero: “Se trata de una aproximación territorial al desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de territorios que tienen una cultura e instituciones propias, sobre cuya base se toman las decisiones de inversión. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización. (El autor argumenta que)... la teoría del desarrollo endógeno integra y da cohesión a visiones diferentes del desarrollo, como el desarrollo autocentrado, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible o el desarrollo desde abajo”. Ver: “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. Investigaciones Regionales, Núm. 11, sin mes, 2007

Amartya Sen propone un cambio importante en la interpretación del desarrollo, cuando sostiene que el concepto de desarrollo va más allá del crecimiento y de los niveles de la renta per capita de un país o de un territorio, ya que son tan sólo un instrumento para que la población realice sus capacidades. Lo realmente importante es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean y sean capaces de realizar. Es decir, el desarrollo económico se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a los recursos materiales y humanos, y a la cultura que posee el territorio. Este es un concepto que manifiesta la estrecha relación existente entre desarrollo y libertad. Sen argumenta que lo importante en los procesos de desarrollo es la capacidad de los ciudadanos para poder decidir sobre cuales son las potencialidades que están dispuestos a utilizar en la realización de su proyecto de vida y, por lo tanto, en su contribución al desarrollo (Sen, Amartya, 2002). Para Sen el concepto de desarrollo está vinculado al de Capacidad desarrollado por él. Este concepto define la libertad de las personas sobre la base de su capacidad de escoger sus medios de vida y de desarrollo. La compra de alimentos no es libertad si se niega la capacidad de producir los alimentos agrícolas (ejemplo que da Sen en el caso de las hambrunas de Bengala). De la misma forma en Haití, la Cooperación Internacional desarrolla planes industriales que benefician sus intereses sin invertir en los recursos y las tradiciones agrícolas y campesinas de la isla.

Muhammad Yunus, a través de sus ideas sobre el micro-crédito, aplica en la practica el pensamiento de Sen, proporcionando a las comunidades los medios para su propia subsistencia a través del desarrollo de emprendimientos locales y tradicionales (a menudo artesanía, cultivo, bordados etc..).

La contribución de Paul Krugman al debate sobre desarrollo radica en desenmascarar las falacias económicas que se esconden tras ciertos intereses. Krugman ha analizado que el éxito de las economías emergentes del Sudeste Asiático no eran el resultado de políticas económicas de un nuevo tipo, como se había argumentado, sino que las altas tasas de crecimiento se debían a elevadas tasas de inversión de capital y aumentos espectaculares en la mano de obra. Basándose en esos hechos, su predicción ha sido que la tasa de crecimiento del Sudeste Asiático descenderá a medida que sea más difícil generar crecimiento a base de incrementar los inputs (en inversión y trabajo) predicción que se está realizando en este momento. Por ende, según Krugman, las políticas basadas sobre inversión y trabajo no son viables en el largo plazo y tienden a echar toda la economía hacia la recesión en la medida que estos factores disminuyen.

Al mismo tiempo, la pequeña nación haitiana no ha sido capaz de tomar las riendas de una independencia que ha sido proclamadas hace mas de 200 anos, la primera nación luego de los Estados Unidos y la primera republica negra a conformar las instituciones democráticas y económicas necesarias a su desarrollo (Coupeau, 2008; Dupuy, 1997; Douyon y Holly, 2004). Las contradicciones internas entre la elite mulata detentora de privilegios y la masa emergente en su mayoría pobre, que salieron a la luz al momento del regreso a la democracia con la caída del régimen duvalierista se han convertido en un conflicto irrespetuoso de las instituciones democráticas (Hector, 1995).³¹ Esto no ha permitido la transición desde el régimen dictatorial a un Estado de derecho. Tampoco ha favorecido la superación de la pobreza y del subdesarrollo, trayendo consigo, al revés, una profunda inestabilidad institucional, política y civil. Si bien Haití ha sido un país pobre por gran parte de su historia, sus ciudadanos coinciden que la situación era mejor bajo el régimen de Duvalier. Estos no se refieren a los pobres, por los que el ex Dictador y su hijo no han hecho nada, sino a la gestión de la cosa publica que estaba mejor organizada. La llegada de la democracia ha dejado un vacío institucional que, además de los problemas crónicos de pobreza y subdesarrollo, ha posicionado Haití en una grave situación de sostenibilidad medioambiental, demográfica, sanitaria y cultural, consecuencia del abandono de la gestión publica por parte del Estado, la delegación al internacional de los servicios de bases, la falta de planificación, el corte indiscriminado de los bosques, la desaparición de las tierras cultivables, las migraciones por hambrunas, el desempleo, la difusión de los basurales, y las consecuencias que estos elementos han tenido en las tasas de mortalidad, la calidad de vida, la desaparición del patrimonio histórico y cultural de Haití.

³¹ La clase social así como la raza mulata se impone al poder en Haití entre 1798 y 1804, periodo de los primeros sucesos revolucionarios hasta la declaración de independencia. Los primeros focos revolucionarios empezaron con Toussaint Louverture, un esclavo de las plantaciones de cañas que se ganó el respeto de los propietarios de tierras blancos, en su mayoría franceses. Su habilidad fue de lograr negociar con el gobierno de Francia mejores condiciones de trabajo y el fin de la esclavitud. Los mulatos son los hijos de blancos con esclavas negras que empezaron su ascensión social luego que se instalara un clima más tolerante hacia los negros gracias a la obra diplomática de Louverture. Los mulatos aspiran acercarse a la elite blanca privilegiada de esa forma el resentimiento de los esclavos negros. La fractura mulato-negro día origina en esa epoca y perdura hoy. Por otro lado, la revolución que culmina en 1804 por la batalla liderada por el militar negro Jean Jacques Dessalines no se inspira sobre principios democráticos. La figura del lider ha siempre sido preponderante en el concepto de revolución. Luego de la victoria contra el ocupante extranjero el país se divide en dos partes, la parte septentrional dirigida por Henri Christophe, y la meridional por Alexandre Pétion. La reunificación de la parte occidental de la isla, la actual Haití, se realiza solamente en 1820 por obra de Jean Pierre Boyer. Sobre la historia de Haití ver: Catherine Ève Roupert, Histoire d'Haiti : la première république noire du Nouveau monde, Paris, Perrin, coll. « Pour l'histoire », 2011.

La inmadurez política e institucional de la autoridades isleñas se ha concretado en un periodo pos-régimen duvalierista caracterizado por la inestabilidad y la corrupción política. "Un Estado sub-administrado abrumado por la economía informal y el fraude. Un país donde el Estado tiene sólo el 5% de la tierra y cuyas tierras están en manos de veinte familias".³² Los problemas ligados a tráfico de droga, corrupción y evasión comprometen tanto la estabilidad como el desarrollo del país (Fass, 1988).³³

El primer gobierno democráticamente elegido de Leslie Manigat en 1988 tuvo la duración de solo tres meses antes de ser derrocado por un golpe militar. La década de los noventa y los años 2000 han sido caracterizados por la figura de Jean Bertrand Aristide, el "sacerdote de los pobres", quien fue elegido en dos oportunidades como Presidente de la República (1991-1994; 2001-2004). Sin embargo, teniendo que enfrentar la oposición declarada de la élite burguesa haitiana así como el menosprecio no tan escondido de Washington, sus periodos de gobierno han sido caracterizados por un aumento de la fragmentación política y una polarización marcada de la sociedad en bandos opuestos (Chomsky, 1993; 2004). En este periodo de veinte años se ha asistido al fracaso de la acción por parte de la Cooperación Internacional (Dupuy, 1997; Douyon, Holly, 2004). Dos décadas de institución democrática no han dejado, prácticamente, ningún legado en Haití (Farmer, 2011).

La influencia extranjera tiene la responsabilidad de no haber permitido un desarrollo libre para Haití durante los años noventa pero no hay que mirar en menos la contribución de la inmadura clase política haitiana pos régimen. Las brutales campañas electorales, la tendencia del "ganador lo lleva todo" y las prioridades geopolíticas cambiantes, sostienen Khouri-Padova y Muggah, han hecho obstáculo a la emergencia de instituciones democráticas, lo que ha conducido a una débil autoridad de los gobiernos haitianos (Khouri Padova, 2004; Muggah, 2009). Por este echo, la isla

³² Citado por: Haïti, le boubier des ONG, 10 Enero, 2011 en: <http://www.haiti-info.com/?Haiti-le-boubier-des-ONG>

³³ Haití es considerado un centro importante de transición del comercio de droga, desde América del Sur (Colombia) hacia Estados Unidos y Europa. Los tráfico y los circuitos son bien conocidos por las autoridades que pero no logran resolver este problema. Por otro lado, entre 100 y 200 millones de dólares son evadidos cada año a la frontera haitiana, en particular los puertos, a razón de la collusión de la policía haitiana (ICG, 2006).

cuenta con más de 3 millones de emigrantes que conforman la diáspora más importante del continente americano (ICG, 2007).

La idea de la ausencia de capacidades en Haití se ha sustentado en el hecho que numerosos haitianos emigran cada año en búsqueda de condiciones de mejores, en particular hacia Estados Unidos y Canadá. Tratándose en particular de “huida de cerebros” y disidentes hacia la clase política corrupta, algunos sostienen que estas políticas migratorias son apoyadas por Washington que prefiere dialogar con los poderes establecidos que con los individuos en su mayoría reaccionarios y progresistas de la diáspora.³⁴

En particular, la isla ha sufrido de largos periodos de embargo en lo años noventa y al comienzo del 2000 por parte de la potencia vecina de los Estados Unidos, justificados por la oposición de Washington a la presidencia del sacerdote antisistema, Jean Bertrand Aristide.

El apoyo de los Estados Unidos al regímen Duvalierista, está, por otro lado bien documentado. Haciendo referencia al periodo Duvalierista, que define como “la maquina infernal”, la renombrada historiadora haitiana Susy Castor, denuncia que el apoyo de las potencias extranjeras, en particular de Estados Unidos, hubo como resultado “El aumento de la polarización económica y la concentración de la riqueza, el progresivo empobrecimiento de importantes sectores sociales y la división social, así como una dependencia incrementada de la comunidad internacional” (Castor, 2010).

La llegada del periodo democrático no ha coincidido con una disminución de la ingerencia estadounidense e internacional. Dos factores, por lo menos, favorecen esta situación. Por un lado la debilidad institucional que conduce las capitales extranjeras, Washington, Paris, Ottawa, a pensar que el desarrollo de Haití no sea posible sin asesoría extranjera. Este supuesto es, sin embargo, criticado por los historiadores que, al referirse a la ocupación americana en Haití (1915-1934), observan que “El término de este periodo no condujo a ningún beneficio, menos a

³⁴ El escritor de origen haitiano, Dany Laferrière relata justamente la huida de los jóvenes haitianos durante los años 70 del régimen duvalierista. Ver « Comment faire l'amour avec un nègre sans se fatiguer », 1985 ; Pays sans chapeau, 1996.

preparar Haití para el autogobierno, la buena gestión y el desarrollo durable”, aunque estas motivaciones fueron avanzadas para justificar la ocupación a la época (Collaborative Development Action, 2010a; Castor, 1971; Roupert, 2011).³⁵

El segundo factor que motivó la ingerencia internacional en los años noventa fue la elección del sacerdote católico Jean Bertrand Aristide, cuyo discurso promotor de la igualdad social no agradaba a las antiguas potencias coloniales, entre ellas Francia y Estados Unidos (Arroyo, 2005). La temida inestabilidad social que justificó la desconfianza de Washington hacia el gobierno democráticamente elegido de Aristide hay que entenderla, según Chomsky, a través del rechazo que la elite haitiana manifestó para Aristide y su discurso igualitario (Chomsky, 2004). Para los Estados Unidos es este segmento privilegiado (y solamente esto) de la sociedad haitiana que puede ser definido “Sociedad Civil”, por oposición a la masa, inculta, y por lo tanto es con sus representantes que debe construirse el desarrollo de Haití (Chomsky, 2004).³⁶ La participación de la gran mayoría de la población a la construcción de un proyecto político, idea avanzada por Aristide, era contraria a los preceptos del gobierno americano y su relación con la élite empoderada del país.

La figura de Aristide ha catalizado la vida política haitiana a lo largo de las últimas dos décadas. Tuvo impactos importantes pues, por un lado logró un gran apoyo popular (es todavía hoy en día considerado el político más popular) integrando por primera vez el conjunto de la población a un proyecto político y de país. Por otro lado, sin embargo, atrajo la oposición de los sectores

³⁵ Noam Chomsky da a conocer las opiniones del antropólogo haitiano Michel Rolph Trouillot quién describe la constitución del ejército haitiano como “una armada en contra del pueblo y el peor legado de los Estados Unidos a Haití cuyas consecuencias se miden en una sociedad civil debilitada y un aparato estatal inmovilizado”. Chomsky considera que “la brutalidad extrema y el racismo con la que operaron las tropas extranjeras contribuyeron a la creación de lo que se conoce como el fascismo haitiano” (Chomsky, 1994).

³⁶ Aristide abogaba por la anulación de la deuda haitiana que consideraba injusta pues basada sobre reparaciones a Francia y Estados Unidos. 20 años después de su independencia Haití pagó 90 millones de francos a París (cerca de 21 billones de dólares) para que Francia aceptara reconocer la independencia de la ex colonia. Haití aceptó el pago en cuanto la principal fuente de ingreso para Haití era el comercio con la madre patria, sin el cual los ex colonos no habrían podido sobrevivir.

haitianos más conservadores, de la comunidad internacional y de la misma iglesia católica que decidió por su excomuniación en 2003.³⁷

El proyecto de desarrollo de Aristide para Haití, aunque basado sobre una campaña populista (prometió trabajo y salarios dignos) y algunos preceptos criticables (la igualdad de oportunidades, el fin de la marginación social de las provincias pobres en comparación con la capital burguesa lo que condujo a la urbanización masiva de Puerto Príncipe, no recibió el apoyo internacional que una transición democrática tan delicada como la haitiana hubiera requerido. Un periodista del Boston Globe, el periódico de la costa este estadounidense, describía en 1994 Aristide como “El pastor de orígenes modestas, ferviente de la teología de la liberación. Todo lo que CIA, DOD y FBI han intentado proteger esta nación durante los últimos 50 años”.³⁸ Por ciertos aspectos, la desconfianza internacional hacia la emergencia de Aristide en Haití, ha confirmado ser correcta años después, cuando durante su segundo mandato (2001-2004) tuvo una deriva corrupta y violenta, lo que condujo a su evicción (Chomsky, 2004; Nairn, 2004).³⁹ Por otro lado, sin embargo, cabe precisar que el fracaso del proyecto de Aristide y la deriva dictatorial que asumió en consecuencia, tiene raíces en las influencias externas que padeció su gobierno. En particular, la ingerencia de Washington en los asuntos internos del país y los métodos utilizados han sido discutibles, por decir lo menos. Washington se opuso al gobierno de Aristide durante su primer mandato cuando éste último no concedió delegar el poder a las “fuerzas ilustradas de la élite haitiana”, como definía Washington la clase burguesa mulata (Chomsky, 1994). La oposición americana, por ende, se concretó en 1993 con la creación de fuerzas paramilitares (FRAPH) financiadas por la CIA, al servicio de este instrumento de inteligencia USA en el mismo territorio

³⁷ La popularidad de Aristide fue confirmada a su regreso a la isla en 2011 luego de siete años de exilio. Ver: *Accueil triomphal pour l'ex-président Aristide en Haïti*, Euronews, 19 Marzo 2011. <http://fr.euronews.com/2011/03/19/accueil-triomphal-pour-l-ex-president-aristide-en-haiti/>

³⁸ Boston Globe, 8 Septiembre 1994. Citado por Allan Nairn (2004).

³⁹ La guerra civil haitiana ha sido descrita de forma simplista como una explosión de violencia entre los sostenedores de y antagonistas del presidente Aristide. Las Chimères, el grupo paramilitar había sido constituido por Aristide para prevenir u posible golpe militar como él que lo derrocó en 1991. Si su reacción a la extradición de Aristide en 2004 fue extremadamente violenta, sus integrantes estaban guiados por una lógica antisistema y anticapitalista al estilo Robin Hood, en las palabras de International Crisis Group. Estaban influenciadas por la misma filosofía del Presidente Aristide que se apoyaba en los preceptos de la Teología de la Liberación, un movimiento nacido en Brasil en 1957 que asociada a la fé católica la idea principal de la emancipación social y económica de los pobres. Por no contar con el apoyo de la iglesia católica y del vaticano, esta corriente se ganó un cierto estigma de reaccionario. Ver: ICG, 2006.

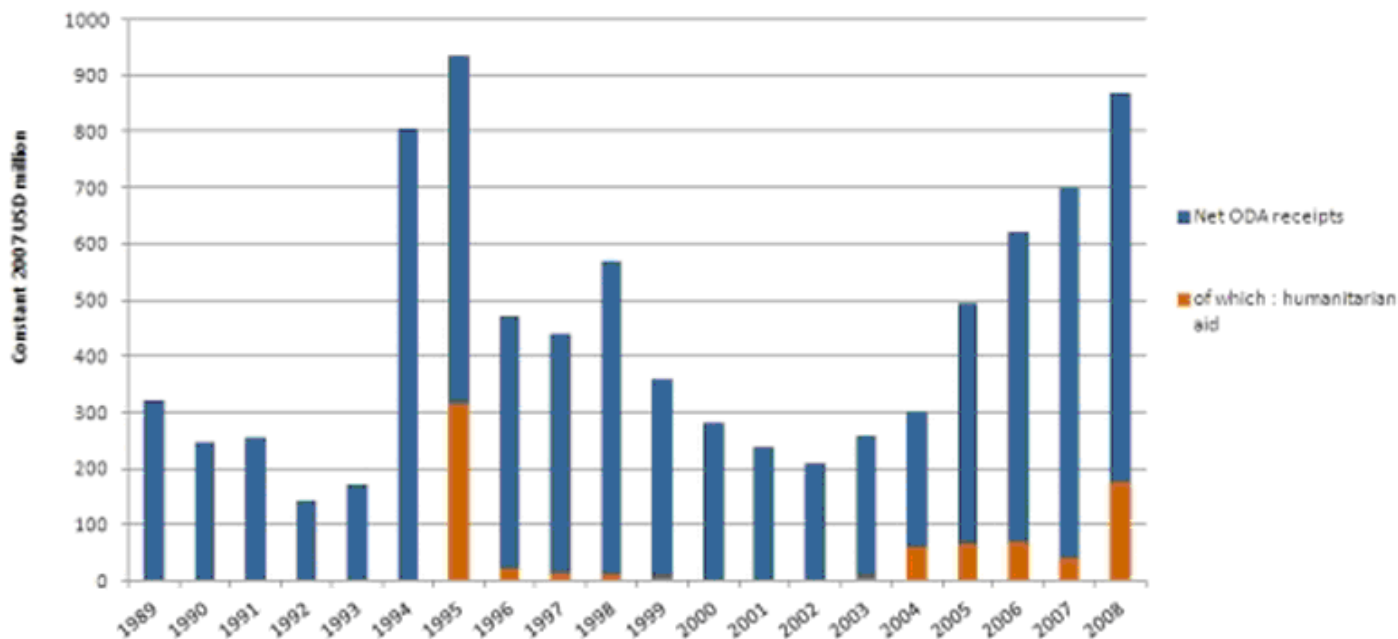
haitiano (Chomsky, 2004).⁴⁰ Luego de sufrir tres años de exilio, causa un golpe militar que según revela Chomsky ha sido apoyado por el FRAPH, el regreso de Aristide a Haití en 1994 sería autorizado por Washington si acompañado de “Ajustes estructurales de la economía con el uso de los fondos internacionales dedicados en prioridad a apoyar el sector comercial y la abertura internacional, y (la adopción del) programa económico neoliberal de su opositor, ex funcionario del Banco Mundial, derrocado a las elecciones de 1991” (Chomsky, 1994; Farmer, 2004).⁴¹ Aristide prontamente accedió al acuerdo para “Arrestar las acciones de violencia del FRAPH que aterrorizaban la población” (ICG, 2006).

La ayuda americana se redujo substancialmente durante el gobierno de George Bush padre y el primer gobierno de Bill Clinton, mientras buena parte de estos fondos venían derivados a la oposición haitiana del gobierno legítimo (Farmer, 2004). La situación económica y social de la isla se corrompió ulteriormente a causa de la drástica reducción de la ayuda que contribuyó a debilitar la figura de Aristide. Con respecto a los hechos dramáticos de 2004, caracterizados por el explotar de una casi guerra civil, el Premio Nobel de la Paz, y ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias, ha declarado: “En el caso de Haití, no solamente la frágil democracia fue derrocada desde el exterior, sino por una insurrección armada de gangs instigadas por los EEUU y Francia” (Farmer, 2004).

⁴⁰ En particular se trata del FRAPH (Front pour l'Avancement et le Progrès Haitien), cuyo mandato era de disminuir el apoyo al presidente Aristide. Allan Nairn explica que sus integrantes eran formados por la CIA. El FRAPH surgió en 1991 luego del golpe de Estado. Investigaciones han demostrado el vínculo de los integrantes del FRAPH con la CIA y su implicación en el golpe de estado de 1991. Ver Whitney, 1996; Farmer, 2004; Nairn, 2004.

⁴¹ Hervé Bazin recollectó el 14% de los votos. Aristide redujo de la mitad los impuestos fronterizos sobre arroz y maíz entre otras medidas. El periodista Alan Nairn sostiene que Aristide aceptó aplicar el programa impuesto por los EE.UU. para terminar con el terrorismo que venía aplicado a la población por las fuerzas del FRAPH y luego se convirtió en corrupto él mismo (Nairn, 2004).

Tabla 2: Ayuda Oficial Neta a Haití (1989 – 2008)



Fuente: OECD. Aid to fragile States: Haiti

<http://www.oecd.org/countries/haiti/aidtofragilestatesfocusonhaiti.htm>

Algunos eventos ejemplifican la posición de no imparcialidad asumida por el gobierno de los Estados Unidos en la transición democrática haitiana (desde 1986 hasta 2006). Para entender esta actitud es importante tomar en cuenta la importancia geopolítica y económica que asume Haití para Washington en la arena internacional (Chomsky, 1994).⁴² En 1991, la Organización de los Estados Americanos (OEA) -de la que es parte Estados Unidos- decide por mayoría de sus miembros, la aplicación de medidas de embargo comercial a Haití con tal de debilitar la posición de la junta militar dirigida por el coronel Raúl Cedras que operó el golpe de estado de 1991 contra el gobierno legítimamente elegido de Aristide. Sin embargo, como afirma Chomsky, el respecto

⁴² Noam Chomsky explica la relación de los USA con Haití. Desde el punto de de vista geopolítico Haití representa una punta de lanza en el control que Washington ejerce sobre Cuba. La parte meridional de Cuba, donde se sitúa Guantánamo, se encuentra a pocas hora de barco desde la parte occidental de Haití. Desde el punto de vista económico, Haití es considerada como un lugar adecuado para los negocios, en particular la instalación de empresas estadounidenses que se aprovechan de costos laborales muy bajos y de una legislación favorable. Estados Unidos tiende a considerar el caribe su patio trasero y esto tiene implicancias en ópticas de poderío internacional. Washington ha dado lugar a una batalla silenciosa en contra del francés (idioma oficial) a favor del inglés y la cultura francesa.

del embargo por parte de Washington fue en el mejor de los casos “Tibio” y “Existen pruebas de cómo la administración de George Bush (padre) siguió abasteciendo Haití de petróleo entre 1991 y 1994, apoyando así el régimen inconstitucional (Farmer, 2002; Chomsky, 2004).⁴³

Washington garantizó una “Exención del embargo para las empresas americanas localizadas en Haití” por lo que durante la administración sucesiva de Bill Clinton el comercio de Haití con los USA se incrementó del 50%. Esto en menosprecio del embargo de la OEA, en lo que Chomsky define una “burla” hecha por Washington a esta Organización hemisféricas. Documentos en posesión de Associated Press revelan que las sanciones no fueron nunca aplicadas en modo serio (Chomsky, 1994). Washington justificó su actuación con el hecho que “Era vital para Haití permitir que estas empresas americanas continuaran a funcionar también durante el embargo” (Chomsky, 1994).

La actitud americana con respecto a la gestión de ayuda y el comercio a Haití ha sido, sin embargo completamente el opuesto, al momento del regreso de Aristide a la presidencia en 1994. La oposición que asumieron el CARICOM (Organización del Mercado Unido Caribeño) y la OEA al gobierno golpista militar, resultó en una presión internacional para el regreso de la institucionalidad democrática en Haití que tuvo sus efectos también en la posición de Washington (Concannon y Brian, 2004). Según Chomsky, el gobierno de Estados Unidos, tuvo que alinearse a la posición de estas dos Organizaciones y permitir el regreso del Presidente legítimo Aristide, para la que contribuyó finalmente con el envío de tropas militares.

El primer gobierno democrático de Aristide, tuvo la duración total de un año considerando los siete meses de gobierno anteriores al golpe militar y el regreso a la presidencia en 1994. La Comunidad Internacional abogó por la realización de nuevas elecciones por lo que se habló de una “legitimización informal del golpe de Estado” al no haber, la Comunidad Internacional, sustentado en su lugar la opción de continuación del gobierno elegido en 1991.⁴⁴ En esta

⁴³ Las compañías implicadas fueron Shell, Texaco y Exxon (Chomsky, 2004).

⁴⁴ Chomsky señala que estas consideraciones fueron hechas por la prensa canadiense (Southam News) en 1994.

oportunidad Aristide, que no podía cubrir dos mandatos consecutivos, fue remplazado a la presidencia por su “Segunda” y hombre de confianza, el joven René Préal.

La oposición estadounidense a Aristide continuó en su segundo mandato (2001-2004). Según revela Paul Farmer en la revista, *The Lancet*, la prestigiosa revista medica, 500 millones de dólares de ayuda destinados a la mejora del sector de salud, educación y agua potable, fueron bloqueados por un veto de Washington sobre supuestas irregularidades en las elecciones parlamentarias de mayo 2000 que habían reconducido Aristide a la Presidencia (Farmer, 2003).

⁴⁵ Esto hechos confirmaron que la oposición internacional a Haití estaba en efecto dirigida directamente contra Aristide.

La elite haitiana opuesta a los planes sociales de Aristide no había aceptado la amplia victoria electoral lograda por este ultimo (78% de los sufragios en su primer mandato) y había secretamente apoyado el golpe de estado de 1991 y pedido el apoyo de Washington para desalojar el Presidente legítimo (Chomsky, 2004). En efecto, en 2001, sucesivamente a la reelección de Aristide a la Presidencia, bajo la presión ejercida por Washington la ayuda internacional fue una vez más abruptamente reducida (Chomsky, 2004). La validez de la reelección de Aristide fue criticada por la muy baja participación electoral registrada en esta oportunidad (inferior al 10%) lo que desencadenó una profunda crisis política y el subsiguiente proceso de polarización de la sociedad haitiana que resultó en la crisis civil de 2004 y en la evicción de Aristide del poder y del país.⁴⁶ A demostración de las diferentes medidas utilizadas por la Comunidad Internacional, algunos observadores subrayan que la victoria de René Préal en las elecciones de 2006 no logró el quórum del 50% necesario para una segunda vuelta. Sin

⁴⁵ A pesar del hecho que los seis diputados elegidos por supuesta fraude retiraron su candidatura, los EE.UU. mantuvieron igualmente el bloqueo (Farmer, 2003).

⁴⁶ Las razones que condujeron Haití a una “casi guerra civil” son controvertidas. La tesis más acreditada habla de la perversión al poder de Aristide. La operación de venganza luego de la evicción de Aristide por parte de las Chimères, el grupo armado por el conformado, en contra de la burguesía conservadora haitiana avalan esta tesis. Por otro lado, otra tesis insiste en la “injusta evicción” de Aristide por obra de los Estados Unidos y Francia. Una visión más realista habla de una deriva en la gestión del poder por parte de Aristide. Influenciado por los sucesos del golpe de Estado de 1991, Aristide constituyó un gobierno más autoritario y se rodeó –al no confiar en el ejercito- de fuerzas paramilitares que convirtieron su gobierno en una dictadura parecida a la de los Duvaliers que contaban con las Milicias de los Tonton Macoutes. Ver: *The destabilisation of Haiti*, Michel Chossudovsky, Centre for Research on Globalisation, 2004. <http://www.globalresearch.ca/articles/CHO402D.html>

embargo la segunda vuelta no se realizó bajo decisión de la ONU de avalar los resultados de la primera vuelta.⁴⁷

Como consecuencia de la neta disminución de la ayuda internacional durante este periodo (790 millones de dólares en 1994 al termino del primer mandato de Aristide - 170 millones de dólares en 2001 al comienzo de su segundo mandato) coincide con un abrupto descenso en los indicadores de desarrollo, entre ellos, falencia alimentar y mortalidad infantil que aumentó de 457 en 1990 a 630 en 2005 por cada 100,000 nuevos nacidos, y el incremento en la privatización de la educación dominada por un sector privado a menudo informal (ONGs, organizaciones religiosas, individuos) sin regulación ni control, incluyendo una de las tasas de analfabetismos entre las mas altas del planeta (70% en el año 2000) (Chomsky, 2004). A ese respecto, Paul Farmer ha denunciado el carácter especialmente injusto del congelamiento de la ayuda internacional en los años 2000 explicando que “A diferencia de un embargo en contra de una dictadura impopular, en las sanciones contra un gobierno legitimo (él de 2001) no existe daño colateral: los ciudadanos que eligieron mal en las urnas son los objetivos de estas acciones (Farmer, 2003). Con estas palabras, Paul Farmer denuncia el ataque a un gobierno legitimo a través de sanciones económicas por el simple hecho de estar en desacuerdo con el resultado electoral. En 2006, con el regreso de lo que viene comúnmente denominado “el gobierno de la estabilidad”, con las primeras elecciones supuestamente libres y el segundo mandato de René Préval, se asiste a un regreso de la ayuda internacional que en el periodo de cuatro años sucesivo (2006-2009) registra un promedio de 800 millones de dólares de ayuda neta y oficial, según cifras del Banco Mundial.

El impacto de los planes internacionales en la fragilidad de Haití fue relevante. Como lo señala Alan Nairn, el reconocido periodista estadounidense, citando un informe del Banco Mundial

⁴⁷ René Préval de la coalición Lespwa (Esperanza) realizó el 48,8% de los votos, menos que el 50% necesario para ser declarado electo en la primera ronda. Préval habló de fraude y provocó protestas en las calles por sus partidarios. La Misión de Naciones Unidas en Haití, habló de una "aparente violación grave del proceso electoral". Tras las reuniones del consejo electoral y el gobierno interino, se acordó que los votos en blanco serían excluidos de los cálculos porcentuales lo que permitió para Preval contabilizar el 51,1%. Una segunda ronda de votación. Fuente: Wikipedia, Haitian general election, 2006. http://en.wikipedia.org/wiki/Haitian_general_election,_2006

presentado al grupo de donantes del Club de Paris, el regreso de Aristide en 1994 debía estar vinculado a un paquete de “ajustes estructurales” descritos en el informe con “La orientación de la ayuda (debía ir) en prioridad al pago de la deuda, las necesidades del sector industrial (extranjero) y la introducción de una política abierta de inversión” (Alan Nairn, 2004).⁴⁸ Noam Chomsky señala que el regreso de Aristide en 1994 fue aceptado EEUU a condición que el gobierno haitiano acepte de aplicar el programa del candidato conservador derrotado en las elecciones de 1991 aunque éste había logrado solamente el 14% de los votos. Este programa refleja las ideas de liberalización comercial promovidos por los Estados Unidos en Haití (Chomsky, 2004). Un informe de un año después (1995) del USAID, la agencia de cooperación estadounidense, en línea con el programa prescrito por el Banco Mundial un año antes explicaba que “Las políticas sobre exportaciones y comercios impuestas a Haití habían debilitado los productores de arroz local que serían de esa forma orientados al sector agropecuario exportador con consecuentes beneficios para los inversores americanos del sector” (citado por Chomsky, 2004). Una parte de los agricultores que perdieron su sustento y no encontraron empleo, o no integraron los nuevos sectores industriales, fueron a aumentar el nivel de urbanización de las ciudades, en particular de la capital Puerto Príncipe (Chomsky, 2004). El mismo Chomsky, entre otros críticos, lamenta que muchas de las víctimas de los ataques de la MINUSTAH de 2004 en la operación de lucha contra las “gangs” criminales de los barrios pobres de Puerto Príncipe, fueron campesinos emigrados a la capital. Los mismos autores, denuncian el rol jugado por las políticas económicas impuestas en la degradación urbana de Puerto Príncipe en los años 2000.

Estos antecedentes evidencian el rol jugado por la influencia extranjera que en lugar de contribuir al desarrollo de Haití ha tenido un papel relevante en la degradación económica, social y política de la isla.

⁴⁸ Allan Nairn es un reconocido periodista de investigación estadounidense que se hizo famoso cuando fue encarcelado por las fuerzas militares de Indonesia bajo Suharto, dictador fuertemente apoyado por los Estados Unidos, mientras trabajaba de reportero en Timor Oriental. Sus escritos se han centrado en la política exterior de EE.UU. en países como Haití, Guatemala, Indonesia y Timor Oriental.

CAPÍTULO 2

LA CRISIS DEL TERREMOTO: LA RESPUESTA DE URGENCIA

En este capítulo se tratan las debilidades y errores que la respuesta de emergencia a la crisis ha evidenciado.⁴⁹ Está dividido en cuatro secciones: la no respuesta, la falta de liderazgo, el conflicto civil - militar, la no preparación.

2.1 La No Respuesta

“Los puntos principales son que la respuesta probablemente no ha salvado ninguna vida, probablemente no ha aliviado ningún sufrimiento – salvo, a lo mejor, de una forma superficial”, François Grünewald, Director General del Grupo URD que ha dirigido la evaluación en tiempo real de la respuesta haitiana – RTE. (RTE, 2010).

Un seminario internacional realizado en Londres seis meses luego del explotar de la crisis haitiana que reunió algunos de los actores principales de la respuesta humanitaria dio unas conclusiones tan radicales cuanto dramáticas acerca de la calidad de la respuesta que han sido resumidas de la forma siguiente: “Los puntos principales son que la respuesta probablemente no ha salvado ninguna vida y probablemente no ha aliviado ningún sufrimiento, salvo, a lo mejor de una forma superficial” (François Grünewald, Director General del Grupo URD que ha dirigido la evaluación en tiempo real –REAL TIME EVALUATION –RTE-) (ALNAP, 2010). Aunque estas conclusiones tengan un tinte algo radical, en particular si se toma en consideración la movilización internacional y el estremecimiento mundial que generó este acontecimiento, representan en realidad un análisis objetivo y sincero de la respuesta humanitaria.

⁴⁹ La amplia literatura existente sobre el tema de la acción humanitaria divide en tres grandes bloques esta intervención: de urgencia, de reconstrucción temprana, de reconstrucción. Cuando la ayuda humanitaria termina se inicia la fase ayuda al desarrollo. No hay fronteras temporales bien definidas que dividen una fase de la otra. Aunque la de emergencia se caracteriza por haber el objetivo principal de Salvar Vidas (Life Saving), muchos autores insisten en la superposición de las fases. Una crítica de las organizaciones humanitarias en efecto es la tendencia a alargar “ad infinitum” la fase de urgencia. Ver www.unocha.org

John Holmes, quien fue Subdirector General de la ONU a los Asuntos Humanitarios en la época del terremoto (se trata del jefe de las respuestas a las crisis, dejó el cargo nueve meses después a causa de las críticas acerca de su gestión de la crisis haitiana) reconoció los límites de la respuesta humanitaria en Haití. En un correo confidencial enviado a las Agencias ONU en Haití -y divulgado por varios Medios de Comunicación-, el alto responsable de la ONU criticó las acciones emprendidas por los humanitarios lamentando que “Una gestión inadecuada de la respuesta estaba menospreciando la imagen de la ONU y la confianza en la Organización de desplegar asistencia humanitaria”.⁵⁰

La reacción de Holmes evidencia el rol de responsabilidad central que la ONU tuvo que asumir en la crisis haitiana. En la década de los años noventa, la Organización Mundial constituyó su departamento de Asuntos Humanitarios (Department of Humanitarian Affairs) cuya misión era de intervenir en la gestión de las crisis derivadas de conflictos y catástrofes naturales. Entre las responsabilidades que esta misión conllevaba, la ONU asumió el rol de Coordinador General de las crisis humanitarias. En este sentido la Resolución 46/182 de la Asamblea General ONU (Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas) afirma que “La ONU tiene un papel central en (...) proporcionar liderazgo y coordinación de los esfuerzos de la Comunidad Internacional en los países accidentados”.

Con este fin se constituyen la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), un cargo de coordinador humanitario de emergencia (Emergency Relief Coordinator – ERC en inglés, el que fue de John Holmes) es nombrado para coordinar las crisis a nivel global, y el sistema es dotado de mecanismos de financiamientos denominados de Llamados (o Apelos) Consolidados -Consolidated Appeal Process (CAP) y el Fondo Central de Emergencia -Central

⁵⁰ El primer Medio de Comunicación a divulgar esta comunicación fue el sitio Foreign Policy Turtle Bay el 17 febrero 2010. Otras agencias de noticias la han difundida sucesivamente, entre ellas la británica BBC. Holmes hace referencia al hecho que la ONU tiene el mandato como proveedor principal de ayuda humanitaria, con el encargo, entre otros, de ser quien coordine la acción de las ONGs que son los actores principales de la emergencia junto con las agencias ONU. Sobre la organización de la ayuda humanitaria ver: <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination/overview>

Emergency Revolving Funds- (CERF), cuya dotación en recursos, basada en la contribución de cada país, aumentará de forma exponencial con el pasar de los años.⁵¹

La respuesta a la crisis fue complicada por varios factores: el contexto geográfico, el carácter súbito de la crisis, las dificultades logísticas derivadas por el contexto a prevalencia urbano del desastre (la mayoría de los daños fueron concentrados en la capital Puerto Príncipe) (RTE, 2010). Sin embargo, la respuesta internacional no fue a la altura del desafío, como ha sido constatado por varios analistas y los medios de comunicación internacionales, entre otros.⁵² A pesar de ser Haití el país con la concentración más importante de ONGs en relación con el número de habitantes, y de contar desde 2004 con la presencia de 10,000 integrantes de una fuerza de paz y de estabilización ONU (Peace-Keeping misión), la actuación internacional en la respuesta fue insuficiente, revelando a la vez falta de preparación y escasa capacidad de respuesta (Le Monde, 2010c).

La ayuda inmediata tuvo que llegar del exterior. Los esfuerzos desplegados por la Comunidad Internacional y las principales Organizaciones Humanitarias (O.H.), han sido inmediatos y consistentes. En las 72 horas siguientes al terremoto el personal militar internacional triplicó de efectivos con 20,000 tropas estadounidenses, los Marines, enviados por el gobierno de Washington.⁵³ La organización "Urban Search and Rescue" especializada en el rescate de terremotos en contextos urbanos, vio el despliegue más importante de su historia con 53 equipos enviados (Grünewald y Renaudin, 2010).

⁵¹ La Resolución 46/182 de la Asamblea General ONU del 1991 establece el DHA, ERC el CAP y el CERF. En 1998 el DHA (Department of Humanitarian Affairs) es reorganizado en OCHA (Office for Coordination of Humanitarian Affairs) cuyo mandato es ampliado para incluir la Coordinación de la respuesta humanitaria, el desarrollo de Políticas y "Advocacy" humanitaria. Central. Más información en <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history>

⁵² Ver la amplia bibliografía al final del texto.

⁵³ Al 10 de enero de 2010, la MINUSTAH, la fuerza multinacional de estabilización en Haití contaba con 8,940 soldados y 3,711 policías.

La acción de los equipos de rescates fue exitosa en salvar personas todavía con vida de bajo los escombros. Los equipos de rescate marcaron un record histórico por una acción de este tipo con 211 personas sacadas con vida de los escombros (Grünewald y Renaudin, 2010).

Sin embargo, la acción fue también criticada por violar algunos principios humanitarios en cuanto los equipos en proveniencia de países extranjeros recibieron ordenes de privilegiar el rescate de sus propios connacionales por encima de la población local (RTE, 2010). En efecto, mientras estos equipos focalizaban sus esfuerzos en algunas localidades residenciales de la capital (muy afectada por el sismo), donde residen la mayoría de los expatriados en Haití y los representantes diplomáticos y funcionarios, así como los miembros de la elite haitiana, los haitianos comunes y corrientes eran dejados solos a luchar contra el tiempo para encontrar con vida a sus seres queridos y familiares. A ese respecto, el periódico británico, *The Times*, comentaba en pleno desarrollo de la crisis y de forma crítica que “La lógica de clases y el miedo racial está costando la vida de miles de haitianos” (*The Times*, 2010a). Esta actitud fue contraria a los principios del derecho humanitario internacional y en este sentido Collison, El Hawary y Muggah explican que esta dicotomía aparece cuando política internacional y humanitarismo se confunden en una misma acción (ODI, 2010). Este escenario se ha producido en Haití, una tierra de irresueltas contradicciones y, desde varias décadas, centro de atención de conflictos de poder al nivel internacional (Chomsky, 1993). Volveremos sobre este punto.

La magnitud de la crisis supuso el despliegue de la mayor cantidad de recursos disponibles en la historia de las acciones humanitarias. Si el Estado haitiano se encuentra desprovisto de un ejército y cuenta con efectivos policiales muy limitados, por su lado la Misión de Paz ONU contaba con 10,000 efectivos, en su mayoría militares.⁵⁴ Si por su lado, la gran mayoría de las agencias ONU y de las ONGs presentes en el país sufrieron enormes daños y pérdidas en el

⁵⁴ Desde 2004 la MINUSTAH, en colaboración con agencias ONU, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva un proyecto con el objetivo de formar a un cuerpo policial luego de la crisis civil de ese año. Sin embargo a la fecha solamente 8,000 de los más de 14,000 efectivos necesarios para cubrir el país han sido formados (Fortin y Pierre Yves, 2008; ICG, 2008).

terremoto que las dejó inoperantes, la Misión ONU no sufrió daños materiales con la salvedad del cuartel general civil de la Misión -situado en otro barrio de Puerto Príncipe- que sí fue derrumbado por el terremoto, haciendo registrar la muerte del jefe civil de la Misión.⁵⁵

El periódico francés *Le Monde*, los días siguientes al terremoto describía la calles de Puerto Príncipe como “vacías” en cuanto ninguno de los militares de la MINUSTAH fue desplegado en ayuda o rescate de la población (*Le Monde*, 2010c). Por su lado, los Marines norteamericanos que llegaron a la isla 72 horas después de la tragedia no fueron utilizados para ayudar en las operaciones de rescate. Un alto mando del Comando americano llegado a Haití declaró que su función era de “Control y de seguridad más bien que de ayuda y rescate”.⁵⁶ Este despliegue por parte de Washington fue objeto de un caudal de críticas por parte de los gobiernos sudamericanos y europeos -además que de la opinión pública haitiana-, que levantaron acusaciones de ocupación, más o menos justificadas, aunque sin dudas alimentadas por el criticable historial de intervención que Washington tiene en la isla, aun todavía en tiempos recientes (ICG, 2010).⁵⁷

La intervención norteamericana, y su alcance, fue finalmente normalizada por la intervención de las diplomacias internacionales, en particular la francesa, que luego de cuestionar públicamente

⁵⁵ Es importante precisar que el comando militar de la Misión de Paz es independiente de la Representación Diplomática de la Misión que fue la que sufrió pérdidas. El Jefe de la Misión es un civil, funcionario ONU, Representante del Secretario General de la ONU para Haití, quien tiene a su cargo los cerca de 3000 funcionarios civiles e indirectamente los 7000 militares. El Jefe de la Misión es responsable tanto por la parte civil como la militar de la Misión. En todo esto, los militares cuentan, además, con un Comandante -Force Commander- que es designado de forma independiente y que reside en la base militar. Por ello es pertinente afirmar que la MINUSTAH (militar) no sufrió daños. Más información sobre la composición de las Misiones de Paz actualmente desplegadas (16) en <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>

⁵⁶ “Rebuilding Port-au-Prince beset by questions”, *The Miami Herald*. 23 enero 2010.

⁵⁷ Los EEUU ocuparon la parte occidental de la isla de Santo Domingo (Haití) entre 1915 y 1934. Los EEUU desplegaron igualmente una fuerza militar en los años 90 de forma casi simultánea al comienzo de las operaciones de paz en Haití aunque sus relaciones con Haití fueron casi constantes y analistas como Noam Chomsky vinculan Washington al régimen dictatorial de los Duvalier entre los años 50 y el final de los años 80. Los Marines dejaron Haití el 30 de Marzo de 2010 dejando una impresión contradictoria en la población, en las palabras del antiguo Director del USAID en Haití J. Brian Atwood que declaraba que la isla debería devenir un territorio bajo control International, International Trustsheep (*The Long Road to recovery*, brian Shaaf, 25 Enero 2010, <http://haitiinnovation.org/en/2010/01/26/long-road-recovery-1-25-2010->

la finalidad de la presencia de los Marines logró el retiro de las tropas estadounidense que dejaron Haití dos meses después de su desembarque.⁵⁸

Si el rol de los Marines tuvo una finalidad de “control y seguridad”, la no participación de la MINUSTAH a las operaciones de rescate, cuyo mando brasileño fue por otra parte incomodado por la presencia de los militares norteamericanos, no encuentra justificación. En efecto, la participación a las operaciones de rescate por parte de la MINUSTAH no correspondía solo por razones humanitaria frente a la enorme tragedia humana que se desenvolvía en las calles de Puerto Príncipe y las zonas limítrofes, sino que representaba una obligación en el marco de precisos acuerdos suscritos por la misma ONU.

La participación de las tropas de las Misiones de Paz a las operaciones de rescate en el marco de una crisis humanitaria ha sido objeto de debate en la ONU durante gran parte de los años noventa, cuando estas operaciones fueron desplegadas por primera vez. La cuestión portaba sobre la posibilidad de ejercer una cooperación militar-civil (i.e. con las Organizaciones Humanitarias) siendo que esta perspectiva conlleva algunas contradicciones por resolver, en particular la pertinencia de los militares en los contextos humanitarios y los conflictos que podría generar una cooperación entre militares y humanitarios cuyas directivas, principios y modos de funcionamiento difieren en muchos aspectos. Las relaciones entre estos dos mundos opuestos tienden a ser marcadas por desconfianza, sospecha y hostilidad. La independencia de los esfuerzo humanitarios y liderazgo de las operaciones eran otros puntos que necesitaban ser resueltos y que dejaban dudas sobre la capacidad de hacer cohabitar estas dos realidades en situaciones de crisis (ODI, 2010).

⁵⁸ El secretario de Estado de Cooperación de Francia, Alain Joyandet ha reclamado a la ONU que precise el papel que EEUU estaba asumiendo, o sea de facto la coordinación de la ayuda en el país caribeño. “Se trata de ayudar Haití, no de ocupar Haití”, declaró. Fuente: Radio Europe1, 18 de enero 2010, citado por El Mundo “Francia crítica a EEUU por monopolizar la ayuda en Haití”. 18 Enero 2010. <http://www.elmundo.es/america/2010/01/18/noticias/1263803480.html>

Finalmente en 2003, la ONU resolvió la cuestión validando en Oslo, Noruega, un protocolo de acuerdo -la “Declaración de Oslo”- que zanjó la cuestión resolviendo que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz estaban autorizadas a prestar ayuda en caso de emergencias humanitarias en los países donde se encuentren desplegadas con anterioridad “Si la situación lo requiere” y “Si se trata de un recurso de última instancia” (OCHA, 2006). A confirmación de la aplicación de este acuerdo en Haití, en 2009 un protocolo similar a carácter nacional redactado sobre el modelo de la Declaración de Oslo había sido suscrito entre la MINUSTAH y el equipo país de las Agencias de desarrollo ONU (MINUSTAH-UNCT, 2009).⁵⁹

La situación y las fuerzas militares de la MINUSTAH llenaban la condición de “factor de última instancia” (last resort) que prevé la Declaración de OSLO para consentir la intervención humanitaria de los militares (párrafo 35). Este párrafo de la Declaración indica que el uso de fuerzas militares internacionales es preciso en el caso en que no exista una alternativa civil y humanitaria equivalente para responder a la crisis (párrafo 49). La situación de crisis que se había generado en Haití justificaba con amplio margen esta intervención de carácter “Life-Saving” (salva vidas) como lo evidencia una nota difundida el 22 de enero de 2010 por la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA) que afirma, con referencia a la no intervención de la MINUSTAH : “Dadas las faltas entre necesidades y capacidades, el contexto no sólo cumple con las indicaciones de la Declaración de Oslo para el uso de la fuerza militar , si no que necesita desesperadamente su aplicación y cuenta con la aprobación de las autoridades nacionales” (OCHA, 2010e).⁶⁰

⁵⁹ La estructura de comando de las Naciones Unidas en Haití consiste en dos grupos compuestos uno por los altos mandos de la MINUSTAH (el Representante Especial del Secretario General y su gabinete) y el segundo por los representantes de las Agencias Especializadas (el equipo país, UNCT, encabezado por el Coordinador Residente). Las dos estructuras son prácticamente paralelas en cuanto las Misiones de Estabilización son nombradas por el Consejo de Seguridad y responden de forma jerárquica al Secretario General ONU mientras el equipo país -las Agencias ONU- tienen diferentes canales de reporte. Cada Agencia responde directamente a su sede respectiva. Además, la mayoría de las Agencias Especializadas emanan de un mandato del Consejo Económico y Social de la ONU. El acuerdo entre la MINUSTAH y el UNCT fue celebrado en Haití detrás del impulso del IASC, Inter Agency Standing Committee, para aplicar la declaración de Oslo a la Misión integrada en Haití.

⁶⁰ “Given the context and gap between disaster, needs and capacities, on ground, the use of foreign military assets in Haiti is not only in keeping with the principles of the Oslo Guidelines but desperately needed and supported by the authorities”. Comunicado OCHA, 22 de enero de 2010.

En los capítulos que siguen se examinan en detalle las causas de esta disfunción civil-militar. Sea suficiente decir en este momento que, posteriormente, la ONU reconociendo la falta de participación de la MINUSTAH, intentó justificarla explicando que el mandato de la Misión no permitía prestar este tipo de ayuda. A la luz de los hechos, quedó claro que el sistema de normas y decisonal de la ONU en este tipo de circunstancias fue errático y no funcionó correctamente en la práctica. El hecho que los reglamentos de seguridad de la MINUSTAH siguieron impidiendo el flujo libre de las Organizaciones Humanitarias a pesar de la crisis en pleno desenvolvimiento, contribuyó a aumentar el sentimiento de desconfianza e incomprensión de los haitianos hacia la fuerza internacional que definen de ocupación (Grünwald y Renaudin 2010).⁶¹

Cabe señalar que un estudio conducido en 2008 por el Stockholm International Peace Research Institute (SPRI) en conjunto con OCHA intitulado “The effectiveness of foreign military assets in natural disaster response”, encontró un significativo valor agregado en la inclusión de las fuerzas militares en las respuestas a desastres naturales. El estudio subrayó que los antecedentes de la crisis de los Huracanes de 2004 en Haití, que provocaron ingentes daños y donde la MINUSTAH participó efectivamente, habían sido particularmente interesantes para demostrar la validez de la contribución militar a las crisis humanitarias (SPRI, OCHA, 2008).

Por su lado, la respuesta de urgencia por parte de los equipos humanitarios fue decepcionante, más allá del importante despliegue de ONGs y el compromiso de muchos humanitarios que fue relatado ampliamente por los Medios de Comunicación (Le Monde, 2010). A pesar de lo anterior muchos observadores -de forma opuesta a lo que la mayoría de los Medios informaba- daban cuenta de la “situación dramática” que vivía el país dos meses después de la tragedia. En ese sentido Associated Press, la agencia mundial de noticias, informaba de las deficiencias encontradas en la distribución de agua, alimentos y protección. Han sido numerosos los medios

⁶¹ Una nueva resolución del Consejo de Seguridad de la ONU el 19 de enero fue necesaria para autorizar la MINUSTAH a participar en las acciones de rescate. Resolution 1908 (2010) addresses humanitarian, security, reconstruction concern. United Nations Security Council SC/9847, 19 enero. <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9847.doc.htm>.

de comunicación a considerar, como Associated Press, que el sistema de respuesta humanitario necesita un “fortalecimiento urgente” (Le Monde, 2010). En línea con estas consideraciones los países de la Unión Europea han llamado a la constitución de una “fuerza de intervención humanitaria” en remplazo de la estructura típicamente independiente de las ONGs, proponiendo la constitución de “Cascos Rojos”, una fuerza humanitaria equivalente a la de los cascos azules ONU militares), pero en el plan civil, lo que significó una clara crítica a la actuación de los internacionales en la crisis. “Para que la ayuda humanitaria sea planificada y llegue más rápido”, concluía en referencia a la creación de Cascos Rojos Nicole Guedj, antigua Ministra de Relaciones Exteriores de Francia.⁶²

En la fase inmediatamente sucesiva a la de urgencia, las Organizaciones Humanitarias han lamentado -como principal razón de la lentitud con la que se realizaban las acciones de ayuda- la ausencia de directivas del gobierno, sin considerar que las principales instituciones del Estado haitiano fueron duramente golpeadas por el terremoto. A pesar de esto, evaluaciones independientes de la respuesta han constatado la sorpresiva reacción de las instituciones nacionales. La Dirección de la protección Civil haitiana (DPC) volvió a ser operativa el día después del terremoto mientras se constató que los servicios esenciales como el acceso a agua potable y la asistencia médica, fueron proporcionados primero por las autoridades locales (RTE, 2010; ALNAP, 2010). Un informe de OXFAM, una ONG, ha en particular celebrado la altura de miras del gobierno haitiano al tomar decisiones draconianas que iban en contra de su soberanía, como la abertura total de sus fronteras, el último baluarte al que un Estado Nación pena a renunciar, aunque encontrándose en una situación de crisis (OXFAM, 2010^a; ICG, 2010).⁶³ Las

⁶² Francia propuso por primera vez la creación de una "fuerza internacional humanitaria" después del tsunami asiático en 2006. Una investigación recomendó dotar la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la ONU con una mayor autoridad para dirigir un respuesta global. Ver: *Après le Seisme en Haiti proposant que l'ONU crée des Casques Rouges*, Le Monde 18 febrero 2010. <http://www.casques-rouges.org/es/category/cat%C3%A9gories-tag-espagnol/pr%C3%A9sentation?page=1&SESS6d2a1194a92217a7618bb6c74a856866=1a5382df413daf3176d09db3379ae489&SESS6d2a1194a92217a7618bb6c74a856866=1a5382df413daf3176d09db3379ae489> - Overwhelming Haiti catastrophe tests man's humanity to man, offers lessons for next time, 28 Febrero 2010. http://www.startribune.com/templates/Print_This_Story?sid=85772632

⁶³ El gobierno abrió las fronteras para permitir el ingreso de materiales sin impuestos que facilitasen la ayuda y el trabajo de las Organizaciones Humanitarias. La gasolina fue disponible algunos días después así como la electricidad. Posteriormente el gobierno facilitó el regreso de la población desplazada que se había revertido en la capital en búsqueda de ayuda. El gobierno facilitó la reapertura de los bancos y los funcionarios fueron pagados dentro de pocas semanas (ICG, 2010).

mismas evaluaciones han subrayado la falencias de la Comunidad Internacional a entregar ayuda al gobierno, privilegiando en su lugar dar asistencia prioritaria a las Agencias del sistema ONU golpeadas por el terremoto (ALNAP, 2010).

2.2 La Falta de Liderazgo

“Los militares se acercaron a OCHA en búsqueda de directivas que esta organización no supo dar a pesar de tener el conocimiento requerido”, Rudolf Muller, Director General de OCHA (UNEG/ ALNAP, 2010. Seminario de Evaluación de la Respuesta humanitaria en Haití).

Interrogada sobre la respuesta del gobierno haitiano a la crisis, Mirlande Manigat, una académica haitiana que fue candidata a la presidencia de este país en 2010, ha respondido que “Durante el desastre más grave de la historia de Haití el Presidente René Préval ha sido incapaz de asumir el liderazgo necesario” (NY Times, 2010b). Estas críticas han sido reiteradas en junio de 2010 por el gobierno de Estados Unidos a través de un informe del Senado que criticaba la ausencia de participación ciudadana en la reconstrucción (Le Nouvelliste, 2010). Sin embargo, la falta de liderazgo no ha sido solo del gobierno. Tanto las autoridades nacionales como internacionales y las Naciones Unidas han dado muestra de un vacío de liderazgo (OXFAM, 2010; NY Times, 2010b).

De acuerdo con las disposiciones previstas por la Reforma Humanitaria de 2005, un profundo ajuste del sistema de respuesta a las crisis operado por la ONU, los grupos sectoriales y temáticos de coordinación -previstos por la Reforma- deberían haberse conformado inmediatamente después de hecho catastrófico.⁶⁴ Sin embargo a más de un mes del inicio de la crisis sólo alguno de los 12 grupos temáticos previstos había sido conformado. Como lo señaló John Holmes en ese momento “La mayoría entre ellos deben todavía elaborar una visión de conjunto, planes de respuesta coherentes y análisis de las deficiencias” (Besier, 2010; Lynch,

⁶⁴ En 2005 la ONU emprendió un proceso de reforma de la respuesta humanitaria estableciendo tres innovaciones mayores: la creación de la figura del coordinador humanitario de emergencia (ERC), el aumento del financiamiento de urgencia, y la reforma de la organización de la respuesta en terreno a través de la creación de 12 grupos temáticos “Clusters”, responsables de liderar la respuesta y coordinados a nivel mundial por varias agencias de la ONU. Ver: www.humanitarianreform.org

2010; ALNAP, 2010)⁶⁵. Asimismo el Humanitarian Country Team (el Equipo Humanitario) el órgano estratégico que reúne los Coordinadores de los Clusters con los representantes de las principales ONGs y está dirigido por el Coordinador Residente y el Coordinador Humanitario, ha sido convocado por la primera vez solamente el 1ero de Febrero revelando de esa forma la falta de reactividad y aplicación de las normativas relativas a las respuestas de emergencia establecidas por las directivas sobre acción humanitaria bajo el liderazgo de la ONU (RTE, 2010).⁶⁶

La insuficiente calidad de la respuesta humanitaria ha sido explicada por la falta de coordinación en las primeras fases de la respuesta derivada del no funcionamiento de los mecanismos establecidos a este efecto, en particular los Clusters. La no aplicación de estos mecanismos, y su débil arranque y funcionamiento posterior, ha sido imputado a una falta de liderazgo de la ONU (OXFAM, 2010). La provisión de este liderazgo, correspondía a la ONU en el marco de las disposiciones que asignan a esta Organización Mundial la coordinación de la respuesta sectorial (clusters) y de la coordinación general, a través de OCHA, que además asegura el intercambio con las demás componentes del sistema internacional (Misión militar y ONGs) bajo la supervisión del Coordinador Residente y Humanitario. La falta en proveer adecuado liderazgo fue responsable por la difícil coordinación, la no producción de un marco estratégico de actuación para las organizaciones humanitarias (al que hacía referencia Holmes), un débil y confuso apoyo al gobierno haitiano (cada organización dialogando de forma independiente con las autoridades nacionales) y una non repartición de roles adecuada, en particular con los militares (RTE, 2010). Este último punto en particular, fue lo que condujo a un desprendimiento de la acción de seguridad de la acción humanitaria, con evidentes descoordinaciones entre estas dos componentes que complicaron y retrasaron el otorgamiento de la ayuda (RTE, 2010).

⁶⁵ Ver también el texto completo de las declaraciones de Holmes: Lynch, C. 17 Febrero 2010.

⁶⁶ La conformación de los Cluster y del Equipo Humanitario son unas estructuras que responden a standards y normativas establecidas y a las que adhieren la mayoría de las organizaciones humanitarias y todas las agencias de las Naciones Unidas. Estas normas son regidas por el IASC -Inter Agency Standing Committee- (Comité Permanente Interagencial de la ONU) y en particular han sido redefinidas en 2005 en un proceso de reforma para hacer más efectivas y eficientes las respuestas a las crisis humanitarias, justamente con la creación de los Clusters, entre otras innovaciones.

La ausencia de liderazgo fue evidente en que los mecanismos de coordinación, esenciales para coordinar la respuesta, llenar los vacíos, evitar doblones, y sobre todo organizar la respuesta de forma rápida y eficaz, no fueron convocados con prontitud. Tampoco contaron con un liderazgo importante hasta muy tarde en el desarrollo de la crisis. Cabe notar que el Coordinador Humanitario, una figura esencial para asegurar el liderazgo y la coordinación de las acciones de urgencia en terreno, fue nombrado por la ONU no antes de mediados de febrero, o sea un mes después del estallar de la crisis.⁶⁷ Este retraso se imputó a que el puesto de Coordinador Residente quedó vacío unas semanas después del comienzo de la crisis mientras que la ONU se encontraba sin su jefe principal, el tunecino a cargo de la Misión, Heidi Hannabi quién fue víctima del terremoto.

El desempeño de los altos responsables de la ONU en Haití fue criticable. La Coordinadora Residente y Humanitaria, la Canadiense Kim Bolduc, no estaba presente en Haití al momento del terremoto. Llegando una semana después no dio muestra del liderazgo necesario para organizar la respuesta. Kim Bolduc dio sus dimisiones en medio de la crisis por una supuesta controversia con las delegaciones diplomáticas, la sede de la ONU y sus jefes en Haití, sobre la necesidad de priorizar el rescate de los internacionales, pedido que había sido realizado por algunos países y la cual Bolduc se habría declarado contraria.⁶⁸ Su alejamiento fue perjudicial para la dirección de la respuesta, la ONU habiendo sufrido al mismo tiempo la pérdida del jefe de la Misión y Representante Especial del Secretario General ONU (SRSG), Heidi Hannabi, y de su adjunto, el español Carlos Costa, en el derrumbe del cuartel general de la ONU en Haití.⁶⁹ Por otro lado, a

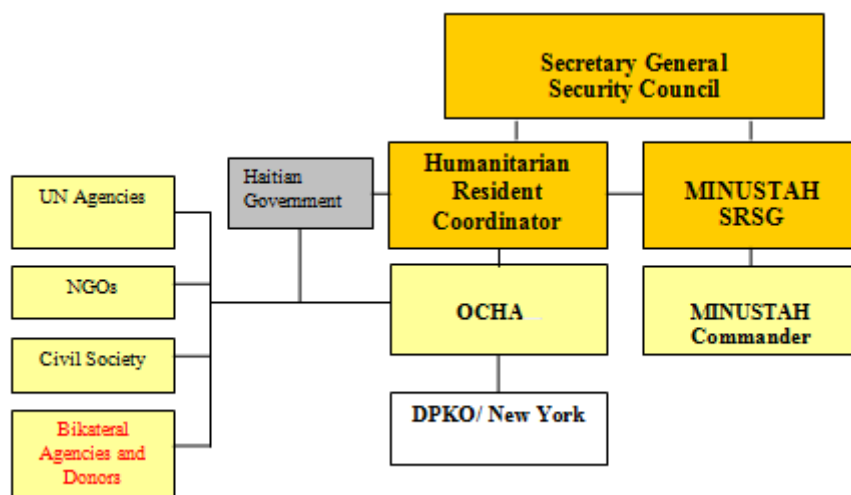
⁶⁷ El británico Nigel Fisher. El Coordinador Humanitario es el responsable de dirigir las acciones en situaciones de crisis humanitaria. Muchos países en crisis permanente cuentan con esta figura de forma estable. También Haití contaba con ella hasta la dimisión de la Coordinadora Residente, la canadiense Kim Bolduc, quien cubría el doble papel de Coordinadora Residente y Humanitaria. La unificación en Haití del rol de Coordinador Humanitario y de Coordinador Residente en un único cargo en 2004 había sido recibido positivamente. Sin embargo, luego del terremoto se han criticado las múltiples responsabilidades asociadas a este cargo unificado (ALNAP, 2010).

⁶⁸ La decisión de Kim Bolduc, eufemísticamente denominada “reemplazo”, fue oficializada el 31 de enero por la ONU. Sin embargo es probable que sus funciones fueran disminuidas mucho antes por sus contrastes con la sede ONU sobre la gestión de la crisis. Bolduc se habría opuesto a las directivas de Nueva York de dar prioridad a los expatriados por sobre la población haitiana.

⁶⁹ En los países en crisis humanitaria y en desarrollo el jefe de la ONU es el Coordinador Residente, un cargo nombrado por la ONU. El C.R. dirige y ordena las acciones de las Agencias. En los países que hospedan, además, a una Misión Internacional de

esta ya dañable falta de liderazgo, vino a sumarse el abandono una semana más tarde del jefe de la Organización de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de la ONU en Haití (OCHA) que es la estructura de la ONU designada para coordinar la respuesta de todas las organizaciones humanitarias en el país y toma órdenes directas del Coordinador Residente y Humanitario.⁷⁰

Recuadro 7: Estructura de la ONU en Haití:



Fuente: elaboración del autor.

La falta de liderazgo fue crucial en la decisión de no desplegar los militares de la MINUSTAH en apoyo a los damnificados. Según se aprende por fuentes locales, la ausencia de órdenes fue la razón por la que los militares de la MINUSTAH no vinieron en ayuda de la población. Ante la propuesta de algunos países como Francia que indicaron que la mejora de la respuesta de urgencia pasaría por la creación de una fuerza internacional humanitaria ONU, “Casco Azul”,

Estabilización (ej. Sudan, Costa de Marfil, Afganistán, Timor Leste) el Jefe de esta Misión es también el representante de la ONU con más alto cargo en el país. Sin embargo el Coordinador Residente sigue ocupando un rol de coordinador de las Agencias ONU y colabora con el Jefe de la Misión a quien responde. La Agencias hacen acciones miradas al desarrollo mientras la Misión de Paz se focaliza en el control y la seguridad.

⁷⁰ El alejamiento del Jefe de OCHA fue informado por la Evaluación en Tiempo Real de la respuesta que hizo la ONU tres meses después del terremoto. Sin embargo, se callaron las razones que motivaron esta decisión. La familia de este funcionario, compuesta por su mujer y dos hijos, falleció en el terremoto. La presencia de miembros de familia estaba prohibida en Haití para funcionarios ONU y seguramente el hecho que esta violación fuese actuada por un alto responsable de la seguridad fue lo que condujo la ONU a callar la razón de su alejamiento, bajo los riesgos de descrédito que derivarían de la divulgación de este detalle. Fuente: investigación del autor.

algunos funcionarios de la ONU reconocieron que este tipo de cambio no llevaría a nada si no se resuelve el problema de liderazgo que actualmente existe.⁷¹

LA MINUSTAH y las fuerzas militares extranjeras, en particular los Marines americanos, aprovecharon este vacío de liderazgo. La consecuencia fue que la respuesta quedó marcada por el método decisonal y estratégico propio de los militares (RTE, 2010). La estructura incluyó el gobierno de Haití, la MINUSTAH, el gobierno estadounidense y OCHA en representación de la comunidad humanitaria y de los clusters. A pesar de la inclusión de OCHA, como lo han subrayado algunos expertos, las Agencias humanitarias y de desarrollo de la ONU han perdido una oportunidad para gestionar la crisis de forma diferente, al no saber imponer una colaboración con las fuerzas militares internacionales. Según Ross Mountain, ex funcionario ONU y Director de DARA, una organización dedicada a la eficacia de la ayuda, interpelado en un Seminario que analizó la respuesta a la crisis haitiana “La lidership humanitaria puede implicar tomar riesgos. (Sin embargo) la ONU no cuenta con un sistema suficientemente robusto para enfrentar esta dimensión del liderazgo” (ALNAP, 2010). Por lo mismo, las organizaciones ONU que se encargan de proveer ayuda humanitaria, perdieron otra importante oportunidad al no saber sentar un antecedente en lo que refiere una posible cooperación entre humanitarios y militares en contextos de crisis (RTE, 2010). Este es un nuevo capitulo de una larga controversia sobre quien dirige las operaciones, qué lógica predomina (seguridad o derechos) y qué asuntos tienen prioridad (Unipeace, 2009).

La estructura de coordinación que se estableció bajo liderazgo militar desempoderó el Equipo Humanitario como referente de la respuesta y condujo, en varios casos, a decisiones tomadas sin consideración de los aspectos humanitarios, o con éstos siendo subordinados a la lógica militar (RET, 2010). Rudolf Muller, Director General de OCHA, reconoció que la responsabilidad cayó en

⁷¹ El japonés Tadanori Inomata, quien fue inspector general de la Agencia de Inspección ONU (UNJIU) declaró que la idea de cascos azules no serviría puesto que “el problema de la respuesta humanitaria reside en una falta de lidership”. Overwhelming Haiti catastrophe tests man's humanity to man, offers lessons for next time. Star Tribune, 28 Febrero 2010. Ver: http://www.startribune.com/templates/Print_This_Story?sid=85772632

la escasa organización de los humanitarios: “Los militares se acercaron a OCHA en búsqueda de directivas que esta organización no supo dar a pesar de tener el conocimiento requerido (ALNAP, 2010).

2.3 Conflicto Civil – Militar (o la descoordinación entre Organizaciones Humanitarias y tropas militares)

“La ONU precise el papel que EEUU está asumiendo, de facto, la coordinación de la ayuda en el país caribeño. Se trata de ayudar Haití, pero no de ocupar Haití” Alain Joyandet, Secretario de Estado de Cooperación de Francia (Radio Europe1, 18 de Enero 2010).

La no intervención de las tropas de la MINUSTAH en las operaciones de rescate ha sido uno de los elementos limitantes de la respuesta. Detrás de este lamentable hecho existen consideraciones de carácter geopolítico. En efecto, detrás del concepto mismo de las operaciones de mantenimiento de la paz (Peace Keeping y Peace Building Missions) demora la idea de control, estabilización y fortalecimiento institucional. Las lógicas de seguridad de las Misiones van a menudo en contra de los principios humanitarios que se caracterizan por independencia, abnegación y respeto por la vida humana (ODI, 2010; SU, 2009).⁷²

Las explicaciones oficiales sobre la ausencia de la MINUSTAH han sido de diferente tenor. Por un lado el mandato de la MINUSTAH no contemplaba la intervención humanitaria.⁷³ Para permitir tal intervención, el Consejo de Seguridad de la ONU ha emitido una resolución el 19 de enero de 2010 (ONU-UN, 2010). Por otro lado, el Ministro de la Defensa de Brasil, Nelson Jobim, cuyo país comanda la Misión militar ONU en Haití y cuyo contingente militar es el más numeroso de la MINUSTAH, ha justificado la no intervención de los militares afirmando que “Los haitianos no

⁷² Expertos que han analizado el tema de la cooperación militar y humanitaria en contextos de Peace Building han concluido de las dificultades de conciliar las dos ópticas distintas. Los humanitarios se encuentran a menudo limitados por los objetivos competitivos de seguridad. Por otro lado la ONU reconoce que la misión de la Organización de buscar la estabilización de los países a través de su departamento de Peace Keeping y las Misiones militares, es poco conciliable con la independencia requerida por el humanitarismo, incluido el de sus propias agencias. La integración militar y humanitaria ha sido objeto de análisis a comenzar por el informe sobre Peace Building del antiguo Secretario de la ONU, conocido como informe Brahimi (Macrae y Leader, 2000).

⁷³ La MINUSTAH está regida por resoluciones anuales emitidas por el Consejo de Seguridad de la ONU. La última había sido aprobada en octubre de 2009 por la duración de un año. Todas las misiones ONU siguen este mismo esquema. En 2010 había 16 misiones activas en el planeta.

habrían aceptado que los soldados tocaran los cuerpos de sus difuntos”.⁷⁴ Sin embargo, la ONU cuenta con un protocolo, la Declaración de OSLO, que reglamenta la intervención de las Misiones en casos de emergencia. El caso haitiano, en este caso, revela un conflicto normativo que cabe resolverse.

Por otro lado, la afirmación de Nelson Jobim fue, a bien entender, un intento de manipulación de la opinión pública en cuanto si bien Haití es conocida por albergar ritos Voodoo de origen africana, la religión principal de la isla es el cristianismo, siendo su vertiente protestante la mayoritaria. La mayoría de las iglesias en Haití han sido fundadas y patrocinadas por organizaciones norteamericanas. Las afirmaciones del Ministro brasileiro demuestran un escaso conocimiento de la práctica religiosa en Haití y un desconocimiento del Voodoo que es un culto panteísta de origen africano que no tiene prescripción con respecto a los muertos terrenales puesto que su creencia afirma la vida después de la muerte (Farmer, 2004). A la luz de lo anterior, ha precisado el periódico francés, *Le Monde*, que reporta las declaraciones de Jobim, “Cuesta entender el porque 10,000 militares se han quedado con los brazos cruzados en un momento de necesidad del país que supuestamente debían servir y ayudar” y denuncia “La orden surrealista de quedarse pasivos ante la tragedia”.⁷⁵

Las consideraciones de tipo geopolítico han rápidamente superado las de orden humanitario en lo que refiere las intervenciones militares en Haití. El despliegue de los 20,000 Marines americanos en Haití, 72 horas solamente después del terremoto, ha sido acusado de tener tinte de ocupación (The Times, 2010a). Washington tiene un largo historial de influencia en esta isla del Caribe y el despliegue de militares tenía más bien un objetivo de seguridad y de preservar la influencia que los USA operan sobre Haití. A confirmación de la ambigüedad de la operación americana, frente a las alarmas de escaladas de violencia, el Primer Ministro haitiano, Jean Max

⁷⁴ L'imposture des Nations Unies en Haïti, *Le Monde*, 31 Diciembre 2010. El autor del artículo precisa que la entrevista estuvo disponible en YouTube durante un cierto periodo de tiempo antes de ser eliminada.

⁷⁵ *Ibid.*

Bellerive, se apresuraba a tranquilizar la opinión pública internacional: “La isla y la población están en calma –afirmaba en febrero de 2010-. Lo que se necesita es la ayuda que tarda en llegar” (ICG, 2010). En efecto, contrariamente a la imagen que transmitían los medios de comunicación, que alimentaban desconfianza y prejuicios sobre la seguridad en la isla, los haitianos dieron muestra de calma y resiliencia en la manera como actuaron en el medio de la crisis (Solnit, R., 2010).

La revista estadounidense, Times, alertaba el 14 de enero 2010 sobre los riesgos representados por los habitantes de los barrios de supuesta mala fama de Puerto Príncipe, bajo el titular “Will Criminal Gangs Take Control in Haiti's Chaos?” (¿Las bandas criminales tomarán el control de Haití en medio del caos?), cuyo integrantes son definidos como “ratas”.

El peor ejemplo de periodismo y desinformación en este ámbito, de los encontrados, viene -a juicio del autor- de un artículo de opinión publicado por el periódico online chileno, El Mostrador, en el que se pudo leer: “No existen reportes directos sobre actos de canibalismo en Haití luego de la emergencia alimentaria provocada por el terremoto del 12 de enero”.⁷⁶ Por suerte, el periódico francés, Le Monde, publicó un artículo un año después del terremoto en el que se afirmaba: “El fracaso de las Organizaciones Internacionales es también el de los medios de comunicación que luego del sismo han oscilado entre sensacionalismo y optimismo sin realizar un balance del estado desastroso de la ayuda a Haití” (Le Monde, 2010c). Le Nouvelliste, el principal periódico haitiano, ha criticado esta forma de periodismo poniendo de manifiesto “La actitud de la Comunidad Internacional de considerar todo movimiento de reivindicación popular como un acto de criminalidad” (Le Nouvelliste, 2010a). Alertas sobre el riesgo de contagio de enfermedades relacionada con los cuerpos en descomposición dejados sin adecuada sepultura,

⁷⁶ “¿Qué hace Chile en Haití?”, El Mostrador, 22 de Febrero 2010. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/02/22/%C2%BFque-hace-chile-en-haiti/> El autor de este artículo es un abogado y cientista político, Santiago Escobar. A parte de no fundar sobre hechos sus afirmaciones, Escobar en la continuación del artículo afirma que el canibalismo es una característica del Voodoo. Esto no es cierto. Escobar muestra desconocer que el Voodoo no es la religión mayoritaria en Haití, superada por el cristianismo protestante.

fueron igualmente desmentidas por la organización Mundial de la Salud (ICG, 2010; RTE, 2010).⁷⁷

La posición norteamericana con respecto al riesgo de seguridad en Haití que estaba justificando la intervención de los Marines fue desmentida además por el mismo Comandante de la MINUSTAH, el brasileño Pereira, quién disminuyó las preocupaciones que circulaban afirmando que “Las calles están más seguras que antes del terremoto”(ALNAP, 2010). Robos, salvo pocos casos aislados, y la instrumentalización del caos para estabilizar el gobierno, tampoco ocurrieron. Además informes de las Naciones Unidas han ido desmintiendo las informaciones difundidas por la prensa sobre la realización de actos de violencia y confirmaron que la situación era calma (OCHA, 2010a).

Por contraste, según algunas Organizaciones, como International Crisis Group, el conocido Think Thank, los llamados de alerta que eran informados por los Medios de Comunicación, estuvieron influenciados por el mismo despliegue masivo de militares, en particular estadounidenses que, según ICG, “Contribuyó a un aumento de la percepción de inseguridad” (ICG, 2010).⁷⁸ De forma similar a como el rito del Voodoo viene manipulado de forma despectiva por la prensa, algunos autores sostienen que la imagen de Haití como país violento ha sido utilizada en el pasado para justificar las repetidas intervenciones internacionales de la isla (Chomsky, 2004). Esta tendencia había sido denunciada en el pasado por algunas organizaciones que intentan publicitar que, a pesar de las ideas preconcebidas, Haití tiene una de las tasas más bajas de muertes por asesinados en el Caribe, muy por debajo de América Central. Por otro lado, se constata que la

⁷⁷ Esta conclusión ha sido presentada en agosto 2010a un seminario sobre la intervención humanitaria en Haití en Londres. Otros informes, incluido de la ONU, habían intentado negar las ideas preconcebidas y erróneamente difundidas sobre violencias e inestabilidad luego del terremoto. International Crisis Group en el primero de sus informes sobre la crisis haitiana ha constatado que los Medios de Comunicación enfocaban su mirada en algunas escenas de violencia esporádicas lo que condujo a una falsa percepción de inseguridad: “Scenes of business owners and police shooting at alleged looters captured by international media led to a false sense of a widespread breakdown in security, which slowed the distribution of aid in affected areas” (ICG, 2010).

⁷⁸ Un extracto del informe de International Crisis Group : “Relief agencies blamed the large international military presence, dominated by the U.S., led to a misperception and overestimation with respect to postquake security hazards”.

opinión pacífica que los expatriados que viven en Haití tienen del pueblo haitiano es escasamente utilizada y difundida por los Medios (Pina, 2007).

La MINUSTAH ha sido un factor limitante de la respuesta. Como lo han revelado Grunewald y Renaudin, durante las primeras fases de la intervención el trabajo de los equipos de rescate ha sido limitado por las reglas de seguridad impuestas por la MINUSTAH. Las estructuras logísticas y materiales de la MINUSTAH no fueron puestas a la disposición de los equipos de rescate hasta el 19 enero, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una modificación del mandato de la Misión (Grünwald y Renaudin 2010). Por otro lado el despliegue de los Marines fue vinculado a objetivos de control más bien que de carácter humanitario. Esta actitud ha sido denunciada por varios actores diplomáticos y de forma explícita por el delegado de la respuesta de urgencia italiano, Guido Bertolaso, quien ha criticado la falta de preparación de los Marines para acciones humanitarias.⁷⁹

La sospecha que los militares americanos daban prioridad a los temas de seguridad por sobre los de ayuda humanitaria fue inmediatamente confirmada por la gestión que los Marines hicieron del aeropuerto internacional de Puerto Príncipe. En efecto, las tropas americanas tomaron el control de la logística militar minimizando el rol de la MINUSTAH liderada por un comando brasileño.⁸⁰ Gravemente dañado por el terremoto, el aeropuerto fue eficazmente reparado por los Marines y puesto en condición de operar. La eficacia de los Marines en el restablecimiento del aeropuerto - única puerta de ingreso al país para las acciones de rescate en los días posteriores a la

⁷⁹ "USAR Not up to Task, Feds say: Search and Rescue Team Told to Stand Down," Toronto Sun, 17 de enero 2010, <http://www.torontosun.com/news/haiti/2010/01/17/12504981.html> La búsqueda de objetivos independientes en las operaciones de rescate por parte de los USA es notoria. Un estudio internacional comisionado por la NATO en 2008 con objeto la respuesta al tsunami asiático de 2004, encontró que "las agencias americanas no cooperan con las Naciones Unidas". En consecuencia los autores del estudio concluyeron que esta actitud daba lugar a duplicaciones de ayuda en ciertas regiones mientras otras venían desestimadas (citado por Charles J. Hanley: *Lessons in Haiti's epic tragedy*, Associated Press, 27 febrero 2010, <http://www.heraldnews.com/highlight/x593980072/FOCUS-Lessons-in-Haitis-epic-tragedy#ixzz252Vh1FLs>). Desde 2004, los USA han desplegado más de 40 operaciones de rescate en el mundo. Las declaraciones del italiano Bertolaso han generado un incidente diplomático entre los gobiernos de Washington y Roma y fueron desmentidas por la cancelaría italiana (BBC. 2010. "Haiti relief lacks leadership, says Italian expert". BBC News, 25 janvier. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8478130.stm>).

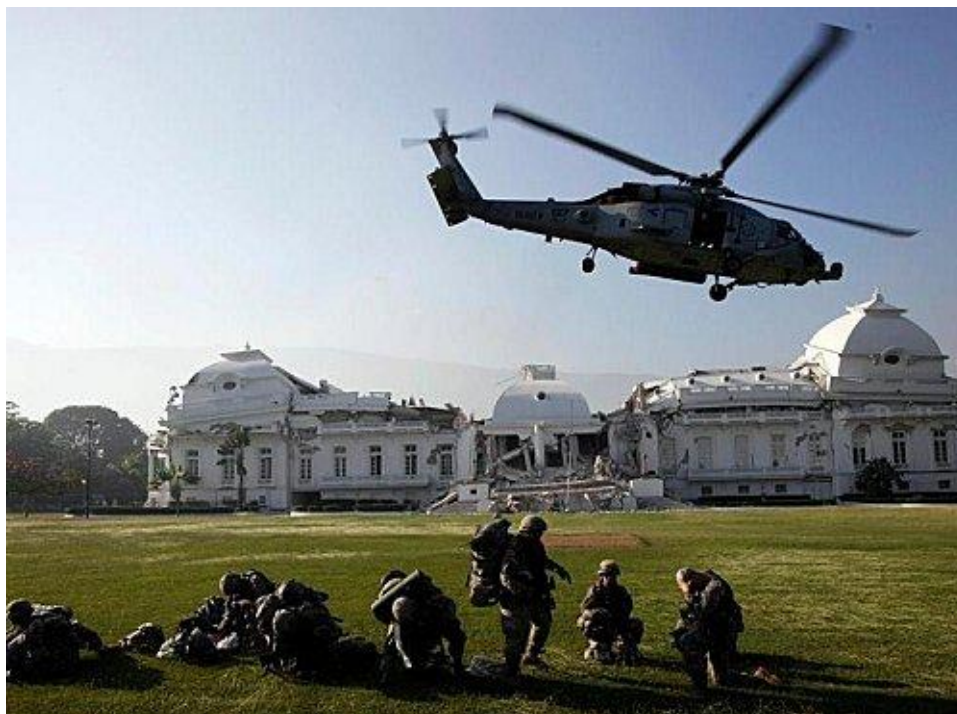
catástrofe- fue reconocida unánimemente por la comunidad internacional.⁸¹ Sin embargo la actitud americana de privilegiar los vuelos militares por sobre los vuelos humanitarios le valió duras críticas a Washington (El Mundo, 2010). Algunas organizaciones humanitarias acusaron a los estadounidenses de una falta de transparencia (Grünewald y Renaudin 2010; ICG, 2010). Sucesivamente al rechazo del mando americano de recibir dos aviones de la organización humanitaria francesa de Médicos sin Fronteras, la diplomacia francesa intervino directamente en protesta contra la gestión americana del aeropuerto (Daily Telegraph, 2010).

El primero de marzo de 2010 el vocero del pentágono, Bob Mehal, afirmó que “Los militares americanos consideran pedidos directamente del Departamento de Estado USA, y no de las Naciones Unidas”. Oficiales del ejército americano consideraron que los Marines “Podrían coordinar con las operaciones de mantenimiento de la paz, pero que las tropas americanas quedaban bajo el control estadounidense” (Associated Press, 2010). La posición americana fue yendo en sentido contrario al llamado del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, quién había auspiciado que las operaciones militares fueran coordinadas por la Misión de estabilización ONU en Haití (RTE, 2010).⁸²

⁸¹ El tráfico del aeropuerto internacional de Puerto Príncipe llegó a ser de 160 aviones por día en comparación con el promedio habitual de 35 vuelos comerciales. La eficiencia americana en este ámbito de la gestión de la crisis fue reconocida (Grünewald y Renaudin 2010; ICG 2010; UN 2010b).

⁸² “Marines to aid Haitian earthquake relief. But who's in command?” - The Christian Science Monitor, 14 Enero 2010. En lo que refiere a la gestión del aeropuerto de Puerto Príncipe, el 18 de enero el Pentágono aceptó un acuerdo con la ONU para dar la prioridad a los vuelos humanitarios. Sin embargo las descoordinaciones continuaron.

Imagen 1: Los Marines estadounidenses segurizando la zona del palacio presidencial derrumbado



Fuente: Reuters.

Los países latinoamericanos, por su lado, también se opusieron a la acción de Washington y reivindicaron la absoluta capacidad de la MINUSTAH, compuesta en su mayoría por tropas del cono sur, de gestionar la situación de seguridad. En la óptica de Brasil, y de otros países de Latinoamérica que colaboran en la MINUSTAH (Chile y Uruguay son el segundo y tercer contingente por efectivos) la MINUSTAH representa un bando de prueba para afirmar sus capacidades de intervención en contextos de crisis, pues se trata de la primera misión internacional ONU liderada por países del subcontinente.⁸³ La MINUSTAH representa también una solución regional a una crisis regional (Arroyo, 2005). En consecuencia de la acción de

⁸³ En el contingente hay miembros de 20 países pero sólo cuatro de ellos son del hemisferio Norte. Su mando es brasileño y casi la mitad de los países con tropas desplegadas pertenecen a Latinoamérica. En efecto, nueve países del cono sur contribuyen con 4,100 tropas. De éstas, cuatro países -Argentina, Brasil, Chile y Uruguay- contribuyen con 84 de todas las tropas de América Latina. Sin embargo, en lo que va del contingente policial solo 4% vienen del subcontinente. Brasil es el mayor contribuyente de tropas con 1,282 soldados. (datos de antes del terremoto). Las seis misiones internacionales anteriores de la ONU en Haití tuvieron un mando norteamericano.

fuerza estadounidense, Brasil tomó la decisión de reforzar la MINUSTAH con un contingente adicional de 3,000 soldados, mientras por el lado diplomático los países europeos apoyaban la visión de que la MINUSTAH era la legítima fuerza internacional de control y esforzaban acciones por vías diplomáticas para lograr el repliegue americano.

A pesar de lo anterior, la actuación estadounidense ha representado un examen significativo para la MINUSTAH, en el que sus integrantes y países sostenedores no han salido bien de esta crisis. Por un lado, se ha puesto en evidencia los límites de las aspiraciones brasileñas en búsqueda de reconocimiento como potencia militar en la arena internacional, que a través de la afirmación militar busca confirmar los progresos realizados en los ámbitos económicos, comercial y de desarrollo social en vista de una posible nominación a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.⁸⁴ Por otro lado, disminuye la importancia de las Misiones Internacionales multi-país, en particular latinoamericanas, confirmando la validez de la nueva estrategia internacional USA que escoge no participar militarmente en los contingentes ONU, sino que prefiere delegar misiones de importancia menor a otros países, manteniendo un control remoto de éstas desde Nueva York y el Consejo de Seguridad ONU que les apruebas. En tercer lugar, reafirma la independencia decisional de Washington frente a los demás países del Consejo de Seguridad que es el órgano que decide sobre el despliegue de los Casco Azules. Algunos analistas observan como el peso de los EEUU en las Naciones Unidas influya en las decisiones de la Organización otorgando una cierta libertad de actuación “unilateral” a Washington (Mariano Aguirre, 2003). En 2010 los Estados Unidos, que es el principal contribuyente de la ONU, era también su mayor deudor, con un déficit de 1,2 billones de dólares (de un total de 4,1 billones).⁸⁵

⁸⁴ Sin embargo, Brasil fue el primer país en contribuir al fondo de reconstrucción ara Haití con 55 millones de dólares. Brasil se ha convertido en uno de los principales proveedores de ayuda internacional. Según “The Economist” la ayuda brasileña viene definida como la “diplomacia de la generosidad” por su tendencia a financiar programas sociales y agrícolas, mientras, por ejemplo, China prefiere invertir en infraestructuras a cambio de las materias primas. Ver: “Speak softly and carry a blank cheque”, The Economist, 17 Julio 2010.

⁸⁵ Washington, que participa activamente en la mayoría de las misiones ONU estaría orientado su política exterior hacia una estrategia diferente de desvinculación de las Misiones ONU justificada por razones de costos que, sin embargo, buscan revalorar la imagen estadounidense en los países que reciben la misión. Washington delega así la gestión de ciertos conflictos a la ONU. Por otro lado, la participación de los USA en la MINUSTAH no habría sido bien aceptada por la población haitiana que, en su mayoría, considera responsable de la “injusta” extradición de Jean Bertrand Aristide (Arroyo, 2005).

La Secretaria de Estado Estadounidense para la política exterior, Hillary Clinton, ha deplorado las críticas dirigidas a los Marines y quiso corregir la impresión dada de una intervención americana de control. Afirmó que el compromiso americano en Haití estaba siendo malinterpretado (Haiti en Marche, 2010). A pesar de las palabras de la jefa de la diplomacia estadounidense, los órdenes de los militares USA eran de “no cooperar con las fuerza militar internacional”. Esta situación incluso llegó a perjudicar las actividades de rescate. La geopolítica y los intereses estratégicos de los grandes países han rápidamente tomado la prioridad por sobre la agenda humanitaria pues cabe recordar el interés estratégico que ocupa Haití en el hemisferio occidental, tanto por su posición en el centro del Caribe como por su historia peculiar de revueltas e independencia.⁸⁶

⁸⁶ Haití es entre los países del Caribe el que más sufre de influencia extranjera, en primer lugar de EE.UU. a quien le importa por su cercanía estratégica con Cuba. Haití es presentado por la diplomacia USA como su plataforma de control de La Habana cuando y si los USA tendrán que abandonar la base de Guantanamo Bay. Históricamente Haití encarna la independencia de la raza negra y la descolonización. Las potencias colonizadoras como Francia y Estados Unidos no han aceptado nunca informalmente la independencia haitiana, como lo confirma el estricto control que han seguido manteniendo a fases alternas sobre la isla. Para profundizar sobre la historia contemporánea de Haití y la descolonización se aconseja leer Paul Farmer “¿Haití para qué? Usos y Abusos de Haití” (1994) y “Noam Chomsky, 501: la conquista continua” (1993).

2.4 La No Preparación

“La respuesta al terremoto y a la epidemia del cólera, han demostrado que el sistema internacional no está predispuesto para responder a este tipo de urgencias”, Aitor Zabalgogezkoa, director de la ONG Médicins sans Frontières España (Le Nouvelliste, 15 diciembre 2010).

El cuarto factor que vició la respuesta inmediata ha sido la falta de preparación de las Organizaciones Internacionales y Humanitarias presentes en el país. Haití contaba antes del terremoto con cerca de 10,000 ONGs instaladas en el país, una de las más altas concentraciones al mundo. La falta de preparación ha sido, con toda probabilidad, el factor que más ha influido en la calidad de la respuesta tomando en consideración las dificultades logísticas que la Comunidad Internacional tuvo que enfrentar en los días inmediatamente subsiguientes al terremoto para ingresar ayuda al país.⁸⁷ Con falta de preparación, nos referimos a las disposiciones tomadas por las Organizaciones y las Agencias ONU para prepararse ante la posibilidad de una crisis y de un desastre.

En efecto Haití es uno de los países mayormente sujetos a catástrofes naturales. En esta lista más abajo se aprecian las catástrofes que ha padecido Haití.

⁸⁷ Ya se ha mencionado que el único aeropuerto internacional del país fue gravemente dañado, así como el puerto de Puerto Príncipe y el de la ciudad limítrofe de Léogane -donde fue el epicentro del terremoto-. La ayuda pudo ser encaminada en cantidad limitada además, desde la cercana República Dominicana, donde las Agencias de las Naciones Unidas constituyeron oficinas satélites.

Recuadro 8: los desastres naturales en la historia de Haití

- 1770 – terremoto destruye Puerto Príncipe
- 1842 – terremoto destruye Cabo Haitiano y otras ciudades
- 1935 – tormenta tropical mata a 2,000 personas
- 1946 – tsunami mata a 1,500 personas
- 1954 – huracán Hazel mata a cien de personas
- 1963 – huracán Flora mata a miles de personas
- 1994 – huracán Gordon mata a cien de personas
- 2004 – tormenta tropical Jeanne causa deslaves en el norte matando a 3,000 personas
- 2005 – huracán Dennis mata más de 45 personas
- 2008 – 4 tormentas matan a más de 800 personas causando 1 billón de dólares en daños
- 2010 – un terremoto de magnitud 7.0 mata a más de 220,000 personas
- 2010 – una epidemia de Cólera contagia a miles y causa más de 5,000 muertos
- 2010 – huracán Tomas golpea Haití provocando daños considerables aunque pocas victimas

Fuente: CIRH: one year later (2011).

En los últimos diez años los huracanes y tormentas tropicales (típicas del Caribe) provocaron cerca de 20,000 muertos y 8 millones de personas afectadas, cerca del 80% de la población total de Haití (ICG, 2010 y estimaciones propias). En los últimos seis años, siete huracanes han golpeado la isla provocando ingentes daños materiales y pérdidas en vidas humanas, como se aprecia en la tabla a continuación.

Recuadro 9: Impacto de los últimos cuatro desastres naturales en Haití

Résumé des quatre derniers désastres en Haïti				
Année	Événement	Effet sur le PIB	Individus Affectés	Morts
2004	Ouragan Jeanne	7% du PIB	300.000	5.000
2007	Ouragans Dean et Noël	2% du PIB	194.000	330
2008	Ouragans Fay, Gustav, Hanna et Ike	15% du PIB	1.000.000	800
2010	Tremblement de terre	100% du PIB	2.000.000	222.500
TOTAL			3.494.000	228.600
<i>Source : République d'Haïti, Rapport d'Evaluation des Besoins Post-Désastres (PDNA) 2010</i>				

Por ello, Haití está calificado como un país en constante emergencia humanitaria y uno de los con mayor riesgo de desastres naturales.⁸⁸ Es asimismo uno de los mayores receptores mundiales de ayuda para la prevención de catástrofes.⁸⁹

La Evaluación en Tiempo Real (RTE) de la respuesta comisionada por la ONU algunos meses después del desencadenarse de la crisis ha revelado que las agencias de las Naciones Unidas en Haití no estaban “Conceptualmente y metodológicamente preparadas para responder a un

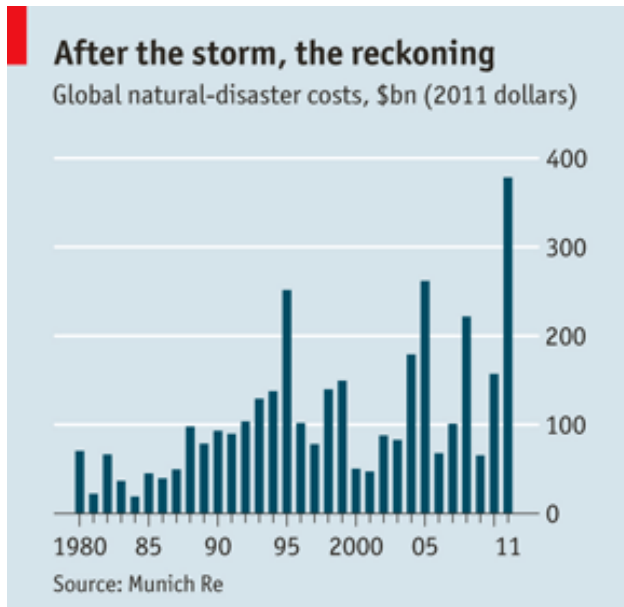
⁸⁸ Según la “Global Facility for Disaster Reduction and Recovery”, un Think Tank, en los últimos años Haití ha hecho algunos progresos para transitar de “vivir en riesgo a vivir con el riesgo”. Sin embargo, un estudio realizado en 2008 por la misma institución el país había progresado de Solo el 20% en las prioridades sobre Reducción de Riesgo y Desastres (DRR), incluyendo la inclusión del DRR en políticas y planes, la promoción de la alerta temprana, y la preparación. Un segundo estudio publicado en 2005 había establecido que el 47,5% de la población haitiana vivía en riesgo. Los autores del artículo concluyen cuestionando que la acción internacional en Haití sobre DRR ha sido débil (Collodi, Mc’Cormack, Rajabali, 2010).

⁸⁹ En 2009 Haití fue el 17º país por cantidad de ayuda humanitaria recibida. Sin embargo, considerando la densidad de población Haití se sitúa entre los primeros 5 receptores mundiales, el primero en 2010. Haití es el principal receptor de ayuda humanitaria de la Unión Europea para América Latina y fue el tercero a nivel mundial en el 2010, después de Pakistán y Sudán. Cabe precisar que la ayuda humanitaria es un porcentaje menor del total de la ayuda al desarrollo (ODA – Official Development Assistance). Por ejemplo la UE gastó en 2009 184 millones de USD a ese efecto lo que representa el 10% de lo que otorga en términos de ayuda al desarrollo. Fuente: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/haiti>

desastre de grandes proporciones”. En particular, ha precisado la RTE, no estaban preparadas para una crisis de tipo “urbano”. “Esto condujo a un comienzo equivocado de la respuesta en el manejo de la ayuda en las calles estrechas de una ciudad como Puerto Príncipe”, ha concluido la evaluación (RTE, 2010). Esta falta de preparación de las Organizaciones internacionales presentes en Haití ha sido criticada en cuanto, con el proceso de urbanización del planeta actualmente en curso siempre más personas viven en núcleos urbanos (FNUAP, 2010). Las Naciones Unidas, que coordinan las acciones de prevención a nivel mundial a través de Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) no han sabido adaptarse para prepararse ante estas eventualidades.⁹⁰ Antonio Donini, académico del Feinstein International Center, un instituto dedicado al estudio de las crisis humanitarias, y antiguo jefe de OCHA para la unidad de evaluación de las lecciones aprendidas explica que “El sistema humanitario actualmente no está adaptado a este nuevo contexto”. Para él se trata de invertir en la “preparación” más bien que en la “previsión” de las crisis de mañana. En pocas palabras “De pensar afuera de la caja del sistema humanitario -Out of the Box-“, concluye Donini (Donini, 2004). Como muestra el gráfico a continuación, los daños, y los costos relacionados con los desastres naturales han aumentado exponencialmente desde 1980. Existe la tendencia a invertir más en la Respuesta que en la Preparación y Prevención, lo que en proporción tiene un costo mayor, como afirma Donini.

⁹⁰ En 2008, por primera vez, más de la mitad de la población del planeta, 3.300 millones de personas, vivía en ciudades (FNUAP).
Ver: <http://www.eird.org/>

Tabla 3: el costo de los desastres naturales desde 1980



Fuente: The Economist, 14 Enero 2012.⁹¹

El sistema humanitario en su conjunto ha sido puesto bajo cuestionamiento por la crisis haitiana. Aitor Zabalgogeoazkoa, director de la ONG Médicins sans Frontières, sección española, interrogado acerca del caso haitiano, ha declarado que “La respuesta al terremoto y a la epidemia del cólera, han demostrado que el sistema internacional no está predispuesto para responder a este tipo de urgencias” agregando además que “No es conveniente dejar la responsabilidad de su gestión a actores no estatales (i.e. ONGs) en cuanto sus recursos son limitados”.⁹²

⁹¹ “Death rates from natural disasters are falling; and fears that they have become more common are misplaced. But their economic cost is rising relentlessly”, The Economist. 14 Enero 2012.

⁹² Le système international ne fonctionne pas, Le Nouvelliste, 15 Diciembre 2010. La epidemia de cólera se ha manifestado en 2010, 8 meses después del terremoto.

Muy pronto las necesidades han superado las capacidades disponibles de la respuesta. La evaluación pos-desastres llevada en Haití luego del terremoto (PDNA) ha confirmado estas afirmaciones. En este documento se lee que “Las enseñanzas de los desastres pasados en Haití tienen poca utilidad en un contexto urbano” (République d’Haïti-PDNA, 2010). “Éstos difieren por dimensión, densidad, sistemas económicos y estrategias para salvar vidas, los recursos, las relocalizaciones informales”, precisan O’Donnell, Smart y Ramalingam (2009). “Lo que ha dado buenos resultados para los desastres de 2007, 2008 y 2009 estaba pensado para un contexto rural. Se necesita adaptar estas funciones para que sean compatibles con un contexto urbano” (République d’Haïti-PDNA, 2010).⁹³ Las lecciones aprendidas de desastres en otras partes del mundo confirman este hecho (Collaborative for Development Action, 2010b). Por otro lado, Mike Goodhand, Director de la Cruz Roja Británica para la Gestión de Desastres, ha hecho hincapié en que alguna experiencia de intervención humanitaria en contexto urbano existe en el pasado. Sin embargo, “Estas enseñanzas no han sido capitalizadas hasta la fecha” (ALNAP, 2010).

En el terremoto, la gran mayoría de las Organizaciones Internacionales y Humanitarias sufrieron grandes pérdidas estructurales y en vidas humanas. La crisis del terremoto haitiano ha sido el escenario para la tragedia más importante en la historia de la ONU puesto que 122 funcionarios murieron en el derrumbe del cuartel general de la Organización. Al margen de la tragedia, el acontecimiento ha llevado a cuestionar sobre la pertinencia de instalar el cuartel general de la ONU en un antiguo hotel de Puerto Príncipe, sin medidas antisísmicas y en un lugar de la ciudad que había sido ocupado por insurgentes durante la crisis civil de 2004. Una consideración al respecto ha sido hecha por la Evaluación en Tiempo Real de la respuesta (RTE) que ha señalado que las normas de seguridad en Haití “No eran o eran poco respetadas por el mismo personal

⁹³ Los ciclones y tormentas tropicales que azotan Haití de forma recurrente (siete fenómenos en los últimos diez años) en sus manifestaciones más recientes han golpeado de forma más grave las zonas rurales. Las zonas rurales de Haití son más sujetas a ser damnificadas por la morfología del terreno que en estas zonas está caracterizado por declives y desembocaduras de ríos que aumentan la erosión del suelo, los riesgos de aluviones, etc...

ONU” (RTE, 2010).⁹⁴ Si bien Haití no había sido golpeada por terremotos en tiempos recientes, la naturaleza sísmica del territorio era bien conocida por la ONU.⁹⁵

La confirmación de la falta de preparación de las Organizaciones Internacionales ante la posibilidad de un terremoto cabe constatar que los principales documentos estratégico y de planificación de la ONU no contemplaban acciones de prevención para este tipo de cataclismos y esto a pesar que la Dirección de la Protección Civil haitiana había incluido este riesgo en su estrategia marco desde 2005, luego que un importante sismo destruyera la ciudad japonesa de Kobe (RTE, 2010).⁹⁶ A ese respecto, los dirigentes de la ONU han reconocido que “Pocos progresos han sido implementados desde la aprobación del Marco de Acción de Hyogo y que las lecciones aprendidas de ese desastre no han sido implementadas en Haití” (RTE, 2010; ALNAP, 2010).⁹⁷

A confirmación de lo anterior, ningún proyecto de prevención para casos de sismos había sido implementado en Haití en los últimos años. Ninguno de los grupos de trabajo establecidos por la

⁹⁴ Con esto los evaluadores de la RTE se refirieron en particular a la violación de normas de seguridad ligadas a los tipos de movilización y los lugares residencia de los funcionarios. Sin embargo puede aplicarse a la falta de consideración que tuvo la ONU en instalar su cuartel general en un edificio en las alturas del barrio de Pétiou Ville, en Puerto Príncipe, cuya localización no era segura. En efecto, ya en 2004 esta zona había sido ocupada por miles de manifestantes en el marco de las movilizaciones populares en contra de la evicción del ex presidente Jean Bertrand Aristide.

⁹⁵ El Sunday Times reporta que un sismólogo haitiano, Claude Prépetit, había estimado en marzo de 2009 la posibilidad que un terremoto de magnitud 7,2 o mayor pudiese ocurrir en Haití. El gobierno haitiano rechazó la idea de financiar un proyecto de monitoreo de la actividad sísmica. “Expert predicted lethal Haiti earthquake last March”, The Sunday Times, 24 January 2010. Por otro lado, ALNAP, un Think Tank dedicado a la prevención de los desastres naturales ha puesto en evidencia como Haití contara con un largo expediente de terremotos a lo largo de los últimos 200 años. (ALNAP; 2010). Un informe de la ONU había alertado en 2007 sobre las posibilidades de sismos. Los principales periódicos del país habían publicado artículos de expertos que levantaban preocupaciones acerca de posibles nuevos eventos telúricos (Le Matin, 2008; Le Nouvelliste, 2009). El mensual francés, Le Courrier International, al comentar sobre la escasa atención que las autoridades del país y de la comunidad internacional habían prestado a estas alarmas, revelaba además que todos los expertos estaban informados de este posible riesgo: « Chronique-d’un séisme-annoncé », Dossier sur le tremblement de terre d’Haiti, le Courrier International, 21 Enero 2010. Entre 1564 y 1962 Haití ha sido objeto de 8 terremotos.

⁹⁶ Cabe señalar que la prevención sísmica no cabía entre las prioridades del gobierno en su principal documento: Documento de Estrategia Nacional Para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (République de Haití, 2007).

⁹⁷ El Marco de Acción de Hyogo, del nombre de la ciudad homónima del Japón, es la estrategia internacional adoptada por la ONU en 2005 para luchar contra la reducción del riesgo de catástrofes naturales. Sus ejes son la formación, la prevención y la mitigación del riesgo. Ver ONU (2005) y www.eird.com

ONU para coordinar las acciones de prevención ante desastres (grupos de trabajo coordinados por la FAO) habían considerado la posibilidad de un terremoto.⁹⁸

Antes del terremoto solo existía un sismógrafo en Haití instalado por un profesor francés en una escuela. La falta de conocimiento del país y de sus riesgos por parte del personal ONU delegado a este efecto ha sido evidente en cuanto la estrategia de prevención de la ONU se ha limitado a considerar los riesgos de los ciclones conocidos por su recurrencia (UNDAF, 2009).⁹⁹ A ese respecto, Rudolf Muller, Director de OCHA, ha cuestionado el por qué la prevención no fue más allá del “Qué pasaría si”, haciendo hincapié en la “Notable diferencia entre planificación y acción” (ALNAP, 2010).

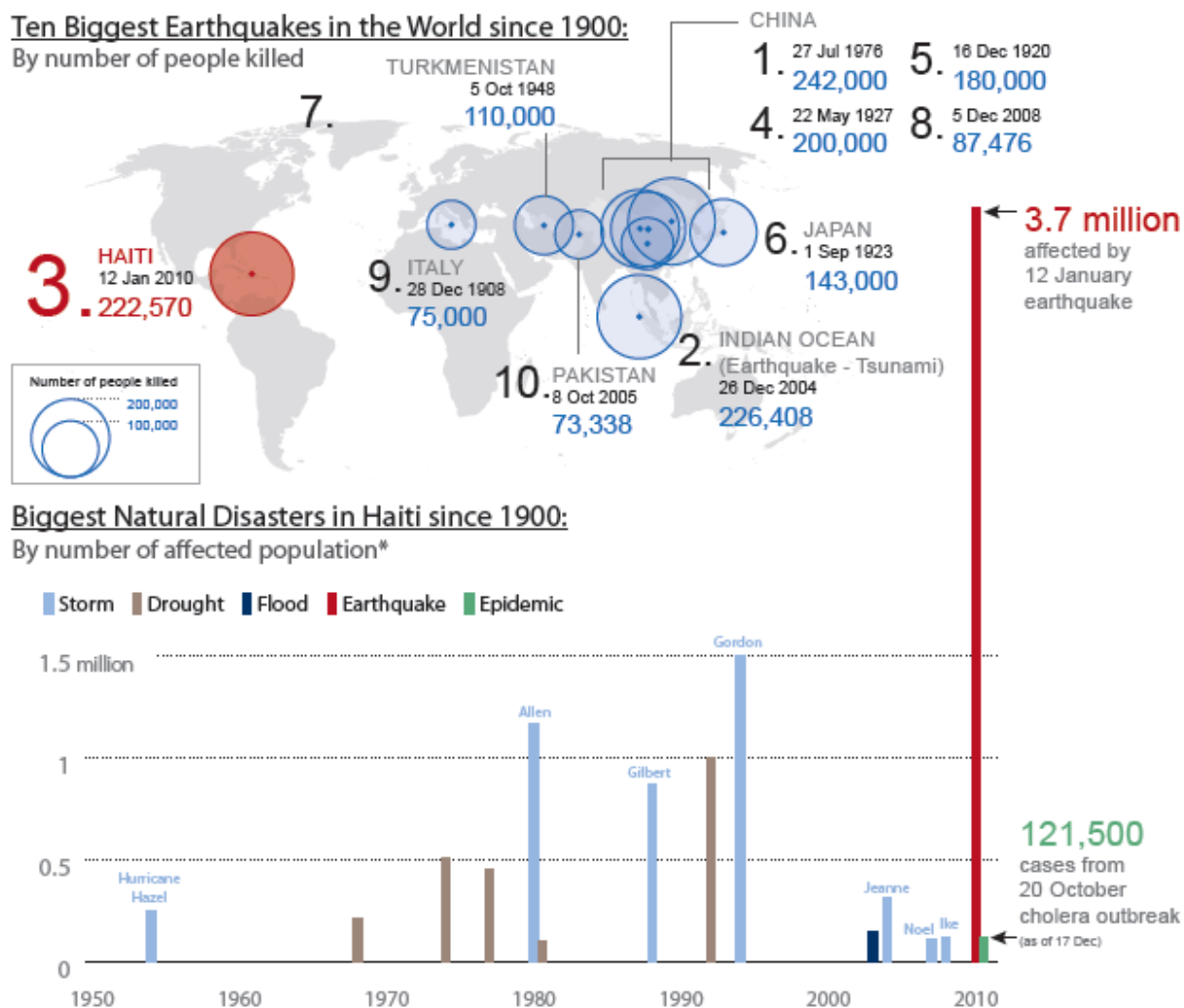
Por otro lado, la fragilidad del país ha sido varias veces evocada. El país no contaba con recursos propios para estar preparado ante una emergencia (Haití no cuenta con una fuerza policial y un ejército, mientras los recursos de la protección civil son muy limitados) razón por la cual las acciones de prevención son delegadas a las Organizaciones Humanitarias y a la ONU. La fragilidad es un elemento explicativo del porque el terremoto tuvo un impacto tan grande en términos de daños a pesar de tener la magnitud modesta de 7,3 grados en la escala Richter. A pesar de esto, el terremoto de Haití se posiciona como el tercer sismo más mortífero de la historia y entre los más dañinos, pues los daños materiales concernieron el 60% de los edificios de la capital Puerto Príncipe y las pérdidas se han estimado a 4,5 billones de dólares por un valor

⁹⁸ El marco de acompañamiento de la ONU para el desarrollo en Haití para 2009-2012 (United Nations Development Action Framework - UNDAF) constaba de tres pilares (desarrollo humano sustentable, apoyo a la gobernabilidad y prevención de desastres). El tercer pilar enfocaba acciones de prevención solamente en los riesgos derivados de huracanes, ciclones y tormentas tropicales que azotan con frecuencia la isla sin mención a otros tipos de fenómenos naturales.

⁹⁹ Como afirma la RTE (2010) el sistema de rotación del personal en la ONU (a veces con encargos de pocos meses o semanas de duración) lleva la responsabilidad de la falta de memoria institucional. También es cuestionable que la Agencia para la alimentación de la ONU (FAO) esté designada para liderar este pilar del UNDAF en cuanto no cuenta con experiencia prevención como por ejemplo el PNUD.

equivalente al 107% del PIB del país, incluyendo daños a 5,000 escuelas entre las derrumbadas y las damnificadas.¹⁰⁰

Tabla 4: los 10 mayores terremotos de la historia



Fuente: OCHA, 2 Diciembre 2010

Sobre Haití pesan las décadas de extrema pobreza, fragilidad, inestabilidad política, y ausencia de gobernabilidad que no llevaron el esperado desarrollo e influyeron en una urbanización salvaje, resultado de éxodos masivos desde las zonas rurales empobrecidas. La evaluación en

¹⁰⁰ El número real de muertos parece variar entre 200,000 y 300,000 según las fuentes. En 2011 algunos artículos de prensa han señalado la supuesta voluntad del gobierno haitiano de estar aumentando el número de las víctimas del terremoto para aumentar la atención internacional y la ayuda al país que se estaba difuminando.

tiempo real de la respuesta humanitaria (RTE) ha señalado que “La ausencia de normas de urbanísticas ha transformado las casas en trampas mortíferas” (RTE, 2010).¹⁰¹

A esto cabe agregar una crisis medio-ambiental de condiciones potencialmente devastadoras. El 90% de la isla es deforestada. Para la Estrategia Internacional Para la Reducción de los Desastres (EIRD) estos elementos se reúnen para crear “los motores principales del riesgo”.¹⁰² El resultado de esta evolución ha posicionado Haití en un lugar poco alabador en todos los indicadores mundiales de desarrollo: 12º de 177 en el Índice de los Estados Fallidos (2009), 129º de 141 en el Índice de la Debilidad del Estado y en el rango de Desarrollo Mundial (2008), 149º de 182 en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2009), 97º de 135 en el Índice de Pobreza Humana (2009). En 2006, Haití ocupaba igualmente el último lugar en el Índice de la Corrupción, organizado por Transparency International, un Think-Thank, y el cuarto peor en 2008. Haití es además un desastre medio-ambiental, posicionándose al 141º puesto de 155 según un estudio publicado en 2004 por la Universidad de Yale sobre la sostenibilidad medioambiental. El 97% de los bosques haitianos han desaparecido como resultado de las escasas, o ausentes, políticas medio-ambientales, incrementando el impacto de las repetidas y catastróficas aluviones, la última y más grave en 2008, que provocó 800 víctimas y destruyó el 65% de la producción agrícola por un valor del 14% del PIB (Collaborative for Development Action (2010b)).¹⁰³

Corrupción, inestabilidad y fragilidad medio-ambiental exacerbaban la fragilidad de esta nación frente a una crisis y un desastre natural. Cerca de la mitad de la población entrevistada por una encuesta de OXFAM considera la degradación medio-ambiental de la isla como responsable de la amplitud de los daños generados por el sismo (Oxfam International, 2010b). Dos expertos

¹⁰¹ La sobrepoblación de Puerto Príncipe empezó en los años noventa con la llegada al poder de Aristide. Aristide hizo una política de puertas abiertas para acercar los campesinos pobres a la capital. Sin embargo, Puerto Príncipe vivió un proceso de urbanización que decuplicó su población en veinte años. La ONU ha mantenido una postura pasiva frente a esta dinámica, salvo criticar en tiempos recientes la excesiva centralización del país. (UNDAF, 2009).

¹⁰² Ver: www.isdr.org

¹⁰³ En comparación la vecina República Dominicana cuenta con el 60% de sus bosques nativos y el 47% de cobertura forestal.

sismólogos han publicado en la reconocida revista “Nature” de enero 2011 un artículo que demuestra un vínculo existente entre corrupción y el número de víctimas provocadas por un terremoto. Los sismólogos han notado que en los últimos treinta años la mayoría (83%) de las víctimas causadas por el derrumbe de edificios e infraestructuras, se encuentra en las naciones más corruptas.¹⁰⁴

Sin embargo el problema del Haití actual no es solamente una cuestión de desarrollo endógeno, o no en el sentido que se le atribuye generalmente de políticas de crecimiento sustentable. Se trata también de la eficacia de la ayuda. Haití regresó a la democracia a inicio de los años noventa luego de la caída de Jean Claude Duvalier. Desde entonces ha ocupado un lugar central como receptor de ayuda de la Cooperación Internacional. No por eso, sin embargo, su situación ha mejorado. Todo lo contrario. En las dos décadas de democracia sus indicadores de desarrollo han ido empeorando revelando, una vez más, las debilidades de las instituciones haitianas y, al mismo tiempo, la incapacidad de la Cooperación Internacional a establecer un dialogo franco y fecundo.¹⁰⁵ Si las Organizaciones Internacionales no han logrado acompañar Haití en el camino hacia el desarrollo, en algunos casos la falta de apoyo y consideraciones de tipo político han afectado los primeros pasos de la nueva democracia.¹⁰⁶ Desde entonces Haití ha progresado poco en la prevención del riesgo como lo demuestran los datos comparados del numero de víctimas que provocaron los ciclones de 2008 en las cercanas Republica Dominicana (cero) y Cuba (siete) mientras en Haití las víctimas fueron ochocientos.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Citado en : La Repubblica (2011a). “I terremoti diventano tragedia nei paesi con alta corruzione”. La Repubblica, 12 Enero, 2012. http://www.repubblica.it/cronaca/2011/01/12/news/terremoti_corruzione-11130664/

¹⁰⁵ El índice de desarrollo humano experimentó un crecimiento exponencial más importante en la década de 1979-90 (0,25 a 0,40) que en la década democrática (0,40 a 0,45). La mortalidad infantil ha experimentado regresos (fuente Baco Mundial, datos publicados por la Universidad de Sheerboork, Canada). El primer problema, y la mayor debilidad de Haití, es el desarrollo institucional. Los documentos programáticos sobre Haití indican la gobernabilidad como el sector principal de la ayuda al desarrollo en Haití, mirando en particular al fortalecimiento de las instituciones, el estado de derecho, la justicia, las fuerzas de seguridad, los sistemas electorales. Para más información ver los documentos marcos del gobierno antes y después del terremoto: el plan de crecimiento y reducción de la pobreza (République de Haití, 2007) y el plan para la reconstrucción (Republique de Haití, 2010)

¹⁰⁶ Si bien el numero de Organizaciones, en particular ONGs, ha aumentado entre 1990 y 2010, el apoyo internacional de los donantes ha disminuido en el mismo periodo, en particular por la opinión negativa que Washington tenía con respecto a la elección de Jean Bertrand Aristide y los procesos democráticos en cursos que eran criticados por Norteamérica (Chomsky, 2004)

¹⁰⁷ Esto fue considerado un éxito considerando el alto número de víctimas (300) que ocurrieron en 2004 con el huracán Jeanne.

La falta de desarrollo que no llevó progresos desde el regreso a la época democrática ha sido una de las causas que condujo a una sobrepoblación de Puerto Príncipe. En efecto, una obra de un reconcomido arquitecto haitiano, Albert Mangones, ya había creado la alarma en 1955 sobre los riesgos ligados a la urbanización de la capital que, según él, no debía superar los 400,000 habitantes ya en esa época (Mangonés, 2001). En 2010, sin embargo Puerto Príncipe contaba con más de 2,5 millones de habitantes, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FNUAP, 2010). Luego del terremoto, el Plan de Reconstrucción del gobierno ha indicado entre sus ejes prioritarios, la descentralización.¹⁰⁸

¹⁰⁸ La Constitución otorga a los municipios y regiones autonomía administrativa, pero en la práctica esta autonomía no existe: los recursos son muy modestos. Varias leyes regulan el gobierno local pero no se han aplicado (ICG, 2010).

CAPITULO 3

LA CRISIS DEL TERREMOTO: LA RECONSTRUCCIÓN TEMPRANA

Se abordan a continuación los factores que han caracterizado la respuesta humanitaria, haciendo hincapié en la fase que sigue la emergencia, la de Respuesta Temprana o Reconstrucción. Como se ha dicho, la literatura sobre la acción humanitaria divide la respuesta en diferentes fases dependiendo del momento de la intervención. Existe un consenso sobre la dificultad de separar de forma clara una fase de la otra, en particular de cuando termina la fase de emergencia y empieza la fase de recuperación temprana. Las cuatro fases de la intervención son, según la literatura: Emergencia, Recuperación Temprana, Reconstrucción, Ayuda al Desarrollo. Este capítulo está dividido en tres apartados: la lentitud, la inadecuación, Build Back Better (reconstruir mejor).

3.1 Lentitud

“Lo que está pasando ahora podría haberse hecho en marzo” palabras de un funcionario del Ministerio de la Planificación de Haití pronunciadas en octubre de 2010 (NYT, 17 Octubre 2010).

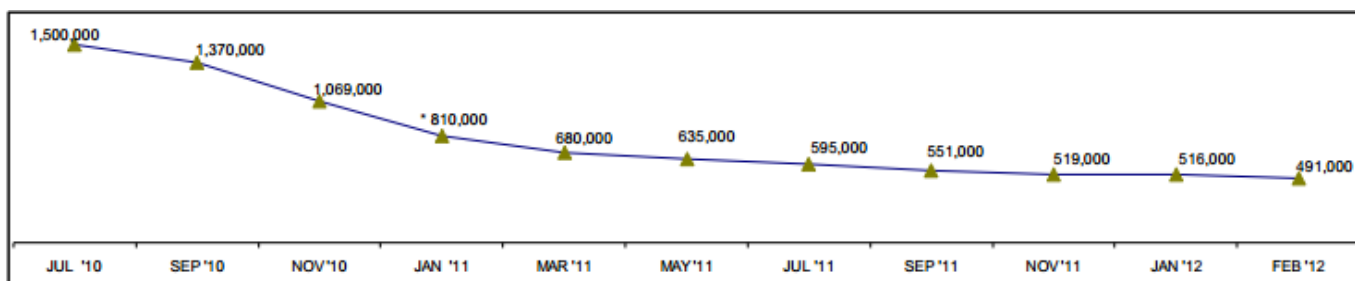
El comienzo de la reconstrucción, en el sentido de los proyectos que se orientan a la recuperación de un “sentimiento de normalidad” luego de la emergencia, ha sido particularmente lento y muchos haitianos se preguntaban, seis meses o un año más tarde, si había realmente empezado.¹⁰⁹ Al respecto el periódico haitiano, Le Nouvelliste, en un editorial del 2 Marzo de 2011 afirmaba: “La reconstrucción está en un punto muerto. El cólera como los escombros que obstruyen las calles de Puerto Príncipe, son la señal de un fracaso patente de la ayuda internacional” (Le Nouvelliste, 2011y).

Diez meses después del sismo solamente el 2% de los escombros habían sido desplazado (ICG, 2010). Cerca de 1,5 millones de personas, de los cuales 800 mil niños, vivían en los 1282 campamentos -la mayoría espontáneos-. Solamente 333 mil personas tenían acceso al agua potable y había un alcantarillado solo cada 145 habitantes.¹¹⁰ El riesgo de epidemia agravaba la situación de la población y de los desplazados, puesto que la isla venía golpeada en septiembre de 2010 por la manifestación y rápida difusión de una epidemia de cólera.

¹⁰⁹ Como dicho se utilizan los términos reconstrucción y de recuperación temprana para indicar el periodo de tiempo que empieza cuando la fase de emergencia ha terminado. Esto suele ocurrir entre las cuatro y seis semanas después de la catástrofe pero estos límites no son fijos y pueden variar dependiendo de la magnitud y la tipología de la crisis así como del contexto, los recursos disponibles, la atención internacional, la ausencia de conflictos internos irresueltos. La fase de recuperación temprana debe desembocar en la de ayuda al desarrollo. Con respecto a los resultados de la fase de reconstrucción en Haití ver: “I bambini fantasma di Haiti, 800 mila vagano ancora nei campi. L’Unicef, ricostruzione lenta”, La Repubblica, 12 julio 2010

¹¹⁰ Fuente : UNICEF, citado por: L’argent promis a Haití se fait attendre, Le Nouvelliste 1 Octobre 2010.

Recuadro 10: Evolución del número de desplazados viviendo en campamentos (Jul 2010 – Feb 2012)



Fuente: Organización Internacional de las Migraciones, 20 Febrero 2012.

Dieciocho meses más tarde, el número de desplazado en campamentos se ha reducido a 600,000. “Lamentablemente esto refleja inacción más bien que logro”, afirma The Economist. “Y la mayoría de los que se han movido, lo han hecho por el abandono de las Organizaciones internacionales o por haber sido expulsados ilícitamente por los dueños de los terrenos ocupados por los Campamentos, una cuestión irresuelta por la Comunidad Internacional a lo largo de la crisis (The Economist, 2011c).

Las razones por la lentitud de la puesta en aplicación de la reconstrucción son múltiples. En particular destaca que las instancias que deberían haber gestionado los financiamientos que estaban siendo otorgados, como la Conferencia de los Donantes sobre el Futuro de Haití del 30 de Marzo en Nueva York, fueron lentas en conformarse. En lo específico, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), el Organismo constituido para coordinar la reconstrucción, tuvo su primera reunión solamente el 1º de junio de 2010.¹¹¹ Los fondos para la reconstrucción, asimismo, han sido lentos en proceder. Muchos de los países que habían

¹¹¹ La Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) es un organismo multi donante constituido a la imagen del mecanismo de recolección de fondos utilizado en 2004 en ocasión de la crisis del tsunami asiático. La CIRH en Haití ha sido creada por decreto del Presidente de Haití luego que fuera aprobada su constitución por la Conferencia de los Donantes el 31 de Marzo de NY. Su estructura se compone de una presidencia bi-personal compuesta por la figura del ex Presidente americano, Bill Clinton, y el primer ministro haitiano Jean Max Bellerive. Además cuenta con una asamblea que reúne los delegados de las instituciones multilaterales y de los países que financian el fondo y un secretariado para la selección y gestión de los proyectos financiados por esta Comisión.

comprometido montos importantes de ayuda no han mantenido la integralidad de sus promesas. Luego de un año de la tragedia, de los fondos prometidos para el bienio 2010-2012 (5,6 billones de dólares), solamente 1,2 billones de dólares fueron pagados al fondo de la CIRH, el 27% del total prometido. Luego de casi dos años, solamente 3,2 billones de dólares, todavía solo el 60% del monto esperado.¹¹²

Los donantes internacionales han justificado la falta en mantener sus contribuciones alegando la inestabilidad política del país. Sin embargo, ésta no puede ser la justificación puesto que Haití se encuentra en una situación de crisis desde hace dos décadas y esta condición estaba clara al momento de la crisis del terremoto.

Ya en 2009 se había manifestado un escenario similar de lentitud de la ayuda. Los donantes habían acordado en una conferencia realizada en Washington, otorgar cerca de 400 millones de dólares juzgando que las condiciones estaban reunidas. La Conferencia finalmente fue financiada en un porcentaje ínfimo. También pasó la misma suerte al financiamiento del Marco Interino de Acompañamiento, un mecanismo ONU creado en 2004 luego de la caída del Presidente Jean Bertrand Aristide, para apoyar el país en la salida de la crisis institucional. El Marco, a pesar de que se tratara de pocos recursos, recibió solamente el 50% del financiamiento (Arroyo, 2005).

En realidad, el periódico estadounidense Miami Herald, ha revelado que dos años después del terremoto, la CIRH había aprobado solamente 5 proyectos por un total de 84 millones de dólares por lo que el problema residía más en la capacidad de aprobar los proyectos que en la llegada del financiamiento. Por ejemplo, según la oficina contable del gobierno de los EEUU, a casi dos años del terremoto menos del 1% de los recursos americanos destinados a proyectos específicos de reconstrucción habían sido gastados efectivamente por la agencia americana de cooperación, USAID (Otramercia, 2012).

¹¹² Los principales donantes de Haití son (en orden de importancia): Estados Unidos, Canadá, el Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea, Francia, España. Ver al respecto la página Web del Fondo de Reconstrucción, aunque cabe precisar que algunos donantes son únicamente bilaterales por ejemplo Corea del Sur y Taiwán que colabora con Haití de forma permanente (Haití reconoce la existencia de Taiwán): <http://www.haitireconstructionfund.org/hrf/members>

Considerando los ingentes recursos movilizados, a pesar de las promesas no mantenidas o cumplidas sólo en parte, muchos comentaristas han tildado la respuesta a la crisis de “fracaso” (Farmer, 2010). Frente al más importante llamado a financiamiento de urgencia en la historia de las crisis humanitarias (el Flash Appeal con más de 500 millones de dólares americanos, luego aumentado a 1,3 billones) los resultados logrados seis meses más tarde han sido marginales.¹¹³ “Lo que está pasando ahora podría haberse hecho en marzo”, fueron las palabras de un alto funcionario del Ministerio de la Planificación haitiano pronunciadas meses después del terremoto que confirman este sentimiento de ineficacia de la ayuda.

A un año del desastre más de un millón de personas estaban todavía desplazadas o vivían en los campamentos (1/10 de la población total del país), mientras que eran todavía 1382 los campamentos activos (OXFAM; 2012)¹¹⁴ De las cerca de cinco mil escuelas destruidas o dañadas, menos del 10% estaban funcionando (MENFP, 2010).

De acuerdo con OXFAM, una ONG, a dos años de la catástrofe “La mayoría de los escombros siguen estando donde cayeron” (Oxfam International, 2011). La mayor parte de la población se encuentra sin trabajo. Estimaciones hablan del 90% de desempleo oficial (antes del terremoto era el 70%) mientras la economía informal crece. Por otro lado, se estima que el 45% de la población se encuentra en riesgo de inseguridad alimentaria (Otramérica, 2012). Si esto no fuese suficiente a trazar un escenario gris de la reconstrucción, una infección de cólera se ha diseminado en septiembre de 2010 y ha provocado 6,500 muertos en dos años y enfermado a 500,000 personas más. Según afirman los expertos, la bacteria, que fue importada por un

¹¹³ El sistema de intervención humanitaria cuenta desde 1994 con un mecanismo de levantamiento de fondos centralizado: Flash Appeal – FA (Llamado o Apelo Relámpago). Si bien las diferentes organizaciones mantienen autonomía en el levantamiento de fondos, el FA proporciona a pocos días (24/48 horas) del acontecimiento de una catástrofe un mecanismo de recolección de fondos con los Estados donantes, basado en una aproximación de los daños y de los costos asociados (Rapid Need Assessment). El FA es seguido por una evaluación más completa Post-Desaster Need Assessment – (PDNA) que complementa el primer llamado y completa los elementos de FA lo que permite de corregir las necesidades evaluadas inicialmente. El PDNA en Haití ha sido elaborado cerca de un mes y medio más tarde, lo que ha llevado que las estimaciones del FA fueran duplicadas. Aún así, el FA emitido justo 4 días después del terremoto se posiciona como el Llamado a financiamiento más importante en la historia de la urgencia humanitaria. Por otro lado no hay que confundir el financiamiento de la urgencia con el financiamiento de la reconstrucción que sigue otros canales y por lo general implica sumas más importantes sobre una duración de tiempo más larga.

¹¹⁴ Este informe de la ONG Oxfam “El lento camino hacia la reconstrucción”. ha revelado que dos años después son todavía 519 mil las personas viviendo en 758 campamentos que estarían todavía abiertos.

contingente de militares internacional, no podrá erradicarse de la isla, sino solamente contenerse en los años venideros.¹¹⁵

La responsabilidad de estos escasos resultados cabe en primer lugar en la falta de eficiencia y de coordinación de las Organizaciones Humanitarias. A pesar de que el flujo de las donaciones para la reconstrucción de Haití haya sido notablemente inferior a lo esperado, la falta de recursos no ha sido en ningún momento un problema explican los autores de la evaluación en tiempo real de la ONU (RTE, 2010)¹¹⁶. Al revés, este informe de evaluación de la respuesta reveló que tanto la capacidad de absorción de las Organizaciones y Agencias internacionales, saturadas por el flujo de dinero, como su capacidad limitada de implementación “Estuvieron confrontadas a un nivel mayor de las necesidades de las que podían solventar” (RTE, 2010). Este echo fue revelador de la escasa capacidad de implementación de estas Organizaciones. Lo más grave del asunto, afirma BBC, es que ni siquiera el gobierno tiene certeza del destino dado a estos recursos. El Presidente de la República de Haití, Michel Martelly reconoció en una visita a Madrid en julio de 2011 reportada por este Medio que "Se han inyectado US\$4.000 millones y hoy tengo problemas para identificar algo que se haya hecho con ese dinero" (BBC, 2012a).

La escasa coordinación entre los humanitarios condujo más bien a la realización de duplicados (“overlappings” o proyectos que se repiten) en lugar que a la suma de esfuerzos. Se ha igualmente señalado la tendencia de las Organizaciones a dar prioridad a sectores y proyectos donde la posibilidad de levantar recursos era mayor así como mayor era la visibilidad de sus acciones. Por ello, International Crisis Group ha considerado que en algún momento de la crisis

¹¹⁵ La ONU ha reconocido, luego de una larga investigación y un rechazo inicial la responsabilidad de la difusión de la enfermedad que fue traída en Haití por un batallón de casco azules nepaleses. La incuria en la gestión de los desechos está bajo acusación en cuanto, la investigación reveló, la transmisión se realizó en el río Antionite donde la población de la zona acostumbra abastecerse de agua. Ver : Le choléra en Haïti, maintenant : une résurgence évitable, Le Monde., 27 Julio 2012.
http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/07/25/le-cholera-en-haiti-maintenant-une-resurgence-evitable_1737606_3232.html?xtmc=cholera_haiti&xtcr=1 ; Le grand business de la reconstruction d’Haïti, OtraAmérica, 2012
<http://otramerica.com/especiales/haiti-ingles-frances/le-grand-business-de-la-reconstruction-dhaiti/1332>

¹¹⁶ Como se ha dicho el financiamiento de la urgencia ha sido importante y los donantes se han comprometido con sus promesas, por lo menos en lo que refiere el primer llamado de 500 millones (financiado al 90%, mientras el segundo lo ha sido por solamente el 60% considerando los dos llamados conjuntamente). Por otro lado, las promesas para la reconstrucción que fueron comprometidas a partir de marzo de 2010 han tardado en confirmarse en los dos años sucesivos.

“La forma tomó la precedencia por sobre la substancia” (ICG, 2010). “Se realizaron demasiadas reuniones que frenaron las operaciones y no necesariamente aumentaban la coordinación”. “El número de las ONGs fue demasiado elevado -superando en algunos casos los 200 participantes por reunión- y las capacidades y preparación de los coordinadores, insuficientes” (ICG, 2010).¹¹⁷ “En consecuencia el sistema ha fallado en lograr una respuesta rápida y coherente” (ICG, 2010).

Las Organizaciones Humanitarias, por su lado, han citado el tema del liderazgo, que según ellas habría sido el responsable de frenar la respuesta. Según las ONGs, el sistema de coordinación regido de la ONU es “Inadecuado” (RTE, 2010). La tendencia de los donantes de querer visibilizar sus propias contribuciones ha sido otro factor de la lentitud (Oxfam International, 2010; ICG, 2010).

Desde el punto de vista de la ONU, se ha hecho hincapié en la debilidad del gobierno, que por cierto fue gravemente debilitado por el impacto del terremoto.¹¹⁸ Miembros de la oposición haitiana han señalado la falta de liderazgo del jefe de gobierno, René Prével, en “un momento de grande necesidad” lo que ha sido confirmado por exponentes del internacional (Le Nouvelliste, 2010). Sin embargo, la respuesta de las instituciones de gobierno fue más rápida y eficaz de lo que los medios de comunicación han informado, desmintiendo un lugar común sobre la debilidad institucional de este país que, si bien existe, está más relacionada con la falta de recursos que con la voluntad de los individuos.¹¹⁹ Como se ha destacado, las instituciones nacionales fueron las primeras en actuar por delante de las Organizaciones Internacionales y Humanitarias. La Dirección de la Protección Civil fue operativa el día después y las centrales de abastecimiento de agua y luz funcionaron unos días después del terremoto, han reportado medios independientes

¹¹⁷ El número de ONGs superó las 10,000 lo que hace de Haití el país con más alta concentración de organizaciones en relación a la población.

¹¹⁸ 13 de los 15 Ministerios fueron destruidos incluyendo el palacio presidencial y el palacio del gobierno, residencia del primer ministro.

¹¹⁹ La debilidad de la gobernabilidad es el primer problema señalado por país y está relacionado con el alto nivel de corrupción (por varios años Haití ocupó el último lugar de la clasificación realizada por Transparency International). Sin embargo no había que confundir esta debilidad estructural con la capacidad de reacción de la que dieron muestra la mayoría de los funcionarios luego de la tragedia.

como International Crisis Group entre otros (RTE, 2010; ALNAP, 2010; Oxfam International, 2010a; ICG, 2010). Por contraste, en su informe independiente la Evaluación en Tiempo Real ha reconocido que “A pesar de las afirmaciones acerca de la debilidad del gobierno, los donantes reaccionaron con lentitud en prestar ayuda al gobierno. Las estructuras prefabricadas fueron entregadas solamente tres meses después” (RTE, 2010). Este informe concluyó criticando la actitud de los internacionales puesto que “Mientras que el gabinete presidencial estaba obligado a trabajar al aire libre por muchas semanas, las oficinas de emergencia de la Agencias ONU ya venían instaladas” (RTE, 2010).

Si la respuesta de urgencia ha sido, bajos ciertos aspectos rápida, la respuesta temprana y de reconstrucción ha sido lenta. Como se ha señalado, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) ha tardado en conformarse y las contribuciones financieras no han respetado las expectativas de tiempo y montos, financiando marginalmente y con retraso los proyectos de reconstrucción temprana. Las evaluaciones de los daños posdesastre -un protocolo estándar que la ONU realiza para cuantificar los daños- han sido en parte responsables de los retrasos ya que se realizaron con lentitud. La Evaluación Rápida de las Necesidades (Rapid Needs Assessment for Haiti -RINAH) ha sido la primera de diez evaluaciones pluri-sectoriales.¹²⁰ A ésta ha seguido la evaluación postdesastre -Post Disaster Need Assessment (PDNA)- el principal documento de referencia.¹²¹ Los retrasos en la publicación del RINAH se debieron a una falta de comprensión del proceso de evaluación de parte de los miembros y a las dificultades de organización relativas a las reglas de seguridad de la ONU (Grünewald y Renaudin, 2010). El documento ha suscitado críticas además por la pertinencia de los “enormes gastos ocurridos” en razón de la utilidad limitada de los resultados caducados al momento de la publicación tardía del informe (Grünewald y Renaudin, 2010).

¹²⁰ Cabe decir que la mayoría de las Organizaciones Humanitarias realizaron sus propias evaluaciones independientes a menudo con resultados discordantes.

¹²¹ La evaluación Post Desastre de las necesidades -PDNA- es un procedimiento estándar que reúne miembros de la Comunidad Internacional y autoridades locales. En Haití fue coordinado por el Banco Mundial y la Unión Europea.

En segundo lugar, la lentitud con la que los mecanismos de coordinación han empezado a funcionar ha influenciado las acciones de la respuesta. En efecto, si los Clusters han tardado en conformarse, la coordinación Inter-Cluster, el grupo dirigido por el Coordinador Humanitario que busca armonizar los trabajos de los grupos temáticos, tuvo también dificultades en conformarse.¹²² En la imagen a continuación se aprecia la distribución del sistema Cluster con al centro el Coordinador Humanitario. También se aprecia la línea temporal que va desde la ocurrencia del desastre hasta la reconstrucción, pasando por la preparación, la respuesta de emergencia (response) y la reconstrucción temprana (recovery) y reconstrucción.

Recuadro 11: Los Clusters globales y las respectivas agencias coordinadoras



Fuente: unocha.org

¹²² La organización en terreno se compone de 12 grupos temáticos, los Clusters (educación, salud etc.). El grupo Intercluster reúne los coordinadores de los grupos temáticos y está dirigido por el Coordinador Humanitario. Su función es de pegamento para armonizar la respuesta y evitar doblones. Además sirve a analizar si hay vacíos en la respuesta. El Equipo Humanitario es un grupo que no tiene relación con el sistema Cluster, sin embargo también ayuda a la coordinación. En él están admitidos todos los miembros de las Organizaciones Humanitarias (no solamente los coordinadores de los grupos) y está dirigido por el Coordinador Humanitario. Su función es más de información que de organización. Su periodicidad es por ende limitada en comparación con el sistema cluster. En Haití este grupo se reunía, en promedio cada tres semana/un mes, mientras los Clusters cada semana.

Como consecuencia de la falta de armonización en el sistema Cluster e Inter-Cluster, las Organizaciones han fallado en incluir temas como género, protección y medio ambiente -los llamados temas transversales- en el contexto de la respuesta (RTE, 2010, p.40). Otros factores como la escasa cualificación de los coordinadores de los clusters (y por ende la escasa importancia dada por la ONU a la coordinación), la muy rápida rotación del personal que fragmentó el ritmo de la respuesta, la ausencia de mecanismos de obligatoriedad (compromiso con los resultados), la tendencia de las Organizaciones Humanitarias a dar más importancia a la forma que al fondo, son otros elementos que han contribuido a retrasar la respuesta (RTE, 2010). Al respecto, frente a las críticas, en la ocasión del primer aniversario del terremoto, tres de las mayores organizaciones humanitarias que operan en Haití han sido obligadas a dar cuenta de sus resultados. Al origen de la operación está la insatisfacción manifestada por la prensa norteamericana sobre las condiciones execrables de vida que las víctimas sufren todavía un año después del desastre.¹²³

Un conjunto de factores, en algunos casos similares a los de la fase de emergencia, han influido en el escaso rendimiento de la fase de recuperación temprana. Las organizaciones humanitarias han sugerido: la escasa y lenta recuperación de las instituciones de gobierno, la lentitud en recibir la totalidad de los fondos prometidos por el Flash Appeal y los Llamados a Financiamiento sucesivos (entre ellos el FA revisado, el CAP de 2010 y el CAP de 2011) y los fondos de reconstrucción de la CIRH, la escasa coordinación entre las Organizaciones y entre Organizaciones y gobierno. Los primeros dos elementos son ciertos, pero son sujetos a matices puesto que el gobierno, históricamente frágil en Haití, ha sido el primero a ser golpeado por la catástrofe en términos de daños estructurales y pérdida de vidas humanas. Las Organizaciones Humanitarias aplican el principio de la corresponsabilidad a las autoridades nacionales en la respuesta. Con respecto a la disponibilidad de fondos, cabe señalar que a los seis meses del lanzamiento de Flash Appeal revisado (1,3 billones de dólares), éste había sido financiado por el

¹²³ Las organizaciones son : OXFAM International, Action contre la Faim, Compassion International. Ver: Au delà de la commémoration du 12 janvier. Le Nouvelliste, 12 Enero 2011.

50%.¹²⁴ Así, el FA más importante de la historia, también registró el hecho de ser un Llamado con promesas poco confirmadas, aunque cabe subrayar que el primer Llamado fue financiado al 90%.

El financiamiento de la reconstrucción fue más complicado e incompleto del de la urgencia. Entre los países al haber confirmado la menor cantidad de promesas se encuentran EEUU y Francia mientras que los más cumplidores fueron Brasil y Noruega con respectivamente 40 y 15 millones de dólares de contribuciones al Fondo para la Reconstrucción (HRF), el mecanismo financiero de la CIRH. Algunos observadores han hecho notar que Brasil ha sido el primer país a responder a la contribución del HRF a pesar que en el mismo periodo (febrero de 2010) era golpeado por graves deslizamientos de terreno en su propio país.¹²⁵ El tercer elemento -el de la coordinación que será analizado más en detalle en un apartado específico en este texto- sufrió de “overlappings” o doblones, escasa circulación de información, y una falta de liderazgo.¹²⁶ Sin embargo, si el factor de liderazgo debe considerarse de principal responsabilidad de la ONU, las demás Organizaciones también participan en el éxito o fracaso de la coordinación.¹²⁷

Aún así, las faltas de financiamiento en algunos sectores que quedaron sub-financiados (como agricultura, reconstrucción temprana y los mismos campamentos), ha representado un obstáculo para el éxito de la respuesta (RTE, 2010). El grafico a continuación muestra el financiamiento del Apelo de urgencia (Flash Appeal). Quedan en evidencia los sectores que han sido sub financiados.

¹²⁴ Al final el FA revisado fue financiado al 60%.

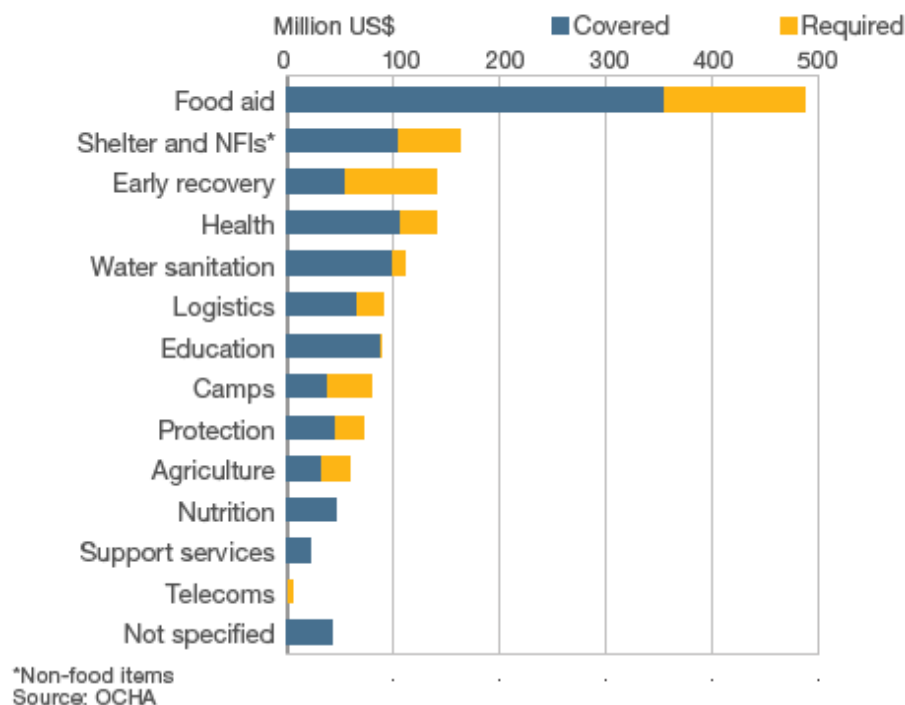
¹²⁵ En el estado de Rio de Janeiro. Se calcularon 200 víctimas y más de 4,000 familias afectadas. El gobierno de Brasil asignaba paralelamente 212 millones de dólares de ayuda para Haití. Ver: Un SoS pour la reconstrucción de Haití. Le Nouvelliste, 20 Junio 2010

¹²⁶ Estos son los tres elementos principales de debilidad de la coordinación de la respuesta que el autor ha podido constatar a través de las entrevistas realizadas con actores locales e internacionales.

¹²⁷ En el apartado sobre Coordinación se tratará del rol de las Organizaciones en la tarea de la coordinación. Cabe señalar que la reforma humanitaria de 2005, si bien ha asignado la coordinación de los clusters a las agencias ONU ha dejado espacio libre para que las ONGs pudiesen asumir un papel protagónico en las crisis, dependiendo del contexto y las capacidades, en casos analizados de forma independiente. En efecto, en Haití la ONGs británica “Save the Children” ha asumido por un cierto periodo el co-liderazgo del Cluster Educación, cuya coordinación ha sin embargo cedido posteriormente por falta de recursos humanos y de las capacidades necesarias para organizar esta tarea de forma permanente. Fuente: entrevistas y observación del autor.

Tabla 5: el financiamiento del Llamado Humanitario 2010 según los sectores

Humanitarian appeal funding by area 2010



Fuente: OCHA

Una muestra del problema ligado a la falta de recursos ha sido evidente en lo que refiere el financiamiento de la reconstrucción, cuya operación estaba delegada a la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), co-presidida por el ex Presidente americano, Bill Clinton, enviado especial ONU para Haití, y el Primer Ministro haitiano, Jean Max Bellerive, cuya función era la de canalizar la mayor parte de los fondos dedicados a la reconstrucción (10 billones de dólares en diez años, de los cuales cerca de la mitad -4,46 billones- en 2010 y 2011).¹²⁸ Sin embargo, menos de la mitad de los fondos prometidos para 2010 y 2011 -cerca de 2,5billones-

¹²⁸ Se recuerda que los fondos del FA, 500 millones, luego aumentado a 1,3 billones por el FA revisado un mes y medio más tarde, refieren a la respuesta de urgencia mientras la CIRH y sus fondos se encargan de la reconstrucción.

han sido efectivamente otorgados al Fondo de Reconstrucción para Haití, HRF, el mecanismo financiero de la CIRH al vencer un año desde la tragedia.¹²⁹

Dos factores han influido en retrasar el inicio de los trabajos de la CIRH. En primer lugar, de tipo burocrático y administrativo, pues la Comisión tuvo su primera reunión solamente a final de junio de 2010, seis meses después del terremoto, en cuanto los delegados extranjeros no habían sido nominados (como el mismo Director Ejecutivo, el responsable de dirigir el Organismo al margen de la co-presidencia), lo que contrasta abiertamente con la voluntad que la CIRH fuera un “organismo flexible y eficiente” (Oxfam International, 2010). Por otro lado, de tipo político, pues hubo desacuerdos entre los representantes de la Comunidad Internacional (los donantes) y las autoridades nacionales, así como entre los donantes entre ellos, sobre la estructura de la Comisión, el método de aprobación de los proyectos, la persona o ente designado para firmar en última instancia los desembolsos del Fondo de Reconstrucción (HRF), entre otros desacuerdos. Un informe del Senado estadounidense indicó que estos desacuerdos amenazaban de retrasar las acciones de la Comisión (IRIN, 2010). Por otro lado EEUU tuvo un papel central en lo que concierne las tardanzas de la CIRH en cuanto este país ha postergado el otorgamiento de fondos a esta estructura, condicionándolo a la no participación de Venezuela a la mesa de la Comisión. Venezuela, junto con Brasil y Noruega, ha sido entre los primeros países a dotar desde el comienzo el Fondo de Reconstrucción con recursos. Sin embargo, como lo ha señalado el Center for Economic and Policy Research “La procrastinación de los EE.UU. a otorgar asistencia ha marcado un antecedente negativo. Otras naciones han en consecuencia igualmente retrasado el envío de asistencia al Fondo de Reconstrucción”.¹³⁰

El rol del gobierno haitiano en la CIRH ha sido también objeto de críticas. Un informe de OXFAM, a un año exacto de la catástrofe ha puesto en evidencia la “ignavia haitiana” ante los

¹²⁹ “Haiti, Broken and broken-hearted”, The Economist 30 Julio 2011. El HRF el fondo de financiamiento compartido (Pooled Fund) al que se eligió recurrir como mecanismo de recolección de fondos. Una “bolsa común” para los países que contribuyeron a la CIRH.

¹³⁰ Citado en IRIN “A country should not depend on the international community”, 14 Julio 2010.

problemas de activación de la CIRH, aunque a parcial justificación del gobierno cabe reflexionar sobre la incómoda posición entre “Yunque y martillo” en la que se encuentran los países receptores de la ayuda, que deben elegir entre los recursos internacionales y satisfacer las exigencias de los donantes que a menudo se caracterizan por condicionalidades que vinculan la ayuda a la aplicación de medidas de corrección de políticas inspiradas de prácticas exógenas (Oxfam International, 2011). De todas formas, el informe del Senado americano anteriormente citado ha hecho luz sobre el problema en denunciar que “Es difícil presionar al gobierno haitiano para que se mueva rápidamente cuando son los mismos donantes que no logran un consenso sobre la CIRH”.¹³¹ Por lo demás, este mismo artículo publicado por IRIN, el centro de noticias humanitarias de OCHA se titulaba: “Un país no puede depender de las decisiones de la Comunidad Internacional”.

El Fondo de Reconstrucción de Haití (HRF), en su formato de fondo común multi-donante, había sido ideado para limitar la influencia de los donantes individuales en la afectación y destino de los fondos. Roger Riddell explica en efecto que la ayuda, en particular bilateral es utilizada por el donante para lograr objetivos políticos, económicos y militares (Riddell, 2007; 2009). Por ello, un fondo común, se piensa pueda servir a limitar la politización de la ayuda. Sin embargo, resultó difícil limitar la interferencia de las diplomacias extranjeras en la gestión de este fondo multi donante en Haití. El reglamento de la CIRH fijó criterios de participación a los países, los cuales para tener derecho de voto debían financiar un mínimo de 30 millones de dólares. En este sentido, los países con mayor contribución lograban mayor influencia en el uso y afectación de los recursos. La influencia de algunos países con tradición en Haití, como Francia y Estados Unidos, impuso que éste último se quedara con la co-presidencia del Organismo a través de la

¹³¹ “A country should not depend on the international community”, IRIN, 14 Julio 2010. El texto original en inglés: “It is difficult to pressure the government in Haiti to move expeditiously when donors themselves lack consensus about the structure of the IHRC”. Otro ejemplo de estos desacuerdos ocurrió en una reunión del gabinete de la CIRH donde el delegado de Brasil manifestó su reticencia sobre los proyectos organizados en las afueras de la Capital “en razón del nivel de destrucción de Puerto Príncipe”. Por otro lado, Francia, USA y Noruega apoyaron la des-concentración de los proyectos. Internal Summary of the third meeting of the Board of the Interim Haiti Recovery Commission, 6 Octubre 2010. documento reservado.

nominación del ex Presidente USA Bill Clinton. Una consecuencia de este juego de poder fue que Venezuela optó por tramitar su ayuda a través del programa Petrocaribe a través del cual Caracas abastece Haití de petróleo a precio de costo y suportando los 900 doctores que Cuba ha proporcionado a Haití, el más importante contingente médico de ayuda durante la crisis (ICG 2010).¹³² Por las ambigüedades detrás de la constitución del HRF otros países siguieron optando por otorgar ayuda a través de canales bilaterales, contrariando así el efecto buscado de la CIRH de limitar la politización de los fondos.

¹³² Algunos critican los medios de comunicación subestiman la ayuda de Cuba: "Cuba's aid ignored by the media?", Al Jazeera, 16 February 2010, <http://english.aljazeera.net/focus/2010/01/201013195514870782.html>. Durante la última Cuna década ha enviado un equipo de 800 médicos en las zonas más reculadas de Haití. Un mismo número de estudiantes haitianos han continuado sus estudios en Cuba.

3.2 Inadecuación

“Si una ONG a ella sola cuenta con un presupuesto de tres veces superior al del Ministerio de salud haitiano, como no entender que en los muros de Puerto Príncipe se observe el bien noto slogan ONGs go home!”, Alain Deloche, Presidente de la ONG, Chaîne de l’Espoir (Le Monde, 23 Julio 2010)

Si la Comunidad de los Donantes y las Organizaciones Humanitarias fueron lentas en la puesta en marcha de sus operaciones, su actuación fue considerada, bajo muchos aspectos, como inadecuada. En particular fue inadecuada para la tipología de la crisis y el contexto social de Haití. Por ejemplo, la constitución de los campamentos se ha basado sobre un concepto derivado de otras crisis, en particular la crisis del Sudan del Sur. Este acercamiento, sin embargo, fue inadecuado para la crisis haitiana que ocurrió en un contexto urbano (ALNAP, 2010). Por otro lado, otras intervenciones consiguieron efectos negativos por no considerar la fragilidad del contexto económico haitiano.

La inadecuación de la respuesta fue más una consecuencia del acercamiento a la crisis que una falta de preparación (ALNAP, 2010). En este sentido, las Organizaciones Humanitarias no han considerado que fuese valioso incluir el conocimiento haitiano en las acciones de respuesta a pesar que crisis anteriores hubiesen demostrado lo contrario (Collaborative Development Aaction 2010b). En efecto muchos humanitarios desconocían la realidad haitiana y no tenían el dominio de los idiomas locales, en particular el Créolo hablado por las poblaciones (RTE, 2010). Esto les ha limitado para poder acceder a zonas más retiradas y de esa forma complementar su visión de la crisis (RTE, 2010). Como consecuencia, las evaluaciones realizadas por los humanitarios se limitaron a confirmar ideas preconcebidas sobre Haití, como el contexto violento y la debilidad institucional, en lugar de analizar de forma objetiva la situación, la necesidades y las capacidades presentes (RTE, 2010).

Existe la tendencia a definir Haití como una sociedad violenta y sin recursos humanos capacitados. Sin embargo, los humanitarios cuando llegaron a Haití encontraron un contexto social más bien tranquilo mientras en las instituciones de gobierno hubo más que unos funcionarios que lograron normalizar la situación a pesar de trabajar en las condiciones precarias del post-terremoto. Esta mala evaluación del contexto influenciada por imágenes preconcebidas se debió a la no inclusión de haitianos en los procesos de evaluación y hubo como consecuencia que el gobierno haitiano quedó con un papel marginal en la puesta en aplicación de la reconstrucción (RTE, 2010). Tatiana Wah, Directora del “Haiti Policy Programme Earth Institute” de la Universidad de Columbia, Nueva York, ha manifestado que “La eficacia de la respuesta debe ser evaluada sobre la base de la inclusión, información e integración de los locales a todos los niveles y áreas geográficas del país” cosa que no se ha realizado en Haití (ALNAP, 2010). En Haití esta falta de inclusión, condujo a malas apreciaciones del contexto lo que influyó negativamente en la calidad de la respuesta.

Las acciones de la respuesta fallaron en adecuarse a otros aspectos, como por ejemplo el de constituir los campamentos en zonas periféricas de la capital, alejados de los barrios tradicionales.¹³³ No solamente esta práctica fue contraria a la experiencia acumulada en dos décadas de ayuda humanitaria a las personas desplazadas, sino que podría haberse evitado al incluir personal haitianos en la planificación geográfica de los campamentos (Collaborative Development Action, 2010b).¹³⁴

La inadecuación de la respuesta afectó igualmente el área del financiamiento. Esto se debe a la tendencia de los donantes de otorgar fondos para proyectos de corto plazo lo que va en contra de la experiencia derivada de tras crisis de que el compromiso internacional con el país receptor

¹³³ El campamento de Corrail-Cesselesse, uno de los más grande con 5,000 integrantes está ubicado a 15 kms de la capital.

debe ser continuo, en menores cantidades si necesario, pero por más duración (Hagman, 2002 ; Schufftan, Hoogendoorn y Capdegelle, 2007). La Cruz Roja Internacional, y otras Organizaciones, han subrayado que los humanitarios no deberían prolongar las acciones de rescate mientras la reconstrucción debería empezar lo antes posible. Eso no es lo que pasó en Haití, donde la urgencia se continuó hasta después de un año. La Cruz Roja Internacional, entre otros, precisa que “De esa forma, las acciones humanitarias pueden perjudicar el desarrollo futuro” (IRC 2010 ; O’Donnell, Smart y Ramalingam 2009; Cosgrave, 2008; IEG 2010; IRC 2010). BBC, en un informe radiofónico sobre Haití, intitulado “La verdad sobre las ONGs en Haití”, explica la dinámica de las Organizaciones de retrasar los logros de la ayuda para aspirar a levantar más y nuevos fondos (BBC, 2012).

Las organizaciones internacionales han justificado la no inclusión de los haitianos con la necesidad de actuar con rapidez. Sin embargo, no respetaron las directivas internacionales sobre ayuda humanitaria, algunas de ellas incluidas en el proyecto SPHERE, un listado de buenas prácticas a operarse en una crisis, al tiempo que “La experiencia ha demostrado que rapidez e inclusión no son mutuamente excluyentes” (ALNAP, 2010). Además, algunos han sugerido que la llegada masiva de fondos de urgencia puso a las Organizaciones Humanitarias en la obligación de gastar dinero rápidamente. Se ha sugerido que la respuesta de urgencia fue financiada en sobre medida y en consecuencia hubo demasiada presión en las ONGs para gastar dinero en el corto plazo, en desmedro de la calidad (ALNAP, 2010).

El problema de la inclusión del personal local es más complejo aún, y refiere tanto a la cúspide del país (i.e. las autoridades, los funcionarios) como a los beneficiarios. Un estudio de la fundación Bill y Melinda Gates de 500 informes de resultados de ONGs operando en Haití a partir de 2010 ha revelado que ninguno de éstos ponía el acento sobre los beneficiarios. El director del proyecto “Disaster Resilience”, Ky Luu, de la Universidad de Tulane, explica que “No es suficiente considerar el volumen de ayuda dado al país, sino que se debe ver el impacto de la ayuda en la gente” (Le Nouvelliste, 2011x). Para muchos analistas el problema reside en que el

compromiso de las Organizaciones internacionales está más posicionado en los donantes (de los que dependen para los recursos) que en las comunidades (ICG, 2010).

Las agencias internacionales estaban demasiado enfocadas en seguir sus propias agendas que las necesidades de los haitianos pasaban en segundo plano (ALNAP, 2010). A ese respecto, uno de los participantes a un seminario realizado en Londres y que analizó la crisis haitiana reconoció que “Han habido muy pocos progresos desde la crisis del tsunami asiático en lo que refiere al involucramiento de la sociedad civil en la reconstrucción” (ALNAP 2010). Algunos analistas han concluido que esta falta de colaboración entre internacionales y autoridades locales es la causa principal de la débil coordinación de la respuesta (Duplat, Perry, 2010; Grünewald y Renaudin 2010; ALNAP, 2010).

Por otro lado, a pesar que Haití sea el país culturalmente más rico de la región caribeña, y que muchas de sus riquezas patrimoniales hayan sufrido daños ingentes, los internacionales no incluyeron la cultura entre los temas de la reconstrucción (UNESCO, 2010).¹³⁵ La UNESCO fue una de las pocas organizaciones en desarrollar proyectos de rescate del patrimonio haitiano aunque las acciones que merecieron suficientes recursos fueron pocas, como la ayuda dada a la preservación de las pinturas del derrumbado museo nacional de arte, y el rescate del centro histórico dañado de la ciudad patrimonial de Jacmel a través del apoyo de los artesanos locales (UNESCO, 2011). Al considerar los daños materiales provocados a muchos edificios patrimoniales, como las edificaciones de madera en estilo Ginger Bread, el enfoque cultural podría haberse utilizado en la aplicación de las acciones para revitalizar la economía de Cash for Work (remuneración por trabajo) implementados por agencias ONU y algunas ONGs

¹³⁵ Por citar algunos ejemplos, la catedral romano católica y el famoso mercado de hierro de Puerto Príncipe han sido completamente destruido, así como la iglesia de la Sainte Trinité, construida en los años 50 que albergaba una muestra de frescos de la pintura naïf, típica del arte haitiano. Las fortalezas en los alrededores de la costa norte de la isla, llegadas de la época de la guerra de independencia como el Fort Jacques (de lo que hace parte la Citadelle Sans Souci, inscrita a la lista de patrimonio de la humanidad de la UNESCO) han padecido graves daños. La gran mayoría de las casas en estilo Gingerbread, difundido en la capital en el siglo 19 han sido perdidas. Ver: Le patrimoine haïtien en suspens, Le Journal des Arts, 23 Enero 2011. http://www.lejournaldesarts.fr/jda/archives/docs_article/80781/le-patrimoine-haitien-en-suspens-.php

principalmente en el ámbito de la remoción de los escombros.¹³⁶ Sin embargo, la recuperación del patrimonio fue desestimada.

La coordinación con los militares tampoco fue exitosa. Por un lado, se ha descubierto a través de los órganos militares de ingenieros de la MINUSTAH, que dos de los mayores campamientos fueron instalados en zonas en riesgo de deslinde de terrenos (NY Times, 2010d). Según la RTE, esto se debió a una evaluación débil (RTE, 2010). Por otro lado, algunas organizaciones humanitarias han criticado la localización de los campamientos por falta de consideración hacia la población. “Estos sitios- afirmó un representante de OXFAM- no reflejan un pensamiento estratégico” (Oxfam International, 2011). Según afirma la RTE los militares que dirigieron estas operaciones no apreciaron correctamente las situaciones de riesgo. Esto se debería a la exclusión de los Coordinadores de los Clusters en los órganos de toma de decisión de la MINUSTAH. Como consecuencia “Muchas decisiones tomadas no se basaron en principios humanitarios con prioridad, como por ejemplo la consulta de las comunidades antes de decidir de la localización de los campamientos. La misma estructura y geografía de los campamientos fue influenciada por la lógica militar” (RTE, 2010).

El problema más urgente que las Organizaciones Humanitarias tuvieron que enfrentar fue el de los campamientos con más de un millón de personas desplazadas internamente. Sin embargo la resolución del problema no contó con una estrategia inteligente, como lo señaló el NY Times (NY Times, 2010d). La mayoría de los desplazados fueron trasladados a campamientos lejos de su lugar de origen (RTE, 2010). A la base de esta acción demoró el hecho que Puerto Príncipe fue dividida en zonas de acuerdo a los principios de seguridad aplicados por los militares, sin relación con las municipalidades y las comunidades (RTE, 2010). Los nuevos sitios, además, estaban sin ofrecer posibilidades de reinserción para los desplazados por lo que se convirtieron rápidamente

¹³⁶ A un año de la tragedia los escombros de la catedral y de la iglesia Sacré Coeur quedaban a la vista así como los restos de los frescos de la iglesia Sainte Trinité.

en focos potenciales de criminalidad, degradación, difusión de enfermedades, robos y violaciones.¹³⁷

La constitución de los campamentos en Haití se ha realizado según esquemas del pasado. Sin embargo como lo han revelado múltiples informes, y ha sido recogido posteriormente en el PDNA, los desastres urbanos son diferentes de los en zonas rurales por su dimensión, densidad, sistemas socioeconómicos y estrategias de vida y de recursos (O'Donnell, Smart y Ramalingam, 2009). “Lo que ha dado soluciones para los desastres anteriores no es viable en Haití”, ha concluido el PDNA (République de Haití - PDNA, 2010)

El acercamiento tradicional a la problemática de los campamentos tuvo otros reflejos negativos. La RTE en efecto revela que los materiales que llegaron a Haití no estaban pensados para campamentos en zonas urbanas. Los donantes prefirieron equipar los campamentos con carpas, en lugar de soluciones más durables. Los campamentos no fueron equipados con letrinas a pesar que muchos de éstos tuvieron una duración semipermanente (RTE, 2010). Como consecuencia, los campamentos se convirtieron en lugares insalubres. Fue en los campamentos donde el virus del cólera, importado en Haití por un contingente nepalí de la MINUSTAH, se difundió más gravemente a causa de las situaciones sanitarias precarias. La RTE ha igualmente concluido que una evaluación más atenta habría permitido enfrentar mejor estos problemas (RTE, 2010).

Los haitianos, y el gobierno en primer lugar, han formalmente criticado la actitud internacional de excluir los funcionarios haitianos de los procesos de evaluación pos desastres y de coordinación. Una consecuencia de esta actitud fue que las zonas campesinas fueron excluidas de la respuesta. Los temas transversales (genero, discapacitados) no fueron incluidos en los

¹³⁷ “Haiti, allarme per le violenze sessuali. Amnesty Stupri all'ordine del giorno”. La Repubblica. 12 Enero 2011. - “In Haiti, the Displaced Are Left Clinging to the Edge”, NY Times, 10 Julio 2010. Uno de estos sitios es Corail-Cesselesse situado 10 millas en las afueras de Puerto Principe. El NY Times ha definido este lugar desértico parecido al Sudan.

proyectos, en particular se destacó que las evaluaciones no consideraron los miles de discapacitados que dejó el terremoto. El grupo de las Naciones Unidas para el Derecho de las Personas con Discapacidades ha definido los discapacitados como los “olvidados de la reconstrucción” (ONU, 2010). Según la RTE cerca de 4,000 personas tuvieron sus brazos y piernas amputados, más de algunos en cuanto no recibieron atención médica con tiempo (RTE, 2010).

La falta de voluntad internacional de incluir Haití en el proceso de reconstrucción ha emergido también en la constitución de la CIRH, el órgano destinado a canalizar la mayoría de los fondos de la reconstrucción. Desde su constitución, la CIRH ha mostrado escasa vinculación con el país receptor, puesto que su co-presidencia era confiada por mitad al ex presidente USA Bill Clinton, y por la otra mitad al Primer Ministro haitiano de la época, Jean Max Bellerive. La CIRH funcionaba con la participación de delegaciones de los principales donantes a su asamblea decisional, incluyendo la delegación haitiana compuesta por 12 personas. Sin embargo ha sido una opinión compartida en la sociedad civil haitiana que desde la instalación de la CIRH el Estado haitiano, ya debilitado, ha sido excluido de su verdadero funcionamiento. Los representantes del gobierno han formalmente denunciado su exclusión del proceso de toma de decisión, reservado a los donantes.¹³⁸ Por un lado u otro, la voz haitiana ha sido limitada, al considerar además que el parlamento no tendría asuntos en el funcionamiento de las CIRH. Aún así, cabe señalar que los representantes haitianos no habían dado prueba de ninguna legitimidad cuanto a su designación. Como consecuencia de la no participación haitiana a los procesos de evaluación pos desastre, el principal plan de evaluación de los daños pos desastre, el PDNA, realizado un mes después del terremoto y liderado por el Banco Mundial y por la Unión Europea, no fue aprobado por el gobierno en claro desacuerdo con la las Organizaciones Internacionales y los donantes.

¹³⁸ « Appel au non renouvellement du mandat de la CIRH ». HPN Haití, 16 Abril 2011.
http://www.hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2824:haiti-appel-au-non-renouvellement-du-mandat-de-la-cirh&catid=2:economic&Itemid=6

La llegada en Haití de toneladas de medicamentos cuyo periodo de validez había vencido, fue otro ejemplo de acción inadecuada y supuso muchos esfuerzos en términos de tiempo y recursos para su eliminación, lo que se hizo efectivo por la acción de la Organización Mundial de la Salud - OMS (RTE, 2010). El supuesto que una crisis necesita de todo tipo de material es uno de los mitos que cabe destruir.¹³⁹ El envío de insumos médicos y medicinales es una practica que se ha intentado regularse en el pasado con escaso éxito, sin embargo otras malas practicas persisten, como la realización de adopciones de niños en urgencia y el debilitamiento de la producción local a través de la invasión del mercado de alimentos distribuidos por las Organizaciones Humanitarias (RTE, 2010). La Organización Farmacias sin Fronteras denunció el envío de remedios vencidos, explicando que su envío costa menos a los donantes que destruirlos, mientras no se consulta sobre las necesidades del país receptor y se envían medicamentos que a menudo no tienen utilidad.¹⁴⁰ Miles de adopciones han sido realizadas en urgencia sin considerar el principio básico sostenido por UNICEF, el fondo de las Naciones Unidas para la infancia, de la no desvinculación del niño de su familia de origen, por lo que la adopción debe ser una acción de “último recurso” ante situaciones de abandono.¹⁴¹ El caso más deslumbrador ha sido el intento de expatriación, vía la Republica Dominicana, de 33 niños haitianos por un grupo de diez estadounidenses (La Presse, 2010a).

La respuesta fue financiada de forma desigual. De los recursos destinados a la reconstrucción recibidos a cabo de 2 años, solamente 1% ha sido asignado al gobierno de Haití y 0,4% a las

¹³⁹ Sobre la práctica de donar medicamento vencidos ver: “Souvent des médicaments périmés », Libération, 30 Agosto, 2006. <http://www.liberation.fr/terre/010158861-souvent-des-medicaments-perimes>

¹⁴⁰ Pharmaciens Sans Frontières es una ONG : www.psfci.org/

En el caso del tsunami asiático de 2004 se enviaron medicamentos, en particular paracetamol, para ocho años y cuyo vencimiento era de tres. La destrucción costa 250 USD por cada tonelada y se realiza en el proceso de producción del cemento y son los mismos donantes a financiar la destrucción, con un costo elevado. Ver un artículo sobre el tema “Souvent des médicaments périmés », Libération, 30 Agosto, 2006. <http://www.liberation.fr/terre/010158861-souvent-des-medicaments-perimes>

¹⁴¹ Para UNICEF, la Organización de la ONU para la infancia, la prioridad en una crisis reside siempre en la reunificación del niño con la familia, o con un miembro de la familia, por lo que la adopción debe quedar “una entre otras opciones”. Ver: « Adoptions après le séisme en Haïti : l'Unicef appelle à la prudence » 20 Enero, 2010. http://french.news.cn/societe/2010-01/28/c_13155015.htm

ONGs locales, según revela un informe del Enviado Especial de la ONU por Haití.¹⁴² La misma fuente revela que solo 24 de los 1,490 contratos de reconstrucción otorgados por el gobierno de EEUU habrían sido suscritos con empresas haitianas.¹⁴³ La ayuda al desarrollo es inadecuada cuando no contribuye a fortalecer la autonomía del país, sino aumenta sus debilidades y su dependencia del exterior. Al analizar la respuesta a la crisis haitiana mientras entraba en su fase de reconstrucción, la revista *The Lancet*, probablemente la revista médica más prestigiosa en circulación, titulaba “Cuando el remedio puede matar al paciente” (*The Lancet*, 2010). La ayuda ha sido introducida en Haití sin consideraciones por el contexto por lo que ha generado graves consecuencias en un sistema socioeconómico ya fragilizado por años de inestabilidad. Un año después del terremoto, Max E. Chevet, Presidente de la Asociación Haitiana de los medios de Comunicación (ANMH) reconocía que “La reconstrucción ha sido lanzada. Sin embargo - cuestiona- ¿como reconstruir un Estado debilitado con la llegada de una gran cantidad de ONGs que ingresan en el país y se substituyen a él?” (*Le Nouvelliste*, 2011u).

La economía nacional ha sido debilitada por el ingreso de grandes cantidades de ayuda alimentaria, cuyo principal operador es el Programa Mundial Alimentario (PAM), un fondo de la ONU cercano a la FAO, la Agencia de las naciones unidas para la agricultura, aunque gestionado de forma independiente. La ayuda alimentaria, si bien necesaria en las primeras fases, ha asestado un golpe a la frágil economía haitiana, principalmente la informal, cuyos principales elementos son el cultivo agrícola en pequeñas parcelas independientes y la venta al detalle de hortalizas.¹⁴⁴ Un informe de OXFAM ha afirmado que “La continuación de la asistencia alimentaría a la población hasta seis meses luego del terremoto, combinado con el problema de los bajos precios de importación (sobre todo del arroz de proveniencia estadounidense) han

¹⁴² El informe se encuentra en: <http://www.haitispecialenvoy.org/>

¹⁴³ Ver Centro para la investigación política y económica en : <http://www.cepr.net/>

¹⁴⁴ El principal elemento de la economía haitiana es la agricultura, el arroz, los mangos y frutos tropicales en general. El sector textil también ocupa un porcentaje elevado del empleo formal. Sin embargo, los elementos de la producción haitiana se han degradado en las últimas décadas. Si en los años 70, Haití era autosuficiente, ahora importa más del 50% de sus necesidades, incluyendo arroz y café, los que fueron en otros tiempos las producciones principales de la isla, junto con la caña de azúcar.

conducido a una disminución de la producción local (Oxfam International, 2010). Y, como lo ha señalado el mismo informe “Si los precios bajos favorecen al consumidor en el corto plazo, no ayudan a los agricultores haitianos” (Oxfam International, 2010). Seis meses más tarde del comienzo de las operaciones de ayuda, el Presidente de la República haitiana, René Prével se veía obligado a solicitar el bloqueo de la ayuda alimentaria por los llamados de la ciudadanía acerca del derrumbamiento de la economía informal (Radio Metropole, 2010). La ayuda alimentaria y la distribución gratuita del agua representaban una competencia inalcanzable para las “femmes marchantes”, las mujeres vendedoras ambulantes de productos hortícolas, comida cocinada y bebidas. El 23 julio 2010 el periódico francés Le Monde comentaba “¿Como puede el campesino haitiano vender sus plátanos si las organizaciones humanitarias distribuyen alimentos gratuitos?”. Y agregaba “De la misma manera, la medicina gratuita está destruyendo el sistema de salud haitiano” (Le Monde, 2010b). La ayuda humanitaria alimentaria está admitida por la Organización Mundial del Comercio, como excepción a las reglas de competencia sobre el comercio internacional.

A pesar de este llamado de las autoridades haitianas, el presupuesto del Programa Alimentario Mundial, quién gestiona la ayuda alimentaria en Haití ha pasado de 148 millones en 2010 a 250 millones de dólares americanos para el 2011. Este presupuesto, según las declaraciones del PAM servirá para “Crear stocks de alimentos para la eventualidad de otras crisis o desastres naturales” (Agropresse, 2011). Cabe decir, que el PAM ha recibido en términos de ayuda humanitaria cerca de 150 veces más de recursos que los recibidos por la FAO, la Agencia cuyos programas sirven a desarrollar las capacidades productivas nacionales con programas de ayuda a la agricultura, el comercio, la creación de pequeñas empresas familiares.¹⁴⁵ Más allá de la

¹⁴⁵ Estimaciones propias sobre la base de las cifras del FA 2010. Cabe mencionar que algunos analistas consideran el PAM como un instrumento de las Naciones occidentales productoras agrícolas para apoyar sus agriculturas subvencionadas. Los Estados Unidos son el principal donante del PAM (60%). Washington vincula, sin embargo, su contribución a la donación de productos agrícolas americanos. La donación, se lee en el sitio Web de Grain, una ONG que aboga a favor de los pequeños productores, sirve para apoyar su agricultura subvencionada y fragilizar sus concurrentes agrícolas. Ver « A qui profite l'aide alimentaire ? », 24 Abril 2003. http://www.grain.org/article/entries/465-a-qui-profite-l-aide-alimentaire#_edn8

situación de emergencia, sin embargo, el PAM es la agencia que más recursos recibe en Haití, cerca de 5 veces más de la FAO, que es la antepenúltima.¹⁴⁶

La ayuda a la producción local no ha sido facilitada tampoco por algunas elecciones de dudosas índole, patrocinadas por la Comunidad Internacional y el acuerdo tácito del gobierno, como la importación de semillas genéticamente modificadas (OGM) para revitalizar la producción agrícola local. Seis meses después del terremoto la Multinacional americana Monsanto ha ofrecido a Haití 475 toneladas de semillas OGM, lo que ha sido duramente criticado por las asociaciones de campesinos haitianos por sus impactos potencialmente dañinos para la agricultura haitiana (Le Nouvelliste, 2010^a).

Lo que Monsanto no ha precisado es que la introducción de OGM condicionaría la agricultura local durante años por obligar los campesinos al uso de fertilizantes y pesticidas producidos por la misma empresa. En un análisis publicada en “ALAI” y “180 latitudes”, dos revistas, se revela que “La donación de las 475 toneladas de semillas híbridas puede ser promocionada como una acción de generosidad de la transnacional con el pueblo haitiano. Sin embargo, si se analizan las condiciones en las que esta donación ha sido efectuada, la generosidad se convierte en mera táctica empresarial para incrementar divisas” (Le Nouvelliste, 2010a). Cabe señalar, que en contra tendencia de la ONU que avaló esta iniciativa, el CARICOM, la organización del mercado común caribeño, ha instituido un fondo de ayuda para Haití que entre sus prioridades incluye los sectores educación, salud, y agricultura local (Le Nouvelliste, 2010f). Como afirma Matt Mellen de la ONG “Grain”, “Proveer ayuda alimentaria alivia los síntomas del hambre, pero perpetua sus causas” (GRAIN, 2003). Por tal razón es tanto más importante apoyar el desarrollo de la agricultura autóctona en Haití, limitando lo que es ayuda alimentaria a lo necesario y evitando de condicionar el desarrollo agrícola a productos importados potencialmente portadores de costos

¹⁴⁶ Los últimos datos disponibles son de 2006-2007. En el bienio el PAM ha recibido cerca de 39 millones de dólares mientras la FAO cerca de 7. El PMA supera también las agencias más humanitarias y como UNICEF, PNUD y OMS.

mayores para los campesinos y cuyas características no son necesariamente adaptadas al contexto medio ambiental y agrícola del país.

Que en los últimos decenios se hayan desarrollado productos agrícolas que incrementan los rendimientos no es novedoso y puede considerarse útil en relación con el crecimiento de población mundial. Lo que debería sorprender es la promoción de políticas para su introducción en el periodo posterior a un desastre. El periódico haitiano, *Le Nouvelliste*, ha cuestionado la validez del ingreso de semillas híbridas bajo pretexto de un déficit de semillas en Haití. “Los OGM, afirma *Le Nouvelliste*, son poco adaptados al cultivo. Su rendimiento es inferior del 25% a las locales. Además crea dependencia para los campesinos haitianos. La tecnología es cara y el mercado de esta semilla está detenido por un numero reducido de empresas que fijan sin competencia su precio” (*Le Nouvelliste*, 2010b). En el mismo artículo, el Movimiento Campesino de Haiti -*Mouvman Peyzan Papay (MPP)*- ha denunciado esta práctica como “Un nuevo terremoto, más peligroso a largo plazo del ocurrido el 12 de enero 2010: “No se trata de una amenaza, sino de un ataque a la agricultura campesina, a los campesinos, a la biodiversidad, a las semillas criollas que estamos defendiendo, a lo que queda de nuestro medioambiente en Haití”, afirma el dirigente del MPP entrevistado.

Para entender este proceso, Naomi Klein, la académica disidente americana autora del best seller “*La Doctrina de Choque. La emergencia del capitalismo de desastre*” explica que muy a menudo en el pasado los Estados del norte han aprovechado las crisis en los países en desarrollo para imponer su modelo económico.¹⁴⁷ De esa misma forma la multinacional americana Monsanto ha logrado acuerdos para la exportación de semillas OGM en Haití.¹⁴⁸ Cabe señalar, en conclusión, que la ayuda alimentaría gratuita ha sido interrumpida un año más tarde,

¹⁴⁷ En su libro, “*La Doctrina de Choque*”, Klein habla principalmente de Estados Unidos donde origina el pensamiento neoliberal de la escuela de Chicago cuyos principios de base son las privatizaciones, la liberalización comercial y la reducción de la participación social del Estado.

¹⁴⁸ En el pasado el cerdo haitiano negro fue exterminado por una supuesta infección y remplazado por el cerdo americano blanco, de menor adaptación y que necesita medicamentos importados. “HAÏTI - Les enjeux cachés de la tragédie », *Alterinfo*, 1 Marzo, 2010. <http://www.alterinfos.org/spip.php?article4237>

más por causa de necesidad -el fin del abastecimiento y la reducción de los recursos del PAM- que por elección estratégica o política (PAM, 2012).

A la par que en el sector agrícola, la ayuda humanitaria tuvo efectos dañinos en el sistema de salud haitiano (Oxfam International, 2010). La llegada al país de numerosas ONGs instalando sus propios centros de atención médica gratuita ha hecho que los haitianos los prefirieran por sobre los hospitales nacionales, en sus mayorías privados y a pago. La ayuda humanitaria de urgencia ha sido obviamente de gran importancia para salvar vidas y apoyar el deficitario sistema de salud haitiano. Sin embargo, la permanencia de estos centros de salud a lo largo de 12 o más meses ha implicado que numerosos hospitales cerraran sus puertas. De forma similar a los productores nacionales, sobrepasados por la ayuda alimentaria gratuita, los hospitales nacionales no pudieron hacer frente a la competencia gratuita de las ONGs médicas (RTE, 2010; Le Nouvelliste, 2011u). Al respecto el periódico le Nouvelliste ha revelado que los hospitales haitianos, que sufrieron fuertes daños no recibieron ninguna ayuda financiera por las agencias humanitarias que preferían financiar sus propios centros aunque compitieran con las estructuras nacionales, y esto a pesar de que los hospitales nacionales prestaron ayuda de urgencia invirtiendo recursos propios en la atención médica de urgencia mientras muchas ONGs se mostraban reticentes a invertir recursos propios a la espera que los Llamados a Financiamientos (Flash Appeal, CAP) estuvieran financiados.¹⁴⁹

Las Organizaciones Humanitarias, al privilegiar sus intereses individuales, operaron de forma contradictoria con el primer mandato de la Cooperación en Haití de contribuir al fortalecimiento del Estado, inscrito en numerosos documentos de política. El personal médico de las ONGs en el rubro de la salud venía reclutado por las organizaciones internacionales cuya capacidad de salario supera la del sistema de salud nacional (Oxfam International, 2010). Estos empleos se

¹⁴⁹ El caso del Hospital Sacré Cœur (CDTI) que ha recibido 12,600 víctimas del terremoto y ha sido cerrado un año más tarde por falta de fondos. Los 175 empleados, entre médicos y enfermeros fueron despedidos. « Abérrant, un hôpital moderne fermé en Haïti », Le Nouvelliste 10 Febrero 2011

proporcionaban sin respetar códigos de derecho laboral en cuanto eran de duración determinada, en su mayoría corta de tres a seis meses, sin incluir beneficios sociales que venían reservados al personal reclutado internacionalmente (Le Nouvelliste, 2010i). A ese respecto, llama la atención la disparidad de trato salarial, a paridad de trabajo, entre nacionales e internacionales según grillas salariales definidas, pero no bien justificadas por las Organizaciones Internacionales. El impacto más grave sin embargo, reside en el debilitamiento de las instituciones estatales, pues los profesionales haitianos se orientaban hacia trabajos mejor remunerados en las Organizaciones Internacionales, lo que tuvo un impacto negativo en el funcionamiento del Estado y de los mismos proyectos de cooperación en cuanto la contraparte nacional venía debilitada por el éxodo de sus mejores profesionales.¹⁵⁰

Kesner Pharell Economista de la Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif, una ONG haitiana ha explicado a Le Nouvelliste que “La provisión de recursos para el consumo crea desequilibrios en el mercado laboral, con salarios elevados de las ONGs. En este sentido, el dinero no contribuye a crear riqueza o valor añadido” (Le Nouvelliste, 2011k). El periódico francés Le Monde publicaba el 24 de julio de 2010 una entrevista a Alain Deloche presidente de “La Chaîne de l'Espoir”, una fundación, en la que éste afirmaba “La salud gratuita está destruyendo el sistema de salud haitiano”.¹⁵¹ Esta situación se ha vuelto más dramática en la medida que las ONGs, al terminarse los recursos han abandonado el país cerrando los centros de atención gratuitos y dejando centenares de empleados locales sin contrato.

Al mismo tiempo que dejaron un sistema de salud en una situación difícil, la situación sanitaria empeoró pues muchos haitianos, acostumbrados al ser atendidos por las ONGs, quedaron sin atención médica por el fin del financiamiento de los proyectos. En enero de 2011 el país contaba

¹⁵⁰ Las Organizaciones Internacionales contribuyen, de forma más o menos conciente, a profundizar la crisis de gobernabilidad del Estado haitiano.

¹⁵¹ « En Haïti, quand le remède peut tuer le médecin », le Monde, 23 julio 2010. http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/23/en-haiti-quand-le-remede-peut-tuer-le-medecin_1391196_3232.html - Muchos médicos fueron reclutados por ONGs internacionales o emigraron hacia Estados Unidos, Canada y Francia, principalmente al ver que sus clínicas cerraban, como el caso del CCT, que se endeudó durante la emergencia pero nunca recibió los reembolsos prometidos del Estado, lo que significó su cierre.

con 81 centros de lucha contra el cólera. Diez meses más tarde, tan solo 29 centros quedaban en función a pesar de la continua difusión de la epidemia (500,000 casos de contaminados a comienzo de 2012). La razón principal fue la expiración de los proyectos ligada a la falta de fondos, pues muchos donantes no dieron continuidad a las iniciativas emprendidas. La gestión de los fondos no fue estratégica por parte de algunas ONGs que deberían considerar el seguimiento de sus proyectos en los presupuestos, cosa que se hace muy raramente. Estos inconvenientes son recurrentes en el ámbito del desarrollo en el que la ausencia de continuidad es una de las principales razones de los fracasos.¹⁵² Le Nouvelliste ha titulado: “El cólera se queda, las ONGs se retiran”.¹⁵³ Este mismo diario ha cuestionado: “Si las ONGs han establecidos un sistema de atención por cierto gratuito y de calidad, ¿que pasará cuando las ONGs dejarán el país?”.¹⁵⁴

En otro sector, el sistema educativo se encontraba con anterioridad marcado por profundas desigualdades, con el 30% de niños y niñas sin poder ir a la escuela. El terremoto ha complicado esta situación. Cerca de 5000 escuelas en las tres regiones centrales del país más afectadas han sido destruidas o dañadas. Tratándose de las regiones más pobladas del país, el 60% del cuerpo de estudiantes haitianos ha sido golpeado (MENFP, 2010). Según la UNESCO, esta situación ha complicado el acceso a la instrucción en cuanto el sistema se encuentra dominado en el 90% por el sector privado (UNESCO, 2010). La caída en los ingresos de las familias derivada de las pérdidas de empleo, ha debilitado la capacidad de las familias de solventar los gastos de educación. Más del 50% de los ingresos de las familias haitianas se destinan a la educación de los hijos. El 70% de los haitianos viven en condiciones de pobreza, ganando menos de dos

¹⁵² El Think Thank TED da ejemplos de la ausencia de continuidad en los proyectos de desarrollo. Ver: www.ted.com

¹⁵³ « Le choléra s'installe, les ONG se retirent », Le Nouvelliste, 15 Noviembre 2011
<http://www.lenouvelliste.com/articles.print/1/99294>

¹⁵⁴ « Où en est Haiti après le Séisme », Le Nouvelliste, 14 Enero, 2011

dólares diarios.¹⁵⁵ Como consecuencia de la ausencia de alumnos, muchas escuelas privadas tuvieron que cerrar (RTE, 2010).¹⁵⁶

En este marco, para hacer frente al alto riesgo de interrupción de los estudios que enfrentaba la mayoría de los jóvenes haitianos, un conjunto de organizaciones internacionales y donantes bilaterales pertenecientes al grupo sectorial de educación (GSE), un organismo que reúne los donantes del sector educativo, ha optado por la reorientación de un fondo multi-donante de 21 millones de dólares que habían sido movilizados en 2009 originariamente para el levantamiento del sector sobre la base de un plan de desarrollo elaborado por el Ministerio de Educación haitiano.¹⁵⁷ El nuevo plan de apoyo, adaptado a la situación post-sismo debía servir a paliar la disminución de los alumnos debido a la caída de los ingresos de las familias a través de subvenciones a las instituciones educativas que, a cambio, se abstendrían de cobrar el pago de aranceles.¹⁵⁸ Sin embargo, la iniciativa no tuvo el éxito esperado, por dos razones. La primera, por falta de seguimiento, muchas escuelas mantuvieron los aranceles al tiempo que recibían la subvención. En segundo lugar, el proceso de otorgamiento de los fondos fue muy lento y no logró el objetivo de reintegrar en el sistema educativo los estudiantes lo antes posibles como era necesario para evitar la interrupción de los aprendizajes según estipulan las normas internacionales del derecho a la educación en situaciones de emergencia (INEE).¹⁵⁹ Cabe decir que el monto por cada escuela era muy limitado. Los directores de establecimientos justificaron

¹⁵⁵ Se calcula que entre las personas detentoras de empleo antes del terremoto (30% de la fuerza laboral) entre el 20 y 40% de los padres han perdido sus fuentes de ingreso luego del terremoto.

¹⁵⁶ Como dicho el 90% de las escuelas de los niveles de enseñanza básica y media pertenecen al sector denominado “non público” o privado. Son parte de éste, las escuelas de ONGs, fundaciones, corporaciones laicas y religiosas, las escuelas populares financiadas con aportes privados de la comunidad.

¹⁵⁷ Los recursos habían sido movilizados vía la Iniciativa Rápida para la Educación (Fast Track Initiative – FTI), un mecanismo establecido por un grupo de donantes bilaterales, entre ellos España, Canadá entre otros, y gestionado por el Banco Mundial, que proporciona recursos –sobre la base de préstamos o donaciones- a los países que hayan previamente elaborado una estrategia de desarrollo de su sector educativo. El plan en Haití, para su formulación recibió la ayuda técnica del Banco Mundial y de la UNESCO. Para más información sobre este mecanismo en Haití ver: <http://www.globalpartnership.org/>

¹⁵⁸ 15 millones fueron otorgados al plan de ayuda a las escuelas privadas, 5 fueron otorgados al PAM en el marco del proyecto de cantinas escolares, y el millón restante a un proyecto de adaptación del currículum implementado por la UNESCO.

¹⁵⁹ www.ineesite.org - El gobierno estableció la reapertura del año escolar en abril de 2010, tres meses después del terremoto. Sin embargo, los fondos de ayuda a las escuelas de FTI fueron disponibles solo a partir de noviembre de 2010.

una reorientación de estos fondos para el pago de profesores y la recuperación de los inmuebles dañados.¹⁶⁰ A pesar de que el derecho a la educación en casos de emergencia sea un principio humanitario aceptado universalmente, el sector educativo ha sido entre los menos financiados.¹⁶¹ El sector educativo ha sido también entre los más golpeados por el terremoto con la muerte de 13,000 profesores y 4,000 estudiantes (MENFP, 2010).

Luego de la implementación de la medida varios comentaristas han sugerido la mayor relevancia que habría tenido de fortalecer el sistema de educación público en lugar de apoyar puntualmente un sistema privado de mala calidad y sin control. Estas sugerencias, en particular han emergido en el marco de un seminario organizado en Haití por la UNESCO en octubre de 2010, con referencia a la implementación por parte del Banco Mundial de una segunda medida que mira formar de forma acelerada (un año) profesores para ingresar en el sector privado (UNESCO-Comnat, 2010).¹⁶² La privatización de la educación en Haití ha sido implementada en los años setenta bajo el régimen duvalierista. El sector de educación privado cuenta con un organismo estatal, el proyecto “Educación para Todos”, financiado por el Banco Mundial, que actúa de forma casi paralela al Ministerio de Educación que gestiona solo el 10% de las escuelas del país.¹⁶³ El Seminario de la UNESCO ha concluido que lo más urgente para la reconstrucción del sistema educativo de Haití es la regularización del estatuto docente, lo que incluye su formación, remuneración y perspectivas de carrera, en lugar de integrar al sistema nuevos profesores pocos

¹⁶⁰ Cerca de 10,000 escuelas beneficiaron de la subvención, por un equivalente individual de 1,500 dólares.

¹⁶¹ El séptimo sector con solo un cuarto de fondos de lo que recibió el sector de ayuda alimentaria que se sitúa primero. El derecho a la educación en situaciones de crisis ha sido consolidado por el (International Norms for Education in Emergency) INEE, un grupo interagencial, en que participan agencias gubernamentales y sociedad civil que ha elaborado un conjunto de normas a seguir para implementar el derecho a la educación en situaciones de crisis. Ver www.ineesite.org/

¹⁶² Actas del seminario UNESCO en ocasión de día del docente, 5 Octubre 2010. Disponibles en Internet.

¹⁶³ Entre las principales atribuciones del proyecto estaba la creación de un sistema de control y acreditación de las escuelas para asegurar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, este sistema no ha logrado conformarse por lo que en Haití, básicamente, toda persona puede instalar su propia escuela.

formados y pocos capacitados según principios de rapidez pero sin considerar la calidad (UNESCO-ComNat, 2010).¹⁶⁴

Como la afirma Beverly Bells en las paginas del Huffington Post “Habrá una mano puesta en la reconstrucción de Haití, tal como fue para Irak, con corporaciones multinacionales americanas aprovechándose de la reconstrucción”. Par Bells la creación de un ambiente favorable a la inversión transnacional se fonda en los daños que las ONGs acarrear a las estructuras del Estado y en la naturaleza de los fondos para la reconstrucción que vienen otorgados sucesivamente: “Fondos bajo forma de prestamos que vienen marcados de cínicas condicionalidades, como en el pasado” (Huffington Post, 2010).

Las grandes agencias de ayuda humanitaria tienen a menudo agenda propia y objetivos independientes de la lógica humanitaria (ICG, 2011). El Director de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Haití al momento del terremoto, Ricardo Seintefuss, no ha hesitado en acusar que algunas Organizaciones Humanitarias estaban en Haití “Para hacer Business”.¹⁶⁵ Un año después del terremoto el periódico haitiano, Le Nouvelliste, trazaba un balance de la acción humanitaria que acusa de “aprovecharse del desamparo del pueblo haitiano”. Según este diario, solamente el 20% del dinero de la ayuda beneficia a la población. El restante 80% se destinaría a gastos administrativos, viajes y consultoría técnicas” (Le Nouvelliste, 2010q). La idea que las ONGs están más interesadas en levantar fondos que aplicarlos en la ayuda humanitaria se ha levantado con fuerza después de la crisis de Haití y ha sido denunciada de forma cabal por la revista The Lancet pocas semanas después del terremoto y recogida por muchos críticos en Haití y afuera. En el caso haitiano, además, esta tesis se ha fortalecido con un estudio realizado por la ONG americana Disaster Accountability Project sobre

¹⁶⁴ Actualmente en Haití la profesión docente recibe una muy baja remuneración lo que favorece el acceso de personal poco calificado que ve en la enseñanza un trampolín hacia profesiones mejor remuneradas.

¹⁶⁵ Ricardo Seintefuss fue despedido por la OEA luego de sus declaraciones sobre presunta corrupción de las ONGs en Haití. “El Nuevo Herald, La OEA despide a su enviado”. <http://www.elnuevoherald.com/2010/12/26/859303/la-oea-despide-a-su-enviado-a.html#storylink=rss>

el retraso de implementación de la ayuda en Haití post-terremoto. Este estudio ha hecho hincapié en las ganancias de estas organizaciones generadas por los intereses percibidos sobre los fondos de la ayuda depositados en la cuentas de las organizaciones. El estudio, que solamente ha podido considerar 38 organizaciones (que fueron las que aceptaron responder de las miles presentes en Haití) indicó que los montos recolectados fueron a la altura de 1,4 billones de dólares americanos. Solamente 5 de estas Organizaciones generaron ganancias en términos de intereses por 1,8 millones de dólares gracias a los fondos recibidos que quedaron a la espera de implementarse (Le Nouvelliste, 2011u). El mismo estudio de Disaster Accountability Project revelaba que en enero de 2011, de los 1,4 billones de dólares recolectados, cerca de la mitad quedaban por destinarse a actividades.¹⁶⁶ El mismo Edmond Mullet, Representante de la ONU en Haití, ha reconocido que solamente una mínima parte de los fondos recibidos estaban implementándose luego de un año de la catástrofe.¹⁶⁷

NACLA (North American Congress on Latin America), una organización dedicada a las relaciones entre Latinoamérica y América del Norte, ha revelado que una de las Organizaciones más grandes, la Cruz Roja Americana, ha sido puesta bajo acusación luego de recibir 255 millones de dólares americanos y haber asignado a proyectos solamente 106 lo que confirmaría la tendencia a retrasar la implementación o a destinar los fondos a gastos paralelos, no destinados a los beneficiarios como consultorías, reuniones y vehículos (Otramérica, 2012). La Cruz Roja Americana no respondió a la encuesta del Disaster Accountability Project.

Con respecto a la gestión de los fondos por parte de las Organizaciones Humanitarias el primo ministro haitiano, Jean Max Bellerive manifestó su frustración con la desorganización: “No sabemos quién ha dado dinero a las Organizaciones y cuanto. . . Al momento no podemos

¹⁶⁶ 1,4 billones de dólares es el monto de los fondos de urgencia. Otros recursos fueron recibidos por las ONGs pero no fueron contabilizados por el estudio. Es importante precisar la terminología de la ayuda que clasifica los montos en recibidos, destinados, y gastados. Esto significa que la mitad de los 1,4 billones no han sido necesariamente gastados sino que pueden haberse “destinados” sin que el proyecto haya empezado. Ver: OÙ en est Haïti après le Séisme, Le Nouvelliste, 14 Enero, 2011.

¹⁶⁷ « ONG, agences bilatérales de développement, Nations Unies, ont contribué à affaiblir l'Etat haïtien », selon Edmond Mulet, Le Nouvelliste, 13 octobre, 2010.

coordinar nada o armar ninguna acción coherente de ayuda a la población”, declaraba en febrero de 2010 (NACLA, 2010). “Una situación de este tipo debería llevar a la gente a reflexionar antes de participar en las colectas de fondos para una catástrofe” afirmaba el director del la ONGs Disaster Accountability Project (Le Nouvelliste, 2011u).

La perspectiva de los donantes proporciona una clave de lectura. NACLA cuestiona las razones que empujaron a Washington a financiar a la Cruz Roja (con solo 15 empleados en Haití) en lugar de Partners in Health, la fundación del médico disidente americano, Paul Farmer (que cuenta con más de 5,000 trabajadores en Haití). Los donantes privilegian controlar los fondos otorgados vía Agencias Internacionales, sea por razones prácticas y por el miedo a la corrupción, sea por razones políticas como la tendencia a vincular la ayuda a condicionalidades (Farmer, 2010).

Según cifras del Enviado Especial de la ONU en Haití, más del 30% de los fondos de la ayuda han sido entregados a Agencias y ONGs internacionales. Solamente el 0,4% de estos fondos ha sido otorgado a ONGs haitianas. Otro 30% fue versado (de vuelta) a los mismos donantes y a las operaciones militares, lo que revela una tercera tendencia de los donantes, que privilegian financiar proyectos de instituciones y empresas connacionales, lo que permite de financiar sus propios déficits internos y ayuda exportar su desempleo (Elom K. Ezuho, 2010; Otramérica, 2012).

El trabajo de las ONGs no cuenta con el apoyo de las comunidades locales que abogan por su partida. “ONGs go homes” es el slogan que se puede leer en los muros de las calles en la capital. Desde el comienzo de la crisis, la situación ha empeorado pues las ONGs ocupan los pocos departamentos y habitaciones disponibles, suben los precios de los arriendos y la inflación está contaminada por el poder de compra de los internacionales, por muchísimo más elevado del los locales aún con empleos de prestigio.¹⁶⁸ Esto conlleva a asimetría en las relaciones de trabajo y personales entre internacionales y locales derivada de los ingresos de cada uno que pervierte la

¹⁶⁸ Un profesor de planta de la Universidad de Haití, la más grande del país, puede ganar 1,000 USD. En comparación, la remuneración de un joven profesional trabajando en una agencia ONU de grado (P3 joven profesional) oscila entre los 5,000 y 7,000 USD a los que se suman los beneficios de vacaciones, salud, pensión y periodos de recuperación.

lógica del trabajo con independencia de factores cuales la trayectoria personal, la antigüedad, la formación, la experiencia y la cultura personal. Una relación donde a menudo es el haitiano que demora en una condición de inferioridad inducida aún frente a jóvenes profesionales internacionales en sus primeros empleos. La presencia internacional no se adecua al contexto local como lo hace notar Alain Deloche, Presidente de “La Chaîne de l’Espoir”, una ONG, en el diario Le Monde pues “Si una ONG a ella sola cuenta con un presupuesto de tres veces superior al del Ministerio de salud haitiano, ¿como no entender que en los muros de Puerto Príncipe se observe el bien noto slogan, ONGs go home?” A menudo un encargado de proyecto de una ONG maneja un presupuesto más importante del Director de un Ministerio haitiano (Le Monde, 2010b).

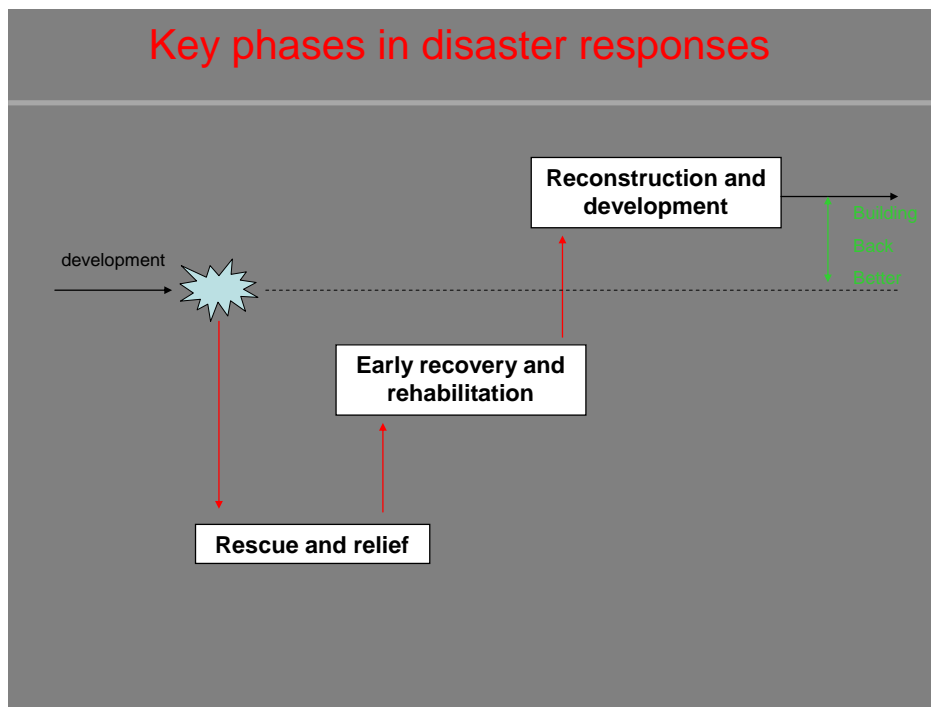
3.3 Bulding Back Better

“El tejido social ha sido fracturado, la asistencia no puede limitarse a la manipulación física. Para Reconstruir Mejor las medidas de urgencia deben estar vinculadas a la reconstrucción de la sociedad en el medio-largo plazo” (UNESCO, 2010).

Pocas semanas después del terremoto, cuando la fase de emergencia se iba apaciguando y las acciones Salva- Vidas “Life Saving” dejaban lugar al comienzo de la reconstrucción, el principio del “Reconstruir Mejor” (mejor conocido en inglés por Build Back Better - “BBB”) comenzaba a difundirse en los círculos humanitarios y desarrollistas en Haití. El principio del BBB no es novedoso de la intervención en Haití. Se ha desarrollado mano a mano con la evolución del sistema humanitario, con el sentido que toda intervención debe mirar a mejorar las condiciones del país receptor y que este principio puede aplicarse incluido a las situaciones de crisis. El concepto de fondo a la base del BBB es aprovechar la oportunidad ofrecida por una catástrofe o crisis para mejorar (de allí el concepto de Reconstruir Mejor) las debilidades crónicas del país afectado. En este sentido, explica Jacquelyn L. Mondayel, el concepto de “Reconstruir Mejor” está íntimamente ligado al de Sustentabilidad (2002). “Las nuevas prácticas introducidas deben conducir a un contexto mejorado que se apoye en los principios de derechos humanos y del medio-ambiente que son propio del concepto de sostenibilidad”.¹⁶⁹

¹⁶⁹ El concepto de Sustentabilidad ha sido definido a final de los 80 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (más conocida como la Comisión Brudtland) que desarrolló la definición del desarrollo global sostenible hoy día ampliamente reconocida: “El desarrollo sostenible es el desarrollo que responde a las necesidades del presente son comprometer la capacidad de las generaciones del futuro de responder a sus propias necesidades” (ONU, 1987, p. 188).

Recuadro 12: Las fases de la respuesta ante un desastre natural



Fuente: elaboración del autor con datos de OCHA

La Comunidad Internacional en Haití rápidamente asumió el concepto del BBB como parte integrante de la respuesta. Para los humanitarios y los donantes “La respuesta de emergencia debería conducir a una estrategia de reconstrucción que enfrente la pobreza crónica, la desigualdad social y las vulnerabilidades de Haití (RTE, 2010).

Dos años después del comienzo de la reconstrucción el discurso sobre BBB en Haití puede ser tildado de retórico. Como ya se ha señalado, los resultados logrados han sido por debajo de las expectativas con, como ejemplo más evidente, la permanencia de la mitad de los campamentos activos dos años más tarde. Aunque se puede estimar que se necesite más tiempo para levantar el país de la crisis, en particular considerando la difícil herencia de la nación haitiana, son muchos los que concuerdan que los esfuerzos dispuestos por la Comunidad Internacional, lejos de encaminar el país hacia la reconstrucción han reproducido los patrones de asistencia ineficaces del pasado que no habían logrado dar resultados (Farmer, 2010). Está claro que los objetivos de

Reconstruir Mejor y de resolver la fragilidad del país eran demasiados ambiciosos. Este hecho sin embargo no ha impedido que este concepto dominara las declaratorias y los planes del gobierno y las estrategias a medio término de la ONU.¹⁷⁰ Esta retórica contribuyó a desilusionar la población hacia el éxito de la reconstrucción.

La fragilidad de Haití según Paul Farmer se constituye en primer lugar en décadas de pobreza, inestabilidad política y subdesarrollo (Farmer, 2010). Es también la incapacidad del Estado de proveer servicios básicos a sus ciudadanos, incluyendo los de seguridad y protección (Couceiro Arroyo, 2005). Pero y sobre todo en lo que refiere a los problemas profundos de la sociedad, se basa en las incoherencias que caracterizan su historia reciente, como la fractura social entre blancos y mulatos, herederos estos últimos del poder colonial mientras la raza negra mayoritaria sigue siendo excluida del poder decisonal, la corrupción endémica encarnada por un estado de derecho casi inexistente, la ausencia de un tejido productivo formal que pueda acercar el país a los patrones de desarrollo que nosotros conocemos (Chomsky, 2004; Douyon, F.; D. Holly, 2004; Collier, 2009; Farmer, 2010).

La imposibilidad de enfrentar estos retos de magnitud con los débiles y descoordinados mecanismos puestos en marcha por la ayuda internacional ha quedado evidente pocos meses después del comienzo de la crisis con el estancamiento progresivo de la respuesta. Algunos ciudadanos entrevistados por el Christian Science Monitor, un periódico estadounidense, afirmaban que la ayuda estaba desvaneciéndose (CSMonitor, 2010). A comprobar esta dinámica de abandono de los proyectos, solamente un cuarto de los cerca de 1,200 campamentos pos-terremoto seguían gestionados por organizaciones externas y los demás de forma autónoma (NY Times, 2010 D). Para la mayoría de la población, más de un año después la ayuda no ha cambiado sus condiciones de vida. Por esto no hay que responsabilizar únicamente a la Comunidad Internacional, que opera en un contexto complejo. Sin embargo, si se trata de

¹⁷⁰ Sin embargo el plan de reconstrucción tiene como meta el 2020. Sus pilares son el desarrollo institucional, territorial, social y apoyo a la gobernabilidad. Han sido recogidos por la ONU en su estrategia de medio plazo, el ISF (marco estratégico interino).

analizar el principio del BBB, cabe afirmar que se trata de un proyecto de difícil ejecución, que las Organizaciones internacionales no son facultadas para ejercer la tarea que corresponde a la fuerza de un Estado, y que en Haití ha revelado sus límites en particular ligados a la sostenibilidad de la ayuda, el compromiso de los donantes, la voluntad de las Organizaciones a seguir los planes del gobierno.

Las declaraciones de Lawrence Vale, profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT) especialista en recuperación de crisis, dieron una muestra de realismo al definir el BBB un “Llamado vacío al no querer ver que la fragilidad haitiana es estructural, que tiene raíces profundas en un Estado débil, cuyo servicios sociales son privatizados (educación, salud) y que falta todavía dramáticamente de estructuras públicas (luz, agua, alcantarillado) en la mayoría de los casos” (The Miami Herald, 2010). Estas debilidades “estructurales” hacen que sea difícil imaginar la reconstrucción, puesto que los problemas de Haití son anteriores al terremoto. El discurso del BBB mete en evidencia la inútil retórica humanitaria y desarrollista que al hacer hincapié en la acción de la Cooperación Internacional, sobrevalúa sus capacidades y no considera el principal obstáculo al que se enfrenta en Haití, su nivel (bajo) de desarrollo y la debilidad del Estado, mientras no reconoce la incapacidad de la ayuda al desarrollo para lograr cambios duraderos si no está acompañada por un fortalecimiento estructural del país receptor.¹⁷¹ Como lo reconoce el Think Thank ALNAP, las estrategias de reducción de riesgos de los desastres naturales (DRR) no son un Magic Bullet. “No se puede subsanar décadas de malas políticas y de mala conducción de una nación” (ALNAP, 2010^a).

¹⁷¹ El ya citado estudio “The Bottom Million” de Paul Collier. Ver también: “Does Foreign Aid Really Work?” de Roger C. Riddell (2007) que explica la prioridad de los intereses nacionales de los donantes por sobre el desarrollo del país receptor.

Imagen 2: Building Back Better- Reconstruir Mejor



Fuente: "Building Back Better Creating a Sustainable Community After Disaster".

Jacquelyn L. Monday, Natural Hazards Informer, nº3, Enero 2002

Hay una disociación entre la ayuda al desarrollo y los intereses del país receptor. Por un lado los donantes y las ONGs a través de las que el donante opera, persiguen objetivos que son a menudo diferentes de los del país receptor (Riddell, 2007; Oxfam International 2011). Estas diferencias pueden ser de naturaleza política, económica o diplomáticas, y representar proyectos de desarrollo diferentes. A menudo los países donantes tienden a querer exportar sus modelos de desarrollo y aplicarlos en otros países sin consideración por las diferencias de contexto, históricas y sociales. Las Organizaciones internacionales, por su lado, pueden actuar con su propia agenda y privilegiar, como ocurre a menudo, una gestión comercial del trabajo. Esto se debe a que, con el tiempo, la acción humanitaria se ha profesionalizado haciendo que el focus de

las Organizaciones sea siempre más en la búsqueda de financiamiento y que las ONGs sean altamente competitivas entre ellas (Donini, 2004; The Lancet, 2010). Esto no favorece la colaboración y la suma de esfuerzos entre humanitarios llamados a competir entre ellos. Un resultado en Haití ha sido que muchos proyectos eran “doblones”, actividades cuya implementación respondía más a criterios económicos que de necesidad. En este sentido la RTE ha señalado que “A pesar de sus buenas intenciones, la ayuda humanitaria en Haití conlleva efectos negativos, en particular en el largo periodo” con referencia a la debilitación del Estado luego de un año de asistencia humanitaria (RTE, 2010).¹⁷²

Lawrence Vale ha, por ende, razón al afirmar que la reconstrucción puede ser exitosa “Solamente a condición que ésta sea liderada por el mismo gobierno nacional”. Otros terremotos en el pasado han significado niveles de destrucción comparables al haitiano: Ciudad de México en 1985 y la ciudad de Tangshan en China en 1976. Si bien ocurre presentar algunas salvedades, como el contexto urbano haitiano que influyó en el alto número de víctimas, según Vale el principal factor de éxito detrás de la reconstrucción de estas capitales es representado por la fuerza del Estado y el hecho que el control de las operaciones estuviera en las manos de los gobiernos centrales. Esto no es el caso en Haití que se caracteriza por una institucionalidad débil y donde además, la intervención humanitaria no ha sido favorable a la integración de los haitianos en el proceso de respuesta. En las palabras de Lawrence Vale: “(La reconstrucción) ocurrió en países con un fuerte poder central que dirige la reconstrucción. Es exactamente lo opuesto lo que está ocurriendo en Haití” (The Miami Herald, 2010).

De esta reflexión se desprende la idea de la incapacidad de la Comunidad Internacional de llevar a cabo exitosamente la reconstrucción. Esta conclusión no es infundada, sino claramente

¹⁷² Por ejemplo, a un año de la tragedia se implementaba un proyecto de censo de los desplazados. A pesar de que hubo intercambios al respecto, varias organizaciones, entre ellas OIM, realizaron el mismo producto en razón de haber levantado fondos para esto y haberse comprometido con el donante con entregar el producto. Para sacar provecho del esfuerzo se propuso sumar los productos al final. Sin embargo, los resultados, una vez publicados no fueron de utilidad en cuanto la metodología utilizada por los varios estudios había sido diferente. Las Organizaciones se quejaron de este problema durante el proceso, sin embargo ninguna aceptó modificar su proyecto. (Fuente: observación del autor).

entendible a la luz de varios factores sobre como la ayuda se ha proporcionado en Haití: la discontinuidad de la ayuda internacional, los recursos insuficientes en el largo plazo, su politización, el escaso liderazgo y la falta de memoria institucional lo que hace que a menudo los actores “No solo reinventan la rueda una y otras vez, sino que tienden a empujarla por la dirección opuesta” (ICG, 2010). El funcionamiento mismo de la ayuda al desarrollo contradice el principio del BBB. La lógica centralizadora y excluyente de la ayuda no va de la mano con el principio del BBB en el cual el Estado es un elemento central. Las Organizaciones Internacionales siguen a menudo sus propias agendas y tienden a excluir las autoridades privilegiando la velocidad por sobre la inclusión (RTE, 2010).

Considerando como supuesto central la voluntad del Estado para reconstruir, dos condiciones adicionales son necesarias: largo plazo y recursos. La reconstrucción de la ciudad de Kobe, en Japón, luego del terremoto de 1995 necesitó la inversión de 58 millones de dólares americanos. La reconstrucción de la de Tangshan, en China, tuvo un esfuerzo continuado de 6 años. En cambio, el presupuesto anual del Estado haitiano es actualmente solo de un billón de dólares, de los cuales el 80% se encuentra solventado por la Comunidad Internacional, cifra en aumento desde 2009 cuando era el 60% (ICG, 2009). Esto no es suficiente para cubrir los servicios esenciales del Estado que, por ello, son delegados a las ONGs mientras ninguna voz sobre infraestructura está incluida en el plan de presupuesto anual del gobierno (ICG, 2010).

Cabe preguntarse entonces cómo la reconstrucción puede haber lugar. Si el Estado haitiano es inhabilitado para este proyecto, la acción de “Reconstruir Mejor” necesitaría de un compromiso de largo plazo e ingentes recursos por parte de la Comunidad Internacional que se substituiría la Estado. Sin embargo, la lógica de proyectos, con fecha de inicio y caducidad, que se empodera de la gestión de la crisis juega en contra de esta posibilidad (ALNAP, 2010). A pesar de que muchas Organizaciones hayan abogado por un esfuerzo sostenido en Haití, la práctica indica más bien lo contrario. A pesar de que la mayoría de los actores humanitarios señalan que un esfuerzo sostenido es más importante que grandes montos de emergencia, la ONU no da el buen

ejemplo si se toma en consideración por ejemplo que el CAP 2011 (600 millones USD) una vez más ha sido dominado por criterios de pequeños proyectos de corta duración mientras, los proyectos de reconstrucción coordinados por la CIRH han sido dificultados por la ausencia de recursos y el apoyo presupuestario al estado haitiano sigue siendo una parte muy pequeña de la ayuda que se otorga al país.¹⁷³ A esto se agrega la tendencia de las Organizaciones a trabajar de forma independiente y descoordinadas con un método que se caracteriza por ser poco colaborativo. Una competencia además que se mide en la capacidad de atraer recursos en lugar que sobre los resultados. Con todo esto es difícil imaginar que la Comunidad Internacional pueda substituirse al Estado para llevar a cabo la reconstrucción, como afirma BBC en su reportaje “La ve4dad sobre las ONG en Haití” (BBC, 2012).

Más bien que trabajar en el largo plazo, la acción de la Cooperación Internacional se ha estancado. Un año después del terremoto se ha cerrado la “ventana de oportunidad” que los auspiciadores del BBB habían identificado para confirmar o desmentir la posibilidad de enmarcar la reconstrucción bajo preceptos renovados (ICG, 2011). Se ha regresado más bien a la practica anterior del “Business as usual” caracterizada por un ritmo de trabajo que no ha logrado sacar Haití del subdesarrollo a pesar de los recursos invertidos en las ultimas tres décadas (Farmer, 2010).¹⁷⁴

Las previsiones de Vale se han ido confirmando, y no solo por los escasos resultados logrados. Haití es más frágil hoy día. El aumento de la pobreza, de la seguridad alimentaria y del desempleo, no ha sido bloqueado. Sus sistemas educativo y de salud han sido debilitados, pues es más caro enviar un niño la escuela hoy que antes del terremoto y el acceso a la salud es limitado por el cierre de los hospitales nacionales, quedando la salud en mano a proyectos

¹⁷³ Se precisa que el CAP 2011 fue el tercer llamado a financiamiento levantado por la ONU en Haití en el marco del de la crisis del terremoto, luego del FA de enero/febrero 2010 (1,3 bilones USD), el llamado a financiamiento de la crisis del Cólera en septiembre del mismo año (400 millones de USD). Ver: www.reliefweb.org/haiti/cap2011

¹⁷⁴ Algunos observadores pensaron que después del terremoto algunas prácticas contradictorias por parte del personal internacional cesara por respeto a la tragedia. Sin embargo, las playas haitianas siguen siendo ocupadas los fin de semanas por militares e humanitarios, entre otras prácticas que han valso a la MINUSTAH el apodo de “Turistahs” por parte de los haitianos.

internacionales inestables. Además, una epidemia de cólera, una enfermedad nunca antes registrada en Haití, y que se ha propagado a final de 2010 importada por un contingente de militares nepalés de la MINUSTAH, había echo en los primeros meses 4,000 víctimas (Le Monde, 2012).

Haití, es el país que en el 2012 más crecería en la región latinoamericana según datos de la CEPAL. Sin embargo, este crecimiento se funda más en los ingresos de la reconstrucción que en la creación de capital social. A pesar del buen pronóstico para Haití, Robert Fatton, un profesor de origen haitiano de la Universidad de Virginia, en Estados Unidos, autor del texto "Haiti, predatory Republic" señala que este dato "tiene que ponerse en perspectiva (ya) que ciertamente no es un indicio de que Haití esté escapando de la pobreza ni esté en camino a un mini-boom". "Las tasas de crecimiento reflejan el hecho de que Haití se estaba desmoronando después del sismo", explica Fatton. "Así que cuando hablamos de crecimiento, sí puede ser sorprendente, pero también refleja que habíamos caído tanto que era difícil pensar que pudiéramos caer en un hueco aún más profundo" (BBC, 2012a).

Y esto con razón pues dos años después, 500,000 personas viven aún en los campamentos, cerca de un tercio de la cifra original. La situación del empleo, de la pobreza y de la precariedad no ha mejorado y esto no solamente por la dificultad de lograr un cambio en un país cuyos problemas tienen raíces largas y profundas. El ejemplo del campamento Corrail Cesselesse, uno de los más grandes, es indicativo de cómo la respuesta haya quedado con una visión restringida, a pesar de las declaraciones de grade alcance del BBB. Albergando una de las más importantes comunidades de desplazados (5,000 refugiados) Corrail Cesselesse fue constituido en un terreno inhóspito en las afueras de la ciudad. La representante de OXFAM en Haití, Julie Shindall, entrevistada por el NY Times, ha insistido en que el campamento no es un ejemplo de buena estrategia: "Es como estar en Sudan", afirma. Su propósito inicial era de ser una estancia temporal, sin embargo se teme que se convierta en el nuevo suburbio urbano a la imagen de los barrios de Cité Soleil, Bel Air y Carrefour que alguna vez albergaron la criminalidad de Puerto Principe (NY Times, 2010d). El campamento depende en todo de la ayuda internacional y la

falta de oportunidades es evidente para los residentes. El gobierno se ha opuesto por mucho tiempo a la instalación de escuelas y otros servicios por parte de las ONGs abogando por su carácter temporal y evitar la estabilización del campamiento. Sin embargo algunas ONGs han logrado autorizar su instalación en pos de cumplir con sus programas. Corrail Cesselesse no tiene nada de la lógica sustentable que preveía la Reconstrucción según en BBB. En su lugar, representa más bien las contradicciones de la acción humanitaria: la implementación de proyectos sin consideración del contexto, privilegiar la velocidad por sobre la inclusión, la prioridad de las agendas individuales de la Organizaciones, la ausencia de dialogo con el gobierno y sobre todo la lógica del gasto de dinero como indicador de resultado, una práctica que ha sido altamente criticada. Lo anterior sumado a una autoridad nacional complaciente de los intereses de las grandes Organizaciones.

Ya antes que el terremoto ocurriera el Profesor de la Universidad de Oxford, Paul Collier, en un informe encargado por el Secretario General de las Naciones Unidas, había advertido “En este contexto (en Haití) las grandes visiones no son apropiadas (i.e., el BBB). Toda acción debe contribuir inmediatamente a construir seguridad económica, más bien que algún objetivo lejano” (Collier, 2009).¹⁷⁵ A pesar del renombre del académico y que fuera encargado por el mismo jefe de la ONU, el coreano Ban Ki Moon, el informe recibió una acogida tibia por los desarrollistas y el mismo personal ONU en Haití. Su rechazo sirvió a incrementar los argumentos de los que describen Haití como “La tierra de los planes perfectos sin implementarse” como ha señalado The Economist que evoca los múltiples planes de desarrollo realizados en los últimos años que sin embargo no son aplicados (The Economist, 2011f).

Lecciones aprendidas por otros terremotos han confirmado la idea que grandes sumas de dinero de emergencia no son necesarias. En su lugar, debería haber una visión compartida por la

¹⁷⁵ La propuesta del informe Collier se basa en la creación rápida de empleo a través de empresas maquiladoras, el turismo, y la agricultura intensiva, en particular la sustitución de cultivos de tierra con árboles productores -como mango- a fuerte potencial exportador, lo que contribuye a reducir la deforestación generada por la producción de carbón de leña a uso domestico. Para remplazar el carbón, propone la introducción del gas, a través de proyectos subsidiados, en particular en regiones.

misma comunidad humanitaria con un compromiso de largo plazo (ALNAP, 2010). Esta visión, sin embargo, ha sido contradicha en Haití con muchos fondos para la urgencia inmediata y una importante lentitud para desarrollar proyectos posteriores y para asegurar su financiamiento.

El segundo elemento del BBB según Lawrence Vale es la disponibilidad de recursos, y tampoco se ha aplicado en Haití. Un plazo de seis meses había sido considerado como una “ventana de oportunidad” que habría revelado si la reconstrucción podía encaminarse con un proyecto consistente. Sin embargo, luego de una gran cobertura mediática en las primeras semanas de la crisis, la atención internacional se ha ido difuminando. Como explicaba Kara McDonald, una especialista de Haití al Council of Foreign Relations -un Think Tank americano- “Justo en el momento que el país está haciendo pasos hacia la sostenibilidad, la atención internacional se difuma”. “Es una dinamica clásica de los donantes”, precisa (CSMonitor, 2010). El Senado estadounidense reconocía seis meses después del comienzo de la crisis que la reconstrucción se encontraba en una fase de bloqueo (IRIN, 2010).

Luego de una importante movilización en la fase de emergencia, los financiamientos prometidos por los donantes no han sido respetados mientras la constitución de la estructura para su gestión, la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH) no se conformaba hasta junio de 2010. En cambio, en ese tiempo, se volvía al “Business as Usual” a confirmación que las indicaciones relativas al BBB derivaban más de la retórica que de un plan.

En efecto, la planificación fue uno de los obstáculos que retrasó la reconstrucción en cuanto los proyectos de la CIRH han quedado a la espera de que una estrategia marco fuese constituida y aprobada, un proceso técnico y diplomático complejo que se ha revelado poco complementario con la idea del BBB dejando espacio, en su lugar, a la implementación de proyectos de corto

plazo de impacto moderado, sin seguimiento y por lo general, no enmarcados en programas o planes de desarrollo aprobados por el gobierno (ICG, 2011).¹⁷⁶

De hecho, si bien las acciones puntuales de ayuda son necesarias y en general en Haití apuntaron a proyectos de infraestructuras (escuelas, acondicionamiento de edificios públicos) ningún proyecto de grande amplitud que concerniera la reconstrucción social (lo que implica volver a reflexionar sobre los detonadores de la pobreza) fue puesto en marcha, como por ejemplo el tema de la protección social, absolutamente ausente en Haití. La UNESCO ha señalado que “Siendo que el tejido social ha sido fracturado, la asistencia no puede limitarse a la manipulación física. Para “Reconstruir Mejor” las medidas de urgencia deben estar vinculadas a la reconstrucción de la sociedad en el medio-largo plazo (UNESCO, 2010). A título de ejemplo si bien muchas organizaciones emprendieron proyectos de reconstrucción de escuelas, ninguna comprometió fondos para la remuneración y la formación docente. Es importante señalar que la contribución de las instituciones donantes es muy a menudo limitada a realizaciones puntuales, de grande impacto y visibilidad, que raramente cuentan con el compromiso de sustentabilidad en el medio-largo plazo, una tarea que es dejada al Estado haitiano. Con los pocos recursos de los que dispone, en la transición entre urgencia y reconstrucción, el Estado haitiano se encuentra entonces con una mirada de proyectos que se acercan a su fin y debiendo cargar con la responsabilidad de asegurar una transición desde el internacional al estatal. En la lógica de los internacionales, la incapacidad del Estado de asumir la responsabilidad de estos proyectos es una nueva demostración de su debilidad institucional. En realidad, la falta de recursos del gobierno implica que la mayoría de estos proyectos sea destinada a morir.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Por ejemplo en el sector Educación un plan de desarrollo del sistema estaba en elaboración por el gobierno, con el apoyo de sus donantes internacionales, desde antes del terremoto. Sin embargo, su aprobación demoró hasta 2011, con la nominación del nuevo Presidente de la República. Lo anterior bloqueó la implementación de proyectos que habrían ido en la línea del BBB en este sector como: la reforma curricular que incluya conceptos de prevención y respuesta a los desastres naturales y la gestión del trauma en las salas de clases, el reclutamiento de nuevos profesores, el cambio del sistema de formación de profesores, la acreditación de las escuelas privadas. Lo anterior en beneficio de proyectos de corta duración (quick win) cuyo impacto, sin embargo es limitado (por ejemplo, formaciones puntuales a grupos de profesores en lugar de reformas curriculares, seguidas por programas de formación continua de profesores y ajustes en los sistemas de formación docente) (UNESCO/ComNat, octubre2010).

¹⁷⁷ Chile implementa acciones de diferente tipo en Haití. Su principal proyecto sin embargo, la constitución de jardines infantiles, ha vivido esta misma experiencia en 2011 cuando los fondos se terminaron para dar continuidad a las tres estructuras que se habían implantado en el sur del país. Ante la imposibilidad del gobierno de asegurar la transición, finalmente el proyecto ha podido continuar en 2012 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Un cambio organizacional no puede realizarse sin un cambio político del Estado, en particular si, como en el caso haitiano, se encuentra caracterizado por una institucionalidad frágil. Las elecciones presidenciales previstas por 2010 y luego concluidas en 2011 por causa de la situación precaria del Haití pos-terremoto ofrecían esta oportunidad. Sin embargo, su desenvolvimiento ha probado una vez más la debilidad de las instituciones haitianas y el débil compromiso de la comunidad internacional para alcanzar mejoras en este ámbito fundamental. La primera ronda, concluida a final de 2010 con acusaciones de fraudes, ha dado lugar a una investigación realizada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que se ha concluido con la decisión de excluir el candidato del gobierno Jude Célestin, a favor del candidato popular, ex estrella musical haitiana, Michel Martelly, alias “Sweet Mickey”, clasificado tercero, y quién finalmente ganaría las elecciones adelantando la académica Myrlande Manigat, ganadora de la primera ronda.¹⁷⁸

El desarrollo de la tornada electoral ha sido insuficiente por varias razones, entre otras, la participación, una vez más inferior al 10%, y las acusaciones de fraudes confirmadas por la OEA. En este sentido la actuación de la Comunidad Internacional, que a través de la ONU apoya el fortalecimiento democrático entre sus objetivos primarios en Haití ha sido decepcionante y no solamente por el costo del proceso, 20 millones de dólares la primera ronda, 30 para la segunda (Le Matin, 2011). Además de los elementos citados, no se ha logrado tener un desenvolvimiento regular de las elecciones, a pesar de los ingentes montos y recursos movilizados. Los funcionarios del PNUD y de la MINUSTAH, responsables por la implementación del proceso electoral, han minimizado el fracaso, clasificando su desenvolvimiento en el marco de “la tradición política haitiana”, como si el objetivo de estas inversiones fuese de mantener el estándar actual y no de aumentar la participación popular y eliminar las irregularidades existentes. En este sentido, pocos progresos han sido realizados. Por otro lado, el país ha sido rehén de las

¹⁷⁸ Jude Célestin logró la segunda posición detrás de la candidata progresista, la académica Myrlande Manigat quien fue esposa de Leslie Manigat, Presidente (derrocado por un golpe militar) del primer gobierno democrático post duvalierista en 1989, con pocos votos de ventaja por sobre del tercero clasificado, Michel Martelly.

manifestaciones populares que han bloqueado la actividad pública y privada por varios días luego de la primera ronda electoral. Existe la sensación que las protestas populares a favor del candidato Martelly que paralizaron el país sean lo que ha motivado la intervención de la OEA, más bien que la sospecha de fraudes. Si así fue, tanto el respeto de las reglas institucionales por parte del gobierno y de las Organizaciones internacionales, fueron incorrectamente sujetas a la evolución del contexto. Por su lado, los políticos haitianos han demostrado una escasa madurez al denunciar intentos de fraudes el mismo día de las elecciones, invalidando de facto los comicios sin esperar su conclusión (La Presse, 2010b). En este contexto, la Comunidad Internacional y la ONU en particular, han perdido una oportunidad para afirmar su apego al respeto de la regla institucional avalando comportamientos antidemocráticos y un desenvolvimiento irregular del proceso electoral, pues ninguna corrección al escrutinio se realizó luego de esta interferencia que vino a sumarse a las irregularidades registradas en los centros de votación (La Presse, 2010c).

Si la victoria de Myrlande Manigat era auspiciada por la comunidad de intelectuales haitiana el resultado final que ha favorecido el ex cantante convertido a la política, Michel Martelly, ha sido controvertido. La ex gobernadora del Quebec de origen haitiana, Michael Jean, una figura de renombre en Haití, ha auspiciado el fin de “La política de los clanes” con referencia a la gestión del nuevo Presidente (Reseau Citadelle, 2012). Sin experiencia política previa, el ex cantante ha constituido su presidencia en un estilo autoritario que no pocos han dudado en definir populista. Ha utilizado su popularidad de ex cantante para seducir al público joven, cansado de la política de siempre. Sin embargo, este mensaje novedoso no se ha convertido en un cambio en la gestión de la cosa pública que por muchos analistas en Haití queda vinculada a la primacía de las elites mulatas a las que Martelly pertenece a pesar de su discurso a favor de la “negritud” (Centre de Recherche sur la Mondialisation, 2012).

El resultado final de la contienda electoral deja dudas sobre la actuación de la Comunidad Internacional. A favor de lograr pacificar la situación civil, la OEA y la ONU avalaron los resultados de la investigación que admitía Michel Martelly a la segunda ronda electoral. Para

quienes se habían acostumbrado a una política internacional intervencionista, la victoria de Martelly ha sido juzgada como un éxito. Esto porque hay quienes describen la complacencia hacia los países extranjeros del nuevo Presidente como un rasgo diferenciador con su principal contrincante y derrocada en segunda vuelta, Myrlande Manigat, cuyo pensamiento político independista y desarrollista son bien conocidos.

La ONU, por su lado no deja de resolver sus contradicciones internas. Si la investigación de la OEA ha, en principio, permitido reglamentar unos comicios marcados por fraudes, queda la impresión que la voluntad de estabilizar el país sujeto en ese momento a disturbios populares, ha sido considerada prioritaria por encima de hacer primar los principios democráticos a la base de todo proceso electoral. Por otro lado, las políticas de apertura de Martelly, vinculado a la élite mulata haitiana, después de la exclusión del candidato oficialista Jude Célestin, no estaban por displacer a los principales socios comerciales de Haití, Estados Unidos y Canadá en primer lugar (Centre de Recherche sur la Mondialisations, 2012). Algunos observadores haitianos, en referencia a la organización de las elecciones, han comentado “Quién paga manda”.¹⁷⁹ Con eso se quiso subrayar la aceptación del veredicto dado por la investigación de la OEA. Hay quienes sostienen que la campaña de Martelly, financiada, por miembros de élite haitiana venía apoyada por Washington. En este caso el candidato del pueblo y del “changement” -el cambio- podría no ser tal si en realidad la influencia extranjera contó tanto esta vez tal como en fue en el pasado, como opina Joël Leon (Centre de Recherche sur la Mondialisations, 2012).

Ya en el pasado las elecciones en Haití han sido consideradas tener escaso valor democrático. Desde el regreso a la democracia, solamente en dos oportunidades la participación popular ha superado la barrera del 10%. Se trata de las elecciones que han consagrado Jean Bertrand Aristide, el político todavía más popular en Haití en 1991 y las siguientes de 1995, en las que René Preval -el segundo de Aristide en esa época- fue elegido por primera vez con el apoyo del

¹⁷⁹ « Les élections coûtent trop cher en Haïti », Le Matin, 11 Noviembre 2011.

mismo Aristide que luego volvería al poder en 2001. Desde esta perspectiva, entre diplomacia e institucionalidad, la Comunidad Internacional y la ONU han perdido una oportunidad para seguir adelante, firmes, en afirmar los principios democráticos que dicen promover.

CAPÍTULO 4

LA COORDINACIÓN DE LA CRISIS

“El dinero solo no será suficiente. La buena voluntad debe ahora canalizarse en un esfuerzo basado sobre la planificación estratégica y las prioridades del gobierno para la asistencia y la reconstrucción”, Lawrence Cannon, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá (La Presse, 25 Enero 2010)

Este capítulo está dedicado al análisis de la Coordinación como un elemento fundamental para el éxito de una acción humanitaria.¹⁸⁰ Se retoma la definición del concepto de Coordinación esbozada en la introducción y sucesivamente se aplica al caso de la crisis haitiana para destacar lo que ha funcionado y las deficiencias.

¹⁸⁰ Como se ha precisado en la introducción el término Coordinación refiere al vínculo entre los actores humanitarios. Se diferencia del de Cooperación (o Cooperación Internacional) que es la acción de apoyar a un gobierno. La Coordinación puede, y debería, estar en línea con los planes de reconstrucción o desarrollo del gobierno receptor (Alineación). Sus objetivos, sin embargo, pueden diferir. Se habla entonces de una Coordinación eficaz y eficiente cuando logra ser Coherente con sus objetivos. Por ello, se ha dicho que “la Coordinación es el medio por el cual se busca lograr el objetivo de la Coherencia (de la intervención)”, según la definición de Cédric De Coning que en este capítulo se analiza en sus cinco componentes: desarrollar estrategias, planificación y liderazgo, compartir informaciones, dividir roles, movilizar de recursos.

4.1 Coordinación: algunos antecedentes

Entre los problemas que afectaron a la respuesta humanitaria y que se han analizado en los capítulos uno (Respuesta de Urgencia) y dos (Recuperación Temprana y Reconstrucción) un elemento en particular cabe destacarse por su importancia. Se trata de la DCoordinación entre los diferentes actores humanitarios. La Coordinación ha sido uno de los elementos más débiles de la respuesta, como lo han destacado muchos observadores y entre ellos la misma ONU en las palabras del Coordinador Humanitario de Emergencia, John Holmes (Lynch, 2010).

La Coordinación no ha funcionado a pesar de que las Naciones Unidas y las Organizaciones Humanitarias hayan desplegado grandes esfuerzos en los últimos años para mejorar este elemento fundamental de la respuesta. Luego de las deficiencias constatada en las respuestas humanitarias en Sudan y Afganistán a final de los años noventa, la Asamblea General de la ONU encargó el secretariado de esta Organización Mundial de la puesta en marcha de una reforma del sistema humanitario. La ONU constató que los elementos principales de debilidad residían en el liderazgo y la escasa previsibilidad de la respuesta humanitaria. Por ello propuso una reforma basada en tres pilares: la leadership fortalecida, a través la creación de la figura de un coordinador humanitario de emergencia (Emergency Relief Coordinator); la creación de mecanismos de financiamiento de las crisis urgentes (dos fondos, el “Central Emergency Relief Fund, CERF” y el “Emergency Relief Fund, ERF”, dotados en recursos para asegurar la previsibilidad), que vinieron a sumarse a dos mecanismos ya existentes, el CAP (Common Appeal Process) y el FA (Apelo o llamado Relampago) creados en los años noventa; distribuir las acciones de emergencia en grupos temáticos “Clusters” bajo la coordinación de la ONU, para fortalecer la leadership en terreno.¹⁸¹ La Reforma fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2005.¹⁸² A pesar de

¹⁸¹ Se crearon 12 grupos temáticos (ayuda alimentaria, protección, educación etc...) y se asignó su leadership a una agencia diferente del sistema ONU (PAM, PNUD, UNICEF, etc...). La lista completa de los Clusters y sus Agencias de Coordinación: oneresponse.info/globalclusters/pages/default.aspx

¹⁸² Resolución AG n° 46/182

estas innovaciones recientes la respuesta a la crisis haitiana ha sido juzgada insuficiente y la Coordinación ha sido indicada como uno de los elementos más débiles del proceso.¹⁸³ El Dr. Unni Karunakara, Director de la ONG francesa Médecins sans Frontières ha criticado el funcionamiento del sistema humanitario que define disfuncional: “En lugar de proporcionar el apoyo técnico necesario a las ONGs, los Clusters pueden solamente compartir información de base”, afirmó en relación a lo ocurrido en Haití (Le Nouvelliste, 2010p). La transferencia de información fue una actividad exitosa del sistema de coordinación en Haití. Sin embargo, los demás objetivos que se exigen a toda acción de respuesta, entre ellos la planificación conjunta y la puesta en aplicación de las estrategias, no fueron logrados como veremos más en adelante.

Las fallas de la coordinación en Haití, en el sentido que se ha definido al comienzo de esta tesis, han sido tan importantes que algunas representaciones diplomáticas han considerado lanzar una nueva reforma del sistema humanitario a pesar que la última data solamente de 2005. Francia y Unión Europea han adherido a una propuesta de crear una fuerza humanitaria ONU -los Cascos Rojos- que remplace el sistema humanitario deficitario y fragmentado actual compuesto por Agencias ONU, ONGs y fundaciones independientes y descoordinadas entre ellas (Associated Press, 2010). El Presidente haitiano René Prével, en pleno desenvolvimiento de la crisis, ha reconocido la necesidad de este cambio (Le Monde, 2010^a).

Como se ha explicado, la Coordinación es el medio a través del cual se persigue la Coherencia de la respuesta. Por ende, la Coordinación es funcional a la Coherencia. La Coherencia se logra a través de acciones y mecanismos de coordinación cuales planes de acción, evaluaciones conjuntas, y una divisiones productiva de las responsabilidades. Los actores involucrados se conectan a través de un marco estratégico de acción compartido (De Coning, 2007).¹⁸⁴

¹⁸³ La crisis haitiana no es la primera crisis que ha demostrado las falencias de la Reforma Humanitaria de 2005. Sin embargo se trata de la catástrofe natural más grave desde el Tsunami asiático de 2004.

¹⁸⁴ Esta definición propuesta por el especialista de la coordinación interagencial Cédric De Coning refiere al contexto de Peace Building. Por ello aplica perfectamente a la situación haitiana.

La Coordinación en las situaciones de crisis humanitarias se ha convertido desde hace tiempo en un elemento de preocupación para las Naciones Unidas, y desde hace alrededor dos décadas la ONU despliega esfuerzos para mejorar la eficacia y la previsibilidad de la respuesta. Sin embargo, según Quick, entre otros autores, el sistema no aprende de las lecciones de crisis anteriores pues “La competencia por influencia, el interés por la visibilidad de cada organización, o la prioridad de los donantes a privilegiar sus interés nacionales menoscaban los esfuerzos de mejorar la coordinación” (Quick, 2009).

En un contexto en que los actores, principalmente las ONGs, se han rápidamente multiplicados y profesionalizados y donde la misma ONU sufre de una alta fragmentación de su sistema, caracterizado por múltiples agencias a menudo competitivas entre ellas, esta tarea no se ha revelado fácil (Holmes, 2007). La reforma humanitaria de 2005 ha buscado solucionar los problemas más evidentes de liderazgo y de previsibilidad de la respuesta.

Si bien los actores humanitarios sean múltiples y diferentes, la responsabilidad de coordinar las acciones humanitarias cabe, históricamente, o por lo menos desde el comienzo de la acción humanitaria, sobre la ONU (Holmes, 2007).¹⁸⁵ En tiempos más recientes los Estados han ido asumiendo un rol siempre más protagónicos en la arena humanitaria, sea con sus contribuciones, sea a través de sus propias agencias de ayuda al desarrollo como por ejemplo la agencia de ayuda al desarrollo estadounidense (USAID), la agencia española de cooperación internacional y desarrollo (AECID), la agencia canadiense de desarrollo internacional (ACDI), que actúan más activamente como prestadores de la ayuda humanitaria. Por ende participan siempre más en los círculos de la Coordinación, antes reservados a los actores propiamente de acción y en terreno, y

¹⁸⁵ Entre las resoluciones más importantes de la ONU sobre la Coherencia del sistema y la liderazgo de la ONU crisis humanitarias, hay the Delivery as One Report de 2006: “The UN pursues system-wide coherence in the development context through its ‘One UN’ initiative that aims to encourage coherence among the various UN agencies that make up the UN Country Team in any given country. Once a UN peacekeeping operation is deployed, however, coherence is broadened to include the peace and security dimensions, and the focus shifts to the Integrated Missions concept as the locus for fostering coherence and coordination among the members of the UN System at country level”.

exigen influenciar las decisiones sobre los proyectos y la destinación de los recursos que otorgan.

Es a comienzo de los años noventa que la acción humanitaria se desarrolla. El fin de la guerra fría ha visto la emergencia de conflictos locales en países alejados de los centros de poderes mundiales al tiempo que las dos superpotencias de la época (USA y URSS) se retiraban con el “deshielo”. El fin de la guerra fría ha entregado a la ONU un papel renovado y una capacidad de intervención mayor con el fin de la “política del veto” que había bloqueado el Consejo de Seguridad durante décadas, mientras el traslado del conflicto a escala mundial hacia conflictos locales ha permitido que la Comunidad Internacional pudiese aumentar su capacidad de actuar en estos lugares (Donini, 2004). En particular, señala Antonio Donini, la retirada de los Estados Unidos de estos conflictos locales en este periodo ha dejado un vacío que ha entregado a la ONU la responsabilidad de intervenir en pos de la protección de las personas afectadas por conflictos, crisis y catástrofes naturales (Donini, 2004). En este periodo, la ONU crea la figura del Coordinador Humanitario Emergencia (ERC, Emergency Relief Coordinator) y el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), que algunos años más tarde asumirá el nombre de OCHA (Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios) bien conocido hoy en el círculo humanitario por ser el referente de Coordinación Humanitaria, a confirmación que la ONU busca asumir un rol protagónico en la gestión y resolución de los conflictos y crisis en el mundo.

Es de esta misma época la creación de las Misiones de Estabilización o de Mantenimiento y Construcción de la Paz (Peace Making y Peace Building) y de sus primeros despliegues, principalmente en África y Medio Oriente, en concomitancia con la difusión del informe del ex Secretario General de la ONU Lakhdar Brahimi y del grupo que presidió sobre las operaciones de Paz de las Naciones Unidas (ONU, 2000).¹⁸⁶ Desde entonces, la acción humanitaria, de ayuda al desarrollo y las Misiones de Paz han sido elementos que han ido evolucionando de la mano.

¹⁸⁶ Ver: http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

Esto ha ido progresando si bien que el un nuevo concepto, el de Misión Integrada, se ha agregado a los anteriores para contemplar bajo un mismo paraguas estratégico las acciones de desarrollo y de estabilización, además, si el contexto lo requiere, de ayuda humanitaria.¹⁸⁷

De hecho la relación entre las dos vertientes de la intervención de ayuda ONU (la humanitaria y desarrollo a cargo de las Agencias, y de estabilización a cargo de las Misiones de Paz) no ha sido fácil de resolver y es todavía un tema de debate (Campbell, 2008; Macrae y Leader, 2000).¹⁸⁸ Esto se debe, insiste De Coning, a que Reconstrucción y Peacebuilding incluyen actores internos y externos, como gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las agencias regionales e internacionales con una serie de actividades diferentes que van desde la dimensión securitaria, política y económica hasta la social humanitaria y de derechos humanos que necesitan un acercamiento complejo. Hay consenso sobre el hecho que políticas inconsistentes, fragmentación de los programas, duplicación -en una palabra descoordinación- reducen la calidad de la intervención y complican el logro de los objetivos (De Coning, 2007).

La coordinación en el post terremoto en Haití ha sido socavada por la magnitud de la crisis, tratándose del tercer terremoto de la historia del Siglo Veinte y Veintiuno por número de víctimas, y la complejidad del contexto urbano a la que el sistema humanitario no estaba preparado. Aun así, Haití contaba con la presencia de un gran número de agencias de las Naciones Unidas que operan en el país pues periódicamente ciclones y tormentas tropicales azotan la isla, lo que significa una emergencia humanitaria casi constante. Al mismo tiempo Haití es el país en desarrollo que cuenta con la más alta concentración de ONGs al mundo en relación al número de

¹⁸⁷ Informe independiente comisionado por la ONU sobre las Misiones Integradas:
http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf

¹⁸⁸ ODI afirma al respecto “Lo que todavía no ha surgido, sin embargo, es un sistema coherente paradigma de política humanitaria que incorpore la acción militar y la de desarrollo para lograr objetivos humanitarios. En su lugar, la acción humanitaria está todavía definida en términos que excluyen o incluso rechazan abiertamente la perspectiva política y militar. En consecuencia, a pesar de las zonas de cooperación potenciales, la relación entre el sector humanitario y los organismos internacionales de estabilización tiende a ser de desconfianza, sospecha o hostilidad”. States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action, ODI, (2010).
<http://www.odi.org.uk/resources/docs/5978.pdf>

habitantes, más de 10,000. Entre las principales Organizaciones se cuenta con el Programa Alimentario Mundial (PAM), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), tres agencias de la ONU cuyo mandato cubre en particular las acciones de ayuda humanitaria. Por otro lado, desde 2004 Haití cuenta con la presencia de una Misión de Estabilización de la ONU compuesta por cerca de 10,000 integrantes (7000 militares y 3000 funcionarios). A pesar de este despliegue de fuerzas internacionales, la Coordinación ha sido el punto débil de la respuesta.

El sistema ONU en situaciones de crisis enfrenta un triple desafío: i) facilitar su coherencia interna; ii) suportar y favorecer la coherencia de todos los actores externos e internos; iii) suportar y favorecer la coherencia entre todos los actores externos e internos (De Coning, 2007).

La búsqueda de la Coherencia no ha sido exitosa por la ONU en Haití desde antes que ocurriera el terremoto. Muchos observadores han notado como la coordinación entre los actores de la Comunidad Internacional era un problema persistente en Haití. Además, la relación entre la Misión militar de estabilización y las demás Agencias de la ONU siempre fue problemática (RTE, 2010). Un informe del Comité Político de la ONU reconocía en 2008 que había habido progresos en la aplicación de las directivas ONU sobre las Misiones Integradas. Sin embargo, en Haití los resultados habían sido por debajo de las expectativas. El informe recomendaba que la MINUSTAH y el Equipo País (UNCT) trabajaran juntos según el principio “Delivering as One” adoptado por la ONU en 2006 que implica una visión compartida de los objetivos por parte de todas las entidades, militares y de desarrollo, de la Organización Mundial, y un claro entendimiento de las responsabilidades de cada uno (ONU, 2006).¹⁸⁹

Por el lado de la acción humanitaria, las directivas de la reforma de 2005 tardaron en aplicarse, a pesar de ser Haití un país prioritario como lo demuestra el despliegue en Haití de una fuerza de

¹⁸⁹ Informe Comité Político ONU sobre Haiti, 10 Noviembre 2008 (Documento reservado).

paz desde 2004. El sistema del Cluster no fue constituido hasta final de 2008 con tres años de retraso sobre el lanzamiento de la iniciativa y muchos de los Clusters habían sido discontinuados (Policy Committee IASC, 2006). El retraso de la MINUSTAH y de las Agencias de las Naciones Unidas en implementar la reforma humanitaria en Haití fue documentado en un informe de la ONU sobre los avances en la implementación de la reforma (Grünwald y Binder, 2010). A pesar de la experiencia proporcionada por la emergencia humanitaria de los ciclones que azotaron la isla en 2008, el sistema ONU no logró aplicar las directivas de la reforma, incluido constituir de forma rápida y eficaz los Clusters (RTE, 2010).¹⁹⁰

Según De Coening los mecanismos de la coordinación que contribuyen a la Coherencia son cinco: a) desarrollar estrategias, b) planificación y liderazgo, c) compartir información d) división de roles y responsabilidades, e) movilización de recursos. Las fallas de coordinación que ocurrieron en el caso de la respuesta a la crisis haitiana pueden analizarse según esta clasificación.

¹⁹⁰ Los Clusters fueron constituidos en Haití luego de la crisis de los ciclones de 2008 que provocó 300 muertos y más de 1 millón de desplazados con un impacto sobre el PIB del 14%.

4.2 Desarrollar estrategias

En la fase de emergencia la Coordinación ha sido dificultada por el desarrollo súbito de la crisis, su magnitud y la complejidad del contexto. Sin embargo, el sistema ONU no estaba preparado para enfrentar una situación de este tipo. Los mecanismos de prevención, contención y respuesta previstos por los protocolos de la ONU no funcionaron al momento del estallar de la crisis como lo ha señalado el mismo Coordinador Humanitario de Emergencia, John Holmes, de la ONU en un correo confidencial enviado a los funcionarios de la Organización en Haití, y revelado por el sitio Web Foreign Policy, Turtle Bay (Lynch, 2010).

El plan de contingencia, la estrategia de acción que la ONU debe preparar en conjunto con las Organizaciones Humanitarias para que éstas estén listas ante una situación de crisis no había sido preparado. El plan de contingencia se articula alrededor de una planificación de las acciones de respuesta en caso de posible crisis, con una repartición de roles entre Organizaciones. Su puesta en marcha es responsabilidad del Coordinador Residente y está convocado por OCHA (IASC, 2007).¹⁹¹ Es una obligación para la ONU en un país en crisis. Durante los años 2008 y 2009 la ONU en Haití ha desarrollado el UNDAF (United Nations Development Assistance Framework), el marco estratégico de apoyo al desarrollo al país receptor, un plan que la Organización Mundial realiza en todos los países en los que trabaja en la ayuda al desarrollo.¹⁹² Si bien, entre las acciones previstas por este marco estratégico en Haití se encontraba la reducción de riesgo y gestión de los desastres naturales, el Plan de Contingencia debía ser elaborado en cuanto el UNDAF es un plan en contexto de desarrollo mientras el Plan de Contingencia responde a una lógica diferente para los países en riesgo humanitario y de

¹⁹¹ La elaboración del plan de contingencia es parte del apoyo técnico que OCHA proporciona al país receptor: <http://ochaonline.un.org/roap/WhatWeDo/HumanitarianReform/tabid/4487/Default.aspx>

¹⁹² El UNDAF es el marco estratégico de acción para el desarrollo que las Agencias de las Naciones Unidas desarrollan con horizonte trienal. Sobre el UNDAF y la lista de países donde se aplica ver: <http://www.undg.org/?P=232>

catástrofes.¹⁹³ Se trata de un plan de respuesta rápida que debe complementarse por acciones de largo plazo de fortalecimiento de la resistencia a los desastres. La ausencia de este plan fue contraria a las directivas que preveían la instauración del plan en 2009. En consecuencia la ONU, y las demás organizaciones, al momento del terremoto se encontraron sin indicaciones sobre como responder, cuales eran las acciones prioritarias y la repartición de las responsabilidades. La ausencia del Plan de Contingencia explica en parte la falta de respuesta por parte de los humanitarios que residían en el país en los primeros días de la crisis.

La no preparación de Plan de Contingencia se debe a que las agencias ONU estaban implicadas en su propia planificación y en la del UNDAF. Cabe subrayar que a diferencia del plan de contingencia, el UNDAF es un marco ONU que sirve para la planificación conjunta de sus agencias y para el levantamiento de fondos.¹⁹⁴

En segundo lugar en el caso del Plan de Contingencia, las Agencias ONU se ven obligadas a trabajar al servicio de las ONGs, un rol de coordinación que la ONU cumple con cierta reticencia sea porque cada agencia está enfocada en desarrollar su propia estrategia, sea por la falta de recursos humanos y financieros a destinarse a la coordinación, sea porque las agencias y las ONGs trabajan en el mismo contexto competitivo, aunque algunas ONGs reciban fondos de las ONU.¹⁹⁵

Por otro lado, la ONU debería haber contado con un segundo plan, el Integrated Strategy Framework (ISF), el Plan Estratégico Integrado que la ONU realiza en los países donde se

¹⁹³ El UNDAF en Haití preveía tres pilares: Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Humano Sostenible, Gestión del Medio Ambiente y de los Riesgos de Desastres Naturales. . El UNDAF es el marco de apoyo al desarrollo. Es entonces un instrumento de planificación y de recaudación de fondos para la ONU. No hay que confundirlo con el Plan de Contingencia que es el plan que la ONU debe preparar en conjunto con todos los actores humanitarios prepararse ante la posibilidad de una crisis, o con el ISF (Integrated Strategy Framework), que es el plan que la ONU realiza en los países donde se encuentra al mismo tiempo sistema de Agencias y una Misión de Estabilización ONU.

¹⁹⁴ En el UNDAF se indican los fondos disponibles y los vacíos de financiamiento con horizonte triennial. Cada equipo país comunica luego, a través del Coordinador Residente este Plan a la sede ONU en Nueva York.

¹⁹⁵ Cabe precisar que la ONU financia muchas ONGs. En efecto algunas ONGs participan con rol de observador en muchas instancias o comités de la ONU y son representadas ante la Organización a través del ECOSOC que reconoce 3,744 Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, en el trabajo en terreno las Agencias ONU son reticentes a financiar grandes ONGs y prefieren trabajar con Organizaciones pequeñas o locales.
<http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search&sessionCheck=false>

encuentra al mismo tiempo el sistema de Agencias y una Misión de Estabilización.¹⁹⁶ Sin embargo, de forma similar al Plan de Contingencia, el IMPT (Integrated Mission Planning Team) el grupo responsable de liderar las acciones conjuntas UNCT-MINUSTAH y de elaborar el ISF no se había reunido hasta el 30 de Junio de 2008 a pesar de la presencia de la Misión desde 2004 en Haití. Entre las responsabilidades del IMPT estaba la de redactar el ISF, un marco de acción paralelo al UNDAF, mas con una finalidad más humanitaria, que integrara la labor de la Misión con la de las Agencias. Sin embargo, el ISF no estaba listo en 2010 y fue preparado solamente después del terremoto.¹⁹⁷

En segundo lugar, los Cluster no estaban conformados al momento del terremoto y esto a pesar de que Haití estuviera en una situación de crisis humanitaria desde septiembre de 2008, cuando cuatro ciclones azotaron la isla provocando 300 víctimas, un millón de desplazados y el 60% de daños a la agricultura nacional. En ese sentido una Evaluación Pos Desastre (PDNA) había sido llevada a cabo a final de 2008 evaluando a 897 millones de dólares los daños, lo que clasificó esa temporada ciclónica como el desastre más grave de la historia de Haití hasta la fecha (République d'Haïti, 2008). La estrategia de los Clusters, de división del trabajo en grupos temáticos, había sido implementada en esa oportunidad. Sin embargo, solamente algunos de los 12 grupos previstos habían sido conformados y en 2009 la casi totalidad entre ellos había sido discontinuado (RTE, 2010).

En tercer lugar las Agencias de la ONU designadas para coordinar cada Cluster según las disposiciones de la reforma de 2005 acerca de los Clusters Globales, no estaban preparadas

¹⁹⁶ El secretario general ONU difundió esta directiva 2008/24 del 26 junio de 2008 sobre la implementación del ISF. Sin embargo en Haití, en 2010, el ISF no se había implementado.

¹⁹⁷ EL IMPT reúne todas las organizaciones de la ONU en el país. Es el órgano director responsable por la planificación integrada de la ONU y coordina el ISF, el plan integrado de acción que complementa las acciones de desarrollo del UNDAF con las contribuciones a la seguridad y estabilidad de la Misión de Paz. De una duración más corta que el UNDAF (18 meses contra tres años), el objetivo del ISF es en primer lugar humanitario. Se decidió elaborar el ISF en cuanto el UNDAF ya no presentaba utilidad por haber sido elaborado antes del terremoto en un contexto, por ende, diferente.

ante el estallar de una crisis.¹⁹⁸ El Programa Alimentario Mundial (PAM) líder del grupo de ayuda alimentaria reconoció que sus reservas de ayudas alimentarias no eran suficientes para enfrentar la crisis. El hecho que el PAM fuese la agencia de la ONU con mayor presupuesto en Haití, y jefe de fila para las acciones humanitarias, no fue suficiente para preparar adecuadamente el estallar de la crisis.¹⁹⁹ De forma similar la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoció contar con material sanitario y personal calificados insuficientes para una crisis (RTE, 2010).

Tabla 6: Presupuesto de las Agencias de las Naciones Unidas en Haití (en USD)

	Budget	Budget	Budget
	2006	2007	2008
	(USD)	(USD)	(USD)
PAM	16,000,000	22,034,908	75,000,000
UNICEF	15,000,000	16,079,916	20,000,000
OMS/OPS		11,783,300	10,000,000
		(2006- 2007) ⁱ	
PNUD	41,000,000	16,900,000	39,100,000
UNOPS	5,100,000	11,600,000	13,000,000

¹⁹⁸ Sobre los Clusters Globales y la asignación de cada Agencia ONU a los grupos ver: <http://oneresponse.info/globalclusters/pages/default.aspx>

¹⁹⁹ Los datos de presupuestos disponibles hasta 2008 ven el PAM primero con un presupuesto de 75 millones en 2008 (4 veces más importante de UNICEF, la segunda agencia por importancia). El presupuesto de OCHA en 2008 era 80 veces inferiores al del PAM. En 2008 el PAM contabilizaba 75 millones de dólares US. Este presupuesto fue más que doble en 2010.

UNFPA	5,953,213	8,923,529	8,500,000
ONUSIDA	137,200	493,451	579,653
UNIFEM	N.C.	815,891	1 900 000
OIM	15,000,000	20,769,359	24,116,512
UNESCO	332,500	396,500	773,266
FAO	3,400,000	4,200,000	8,200,000
OCHA	688,898	651,427	819,815
FIDA	5,500,000	5,800,000	37,300,000
TOTAL	108,111,811	120,448,281	239,289,246

Fuente: elaboración del autor con datos de la ONU

Como ya se ha mencionado, en lo que refiere la prevención, el Cuartel General de la Misión ONU se encontraba instalado en un antiguo hotel construido sin criterio antisísmico. Trece de las quince agencias de las Naciones Unidas presentes en Haití tuvieron sus locales derrumbados por las mismas razones. Muchos han considerado que la embajada de Estados Unidos, construida en las afueras de la ciudad, y por eso de difícil acceso, de acuerdo con comprobadas prácticas

de seguridad que este país utiliza para todas sus representaciones diplomáticas en el mundo, ha dado muestra de un buen ejemplo de prevención.

La ONU tiene gran parte de la responsabilidad por su falta de preparación, en particular al considerar que Haití es un país que vive en situación humanitaria permanente. Asimismo, el apoyo del IASC, el grupo inter-agencial con sede en Nueva York, ha sido calificado como insuficiente para dar una dirección estratégica en el momento en que las agencias eran golpeadas por los efectos directos del terremoto (RTE, 2010). El IASC ha recibido críticas por lanzar el primer Apelo para levantamiento de fondos, el Flash Appeal de 500 millones, cuatro días después de la tragedia sin consultar sus delegaciones en Haití. Esto ha resultado en un plan de intervención poco detallado y sin vinculación real con el contexto del país. Sin embargo, fue una admisión implícita de que las Agencias ONU en Haití no estaban en condición de realizar esta tarea en los días sucesivos al terremoto.

El organismo que tiene la responsabilidad principal de organizar estrategias de respuesta en casos de emergencia humanitaria es la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA). Sin embargo OCHA, que contaba hasta 2009 con muy pocos integrantes en Haití (4 funcionarios) y un presupuesto muy bajo (inferior al millón de dólares anuales) no había contado con las capacidades y el impulso necesarios para hacer aplicar a tiempo las directivas de aplicación del Plan de Contingencia y de conformación de los Clusters. En parte, el problema de esta falta de liderazgo de OCHA residió en que -con anterioridad del terremoto- la dirección de estos asuntos había sido llevada directamente por el Coordinador Residente. Las disfuncionalidades al interior del sistema ONU en lo que refiere la repartición de las responsabilidades y la aplicación de la autoridad han quedado evidentes en la crisis. Por ello, la Oficina de OCHA en Haití ha reconocido sus dificultades en afirmarse como líder de la respuesta frente a “otros poderosos actores” (RTE, 2010). Por otro lado, antes de la crisis, las Agencias ONU tendían a no reconocer como prioritario el trabajo de seguridad y prevención impulsado por

la pequeña oficina de OCHA en Haití, privilegiando sus propias Agencias de desarrollo y rechazando acatar responsabilidades en ese ámbito.

La debilidad mostrada por OCHA en la crisis haitiana ha conducido al Coordinador Humanitario de Emergencia de la ONU, John Holmes, a considerar la necesidad de fortalecer el liderazgo de OCHA a nivel mundial. Sin embargo Holmes ha también reconocido que una de las razones que justifican la debilidad de OCHA en Haití como en otros países en crisis, reside en la oposición de las Agencias que reniegan las acciones de control que se intentan implementar en pos de una mejor colaboración (Associated Press, 2010). Holmes ha declarado a Associated Press que “La Agencias ONU, la Cruz Roja y otras Organizaciones no aceptarían mi directa y ejecutiva autoridad sobre ellas, y no la buscaré por ello”. Asimismo, por la falta de colaboración activa entre organizaciones humanitarias, no solamente OCHA, sino toda la estructura humanitaria ha sufrido de una debilidad de liderazgo, en particular frente a la lógica militar que se impuso por sobre la humanitaria.

Al comienzo de la fase de Recuperación Temprana múltiples evaluaciones han sido llevadas a cabo con el fin de evaluar los daños y las necesidades. Sin embargo, las estrategias de intervención no han sido desarrolladas en consecuencia. Como se ha mencionado la evaluación de daños sometida a la Conferencia de Donantes de Marzo en Nueva York fue preparada por el gobierno de forma independiente frente a la incapacidad de la Comunidad Internacional de resolver sus contradicciones internas y los conflictos con las autoridades locales que desembocaron con una desautorización del PDNA.²⁰⁰ Finalmente el sistema ONU ha desarrollado su propia estrategia post crisis, el Integrated Strategy Framework (ISF).²⁰¹

²⁰⁰ Se presentó el Plan para la Reconstrucción de Haití elaborado por el gobierno, mientras el PDNA elaborado antes en febrero bajo el liderazgo del Banco Mundial y de la Unión Europea fue desechado. Hubo críticas por los recursos invertidos en su redacción que resultó inútil.

²⁰¹ Los Pilares del ISF son basados en los ejes estratégicos fijados por el gobierno en el Plan para la Reconstrucción: Refundación Institucional; Refundación Territorial; Refundación Social.

Sin embargo, a pesar de que este plan fuese realizado en alineación con los objetivos y prioridades del gobierno definidos en el Plan para la Reconstrucción de Haití que fue presentado a la Conferencia de Nueva York, el ISF sufrió grandes retrasos en su elaboración, aprobación y aplicación pues fue publicado en septiembre de 2010, nueve meses después de la catástrofe.²⁰² Esto resultó en una pérdida de coordinación en las acciones y proyectos llevados a cabo en este periodo pues la ONU no contaba con un plan compartido hasta ese momento al cual dirigirse para medir los avances y los resultados.

²⁰² El ISF es el marco estratégico de acompañamiento de la ONU a un país en casos de crisis. Puede substituirse al UNDAF, que es un marco similar que concierne únicamente los temas de ayuda al desarrollo y no contempla la participación de la Misión de Paz. La Directiva que SG 2008/24 del Secretario General ONU había encomendado la realización del ISF en Haití desde 2008.

4.3 Planificación y liderazgo

El Director de OCHA, Rudolf Muller, entrevistado en el marco de un seminario sobre la respuesta haitiana, ha reconocido que la planificación ha sido al mismo tiempo un problema y un límite de la respuesta. Muller ha cuestionado el por qué no hubo una planificación concreta más allá del “Qué pasaría si” (ALNAP, 2010).

Como lo señala De Coning, la realización de un marco estratégico compartido por todos los agentes del Peace Building es una condición esencial. Sin eso, los agentes no cuentan con los objetivos hacia los cuales referirse para medir sus acciones sobre una base de coherencia (De Coning, 2007). Por eso el tiempo dedicado a la planificación es necesario y, si está bien empleado, no representa una pérdida sino una ganancia. Sin embargo, la mayoría de las Organizaciones tienden a privilegiar la velocidad por sobre la inclusión. Según el Collaborative Development Action, la Comunidad Internacional no ha aprendido de las experiencias pasadas para una planificación eficiente en lo que significa “ir más despacio y escuchar a los locales” (Collaborative Development Action, 2010b).

La definición de los planes puede llevar a una buena coordinación. Sin embargo ésta no se mantiene a causa de la volatilidad (Quick, 2009). Nemys Manigat, Director de la ONG “Aide et Action” para la región América Latina y el Caribe resume el problema: “La situación actual en Haití demuestra que, además del desafío clásico de la coordinación, hoy día se pone crucialmente el problema de la sincronización de las acciones” (Le Nouvelliste, 2011k).

La planificación ha sufrido de diferentes fallos que abarcan desde la creación de un plan conjunto a la inadecuación de las acciones y su duración. Se torna difícil planificar acciones conjuntas cuando cada Organización cuenta con estrategias diferentes. Los Clusters no han logrado

uniformar las estrategias y han fallado en desarrollar sus propios planes de intervención o lo han hecho muy tarde (Lynch, 2010).

Los Clusters han sufrido de la participación de un número excesivo de Organizaciones Humanitarias lo que ha complicado las reuniones y reducido su efectividad (ICG, 2010; RTE, 2010). Si bien los actores humanitarios han acusado el sistema de coordinación de la ONU de ser demasiado rígido, algunos entre ellos han demostrado privilegiar “la forma por sobre el fondo” (ICG, 2010).

La ONU, responsable por la Coordinación, no ha logrado enfrentar estos problemas y convertir la Coordinación en un mecanismo eficiente. Las Agencias ONU responsables de coordinar los Clusters, asignaron a los cargos de Coordinador de cada grupo temático, funcionarios de calificación Junior. Esto ha resultado en una liderazgo débil al interior de los Clusters, en la dificultad de los Coordinadores de imponerse por sobre personal más experimentado que las demás ONGs enviaban a las reuniones, y en una escasa capacidad de limitar la participación a las Organizaciones realmente interesadas a trabajar en conjunto. Por otro lado, el sistema de rotación frecuente por parte del personal internacional -cuyas misiones a veces duraban de pocas semanas a unos meses- ha implicado que la “memoria institucional” tanto al interior de cada organización como dentro de los Clusters fuera muy débil pues no había solución de continuidad entre un coordinador y su sucesor. No fue posible preparar planes de intervención sólidos en cuanto los miembros de los Clusters cambiaban en continuación (RTE, 2010). Esta práctica ha revelado que las Agencias ONU no han todavía entendido el espíritu de la Reforma de 2005 que indica dedicar más recursos a la Coordinación. En cambio, se mantiene el espíritu competitivo que subsiste entre las Agencias y entre las Agencias y las ONGs que se traduce en un escaso compromiso en la Coordinación por parte de la ONU y una escasa voluntad de colaboración por parte de las ONGs. Solamente hacia el final de la respuesta, detrás de la incitación de los cuarteles generales de la ONU que habían percibido las debilidades de funcionamiento de los Clusters, y ante las duras críticas que se dirigían hacia el funcionamiento

de estos grupos, algunas Agencias resolvieron nombrar personal Senior y permanente a las funciones de Cluster Coordinator. El consultor independiente James Sheperd Baron afirma con perspicacia “La Coordinación cuesta. Sin embargo la falta de coordinación cuesta vidas humanas. (...). Esto ha sido objeto de debate desde hace tiempo. Sin embargo, la crisis haitiana ha revelado la gravedad de delegar la Coordinación a personal inexperimentado” (Sheperd Baron, 2010).

La ausencia de un Coordinador Humanitario al comienzo de la respuesta, debido a la salida de la ex Coordinadora Residente Kim Bolduc sin que fuese remplazada prontamente hasta varias semanas después, jugó un papel en la débil planificación de los Clusters.²⁰³ Las Agencias ONU responsables de los Clusters, presionadas por sus propias sedes de respetar su planificación interna, no tenían incentivos para invertir recursos en la Coordinación. Esto cambió con el nombramiento, a finales de febrero de 2010, del canadiense Nigel Fischer al puesto de Coordinador Humanitario.²⁰⁴

La planificación fue también complicada por la escasa voluntad de compartir información por parte de las Organizaciones Humanitarias. Las Organizaciones operaron en Haití de forma no diferente a la práctica habitual, en un contexto competitivo por recursos y visibilidad (The Lancet, 2010). Es por eso que Quick afirma que “En los discursos se reconoce a la planificación una grande importancia que pero no es aplicada en la práctica” (Quick, 2009). La lógica de la Coordinación no logra sobreponerse a los intereses individuales de las Organizaciones Humanitarias.

²⁰³ Se recuerda que Kim Bolduc ocupaba el cargo de Coordinador Residente y Humanitario a la vez. Luego del terremoto la ONU decidió nombrar dos funcionarios diferentes para cubrir estos cargos.

²⁰⁴ Algunas Organizaciones habían saludado favorablemente la unificación de los cargos de Coordinador Residente y Coordinador Humanitario luego de la temporada ciclónica de 2004 (Khoury-Padova 2004). Sin embargo, luego del terremoto se consideró que la unificación de los cargos en la figura de Kim Bolduc había limitado las capacidades de coordinación (ICG, 2010; RTE, 2010; ALNAP, 2010). En efecto la ausencia de Bolduc al momento del terremoto podría haber sido compensada por el Coordinador Humanitario si esto hubiese estado nombrado.

La planificación conjunta se enfrentó a otro factor limitante: la tendencia de las Organizaciones a planificar en el corto plazo. Esto se debe sobre todo a los ciclos de financiamiento definidos por los donantes. Muy rara vez el donante otorga fondos por periodos superiores a un año. Esto implica para la Organización, de planificar sobre este periodo sin saber si las acciones emprendidas tendrán nuevos financiamientos para ser continuadas o extendidas. Esto explica el porque muchas organizaciones siguieron aplicando proyectos de urgencia muchos meses después del terremoto, pues se trata de proyectos de pequeño impacto y limitados en el tiempo que pueden finalizar, y porque eran más susceptibles de encontrar financiamiento sucesivos en el caso de buen desempeño por la preferencia de los donantes a otorgar fondos por periodos de corta duración. Esta costumbre facilita el control de los recursos por parte del donante y obliga la Organización a realizar informes periódicos. Aunque esta práctica es contraria a las recomendaciones internacionales sobre la ayuda, es difícil eliminarla o limitarla. Por otro lado, las mismas Organizaciones cuentan con ciclos de programación que van de uno a tres años en los mejores de los casos. Las líneas directrices son a menudo definidas por las sedes, lejos del terreno. Las Organizaciones en Haití se encontraron a menudo bajo mucha presión por parte de sus sedes, de “gastar” los recursos recibidos dentro del plazo previsto en menoscabo de la calidad del programa, esto para demostrar su “capacidad de implementación” y a pesar que la acción no fuese siempre recomendable o necesaria (ALNAP, 2010).²⁰⁵

La planificación sufrió de la falta de participación haitiana (Duplat y Perry, 2010; Grünewald y Renaudin, 2010). Las agencias del gobierno se sintieron excluidas de los mecanismos de coordinación y de financiamiento (RTE, 2010). Las lecciones aprendidas de anteriores respuestas a los desastres pone de relieve la importancia de la colaboración con las autoridades nacionales y locales y con grupos de la sociedad civil (Muggah, 2009). Este tipo de acuerdos son esenciales para promover la gestión y coordinación nacional antes, durante y después de un desastre y para allanar el camino para una recuperación sostenible (O'Donnell, Smart y

²⁰⁵ En Haití los proyectos de emergencia tenían una duración de 12 meses. Sin embargo, algunos donantes han impuesto duraciones inferiores, alrededor de 3- 4 meses.

Ramalingam 2009). Como consecuencia la relación entre humanitarios y gobierno se ha deteriorado aumentando la debilidad de actuación de las autoridades (RTE, 2010). Una de las consecuencias fue la no aprobación por parte del gobierno del PDNA, el plan de evaluación de los daños y de las necesidades, elaborado por la Comunidad Internacional sin la participación -o con la presencia marginal- de representantes haitianos. “La Comunidad Internacional -revela el periódico *Le Nouvelliste*- quería la aplicación del PDNA, en cambio el gobierno haitiano se comprometió con la utilización, como documento de base, del Plan de Acción para la Reconstrucción y el Desarrollo evaluado a 11,5 billones de dólares” (*Le Nouvelliste*, 2010c). Como lo ha señalado International Crisis Group, la planificación de largo plazo y de reconstrucción debe asentarse en un consenso con la administración nacional y la sociedad civil, política y económica del país. Esto va de acuerdo con las resoluciones de la Declaración de Roma sobre “Robusto Peace Building” y sirve para evitar incoherencias entre acción internacional y necesidades nacionales y locales (De Coning, 2007). El hecho de que en Haití no se haya seguido esta directiva demuestra una escasa voluntad de dialogo por parte de los internacionales lo que implica privilegiar acciones de corto plazo, dictadas por los planes individuales de las Agencias, por sobre los programas de desarrollo del país. Por otro lado, esta problemática ya se había presentado en 2008 luego del impacto del huracán Katrina que dejó daños considerables al país -14,3% del PIB- (ALNAP, 2010).²⁰⁶ Como lo resume Quick “Dejadas sin control las agencias externas tienden a dominar la relación externa interna” (Quick, 2009). Aun así, la coordinación ha sido criticada por no favorecer la participación de los agentes locales a través de factores cuales, la ambigua relación con los Clusters, la dificultad de acceso a las reuniones para los nacionales, el problema del idioma utilizado (el inglés) con el cual se tenían la mayoría de las reuniones en lugar de utilizar las lenguas nacionales como el francés o el Creolo (Duplat y Perry, 2010; Grünwald y Renaudin, 2010).

²⁰⁶ Un PDNA fue elaborado en 2008 luego de los ciclones. Sin embargo un informe del Comité Político ONU del 10 de Noviembre 2008 relata las discusiones entre delegados ONU y miembros haitianos acerca de la necesidad de desarrollar un solo plan de acción completo en lugar de planes paralelos.

4.4 Compartir información

El tercer elemento de la Coordinación, según De Coning, es la acción de compartir información. Esta acción ha sido las más exitosas en la crisis haitiana (RTE, 2010). Sin embargo, muchas Organizaciones confundieron que realizar “information sharing” fuese la finalidad de la Coordinación y se limitaron a ella, mientras en realidad, compartir información es funcional -como para los demás elementos- para lograr la coherencia en la respuesta. De todas formas, la circulación de información ha sido exitosa entre las Organizaciones internacionales. Menos positivo ha sido el ejercicio de compartir la información con los locales, las comunidades y las autoridades nacionales.

Como lo define Mc Namara, el ejercicio de información debe ser “colaborativo” (Mc Namara, 2006). Sin embargo, en Haití este ejercicio a menudo no ha contado con la voluntad por parte de las Organizaciones Humanitarias de compartir información “sensible” y de lograr, a través del intercambio de información una mayor coherencia.

El ejercicio de información ha sido limitado por el enorme flujo de Organizaciones Humanitarias al que se vieron confrontadas las Agencias de coordinación (ALNAP, 2010). Por ejemplo, en la primera fase de la respuesta, varios Clusters contaron con más de 200 participantes (RTE, 2010). La información no ha circulado afuera de los Clusters los cuales, según las conclusiones de un seminario de análisis de la respuesta a la crisis haitiana, funcionaron como “silos” (ALNAP, 2010). Algunos expertos han reconocido que las faltas relacionadas a la puesta en marcha y funcionamiento de la Coordinación Inter-Cluster, el órgano designado para compartir e unificar la información entre los 12 Clusters, ha limitado la inclusión de temas pendientes y transversales como la atención de los discapacitados y el foco en el género (RTE, 2010). Por su lado, las Organizaciones Humanitarias han criticado el sistema de coordinación por su rigidez, no adaptado -según ellas- a situaciones de emergencia (ICG, 2010).

En las palabras de Ross Mountain, ex funcionario ONU “La coordinación se ha caracterizado por organizar encuentros y reuniones. Los tiempos dedicados a las reuniones y al compartir información no se han concretado en resultados equivalentes en el terreno” (ALNAP, 2010). Una vez más, la “forma la gana sobre el fondo”, siendo el objetivo primario de las Organizaciones el de servir sus propias agendas en lugar de contribuir a esfuerzos conjuntos que es lo que busca el ejercicio de la Coordinación (ALNAP, 2010 ; Oxfam International, 2011; ICG, 2010). En este sentido la RTE, entre otros observadores, ha señalado que “Las efusiones partisanas de las organizaciones y donantes queriendo destacar su contribución, han representado un obstáculo y una limitación para los esfuerzos de coordinación” (RTE, 2010; ICG, 2010).

Una conclusión valiosa que cabe señalar es que los Clusters no deberían funcionar como centros de información, sino más bien como gerentes de la respuesta, o sea “managing structures” (ALNAP, 2010). Sin embargo, para ello necesitan estar empoderados. Una posibilidad es fortalecer las capacidades de control de recursos de los Clusters Coordinators a través del CAP. La Reforma de 2005 ha ido en esta dirección empoderando los Clusters y sus coordinadores con la facultad de desarrollar sus propios planes, que serán sucesivamente financiados por los países reunidos en la sede de la ONU a través del proceso CAP (Common Appeal Process). Sin embargo, esta nueva forma de funcionar ha recibido críticas por parte de las ONGs que denuncian la voluntad de control de la ONU sobre las ONGs (cuyo trabajo es por vocación más independiente de los gobiernos y vinculado a las comunidades, que el de la ONU, que trabaja más en apoyo a las autoridades) a través del rol supervisor jugado por la ONU en el otorgamiento de estos fondos.²⁰⁷ Esta es una de las razones por las que la Cruz Roja, la organización mundial cuyo carácter es independiente de la ONU, no ha adherido a la Reforma de 2005. Es importante

²⁰⁷ Se recuerda que el proceso del CAP empieza en los Clusters a través de la entrega de proyectos por parte de las ONGs, proyectos que son evaluados en primer lugar por el Cluster Coordinator. Luego de esta fase, deben ser aprobados por el Coordinador Residente y Humanitario de la ONU antes de ser enviados a Nueva York donde podrán ser revisados por los países donantes que elegirán qué proyectos financiar. En todo esto la ONU juega entonces un papel central de selección, cosa que no agrada a las ONGs que muchas compiten con las Agencias ONU por recursos.

señalar, sin embargo que las contribuciones recibidas por las ONGs a través del CAP son, en muchos casos inferiores, a las que éstas logran a través de sus donantes bilaterales.

Frentes a las críticas que las ONGs han recibido, en particular por la poca eficacia, muchas Organizaciones hicieron un esfuerzo de información pública para comunicar sus resultados. OXFAM, una ONG británica de nivel mundial, ha puesto en relieve que muchas Organizaciones optaron informar públicamente sobre su eficacia financiera más bien que sobre los resultados logrados, a confirmación que el sistema humanitario está dando demasiada importancia a los montos de dinero gastado en lugar de los resultados logrados en terreno (Oxfam International, 2011). En este sentido, varios críticos han señalado que a pesar de los gastos importantes de dinero indicados en estos informes, el compromiso con la población y los afectados siguió siendo débil. Para varios de ellos el compromiso era más fuerte con los donantes que con las comunidades afectadas (compromiso con los resultados o “accountability”) (ALNAP, 2010). Además es difícil diferenciar en estos informes qué porcentaje de los recursos ha beneficiado a la población y cuanto ha sido gastado en conceptos de administración.

Para entender el comportamiento de las ONGs es preciso señalar la influencia que los donantes juegan sobre las Organizaciones que reciben sus fondos. El Director de la ONG “Médecins sans Frontières”, Unni Karunakara, afirma que “La coordinación de las Organizaciones de ayuda humanitaria sirve los intereses de los países donantes que buscan ejercer su influencia política -o cuidar su imagen- con el objetivo de atraerse los favores de sus simpatizantes” (Le Nouvelliste, 2010p). Esto explica, en parte, como afirma Antonio Donini, el porque existan crisis muy financiadas “over-funded”, como la haitiana, y crisis olvidadas (Donini, 2004).

Sensibilizada sobre el tema de la participación ciudadana, la ONU ha realizado en Haití una iniciativa que se ha revelado concluyente, la Communication Development with Affected Communities (CDAC) que ha buscado mejorar el dialogo con las comunidades de modo a poder

intervenir de manera más adecuada (RTE, 2010). Finalmente, la CDAC, compuesta por un sitio Web entre otras acciones, se ha revelado un esfuerzo notable pero poco utilizado.

Por otro lado, como con relación a la participación del gobierno, los habitantes no venían informados del desarrollo de actividades y proyectos en su comunidad. Lecciones aprendidas de las respuestas anteriores a los desastres muestran que la participación comunitaria en la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de los esfuerzos humanitarios están produciendo resultados positivos, especialmente para la creación de capacidades locales (CDA 2010b, Cosgrave, 2008). Se recomienda una consulta con las comunidades como un medio para asegurar que las acciones de alivio y la recuperación, así como los programas, se basen en las necesidades y reflejen las prioridades de la comunidad y no perjudiquen a los grupos vulnerables, como las mujeres , los jóvenes, los niños y otros grupos "en riesgo" (CDA 2010b).

4.5 División de roles y responsabilidades

El sistema de coordinación fue eficiente en compartir información. Sin embargo, no logró repartir roles con la misma eficacia con el propósito de sumar esfuerzos y lograr una máxima efectividad de la respuesta. Esto resultó en “overlapping” o doblones en el sentido que Agencias y Organizaciones humanitarias realizaban proyectos similares en áreas para ellos de mayor interés y visibilidad. Las Organizaciones Humanitarias estuvieron vinculadas a la realización de sus propias agendas más bien que enfocarse en las necesidades reales. Como consecuencia se han creado vacíos en la intervención. El más evidente de los vacíos fue la falta de atención hacia las personas discapacitadas en razón del alto número de personas heridas y sin atender que dejó el terremoto. Esto se debió en parte a la débil evaluación de las necesidades. Se calcula entre 2,000 y 4,000 el número de personas que han sido amputadas. A pesar de lo anterior, son muy pocas las Organizaciones que han dedicado esfuerzos en este sector poco visible y que convoca un monto limitado de recursos.

Ningún grupo estratégico de trabajo fue constituido sobre el tema hasta un año después del terremoto, a confirmación de la escasa atención de los humanitarios hacia este grupo específico. En los informes de progreso de la ONU de 2010 (dos informes semestrales), ninguna voz se puede leer sobre “discapacitados” y no es posible conocer cuanto financiamiento haya sido consagrado al tema.²⁰⁸ Sin embargo de cerca 900 millones de dólares americanos para el Llamado Consolidado de 2011 (realizado en 2010 y financiado al 60%) solo un proyecto de dos millones de dólares incluía a los discapacitados. De los 230 millones de dólares americanos requeridos por las Organizaciones Humanitarias en el marco del CAP para el levantamiento de fondos de 2012 (sometido en 2011) solo 3 proyectos, por un total de menos de un millón de dólares americanos, interesaban las personas con discapacidades. De las tres Organizaciones

²⁰⁸ Los principales informes ONU para Haití desde 2010 están disponibles en la pagina Web del Enviado Especial para Haití: <http://www.haitispecialenvoy.org/report-center/>

promotoras de estos proyectos ninguna es una Agencia de las Naciones Unidas, lo que demuestra una falta de aplicación por parte del personal ONU de la Convención sobre el derecho de las personas con discapacidades, un instrumento jurídico que ha sido aprobado en 2006 por la Asamblea General ONU, bajo instigación del Comité ONU para las personas con discapacidades.²⁰⁹ Ninguno de estos proyectos recibía una prioridad “Alta” en la terminología utilizada por estos informes. De los proyectos de urgencia (cerca 1,3 billones de dólares) ninguno fue consagrado a los discapacitados (FA, 2010; CAP, 2011; CAP, 2012). En lo que refiere a los recursos dedicados a la reconstrucción, a la fecha de diciembre de 2010, de los 74 proyectos aprobados por la CIRH por cerca de 1,2 billones de dólares, ninguno concernía los discapacitados (CIRH, 2011). La ausencia de interés por este grupo de víctimas tuvo repercusiones en que los niños y los adultos con discapacidades eran objeto de discriminación aún mayores. Por ejemplo, la escolarización de los niños con discapacidades era inferior al promedio (43% contra el 75%) (NY Times, 2010d). Con un sentido premonitor, pocas semanas después del terremoto, el Comitato de expertos de la Convención ONU relativa al derecho de las personas con discapacidades, alertaba que “Los discapacitados estaban en riesgo de convertirse en los olvidados de la crisis” (ONU-pRess Center, 2010a).

Otros temas han sido desechados por las Organizaciones Humanitarias como por ejemplo la seguridad y la violencia de género en los campamentos, la creación de empleo, el apoyo al sector universitario, la preservación del patrimonio. Los proyectos se han concentrado en la capital, a pesar que el epicentro del terremoto se situó en las afueras afectando las ciudades costeras de Léogane y Jacmel, aunque menos pobladas de Puerto Príncipe. Algunas organizaciones como la francesa “Aide et Action”, han decidido trabajar más en la periferia al constatar que la ayuda se concentraba en la capital.²¹⁰

²⁰⁹ Ver: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>

²¹⁰ Entrevista a Nesmy Manigat directora de Aide et Action à Radio France Internationale (RFI), 15 Mayo 2010.

La necesidad de visibilidad ha dominado en gran parte las operaciones de las Organizaciones Humanitarias más preocupada por su imagen que por los resultados (ICG, 2010). En la definición de sus proyectos, además, las Organizaciones se dejaban guiar por consideraciones a carácter económico, valorando los proyectos susceptibles de recibir el interés de los donantes. Desde siempre, una función importante de las Organizaciones Humanitarias ha sido su rol de “advocacy” (cabildeo) de los temas sensibles, en particular los derechos humanos, frente a los gobiernos que pueden no respetar estos derechos básicos y a veces rechazar la ayuda humanitaria en determinados ámbitos considerados sensibles.²¹¹ En esto, las ONGs se han diferenciado históricamente de las Agencias ONU que por mandato tienden a privilegiar las acciones de desarrollo en apoyo a las instituciones nacionales. En muchas ocasiones en Haití esta función se ha diluido mientras el éxito de la Organización se medía por su capacidad de levantar fondos más bien que por lograr la inserción de temas sensibles en el esquema de la ayuda.

Otra consecuencia de esta actitud, al margen de los vacíos de intervención que se generaron, ha sido la realización de “overlapping” o doblones. Proyectos que se sobreponían en áreas juzgadas de gran visibilidad. La desbordante presencia de actores humanitarios en algunos sectores y localidades (Puerto Príncipe por sobre las regiones) y de algunos temas (el apoyo a los niños por sobre la atención a discapacitados), ha contribuido negativamente a la planificación. Sin embargo, más aun de lo anterior, jugó un rol negativo la falta de voluntad de cooperar más allá de la retórica colaboracionista.

Las Organizaciones Humanitarias en Haití se encontraron en un sistema altamente competitivo en un contexto en él que mucho dinero iba a fluir en Haití. Ya en 2009 los donantes se habían comprometidos en financiar el desarrollo de Haití con el regreso de la estabilidad política.²¹² La

²¹¹ Un ejemplo reciente ha sido el ataque en 2011 por parte del ejército israelí de un barco humanitario en proveniencia de Turquía cuya destinación era la banda de Gaza.

²¹² En 2004 Haití vivió una de sus peores crisis institucionales sobre la controvertida figura del Presidente Jean Bertrand Aristide. El país dividido y convertido en inestable fue objeto de la intervención de una fuerza militar internacional ONU que dirigió sus

ocurrencia de un terremoto entre los más dañinos de siempre en términos de vidas humanas y daños materiales, significó altas perspectivas de financiamiento para las ONGs. La emergencia fue financiada con el más importante Flash Appeal de la historia de la ayuda humanitaria, y los donantes se comprometieron con financiar el desarrollo con ingentes recursos a la altura de 10 billones de dólares en 10 años.

Los proyectos de emergencia siguieron teniendo grande importancia en relación con los de desarrollo. Esto se debe a que los donantes tienden a financiar más fácilmente los proyectos de urgencia, con duraciones de corto plazo. Al mismo tiempo las Organizaciones Humanitarias tienen interés en prolongar la urgencia en pos de recibir financiamientos. A esto se añade que las Organizaciones Humanitarias se han convertido en los prestatarios principales de servicios para la población, en particular para los miles de personas que todavía quedan en los campamentos (Le Devoir, 2012).

A finales de 2011 los tres llamados humanitarios habían recaudado más de 1,3 billones de dólares americanos. A la misma fecha, la CIRH cuyo mandato era de 18 meses (desde abril de 2010 cuando fue aprobada su constitución en Nueva York) las iniciativas de reconstrucción habían recaudado cerca del equivalente 1,4 billones de dólares. Esto confirma como tanto las Organizaciones Humanitarias como los donantes tiendan a prolongar la emergencia y porque sea más complicado hacer proyectos de desarrollo que los de urgencia.

Otro ejemplo de las dificultades de la Cooperación Internacional en cubrir las necesidades de intervención se dio en el sector educativo. Los donantes financiaron ampliamente la reconstrucción de escuelas (infraestructuras) pero no hubo esfuerzos similares para apoyar el subsector de los docentes, su reclutamiento y formación. El sector educativo, que ya se caracterizaba por la escasez de profesores calificados, sufrió bajas importantes de docentes y de

esfuerzos al desmantelamiento de las gangs criminales que sostenían el Presidente exiliado. A pesar de la crisis civil, para muchos críticos al origen de la crisis está la oposición internacional a la política de Aristide. Ver: Chomsky, 2004.

alumnos. Un fondo de 21 millones de dólares recibidos por la Fast Track Initiative -un fondo multi donantes que impulsa las reforma educativa en los países en desarrollo- que habían sido otorgados previos al terremoto fueron reafectados luego a la reconstrucción del sector. La mayor parte de estos fondos (16 millones) sirvieron para financiar la escolaridad de los alumnos, que en situaciones normales recae sobre las familias pues el sistema es privado, 4 millones de dólares al apoyo del personal docente, y un millón a la revisión curricular. Se ha descubierto que los fondos destinados a los docentes eran utilizados por los Directores de escuela para los gastos administrativos. Las escuelas -en su gran mayoría privadas- siguieron cobrando los aranceles a pesar de la subvención de los 16 millones. Ninguna operación de supervisión fue prevista por el grupo de expertos del Grupo Educación, compuesto por representantes de agencias y autoridades nacionales, contemplada por este fondo cuya gestión estaba bajo el alero del Banco Mundial. Por otro lado, un proyecto del Banco Mundial de formación de nuevos profesores - proyecto FIA (Formación Inicial Acelerada)- ha sido criticado por los gremios docentes haitianos a causa de la escasa atención a la calidad que conllevaba el periodo formativo previsto por este proyecto de tan solo un año (UNESCO-ComNat, 2010)

Estos recursos, canalizados a través de instituciones internacionales como el Banco Mundial aseguran a los donantes el control sobre la utilización de los fondos. Al mismo tiempo, sin embargo, limitan los beneficios que derivarían de estos fondos si utilizados en el largo plazo y si fueran destinados a programas de desarrollo, por ejemplo del sector educativo, en lugar que a proyectos de urgencia.

El financiamiento influye en la división de roles pues las Organizaciones Humanitarias son dependientes de los donantes para la aplicación de los proyectos. En efecto, muchas Organizaciones retrasaron su intervención humanitaria por ser reticentes a comprometer fondos propios en la respuesta (ALNAP, 2010). Los donantes por su lado tienden a influenciar con su intromisión la finalidad de los proyectos, de forma que mucho dinero viene otorgado como

“predestinado” (earmarked) en lugar que su aplicación sea decidida en base a las necesidades.²¹³

Una posibilidad para dividir de forma más eficaz y pertinente el trabajo residiría en haber más recursos sin etiquetas “un-marked” representados generalmente en fondos multi-donante, en los que los países participan sin conocer como verán afectados los recursos. Un ejemplo de estos tipos de fondos son el CAP y el CERF, dos fondos de las Naciones Unidas que los Estados Miembros se comprometen a financiar de forma constante para hacer frente a las emergencias. Son gestionados por OCHA y asignados a las Organizaciones Humanitarias por vía de los Clusters en la base de la sumisión de proyectos que deben ser aprobados por los Cluster Coordinators y el Coordinador Residente ONU en el país. La idea sería buena si no fuera que aquí también el énfasis del financiamiento es el humanitario -la urgencia- y por ende son pocas las Organizaciones que proponen proyectos de más largo plazo pues las posibilidades de ganar el financiamiento se reducen. Además las ONGs han criticado este estado de las cosas.

Por un lado afirman que la estructura de coordinación humanitaria, gestionada por la ONU se demuestra “demasiado rígida y no permite la flexibilidad”. Las ONGs critican una falta de liderazgo de la Coordinación de la ayuda (ICG, 2010). Cabe señalar que las debilidades de organización y gestión de los Clusters habían sido señaladas ya en 2008 luego de su instalación en Haití por una evaluación de la ONU del proceso Cluster. La evaluación advirtió que “Mecanismos más sólidos eran necesarios para establecer una responsabilidad mejor en los Clusters y entre ellos y para aumentar la responsabilidad hacia el Coordinador Humanitario y las comunidades”. La evaluación también señaló la importancia de roles bien definidos y de la repartición del trabajo entre las Organizaciones Humanitarias (Grünwald y Binder 2010). Por otro lado, las ONGs critican la estructura del CAP y del CERF que prevén la transición de los fondos a través de la

²¹³ Por ejemplo, la UNESCO negoció con la Republica de Corea el financiamiento de proyectos de apoyo psicosocial a los alumnos traumatizados por el terremoto y de reconstrucción de escuelas por varios cientos de miles de dólares americanos. Ahora, no es que estos apoyos no fueran necesarios, sino que el donante había decidido de forma casi autónoma en qué tipo de proyectos los recursos iban a ser destinados. La UNESCO terminó realizando cursos de apoyo psicosocial a profesores en seis regiones del país aunque su organización no fue afectiva hasta más de un año después del terremoto.

ONU, bajo la supervisión del Coordinador Residente y Humanitario que es quien aprueba los proyectos sometidos en última instancia. Las ONGs alegan, con razón, que esta forma de seleccionar los proyectos limita la independencia de las Organizaciones Humanitarias, cuyo mandato difiere del de la ONU y otorga un poder de supervisión a la Organización Mundial. Por ello, la Cruz Roja internacional no participa en el sistema del Cluster. La ONU afirma que este sistema ofrece más “accountability”, más control sobre la asignación de los fondos, y una mayor coordinación y repartición de roles. Sin embargo para las ONGs es más importante separar el trabajo de la ONU del de las ONGs, en particular por un tema de “partnership” que la ONU establece con los gobiernos, mientras las ONGs tienen vocación a realizar trabajo humanitario también en condiciones adversas y con la hostilidad del gobierno receptor.

Las ONGs podrían contribuir a mejorar el sistema si solamente estuvieran dispuestas en implicar recursos y tiempo en la tarea de la coordinación. La reforma humanitaria de 2005 prevé que las ONGs puedan optar a la coordinación de los Clusters -aunque la coordinación global asigne a las Agencias ONU una cierta prioridad-. En la crisis haitiana, sin embargo las ONGs han dado muestra de escaso conocimiento del sistema del Cluster y de una falta de voluntad de participar activamente en ellos. Este problema viene de antes pues las ONGs han dedicado poca atención para formar su personal al nuevo sistema de coordinación humanitario. (HAC, 2010; ICG, 2010). Por ello, mucho personal no estaba capacitado para actuar efectivamente en el contexto del Cluster, y tuvo que aprender durante el desarrollo de la crisis implicando retrasos y confusión para los Coordinadores y los demás miembros del Cluster (RTE, 2010; ICG, 2010).

En efecto de los Clusters constituidos, solamente Save the Children, una ONG británica, ha optado por co-dirigir el Cluster Educación. Coordinar el Cluster significa también poder influenciar la orientación de los proyectos a someter al CAP y al CERF y su eventual aprobación. Sin embargo, por el hecho que esta tarea implica recursos y tiempo pocas ONGs están dispuestas en asumirla (las Agencias ONU lo hacen por mandato). Al final, Save the Children, también optó

por limitar su participación a la coordinación y finalmente dejarla por completo a UNICEF, el coordinador global de este Cluster.

De todas formas, valga mencionar que los fondos multilaterales, como el CAP y CERF representan la menor fuente de ingreso para las ONGs, lo que explica la falta de voluntad de éstas en implicarse más en los Clusters. A título de ejemplo, una grande Organización como OXFAM, en los dos años posteriores al terremoto recaudó 98 millones de dólares americanos para la respuesta al terremoto. Menos de 10 millones (10%) derivaron de los Llamado conjuntos a la ONU, siendo la principal fuente de financiamiento para esta Organización las donaciones privadas, las fundaciones y los bilaterales (Oxfam Interational, 2011). En comparación, la UNESCO, la Agencia ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, recibió un financiamiento inferior a los 5 millones de dólares en el mismo periodo. Lo que confirma el peso relativo de la ONU tanto como actor en el terreno, y como donante gestor de fondos multilaterales, superada por mucho por los donantes bilaterales (que donan fondos directamente a las ONGs). En 2008 el peso de la ayuda bilateral en Haití era el 61% del total mientras en el mundo más de Cuatro partes de Cinco del total de los fondos de ayuda son representadas por bilaterales y esta dinámica está en acelerándose.

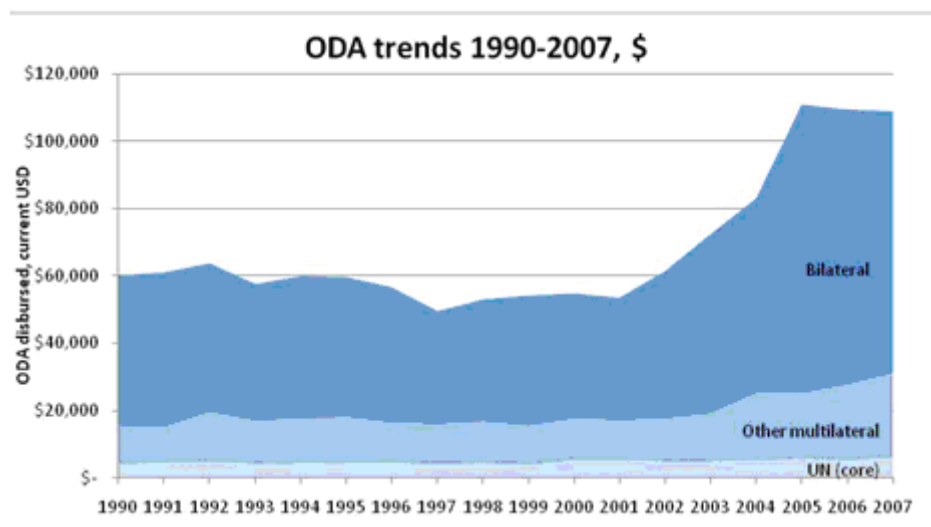
Recuadro 13: Ayuda bilateral a Haití

Receipts	2006	2007	2008
Net ODA (USD million)	580	702	912
Bilateral share (gross ODA)	63%	62%	61%
Net ODA / GNI	11.7%	11.5%	13.1%
Net Private flows (USD million)	97	- 23	24

Fuente: OECD, On-Line data-base.

<http://www.oecd.org/countries/haiti/aidtofragilestatesfocusonhaiti.htm>

Recuadro 14: Progresión de la ayuda en el mundo



Fuente : United Nations Development Group (2009). La ayuda bilateral ha aumentado más de la multilateral.

4.6 Búsqueda de recursos

La captura de fondos en respuesta a la crisis haitiana ha contado con mecanismos compartidos. En la fase de emergencia, y por lo que refiere la respuesta humanitaria, cuatro llamados a financiamiento han sido realizados en el arco de un año (FA, FA revisado, CAP 2010, CAP 2011) por un levantamiento global de recursos a la altura de 1,3 billones de dólares. En lo que refiere la fase de reconstrucción, el mecanismo de levantamiento de fondos compartidos, la CIRH ha recaudado 1,4 billones de dólares, sensiblemente menos de lo planificado. Este y otros aspectos del financiamiento de la respuesta son analizados en el capítulo siguiente. Es suficiente señalar a esta altura y por lo que refiere al aspecto de la Coordinación que, a pesar de la importancia de estas cifras, estos montos multilaterales siguen siendo sensiblemente inferiores a los recursos levantados de forma independiente (bilateral) por las Agencias y las Organizaciones a través los canales bilaterales (los fondos efectivamente otorgados por vías bilaterales (550 millones) superan la totalidad de los fondos a disposición de la CIRH un año después del terremoto, 312 millones de dólares (ICG, 2011). Como se explicará más en detalle, los fondos recaudados de forma bilateral son implementados afuera de una planificación conjunta entre Organizaciones.

CAPÍTULO 5

EI FINANCIAMIENTO Y SUS LÍMITES

“En medio del sufrimiento, la crisis en Haití ofrece oportunidades a EEUU. Además de proporcionar ayuda humanitaria inmediata, la respuesta de EEUU ante el trágico terremoto ofrece la oportunidad para reestructurar el gobierno y la economía de Haití, disfuncionales desde hace tiempo, además de mejorar la imagen de EEUU en esa región” (declaraciones de la “The Heritage Foundation”. Publicado por Naomi Klein blog, 14 Enero 2010)

El financiamiento es un elemento central de toda crisis humanitaria en cuanto, más allá de la intervención de urgencia “life saving” -que no debería encontrar obstáculos a ser financiada pues el principio de la intervención humanitaria es que salvar vidas es prioritario e independiente de los recursos-, un factor esencial de la calidad de la respuesta es hacer que ésta evolucione rápidamente desde la fase de emergencia a la de recuperación temprana. Este principio es globalmente reconocido por la literatura humanitaria aunque en la práctica sea poco aplicado.²¹⁴ Una crisis nunca debería continuar en “emergencia” de forma indefinida y un financiamiento adecuado sirve para dar los medios de la respuesta a los actores humanitarios. De hecho, una parte de la literatura sostiene que los fondos de emergencia inutilizados deben ser trasladados a la fase de recuperación temprana en lugar de continuar con proyectos de urgencia (CDA, 2010b; ALNAP, 2010)

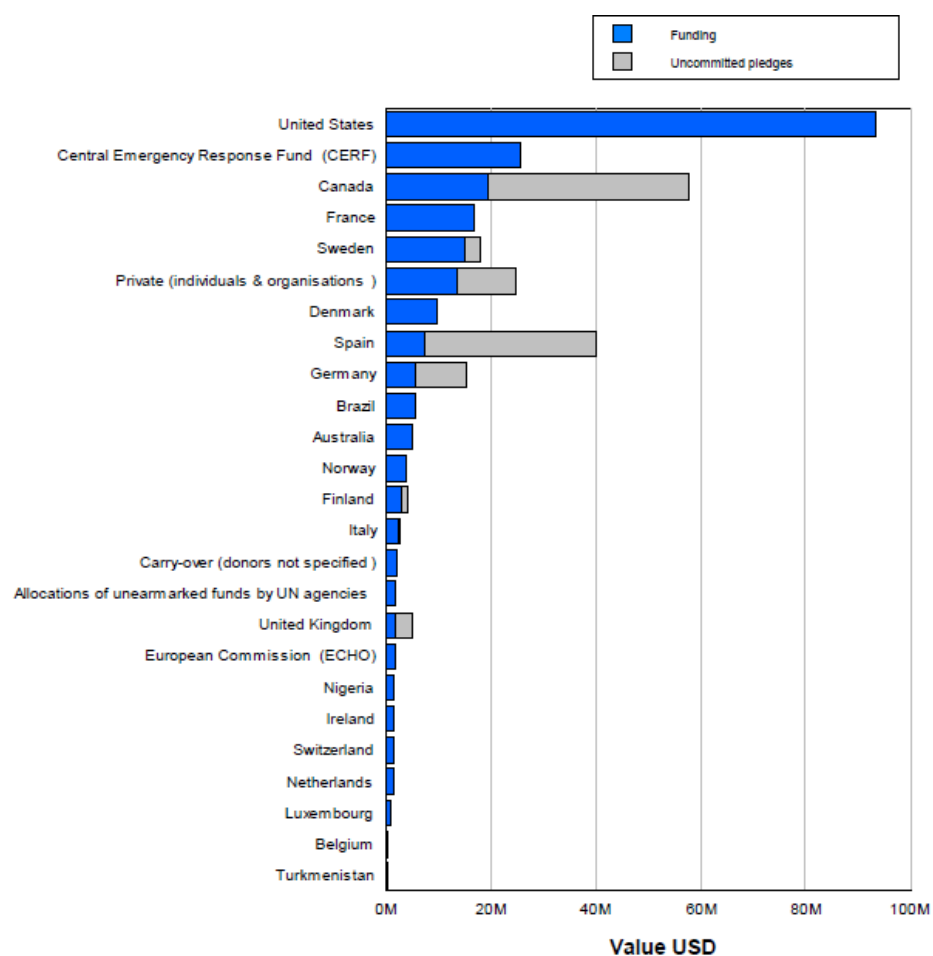
Como hemos visto en el caso haitiano esto no ha sido así en cuanto las operaciones de urgencia se han seguido desarrollado mucho tiempo después del estallar de la crisis, principalmente por el

²¹⁴ El Cluster Global para la recuperación Temprana:
<http://oneresponse.info/GLOBALCLUSTERS/EARLY%20RECOVERY/Pages/default.aspx>

grave retraso con el que la CIRH, el organismo designado para gestionar los fondos y los proyectos de reconstrucción, se ha conformado (ICG, 2010).

A pesar de lo anterior, el financiamiento de la urgencia ha sido rápido y generoso. El primer llamado a financiamiento de 575 millones de dólares americanos emitido solo cuatro días después del terremoto recibía un financiamiento casi completo un mes más tarde, los principales donantes siendo Estados Unidos, Canadá y Francia (juntos completan más del 50% del Llamado). El fondo multilateral CERF, un fondo de la ONU prefinanciado para eventuales crisis, también ha contribuido por cerca del 10%. Esto ha permitido a las Organizaciones Humanitarias de comenzar a funcionar.

Tabla 7: Contribuciones financieras a la crisis (Estados e Instituciones)



Fuente OCHA. Datos al 24 de enero de 2010

De forma paralela a que la respuesta de emergencia avanzara, una Conferencia de Donantes era organizada en Nueva York a principio de Marzo de 2010 para debatir sobre la reconstrucción del país. En particular la Conferencia debería dotar el Estado haitiano de los recursos necesarios para la recuperación temprana y lanzar la reconstrucción. Al mismo tiempo se creaba un órgano, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) para gestionar los trabajos, y que se dotaría de un fondo para la reconstrucción de Haití (HRF). La idea novadora del HRF es que se trataría de un fondo multi-donantes para el país que limitaría el control de los países que financian sobre los fondos otorgados, limitando así la “politización” de la ayuda -la tendencia de los donantes a querer influenciar el destino de los fondos- siempre manteniendo la supervisión de su gestión a través la Comisión a la que participarían los delegados de los países que contribuyen al HRF. Aunque hubo críticas sobre la necesidad de crear un organismo paralelo a las instituciones nacionales, como es la CIRH, el gobierno haitiano tendría más de un rol receptor, pues a través de la co-presidencia de la Comisión (junto con el Enviado Especial ONU para Haití, Bill Clinton) y sus delegados a la secretaria de la CIRH, tendría una función clave en la asignación de los recursos en el fondo multi-donantes. La CIRH tendría una duración de 18 meses para luego delegar sus acciones al gobierno.

El 31 de marzo de 2010 los principales donantes (países, instituciones financieras internacionales, reunidos en Nueva York, prometen otorgar a Haití el monto de 9,9 billones de dólares sobre diez años, de los cuales 5,6 billones deberán otorgarse en los primeros 18 meses, para lanzar el proceso de reconstrucción (ICG, 2011). Sin embargo, en Septiembre de 2011 -más de un año más tarde- según un informe del Enviado Especial ONU para Haití, solamente el 43% de este monto para 2010 y 2011 había sido versado. Esto significa que 1,4 billones han sido versados por los donantes, siempre según cifras del Enviado Especial, un monto por mucho inferior a lo esperado y a las necesidades de la reconstrucción.²¹⁵

²¹⁵ Ver: www.haitispecialenvoy.org/

Si el financiamiento de urgencia no fue un problema, según IRIN -el servicio de información de la ONU sobre la acción humanitaria- la falta de financiamiento ha sido uno de los obstáculos principales de la fase de recuperación (IRIN, 2010). Clinton y Bellerive, los dos co-Presidentes de la CIRH declararon a IRIN en julio de 2010 que “Los donantes estaban resguardando el dinero a la espera de una mejora de la situación de estabilidad del país”. Para Bellerive, esta actitud era contraria a las promesas de la Conferencia de Donantes. James Jordan, de “Alliance for Global Justice” una organización que trabaja para promover el cambio social y económico en los países en desarrollo, ha declarado que “La falta de algunos donantes en mantener sus promesas (Estados Unidos, Francia) constituía un ejemplo negativo para los demás países miembros a la CIRH” (IRIN, 2010).

La de Haití ha sido una crisis que ha estremecido el mundo a través de las imágenes de desesperación difundidas por las pantallas de televisión.²¹⁶ Según International Crisis Group, y la ONU lo ha confirmado, la exposición mediática de la crisis ha favorecido la atención de los gobiernos donantes, lo que no ocurre en otras crisis, definidas por esto las “crisis olvidadas” (ICG, 2011; RTE; 2010). Asimismo, si las promesas de financiamiento de la reconstrucción han padecido retrasos por razones de varia naturaleza, desde la falta de compromiso de los donantes con las promesas anunciadas, el impacto de la crisis global de la deuda empezada en 2009, hasta las complicaciones de políticas internas de algunos países (USA) para confirmar las promesas, el financiamiento de la ayuda a Haití ha padecido del progresivo decrecimiento de la atención pública mundial hacia la crisis haitiana. Si un mes después del estallar de la crisis el Flash Appeal fue financiado al 100%, el apelo consolidado (CAP) emitido un mes más tarde fue financiado al 70%.

²¹⁶ Después del terremoto hubo igualmente reportajes en las revistas más importantes como por ejemplo la francesa Marianne: “Haití, l’île de toutes les tragédies”, 22 enero 2010.

Tabla 8: Situación del financiamiento del Llamado Relámpago Revisado por sectores (Noviembre 2010)

	Original requirements USD	Revised requirements USD	Carry-over USD	Funding* USD	Total resources available USD	Unmet requirements	% Covered	Uncommitted pledges
	A	B	C	D	E=C+D	B-E	E/B	F
AGRICULTURE	23,000,000	58,813,036	0	31,526,150	31,526,150	27,291,886	54%	0
CAMP COORDINATION AND CAMP MANAGEMENT(CCCM)	1,300,000	78,779,460	0	36,196,220	36,196,220	42,583,240	46%	0
CLUSTER NOT SPECIFIED	0	0	1,497,307	39,136,182	40,633,489	-40,633,489	0%	0
COORDINATION AND SUPPORT SERVICES	10,487,579	21,861,148	165,430	21,833,048	21,998,478	-137,330	101%	0
EARLY RECOVERY	49,218,850	140,705,800	0	53,617,941	53,617,941	87,087,859	38%	0
EDUCATION	11,100,000	87,536,872	0	85,523,861	85,523,861	2,013,011	98%	0
EMERGENCY TELECOMMUNICATIONS	782,460	4,433,765	0	782,460	782,460	3,651,305	18%	0
FOOD AID	246,039,060	486,742,542	3,635,725	349,899,032	353,534,757	133,207,785	73%	2,111,614
HEALTH	33,900,000	140,323,179	0	103,096,176	103,096,176	37,224,001	73%	450,000
LOGISTICS	33,527,705	89,843,876	0	64,629,799	64,629,799	25,214,077	72%	0
NUTRITION	48,400,000	48,108,992	0	46,236,495	46,236,495	1,872,497	96%	0
PROTECTION	16,230,000	71,867,732	0	42,940,134	42,940,134	28,927,598	60%	100,000
SHELTER AND NON-FOOD ITEMS	29,250,000	162,263,354	0	102,276,697	102,276,697	59,986,657	63%	220,000
WATER, SANITATION AND HYGIENE	58,825,000	110,939,574	0	97,216,853	97,216,853	13,722,721	86%	0
Grand Total:	562,060,654	1,502,221,330	5,298,462	1,074,911,050	1,080,209,512	422,011,818	72%	2,881,614

Fuente: OCHA

Este último Llamado, por cerca 1,4 billones de dólares, incluía los 575 millones del primer Llamado, el FA. Por ende, los cerca de 900 millones adicionales del segundo Llamado, recibieron una atención del 55%, sensiblemente inferior a la respuesta dada para el FA inicial.

Como se ha dicho, el financiamiento de la respuesta -y en particular de la fase de Reconstrucción- ha sufrido de las contradicciones políticas y de organización interna de los donantes. Otras veces la elección de no mantener las promesas, totalmente o en parte, es una estrategia de gestión de la ayuda. El gobierno de Francia, luego de prometer una implicación financiera para 2010 a la altura de 290 millones de dólares, a final de 2010 había versado tan solo el 35% de este monto como se aprecia en la tabla a continuación.

Tabla 9: Contribuciones al Fondo de Reconstrucción de Haití (promesas y donaciones de Estados e Instituciones)

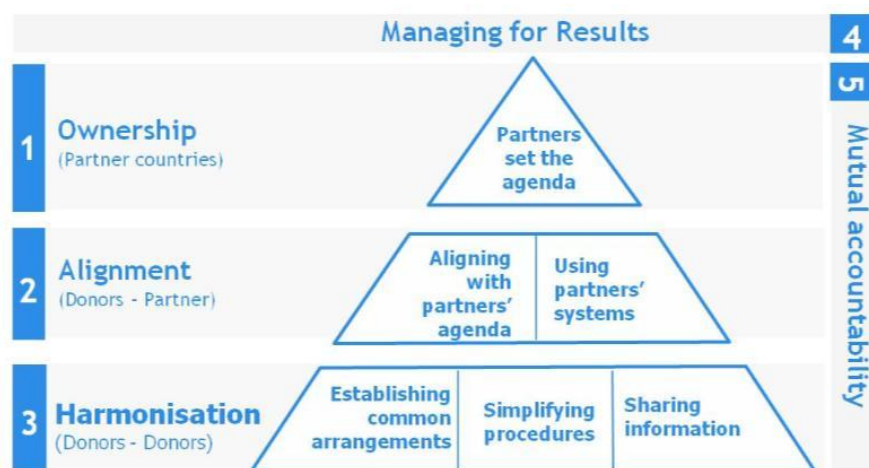
Donors (2)	Pledges in 2010 and 2011	Pledges in 2010 (3)			Pledge situation for programmes in 2010 (4)		Percentage of pledges for programmes disbursed in 2010
		Total amount of pledges in 2010	Debt relief	Programme	Amount Pledged (5)	Amount Dispersted (6)	
Total	5,752.8	3,236.2	1,115.6	2,120.6	621.5	897.0	42.3
Venezuela	1,325.0	866.0	395.0	471.0	39.0	33.0	7.0
United States	1,151.8	324.0	204.0	120.0	0.0	120.0	100.0
Inter American Bank of Development	537.0	326.0	0.0	326.0	147.0	50.0	15.3
European Commission	431.9	223.6	0.0	223.6	149.4	48.6	21.7
International Monetary Fund	429.9	409.2	281.0	128.3	0.0	128.3	100.0
Canada	389.5	204.5	33.0	171.5	0.0	54.8	32.0
World Bank	227.2	102.2	0.0	102.2	172.5	106.8	104.5
France	288.1	190.8	93.6	97.2	38.0	34.7	35.7
Spain	272.9	179.5	38.4	141.1	38.4	146.9	104.2
Brazil	163.6	55.1	0.0	55.1	0.0	55.0	99.8
Norway	107.0	60.0	4.3	55.7	0.0	32.0	57.5
Japan	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0	58.3	58.3

Fuente: Informe de resultados ONU 2010.

Francia, con su Presidente Nicolas Sarkozy, había comprometido un gran apoyo a la nación caribeña con la que entretiene lazos históricos importantes (Haiti-Libre, 2010). La atención de Francia por Haití, así como otros países e instituciones en la tabla más arriba (entre otros, Venezuela, Estados Unidos o el Fondo Monetario Internacional), ha decaído paralelamente con

la disminución del interés mediático aunque los escasos financiamientos pueden también justificarse con una situación política e institucional inestable como la que Haití ha vivido a final de 2010 con un proceso electoral que ha sido difícil de llevar a cabo y la final y controvertida elección de Michel Martelly.²¹⁷ Aun así, las promesas de financiamiento no mantenidas son una práctica corriente según Charles Riddel que explica como los donantes no aplican las decisiones relativas a la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, lo que se ha confirmado en general en Haití dos años después de la catástrofe (Riddel, 2009).

Recuadro 15: los principios de la declaración de París sobre eficacia de la ayuda



Fuente: United Nations Development Group (2009)

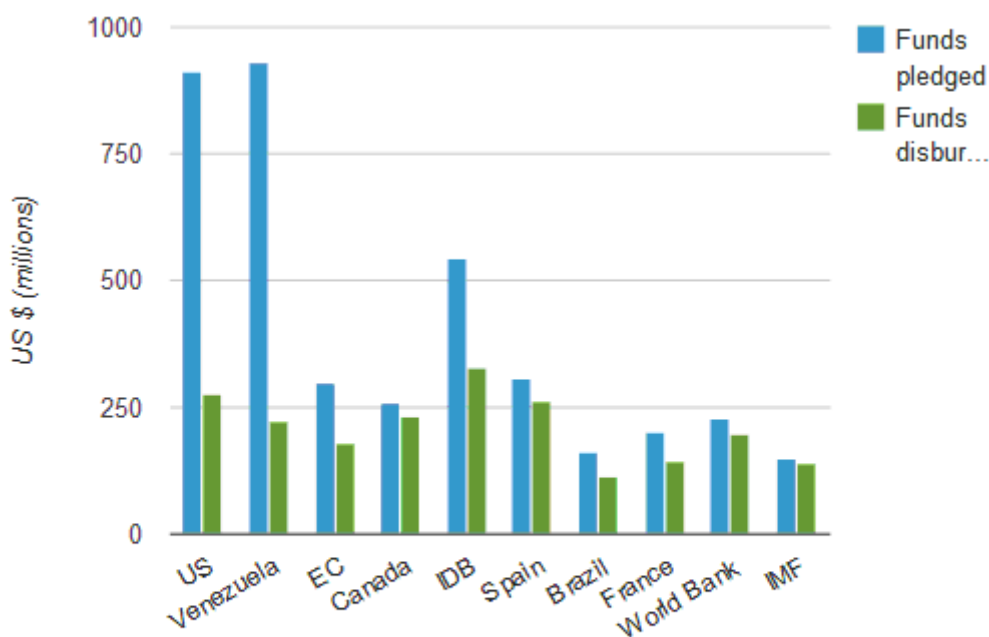
La ayuda internacional al desarrollo ha subido una regresión en los últimos años. De los 50 billones de dólares que los países del G8 habían prometido en 2005 en el Summit de Gleaneeagle, Escocia, para ayudar los países en desarrollo, cerca del 20% no han sido otorgados.²¹⁸ Al respecto el Banco Mundial había avisado que una reducción ulterior de la ayuda

²¹⁷ A final de 2010 se han desarrollado las elecciones presidenciales, las segunda después del regreso de la estabilidad institucional luego de la crisis ligada a la caída del gobierno Aristide en 2004. Las complicaciones son derivadas de acusaciones de fraudes que han retrasado por más de 4 meses el desarrollo de la segunda vuelta (de diciembre 2010 a abril 2011). Las elecciones de 2010, sin embargo, se consideran las primeras a haber completado el ciclo democrático pues en 2006 la elección de René Préval se realizó a la primera vuelta sin que el candidato con ventaja hubiese alcanzado el quórum de 50% necesario con menos del 10% de participación electoral. Esta decisión de validar el voto de la primera vuelta fue tomada por razones de orden público, razón por la cual el gobierno de René Préval entre 2006 y 2010 es considerado todavía como una gestión de transición democrática.

²¹⁸ La reunión del G8 en Gleaneeagle, Escocia, en 2005, había marcado un hito para un incremento de la ayuda al desarrollo en cuanto se prometieron 50 billones de dólares antes de 2010.

amenazaría con eliminar los progresos hizo registrar hasta la fecha en los países en desarrollo (Reuters, 2010). La ayuda humanitaria global ha disminuido de 13 billones en 2010 a 7,4 billones en 2011.²¹⁹

Tabla 10: Ayuda a la reconstrucción (promesas y donaciones de los 10 donantes principales)



Note: EC (European Commission), IDB (Inter-American Development Bank), IMF (International Monetary Fund)

Fuente: oficina del Enviado Especial ONU para Haití.

En el caso de Estados Unidos, el Presidente Barack Obama había comprometido la ayuda americana sin considerar el complejo sistema americano de “check and balances” que atribuye al Congreso de esta nación poderes de control sobre los gastos, lo que retrasó considerablemente el otorgamiento de los fondos. Es así que, como lo ha reconocido Hillary Clinton, Secretario de Estado USA a las relaciones exteriores, 9 meses después del terremoto Washington no había versado ninguna cuota de los 1,15 billones de dólares prometidos. La Agencia de Cooperación Americana para el Desarrollo (USAID) precisó más tarde que este dinero, que era parte de un

²¹⁹ Montos en referencia a lo recaudado por el proceso CAP de la ONU en el que participan 425 organizaciones internacionales y no-gubernamentales.

2009, una Conferencia Internacional para Haití -cuya preparación demoró varios años en medio de la situación de inestabilidad que siguió la caída del gobierno Aristide en 2004 y un periodo interino de gobierno técnico entre 2005 y 2006- hubo lugar en Washington comprometiendo en esa oportunidad 400 millones de ayuda al desarrollo de Haití (République de Haití, 2009). A final de 2009, solamente 72 millones habían sido otorgados (Oxfam International, 2009). La Conferencia había buscado establecer un nuevo paradigma de la ayuda para Haití, por mucho tiempo obstaculizado por las condiciones impuestas al país para obtener los créditos sin que se tomara en cuenta la real capacidad de ejecución de sus instituciones y la debilidad institucional de sus gobiernos (Oxfam International, 2009). Con solo el 20% de los fondos otorgados el proceso de la Conferencia de Washington se había vuelto tan insatisfactorio como su antecesor, el Marco Interino de Cooperación (Interim Cooperation Network) un mecanismo financiero puesto en marcha por los principales donantes de Haití entre 2004 y 2005 para acompañar el país en la salida de la crisis institucional de 2004, que no logró levantar el interés internacional y quedó a su vez subfinanciado (ALNAP, 2010).²²¹ Francia, Estados Unidos, Canadá, la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, son históricamente los donantes más importantes de Haití (ALNAP; 2010).

²²¹ Según Elena Couceiro Arroyo (2005) Haití solo ha recibido la mitad de la ayuda prometida hace más de un año (1,08 millones de dólares).

Recuadro 17: los 10 donantes principales de Haití 2007-2008 (en millones de USD)

1. Estados Unidos	231
2. Canada	133
3. BID	114
4. UE	108
5. Francia	57
6. IDA	31
7. FMI	31
8. España	30
9. Global Fund	29
10. Italia	10

Fuente: OECD, On-Line data-base.

<http://www.oecd.org/countries/haiti/aidtofragilestatesfocusonhaiti.htm>

La anulación de la deuda haitiana, que entre 1994 y 1998, alcanzó los 4 billones de dólares fue otra estrategia anunciada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco de las acciones de ayuda al desarrollo de Haití. Sin embargo, tanto la cantidad de la deuda anulada (poco más de 100 millones de dólares), como la irrisoria ayuda adicional en esos años (inferior a 1 billón de dólares) junto con nuevas acciones como el congelamiento de la ayuda por parte de países como Estados Unidos entre 1990 y 2006 por oposición al gobierno de Aristide, no cambiaron la substancia de Haití como país altamente endeudado.²²²

²²² Paul Farmer, el médico americano disidente, ha denunciado el carácter “especialmente injusto” del congelamiento de la ayuda internacional en los años 2000 explicando que “a diferencia de un embargo levantado en contra de una dictadura impopular, en las sanciones en contra de un gobierno legítimo no existe daño colateral: los ciudadanos que eligieron mal en las urnas son los objetivos de estas sanciones (Paul Farmer en un artículo escrito por la revista The Lancet: Unjust embargo of aid for Haiti. The Lancet,- Paul Farmer, febrero 2003).

Con razón, algunos estudiosos de la cuestión haitiana afirman que Haití ha sido y sigue siendo un “study case”, un caso de estudio, para una estrategia Peace-Building más seria y mejor financiada (Hawelak y Malone, 2005). En efecto, contrariamente a las ideas preconcebidas de Haití como un receptor importante de la ayuda mundial, en las dos décadas desde el regreso de la democracia (1990-2000 y 2000-2010) la ayuda a Haití ha sido poca en comparación con otros países receptores. Según datos del Banco Mundial, en el periodo 1992-2008, considerado el periodo democrático (hubo un golpe de estado militar en 1991 contra el primer gobierno elegido de Leslie Manigat), este país ha recibido 6,5 billones de dólares americanos en concepto de ayuda neta y oficial al desarrollo (lo que lo posiciona no más allá del promedio de los países receptores en el mundo) al equivalente de Zimbabwe, mucho inferior a Uganda, Afganistán e Irak, y algo superior a la ayuda para Sierra Leone o Somalia.²²³

Tabla 11: Ayuda Oficial Neta a los países en desarrollo

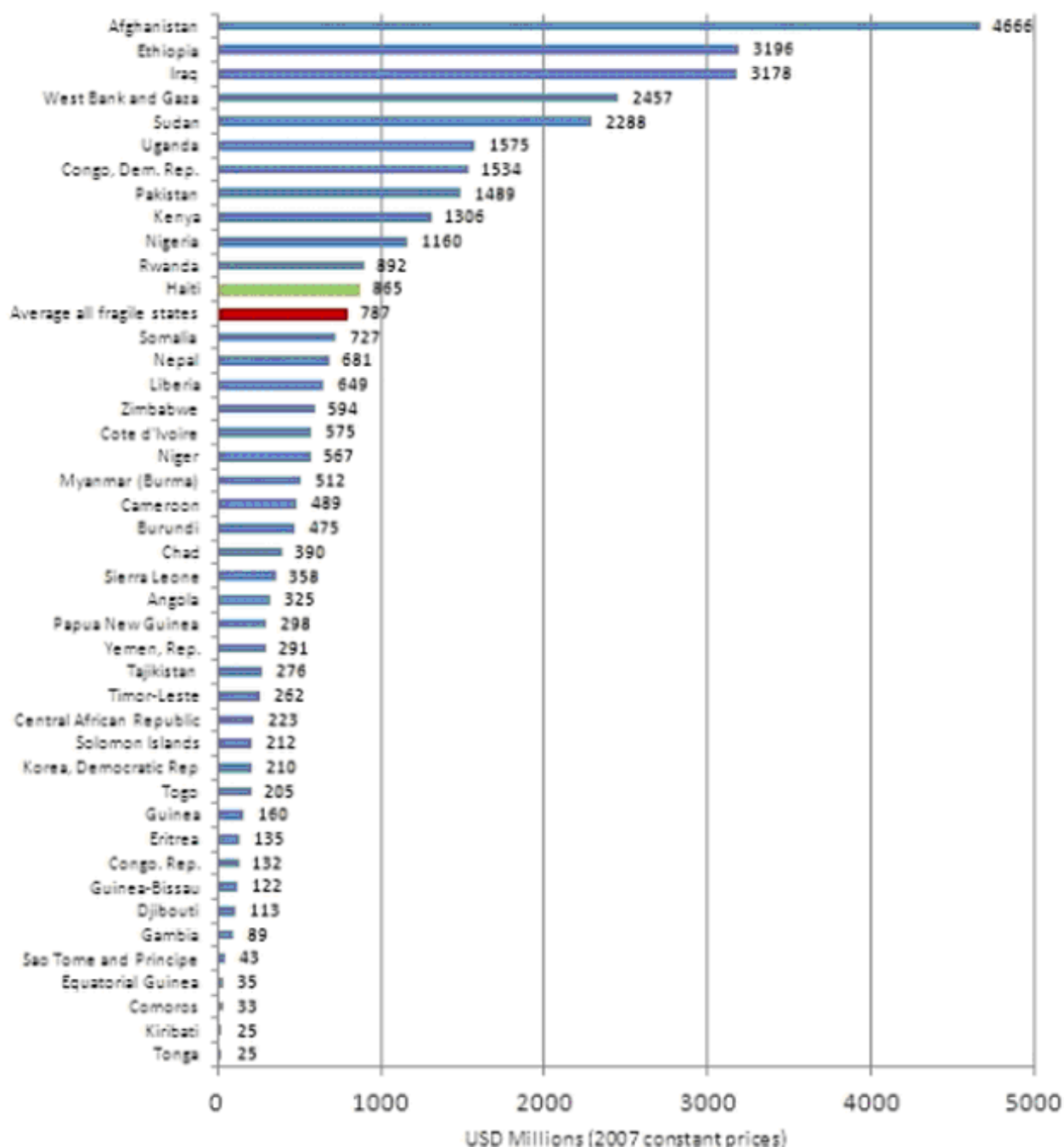
PAIS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Sierra Leone	133060000	206470000	273730000	212270000	182520000	117970000	106430000	73630000	180640000	334820000	383120000	337080000	376290000	339850000	380470000	549780000	378210000	4.566.340.000,00
Somalia	653660000	892120000	535120000	187930000	88180000	81180000	81320000	115700000	102230000	149300000	152720000	176180000	201280000	240220000	396170000	393780000	765870000	5.212.960.000,00
Haiti	100980000	120650000	599840000	722220000	367310000	324970000	406970000	262800000	207810000	170330000	155770000	212770000	298580000	425590000	581600000	701590000	912060000	6.571.840.000,00
Zimbabwe	788780000	496050000	558980000	489100000	369360000	335510000	261210000	244500000	175640000	160930000	198830000	186970000	187050000	372720000	278240000	478630000	612420000	6.194.920.000,00
Uganda	723720000	609190000	751170000	833160000	673690000	813070000	655380000	605030000	853280000	822190000	725390000	997650000	1216020000	1192160000	1586430000	1737340000	1641470000	16.436.340.000,00
Vietnam	565220000	251610000	903300000	834800000	936000000	998250000	1177330000	1428580000	1681360000	1431950000	1280220000	1771910000	1846310000	1913460000	1844540000	2510940000	2551930000	23.927.710.000,00
Afganistan	204900000	223800000	226420000	212530000	169630000	230750000	164200000	142860000	136010000	410360000	1309770000	1593670000	2311490000	2837620000	2961670000	4964880000	4875070000	22.975.630.000,00
Etiopia	1162510000	1080730000	1063090000	876490000	816010000	578350000	660170000	643110000	687220000	1103130000	1324380000	1626430000	1828370000	1927830000	2033560000	2558420000	3328700000	23.298.500.000,00
Irak	138100000	168700000	253500000	332770000	349740000	221930000	117760000	76790000	101830000	122700000	113380000	2287650000	4650650000	22057090000	8889320000	9204430000	9884470000	58.970.810.000,00

Fuente: grafico elaboración propia con datos del Banco Mundial

²²³ La asistencia oficial neta para el desarrollo (AOD) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD. Incluye los préstamos que tienen un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a una tasa de descuento del 10%). Datos en US\$ a precios actuales. Fuente Banco Mundial, base de datos estadísticos <http://databank.worldbank.org>

La ayuda a los Estados frágiles sigue estando muy concentrada, con un 51% del total beneficiando sólo 6 de 43 Estados frágiles: Afganistán (13,8%), Etiopía (9,4%), Iraq (9,4%), West Bank y Gaza (7,3 %), Sudán (6,8%) y Uganda (4,7%). Por el contrario, estos países representan sólo el 23% de la población total del grupo de Estados frágiles (datos de 2007).

Tabla 12: Ayuda Oficial Neta a los países en desarrollo (listado por importancia país del receptor)



Fuente: OECD: Aid to fragile States: Haiti. (Haití se posiciona en el promedio).

<http://www.oecd.org/countries/haiti/aidtofragilestatesfocusonhaiti.htm>

Otro elemento de lectura de la ayuda es en proporción a la densidad poblacional. Elom K. Ezuho y Paul Farmer han hecho notar que en periodos de crisis similares en los años noventa, Kosovo recibía diez veces más de ayuda directa al gobierno que Haití (Farmer, 2004). Intentando cuantificar, los 10 billones de dólares americanos prometidos a título de la reconstrucción hasta 2020 equivalen a menos de 100 dólares por habitante. El Primer Ministro haitiano, Jean Maz Bellerive lo ha notado con perspicacia: “Con esto se hace del humanitario, no se hace desarrollo” (Le Nouvelliste, 2010d).

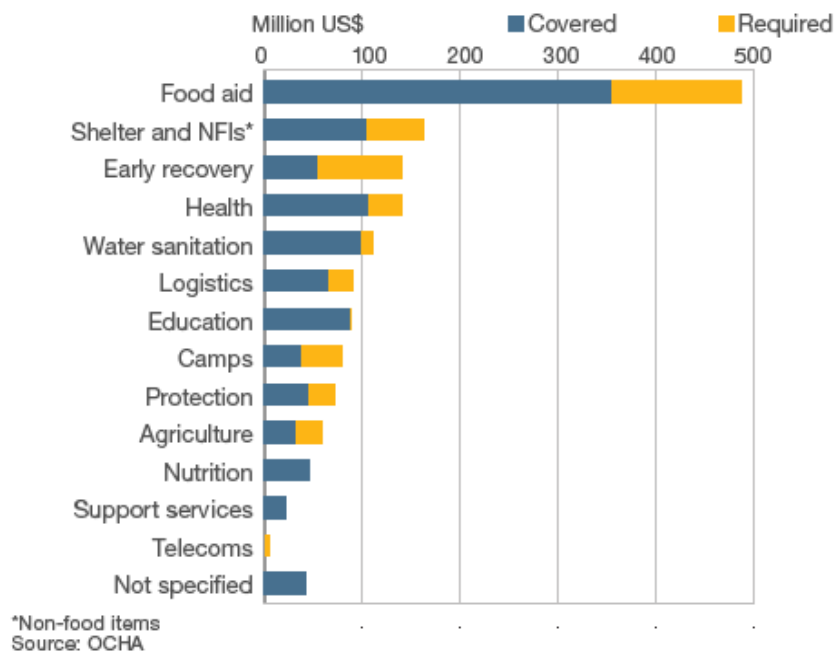
A pesar de lo anterior, las Organizaciones Humanitarias han reconocido que la falta de financiamiento no fue en ningún momento “un factor limitante” de la reconstrucción, reconociendo que las necesidades y las dificultades de organización fueron importantes (ALNAP, 2010).²²⁴ Los sectores que recibieron menor atención (sub-financiados) fueron los que generalmente predisponen a una más rápida transición desde la emergencia a la fase de recuperación, en particular los de Agricultura y de Recuperación Temprana (Early Recovery). Los donantes son pocos propensos a acelerar la salida de las crisis para mantener un mayor control sobre los fondos otorgados. Al mismo tiempo, las Organizaciones Humanitarias ven en el alargarse de la crisis la oportunidad de levantar nuevos financiamientos.²²⁵

²²⁴ La RTE ha admitido que “las necesidades han superado ampliamente las capacidades disponibles de la respuesta” (RTE, 2010 p.37). Las ONGs solicitaron fondos más allá de su capacidad de absorción e implementación, como señalado (Gppi, 2010; RTE, 2010). Cerca de 1/10 de la ayuda humanitaria mundial en 2010 ha sido versada a Haití.

²²⁵ Ver el ya citado reportage de la BBC “La realidad de las ONGs en Haití”, 5 enero 2012.

Tabla 12: el financiamiento del Llamado Humanitario 2010 según los sectores

Humanitarian appeal funding by area 2010



Al explotar de la crisis del cólera, la bacteria que infectó hasta 500,000 personas y matado 4000 a final de 2010, significó un nuevo obstáculo a los esfuerzos de salida de la situación de emergencia. El Llamado Consolidado (CAP) lanzado en septiembre de 2010 para enfrentar la difusión de esta epidemia ha representado un nuevo financiamiento de la urgencia a la altura de 44 millones de dólares (este Llamado había solicitado 174 millones). Algunas Organizaciones sin experiencia previa en el ámbito de la salud han desarrollado proyectos para participar en la

repartición de los fondos.²²⁶ A pesar de lo anterior, la ONU ha lamentado la insuficiencia de recursos dotados para luchar contra la epidemia del vibrión.²²⁷

Los donantes privilegian controlar la destinación de los fondos otorgando recursos al país a través de las ONGs internacionales. Solamente el 0,3% de los fondos efectivamente otorgados a título de la emergencia y de la reconstrucción (cerca de 2,4 billones de dólares), han sido canalizados a través de las instituciones del Estado haitiano. El 34% ha ido para organizaciones civiles y militares, el 24% para agencias ONU y ONGs, el 26% a empresas privadas para financiar la reconstrucción, 5% a la Organización de la Cruz Roja.²²⁸ En este sentido la situación podría ser criticable pero justificada sobre las dudas de mala gestión que rodean la institucionalidad haitiana. Sin embargo ha sido vista con sorpresa la información revelada por el departamento de la contabilidad del gobierno estadounidense que “Una gran parte de los recursos otorgados a Haití ha sido utilizada para pagar de vuelta el donante (los USA entre otros)” (The New American, 2012).

Según este departamento de los 1,4 billones de dólares otorgados por el gobierno de los Estados Unidos, tanto bilaterales como multilaterales, 655 millones fueron reembolsados al departamento de defensa para los gastos asociados al envío de los 20,000 marines, 220 millones fueron pagados al departamento de salud para los gastos asociados a la ayuda para protección de los haitianos, en particular alimentos, 350 millones para un genérico “asistencia para el desastre”, 150 millones al departamento de agricultura americano-cuya finalidad relacionada a la crisis haitiana es difícil de entender-, 15 millones para el departamento de seguridad americano,

²²⁶ A título de ejemplo, la UNESCO desarrolló un video educativo de prevención contra el Cólera. Su elaboración duró más de un año y fue difundido en la TV pública en septiembre de 2011, más de 12 meses después de la emergencia.

²²⁷ “Haití: OCHA reporta escasez de fondos para afrontar epidemia de cólera”, 21 Diciembre 2010, <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=19946>

²²⁸ « Le grand business de la reconstruction d’Haïti », 20 Enero 2012. <http://otramerica.com/especiales/haiti-ingles-frances/le-grand-business-de-la-reconstruction-dhaiti/1332> Un informe de la Oficina del Enviado Especial presenta una repartición diferente en la que cerca del 22% de este monto ha sido otorgado al Estado haitiano. Según este informe la repartición incluiría el 18% que habría sido otorgado a título de préstamos al presupuesto del estado. Siendo los préstamos excluidos de la ayuda, la Comunidad Internacional contribuye al Budget haitiano (gastos corrientes y de funcionamiento) por el 60 (90% en 2010) desde varios años. El monto otorgado al gobierno para gestionar la ayuda-reconstrucción de forma directa equivale por ende al 3-4% citado por Otramerica.

encargado entre otras cosas de gestionar la llegada de inmigrantes y refugiados haitianos a quienes, se precisa, se le prohibió el acceso a Estados Unidos no más tarde que siete días después del desastre (NY Times, 2010a). El departamento contable americano ha también hecho notar que la mayoría de los fondos de emergencia han sido utilizados a título de planificación y organización.²²⁹ Como lo ha señalado Robert Fatton Jr., Profesor a la Universidad de Virginia, entrevistado por la Associated Press, “No es que los haitianos no hayan beneficiado de alguna manera de este dinero, sino que el 99% ha vuelto al departamento de Estado americano. Los haitianos han recibido 1% de la ayuda”. El dinero era destinado para Haití pero terminó volviendo al mismo lugar de partida” concluyó Patton (The New American, 2012).

El caso americano citado por Patton no es aislado. Según el “The New American”, una revista, 864 millones de los 2,4 billones de dólares prometidos habrían sido reversados a los mismos donantes para ejecutar proyectos de forma directa, incluyendo la contratación de personal internacional, mientras 672 millones fueron otorgados a las Naciones Unidas. Estas cifras, confirmadas por un informe de la Oficina del Enviado Especial de la ONU publicado 24 meses después del desastre no deberían sorprender en la medida que Haití recibe ayuda sobre todo a través de las Agencias y Organizaciones Humanitarias internacionales y por la supuesta debilidad institucional de Haití. Por otro lado, pero, es una evidencia del control que los donantes operan sobre los fondos que canalizados, casi exclusivamente, a través de sus Agencias en el terreno. Paul Farmer -el estudioso de Haití y autor del Libro “Haití después del terremoto” que analiza los resultados de la reconstrucción- crítica que solamente el 0,3% de la ayuda pos terremoto haya sido canalizada a través del sector público haitiano (Farmer, 2011). En efecto, se calcula que a septiembre de 2011, los fondos bilaterales y multilaterales dirigidos a las Agencias internacionales fueron aproximativamente 2,8 billones de dólares (incluyendo fondos a la CIRH

²²⁹ La frase original inglés: Most of the energy and funds had been expended in planning, organizing, and “getting ready to get ready.” Two Years After Haiti Earthquake, Where Did the Money Go?, The New American, 17 Enero 2012. Ver: <http://www.thenewamerican.com/usnews/foreign-policy/item/1500-two-years-after-haiti-earthquake-where-did-the-money-go>

más los fondos de urgencia de los dos Llamados Consolidados de febrero y septiembre 2010 y las contribuciones bilaterales (Informe del enviado Especial ONU, citado por ICG, 2011).

La reticencia de los donantes a otorgar financiamientos al Estado a pesar de la ineficacia de las Organizaciones Humanitarias o su tendencia a substituirse al Estado son argumentos suficientes para invitar a limitar esta práctica (Farmer, 2011). La corrupción de los Internacionales, según otros comentaristas, no justifica la desproporción en la forma de transitar de los fondos, en su gran mayoría a través de las Organizaciones Internacionales (Le Nouvelliste, 2011y).

Se calcula que el 30% de los fondos de la ayuda ha sido entregado a ONGs extranjeras.²³⁰ En Haití el impacto sobre los sistemas de salud, agrícola y educativo ha demostrado la inadecuación de una gestión exterior de la ayuda. Para Paul Farmer, el hecho que el 99% del dinero de la ayuda “bypassee” el estado haitiano hace que “El fortalecimiento del liderazgo del gobierno sea tanto más difícil” (Farmer, 2011). En la conferencia de donantes de Nueva York, que prometió más de 10 billones de dólares de ayuda en 10 años, un elemento esencial de lo acordado había sido el fortalecimiento de las instituciones públicas haitianas, un compromiso que los donantes no piensan mantener.

Sin embargo hay más inadecuación aun detrás de la gestión financiera de la crisis haitiana. El Miami Herald ha reportado que aprovechando del estado de urgencia decretado luego del 12 de enero or el gobierno haitiano, l’USAID (la agencia de cooperación al desarrollo del gobierno americano) ha dado múltiples contratos a compañías americanas sin licitaciones (el 25% del total), de los cuales -en julio de 2010- dos de un valor de más de 100 millones de USD (The Miami Herald, 2010a). El USAID ha justificado esta práctica por “La necesidad de ganar tiempo y los miedos a la corrupción en Haití” (Le Nouvelliste, 2010m). El Centro para la Investigación Política y Económica (CIPE), con sede en Francia, ha revelado que de los 1,490 contratos

²³⁰ La CIRH a lamentablement échoué, Le Nouvelliste 4 Marzo 2011

asignados por el gobierno de los Estados Unidos entre enero de 2010 y abril de 2011 por un valor de 267 millones de dólares, solo 23 han sido otorgados a compañías haitianas (4,3 millones de dólares).²³¹ Associated Press ha así calculado que de cada 100 dólares otorgados por el gobierno americano, las empresas haitianas recibieron solo 1,60 USD.

Los Estados Unidos han sido criticados también por privilegiar el financiamiento de ONGs americanas y la importación de arroz nacional americano subsidiado en Haití. BBC, el Network informativo británico citando como fuente un informe de OXFAM, reveló los llamados de las autoridades haitianas a bloquear el subsidio de Washington a la exportación de arroz americano en Haití, cuyo monto de 434 millones de dólares en octubre de 2010 superaba el total de la ayuda americana otorgada en ese instante (353 millones de USD) (BBC, 2010).

Por otro lado han hecho clamor las declaraciones que fueron publicadas en enero de 2010, poco después del terremoto, en el sitio de la US Heritage Foundation, un Think Thank de políticas conservadoras americano, que instigaban la administración USA a aprovechar de la oportunidad del terremoto para imponer una reestructuración neoliberal de Haití.²³² Las críticas dirigidas en este sentido a Washington se basan sobre el hecho que la ayuda americana, la más importante en Haití, es vinculada por el 25% en comparación a un promedio del 12,7% de los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo, cifras de 2008) (Elom K. Ezuho en Rencontre, 2010). Ezuho afirma que las donaciones y los préstamos otorgados por Washington son condicionados a cambios de políticas e institucionalidad a favor de la integración de preceptos neoliberales en Haití.

²³¹ Citado por : L'aide américaine à la reconstruction ne profite pas aux entreprises haitiennes. Le Nouvelliste 15 Diciembre, 2010.

²³² Ver: <http://www.heritage.org/> Las afirmaciones fueron criticadas por la estudiosa Naomi Klein en su sitio web: www.naomiklein.org - Klein publicó en su blog un documento que relata las declaraciones de la Heritage Foundation: "En medio del sufrimiento, la crisis en Haití ofrece oportunidades a EEUU. Además de proporcionar ayuda humanitaria inmediata, la respuesta de EEUU ante el trágico terremoto ofrece la oportunidad para reestructurar el gobierno y la economía de Haití, disfuncionales desde hace tiempo, además de mejorar la imagen de EEUU en esa región". El texto incriminado por Haiti Innovation : US Heritage Foundation advocated taking advantage of the earthquake to impose neoliberal restructuring on the people of Haiti, putting a statement on their website. Ver: The Long Road to recovery, Brian Shaaf, 25 Enero 2010, <http://haitiinnovation.org/en/2010/01/26/long-road-recovery-1-25-2010-0>

En el pasado, revela OXFAM, los donantes han a menudo impuesto condiciones estrictas para la asistencia financiera (como demandas para políticas de liberalización y apertura comercial) sin reconocer, por otro lado, las limitaciones de Haití en su capacidad de responder a estas reformas (Oxfam Internacional; 2009). El último préstamo del Fondo Monetario Internacional, señala Elom K. Ezuho, fue condicionado al aumento del costo de la electricidad y el rechazo del gobierno al aumento de los salarios de funcionarios públicos (Elom K. Ezuho en Rencontre 2010). Estas condicionantes, por otro lado, acompañan los recursos otorgados por otros contenedores bilaterales y multilaterales.²³³

Kesner Pharel, Director de “Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif”, una ONG haitiana, ha afirmado que es la “lógica del capitalismo de desastre” la que se viene aplicando en Haití” (Le Nouvelliste, 2011k). Pharel reivindica los llamados de la académica y activista Naomi Klein quien se hizo conocida por desarrollar la "The Shock Doctrine" (La Doctrina del Choque) según la cual se aprovechan las crisis como pretexto para imponer, en los países en desarrollo, las políticas que no se pueden llevar a cabo en condiciones de estabilidad.²³⁴ “Durante los períodos de crisis extremas -escribe la Klein en su blog- los pueblos están desesperados por recibir ayuda humanitaria de cualquier índole, cualquier forma de financiamiento, y no se encuentran en una posición favorable para negociar los términos de esa ayuda. No se sabe si las cosas están mejorando”. “La Heritage Foundation -escribe Klein reevocando los hechos de New Orleans en 2008- respondió a los 13 días del huracán Katrina con 32 propuestas neoliberales para ayudar a los damnificados de aquel desastre. Sus propuestas para las víctimas de Nueva Orleans resultaron en el cierre de las viviendas públicas, convertir la costa del Golfo de México en una zona franca y eliminar las leyes que obligaron a que los empresarios pagaran un salario mínimo a sus empleados. Entonces tardaron trece días en

²³³ Elom K. Ezuho (2010) señala que la ayuda es vinculada en dos niveles: “Por un lado permite al donante, por medio de la asistencia técnica de exportar su desempleo. En Haití, à pesar de una tasa de desempleo elevada y que ha aumentado a 70% luego del seísmo, el numero de expatriados no ha parado de crecer desde el 12 de enero 2010. Por otro lado, la ayuda vinculada obliga la recepción de bienes y materiales en el mercado del donante, a veces non competitivos, con perdidas en eficacia de la ayuda si el país beneficiario pudiera dirigirse a mercados concurrentes”.

²³⁴ También conocida como del “Big Push”.

formular esa recomendación, pero no esperaron ni 24 horas en el caso de Haití”, concluye Klein en referencia a las declaraciones publicadas en el sitio de esta fundación luego del terremoto haitiano.²³⁵

La constitución de un organismo multilateral como la Comisión para la Reconstrucción de Haití (CIRH), estructurada sobre el modelo realizado en Indonesia luego del Tsunami de 2004 (una comisión compuesta por delegados de los países donantes y gestionada, en el caso haitiano por el Banco Mundial con una presidencia dividida al 50% entre gobierno nacional y la comunidad internacional) había sido pensada para ser un mecanismo rápido y eficiente. Además, el instrumento de financiamiento subyacente a esta Comisión, el Fondo para la Reconstrucción de Haití (HRF) -un fondo de financiamiento conjunto de los países, llamado “polled fund” o fondo multi-donantes- serviría a limitar la politización de la ayuda en cuanto los recursos no serían atribuidos por los donantes a proyectos específicos (earmarked funds) sino asignados por la Comisión según criterios objetivos de necesidad decididos de forma conjunta por la Cooperación Internacional (los donantes) y el gobierno nacional receptor reunidos en asamblea. El Primer Ministro haitiano, Jean Max Bellerive, de regreso de la Conferencia de Nueva York donde se decidió del otorgamiento de los fondos para la reconstrucción y en ocasión de la primera reunión de la CIRH, declaraba que “El gobierno haitiano decidiría sobre la utilización de estos fondos” (Le Nouvelliste, 2011k).

Si embargo, desde este punto de vista la Comisión no se ha revelado un ejercicio tan exitoso como esperado. La existencia de la CIRH, no ha limitado la tendencia de los donantes a actuar

²³⁵ Fuente: Democracy Now, Naomi Klein, 14 Enero 2010 ver: http://i3.democracynow.org/2010/1/14/naomi_klein_issues_haiti_disaster_capitalism

El Libro “The Shock Doctrine” ha sido publicado en 2007. Entre los ejemplos para comprobar su tesis, Klein se refiere a perturbaciones, como la Guerra de las Malvinas, el 11 de septiembre, el Tsunami de 2004 en Indonesia, o la crisis del huracán Katrina que pudieron haber sido aprovechadas con la intención de empujar la aprobación de una serie de reformas. Klein documenta en detalle los cambios de políticas generadas en países como Chile, Brasil y Uruguay entre otros, en paralelo a la instauración en estos países de regímenes dictatoriales. El libro sostiene que las políticas económicas del Premio Nobel Milton Friedman y de la Escuela de Economía de Chicago han alcanzado importancia en países con modelos de libre mercado no porque fuesen populares, sino a través de impactos en la psicología social con desastres o contingencias provocando que ante la conmoción y confusión se puedan hacer reformas impopulares.

de forma bilateral y de bypassar el gobierno a través de las Organizaciones Internacionales, principalmente las ONGs (ICG, 2011). Según la ONU, antes de 2010 el porcentaje de la ayuda transitando vía Agencias de las Naciones Unidas era muy marginal en comparación con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y las ONGs (ONU, 2008). Según cifras del Banco Mundial, en efecto, el HRF constituye -dos después años del terremoto- solo el 18% de la ayuda total a la reconstrucción (Banco Mundial, 2011). 550 millones de dólares habrían sido otorgados a bilaterales, más 260 millones que han sido prometidos a la fecha de abril 2011, o sea cerca de la mitad de los fondos prometidos a la CIRH. Los fondos efectivamente otorgados a bilaterales (550 millones) superan los fondos a disposición de la CIRH un año después del terremoto, 312 millones de dólares (ICG, 2011). Esto significa que solo 1/5 de los fondos de reconstrucción cuentan con una participación de representantes haitianos al proceso decisional puesto que los demás fondos otorgados de forma bilateral y multilateral a otras Agencias y Organizaciones son negociados directamente por la Organización y el gobierno (ICG, 2011).²³⁶

Aun así, los recursos para reconstrucción puestos bajo el alero del HRF han sido también puesto bajo cuestionamiento por la ausencia de una verdadera esencia democrática y el control que la Cooperación Internacional sigue ejerciendo sobre la asignación de estos fondos. Varias organizaciones de la sociedad civil haitiana han lamentado la exclusión de los delegados nacionales del proceso decisional de la Comisión. A final de diciembre de 2010 quejas oficiales fueron presentadas por los 11 delegados haitianos al Director de la CIRH. Los delegados lamentaban “su exclusión de los procesos de toma de decisión” y que “su participación era requerida únicamente para ratificar las decisiones del secretariado”.²³⁷ Los delegados que se sienten excluidos acusan que la selección de las empresas contratistas en los primeros 14 meses

²³⁶ Al margen de todo esto se podría cuestionar el interés de construir fondos multilaterales paralelos al sistema ONU puesto que el presupuesto de las Agencias ONU es la suma de contribuciones de los Miembros de la ONU y que el mandato de las Agencias es neutral. Sin embargo, los Estados prefieren crear nuevos mecanismos multilaterales en cuanto con el tiempo las Agencias se han vuelto más independientes. Además algunas de ellas, como la FAO o la UNESCO son gobernadas por Asambleas Generales. En estos casos las decisiones son tomadas por voto de mayoría por todos sus miembros. Los Estados más poderosos por ende tienen un poder de control más limitado.

²³⁷ Felippin Suze Percy, representante ejecutivo de Haïti a la CIRH durante la 4ª reunión de la Comisión en Santo Domingo el 15 de diciembre de 2010. Ver « Haïti - Reconstruction : La CIRH pagaïlles et contestations généralisées », 15 diciembre 2010, <http://www.haitilibre.com/article-1922-haiti-reconstruction-la-cirh-pagailles-et-contestations-generalisees.html>

de vida de la CIRH, ha sido realizada sin la consulta de la parte haitiana. Otras organizaciones acusan que “La CIRH entra en una lógica de debilitamiento del Estado” (Le Nouvelliste, 2011k). Los campesinos, que representan el 62% de la población haitiana y el 60% del PIB del país- no están representados en la Comisión.²³⁸ Durante los 18 meses de su existencia la CIRH ha funcionado como un gobierno paralelo, los proyectos siendo propuestos por el secretariado y con la presidencia teniendo un derecho de veto. La dotación financiera de la CIRH equipara los recursos del Estado sobre un año fiscal (1,4 billones de dólares).²³⁹ A diferencia del presupuesto estatal, sin embargo, la asignación de los recursos de la CIRH no cuenta con la aprobación del Parlamento haitiano que no participa en la designación y la finalidad de los fondos. El periódico, Le Nouvelliste, ha criticado la Comisión cuestionando su mecanismo de rendición de cuentas, las modalidades de asignación de los contratos y su forma de evaluar los proyectos.²⁴⁰ La creación misma de la CIRH, por decreto presidencial, fue objeto de crítica por su inconstitucionalidad, lo que trajo acusaciones de autoritarismo al Presidente René Preval.²⁴¹ La ley de urgencia que otorgaba el control de los fondos de reconstrucción a la Comunidad Internacional, permitía, según Le Nouvelliste, al Presidente Préval de mantenerse al poder. Asimismo el parlamento votó un amendamiento a la ley electoral prorrogando el mandato de esta institución, y él del gobierno, hasta mayo de 2011, un año y tres meses más tarde de la fecha prevista de las elecciones generales (Le Nouvelliste, 2010a). Este periódico ha denunciado que la soberanía nacional se encuentra atacada “en el plan político institucional con la ley de urgencia, en el plan económico

²³⁸ « La CIRH a lamentablement échoué », Le Nouvelliste 4 Marzo 2011.

²³⁹ El presupuesto del Estado haitiano para 2010-2011 era de 2,2 billones de dólares. 1/3 de este monto sirve para los gastos corrientes (sueldos de los funcionarios estatales). El 66% del presupuesto estatal es cubierto por la Comunidad Internacional de la siguiente forma: Donaciones 46.34 %, Prestamos, 9,39 % Fondo Petro-Caribe 8,07 %. (este última dotación en proveniencia de Venezuela permite al Estado haitiano de comprar petróleo a precio de costo de producción y de realizar una plusvalía en la venta. Ver: « Haïti - Économie : Le Budget 2010-2011, dépend à 66% de l'aide internationale », Haïti Libre, 11 Noviembre 2010. <http://www.haitilibre.com/article-1636-haiti-economie-le-budget-2010-2011-depend-a-66-de-l-aide-internationale.html>

²⁴⁰ « Bellerive et la CIRH sur le Grill », Le Nouvelliste, 28 junio 2011. - A ese respecto la CIRH ha producido un informe de resultados a un año de su creación: “IHRC Haïti One Year Later”. Cabe notar que el sitio oficial de la Comisión no está más disponible on line (consultas realizadas entre marzo y junio de 2012). <http://www.cirh.ht/>

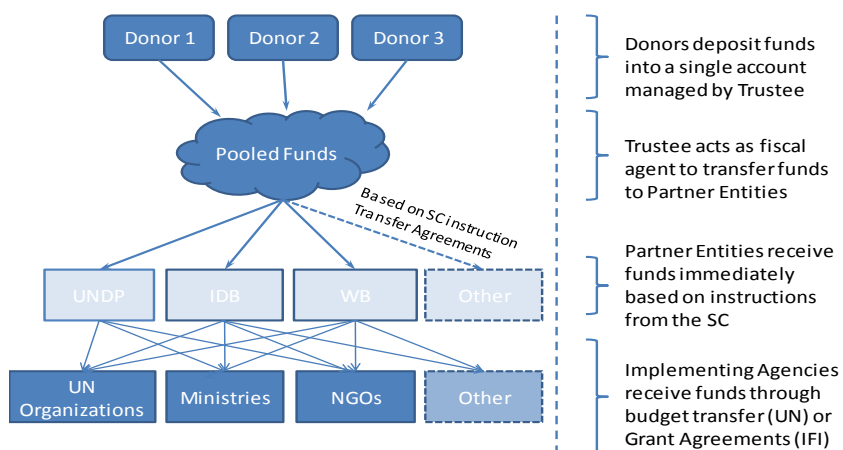
²⁴¹ La CIRH fue creada en el marco de la Ley de urgencia votada el 14 de abril de 2010 luego de que el 31 marzo la Conferencia de Nueva York había establecido su creación. El texto autoriza el Présidente a realizar contratos sin convocatorias públicas, a expropiar terrenos y establecer campamentos o decidir su evacuación. Ver « Loi d'urgence : les Haïtiens sont sceptiques », RFI, 17 abril 2010. <http://www.rfi.fr/contenu/20100417-loi-urgence-haitiens-sont-sceptiques>.

con la creación de la CIRH, en el plan militar con la presencia de la MINUSTAH y en el plan alimentario con la incursión de la multinacional MONSANTO de las semillas agrícolas OGM” (Le Nouvelliste, 2010a).

El proceso de toma de decisión en la Comisión está reservado a los países que contribuyeron con un mínimo de 30 millones de dólares americanos. De esta forma la Comisión limitó la participación al proceso decisonal de los pequeños contribuyentes, limitando la toma de decisiones a los grandes donantes. En efecto de los 25 países e instituciones que participaron a la Conferencia de Nueva York para la reconstrucción, solamente 10 participaban a la CIRH a comienzo de 2011 (CIRH, 2011).

Recuadro 18: Como funcionan la CIRH y el HRF (flujo de los fondos y modalidad de implementación)

Flow of HRF Resources

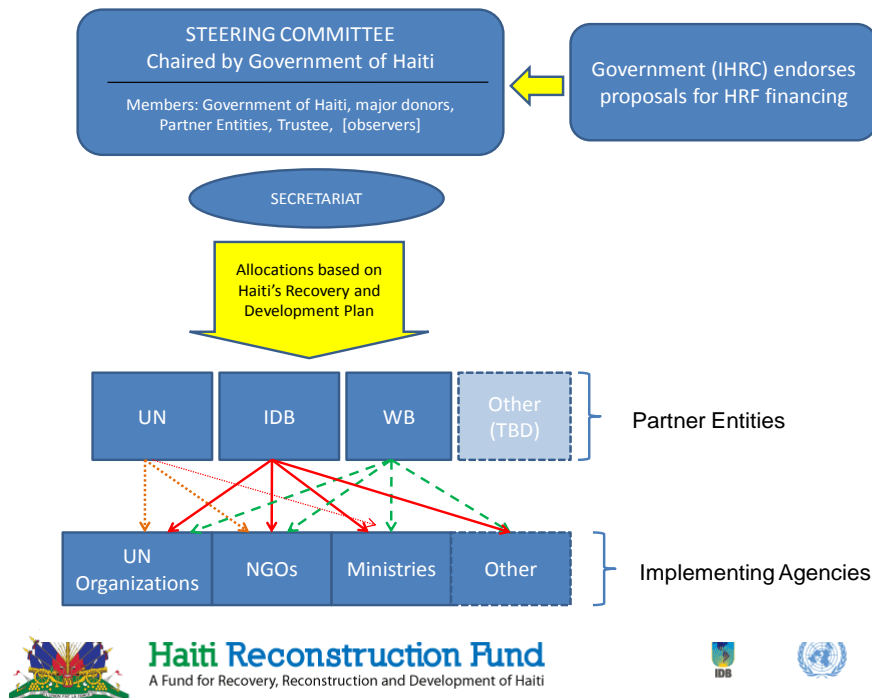


Haiti Reconstruction Fund
A Fund for Recovery, Reconstruction and Development of Haiti



- Steering Committee
- Chaired by Government of Haiti
- Representatives of donors contributing at least US\$30 million

- Representative of each partner entity (IDB, UN, World Bank)
- Representative of Trustee (IDA)
- Observers approved by Steering Committee



Fuente: presentación del representante del Banco Mundial al equipo de técnicos de las Naciones Unidas y ONG en Haití.

La estructura novadora de la CIRH no permitió un flujo de financiamiento más rápido. De los 1,4 billones de dólares prometidos al HRF en los primeros dos años solamente han sido recibido 312 millones (ICG, 2011). Por otro lado, solamente el 37 % de los fondos para la reconstrucción (2,12 billones de dólares, incluyendo los de la CIRH y los bilaterales) han sido efectivamente recibidos. International Crisis Group insiste que solamente una parte de los fondos recibidos ha sido efectivamente gastada (ICG, 2011; Le Nouvelliste, 2011w). Llama la atención que 257 millones de dólares, 1/5 de los fondos a disposición del HRF para la reconstrucción fueron otorgados para la construcción de un parque industrial en la ciudad norteña de Cap Haitien, que no subió ningún impacto del terremoto, un proyecto que estaba en gestación desde antes del desastre (ICG, 2011).

La tasa de implementación de los proyectos por parte de las Organizaciones Humanitarias ha sido un problema que no puede vincularse a la falta de financiamiento a pesar de los retrasos que se registraron en este ámbito. Al revés, la actitud de ciertas ONGs ha sido criticada por un estudio internacional realizado por la ONG, Disaster Accountability Project, que ha cuestionado las ganancias de algunas Organizaciones derivadas de los intereses madurados por los fondos de asistencia depositados en sus cuentas bancarias por más de un año en lugar de ser gastados en Haití.²⁴² Tres entre las mayores Organizaciones de ayuda (Oxfam International, Action contre la Faim, Compassion International) han sido obligadas a dar cuenta de sus fondos un año después del comienzo de la crisis (Le Nouvelliste, 2011t). La gestión de la crisis haitiana ha empujado otra Organización, Transparencia Internacional, a desarrollar la propuesta de un proyecto de trazabilidad de los fondos de la ayuda para monitorear sus gastos (Transparency International, 2011).

Las ONGs son reticentes a transparentar sus gastos. Tres meses después del terremoto el Primer Ministro haitiano, Jean Max Bellerive criticaba la falta de información hacia el gobierno: “No sabemos quién ha donado a las ONGs y de cuanto dinero se trata. En ese momento no podemos coordinar o proponer ninguna política de ayuda a la población” (NACLA, 2010). Seis meses más tarde el mismo Bellerive se dirigía a las ONGs para saber cuantos montos habían sido recibidos y si era posible realizar una programación conjunta (Le Nouvelliste, 2010d). Las acciones post terremoto han seguido la práctica de no hacer participar el gobierno en las acciones de reconstrucción, tal como se acostumbraba antes del terremoto. El gobierno no sabía cuanto y donde el dinero estaba gastado (ALNAP, 2010).

Por otro lado, las Organizaciones Internacionales han sido criticadas por la sociedad civil haitiana según la cual el compromiso de informar está dirigido hacia los donantes y menos hacia el país

²⁴² “One year follow up report on the transparency of relief organizations responding to the 2010 Haiti earthquake”, Diciembre 2010/Enero 2011 <http://www.disasteraccountability.org/assets/docs/pdfs/reports/HaitiReportUpdated1-6-11.pdf>

receptor (Farmer, 2011). En este caso, son las comunidades que sufren de una falta de información sobre los proyectos que son implementados sin consultación con las comunidades locales. Las personas no saben cuanto dinero viene gastado en su comunidad y se sienten excluidas de las acciones de las ONGs (RTE, 2010).

Los escasos resultados logrados por la respuesta a la crisis haitiana no hacen que confirmen una tendencia en acto desde hace varias décadas en Haití. De los más de 4 billones de dólares recolectados entre 1994 y 2004 (más de 6 billones entre 1992 y 2008) a título de ayuda no existe prácticamente ningún residuo (Hawelak, Malone, 2005; Elom K. Ezuho, 2010). Para International Crisis Group no ha existido ningún acercamiento político, estratégico e inclusivo a la crisis. “El financiamiento fluctúa de acuerdo a las circunstancias políticas, las estrategias de los donantes varían, y los gobiernos receptores no tienen influencia en la destinación de los fondos”. “La visibilidad de los proyectos, y no los buenos resultados, es a menudo la prioridad” (ICG, 2009). Para algunos analistas de Haití, la ausencia de financiamiento previsible y de una estrategia de ayuda coherente ha inducido efectos negativos en la construcción misma de la paz y los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo económico (Chataigner y Gaulme, 2005; ICG, 2009; Muggah, 2009; OCDE, 2010; ACDI 2010).

En las palabras de Elom K. Ezuho “La ayuda podría haber sido más eficaz pero ésta no es más que un instrumento económico y un arma política de la que se sirve el donante para marcar un territorio a fines político-económicos” (Elom K. Ezuho en revista Rencontre, 2010). Al analizar la tendencia de los donantes a financiar la ayuda humanitaria por encima de la ayuda al desarrollo, Collison, El Hawary y Muggah concluyen que “La ayuda humanitaria es considerada a menudo por los gobiernos donantes como un medio para limitar de tener un compromiso más substancial (i.e, de largo plazo) en los contextos difíciles” (ODI, 2010). Si Haití se encuentra en una crisis de más de diez años de la que pena salir, el escaso compromiso de los donantes es una de las causas (Gutiérrez Montes, Beatriz C.; Alvarez Milán, Mario Iván, 1997; Muggah, 2009; ICG, 2009, 2010, 2011).

CAPÍTULO 6

EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN HAITÍ

“La ayuda permanente se convierte en el principal virus de la enfermedad que busca sanar”,

Dambisa Moyo en su obra Dead Aid (2008)

En 2007, bajo el auspicio del Banco Mundial, el gobierno haitiano produce un documento marco (Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et le Développement – DSCNRD) que posiciona la inversión extranjera, especialmente en la industria textil, al centro de la estrategia de desarrollo del país a través de la ley HOPE (ICG, 2010).²⁴³ Desde entonces el número de empresas en esta área se ha doblado (ICG, 2009). Sin embargo, aunque la economía haitiana haya experimentado un modesto crecimiento de 0,7% en el periodo entre 2006 y 2009 (de 1,8 a 2,5) esto no se ha reflejado en una mejora en las condiciones de vida de la gente, como lo afirma International Crisis Group (2009). El débito público de Haití con las instituciones financieras internacionales y los gobiernos extranjeros ha pasado de 302 millones de dólares en 1980 a 1,3 billones de dólares en 2009, según datos del Banco Mundial.²⁴⁴ El 40% de esta deuda es el legado de los préstamos otorgados a Haití durante la presidencia de los Duvaliers que invistieron muy poco en el país (Farmer, 2004).

La ayuda al desarrollo a Haití en las últimas dos décadas no ha logrado los resultados esperados. FRIDE e International Crisis Group, entre otros Think Thank, hacen notar que a pesar del regreso de la estabilidad relativa en 2004, el despliegue en el país de la MINUSTAH y la llegada de una multitud de ONGs, la sociedad civil y los haitiano están a la espera de un cambio

²⁴³ Realizar un documento de estrategia para el desarrollo como el DSNCRP en Haití es un requisito para poder acceder a fondos del Banco Mundial.

²⁴⁴ Haití: Deuda externa acumulada, total (DOD, US\$ a precios actuales) en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.DOD.DECT.CD>

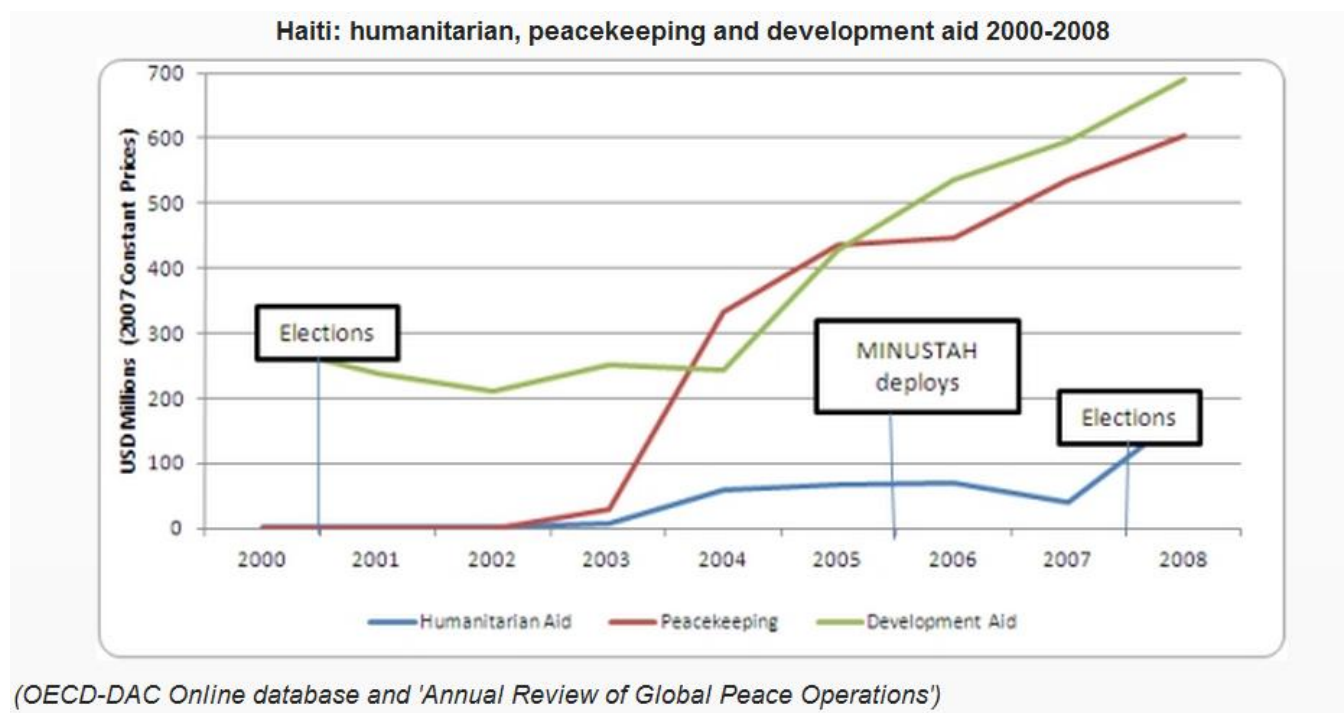
real en las condiciones sociales, económicas e institucionales del país (FRIDE, 2008; ICG, 2009). Se ha calculado que la ayuda al desarrollo a Haití ha sido de 6,5 billones de dólares entre 1992 y 2008. Para algunos observadores, esta inversión no ha dejado rastros o generado cambios substanciales (Hawelak, Malone, 2005). Entre 1990 y 2007 el ingreso per capita ha disminuido de 2,3 puntos porcentaje. El 20% más rico detiene el 63% de la riqueza mientras el 20% más pobre solo el 3,1% posicionando Haití entre los cinco países más desiguales en el mundo (Collaborative Development Action, 2010). Ante estos resultados la ONU ha reconocido en 2008 la necesidad de un cambio de paradigma - un “game changing” - en como la ayuda al desarrollo está proporcionándose a Haití (ONU, 2008).

Mats Lundahal, profesor a la Stockholm School of Economics, ha definido Haití como el “antithesis del welfare state” (Lundahal, 1992). Esto demuestra también que el éxito de la cooperación al desarrollo debe medirse no solamente en la cantidad de ayuda y recursos prestados. Más bien deben medirse los cambios que se han logrado en las condiciones de vida de la población y en las políticas de gobierno, este último punto para asegurar la sostenibilidad de los cambios. Estos elementos superan incluso las referencias a indicadores clásicos como la pobreza, el empleo, la cobertura escolar, el acceso a salud que si bien son importante no revelan progresos sustentables que solamente las políticas acompañadas de mecanismos presupuestarios de financiamiento adecuados pueden asegurar. Este es un hecho que es reconocido por la misma ONU que posiciona el fortalecimiento institucional al primer lugar de los esfuerzos de cooperación en Haití.

Mientras que algunos sostienen que la ayuda es necesaria y vital para los países pobres, otros estiman que la dependencia de la ayuda internacional es el verdadero obstáculo al desarrollo. En referencia a Haití, Dambisa Moyo, en su obra “Dead Aid” sostiene que “La ayuda permanente se convierte en el principal virus de la enfermedad que busca sanar” (Moyo, 2008). En este sentido, el ejemplo más evidente es representado por la MINUSTAH, la Misión de Paz en Haití. Entre 2004, fecha de su despliegue y 2009, el costo de la misión ha sido estimado a 5 billones de dólares. Según Paul Collier, si Haití regresa al estadio de Estado Frágil, ese dinero sería

imputable a gastos de ayuda humanitaria en lugar de ayuda al desarrollo (Collier, 2009).²⁴⁵ En el gráfico a continuación destaca el hecho que los recursos empleados por la Misión equivalen a los fondos empleados en ayuda al desarrollo en el mismo periodo.

Recuadro 19: Comparación de los flujos de ayuda a Haití entre 2000 y 2008 (humanitaria, peacekeeping, desarrollo)



Fuente: OECD. <http://www.oecd.org/countries/haiti/aidtofragilestatesfocusonhaiti.htm>

Las actividades de la MINUSTAH han evolucionado con el tiempo convirtiéndola en la que hoy se define una “Misión de Segunda Generación”, lo que incluye una implicación activa de la Misión

²⁴⁵ Cabe precisar que los recursos otorgados a la MINUSTAH no son contabilizados por el Banco Mundial en lo que va de ayuda oficial al desarrollo (ODA). En efecto, en sentido estricto, los recursos de la MINUSTAH no se destinan a proyectos de desarrollo a pesar que la Misión desarrolle actividades de este tipo. Sin embargo, la permanencia de la MINUSTAH en Haití -injustificada bajo muchos aspectos- es considerada por muchos observadores como un malgasto de dinero que podría ser reinvertido en proyectos de desarrollo. Para proyectos de la MINUSTAH ver: Quick Win projects (3 millones de dolares en 2009). http://minustah.org/pdfs/docs/MINUSTAH_QIPs_Guide_EN_ver230909.pdf

en el trabajo de construcción de la democracia y el estado de derecho, además de su tarea originaria de asegurar la seguridad.²⁴⁶

Las causas de la ineficacia de la ayuda en Haití tienen que ver tanto con las condiciones intrínsecas al país, como con la forma de cooperación al desarrollo que se aplica. El hecho que Haití se encuentre en una crisis humanitarias crónica desde hace 10 años se debe en gran parte a los repetido desastres naturales que han azotado la isla en este decenio (en 2004, 2007 y 2008 los ciclones más importantes). A estos factores naturales se agrega la crisis política y económica de 2004, en correspondencia con la caída del segundo gobierno Aristide. En 2008, Haití además atravesó la crisis de “la vie chère” ligada al aumento del precio de los alimentos en el mercado mundial (ODI, 2010). Esta condición de “crisis humanitaria permanente” como la define ODI explica en parte la fragilidad del Haití contemporáneo. Por otro lado, existe una desconfianza de la comunidad internacional en las “instituciones ineficientes y corruptas” del estado Haitiano que dificultan el desarrollo de los proyectos (Oxfam Intrnational, 2010). Estos dos elementos conjuntamente han contribuido a que en los años 2000 Haití se haya ganado el apodo de “Republica de ONGs”, pues con no menos de 10,000 organizaciones humanitarias, esta nación se sitúa encabeza la lista de los mayores receptores de ayuda por número de organizaciones non-gubernamentales en relación con sus habitantes.

Este hecho sin embargo no se ha revelado ser un factor ganador. Mientras los donantes apoyan la implantación de ONGs en el país, esta política del by-pass de las autoridades nacionales tiende a debilitar siempre más las autoridades nacionales y no desarrollo las capacidades locales. Esta estrategia está, además, en plena contradicción con los objetivos declarados de la

²⁴⁶ Del nombre del presidente (y ex Secretario General de la ONU Lakhdar Brahimi.) de la Comisión encargada de desarrollar el informe de la ONU sobre las Operaciones de Paz. Ver informe en : http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ En 2005 la ONU emitía un informe reservado en el que se indicaba la evolución de la MINUSTAH desde una actitud de supervisión hacia una actitud más intrusiva en la gestión haitiana (ONU, Policy Commette, Agosto 2005).

ayuda en Haití que busca en primer lugar fortalecer la “governance” del país, indicada como el verdadero talón de Aquiles del Estado haitiano.²⁴⁷

El gobierno, en efecto, bajo el impulso dado por la presencia de Organizaciones Humanitarias ha tendido a delegar sus competencias a las ONGs, en particular en lo que es protección social, salud y educación. A ese respecto, algunas organizaciones, y con ellas el mismo Edmond Mullet, el jefe de la MINUSTAH durante 2010 y 2011, ha reconocido que las operaciones de las ONGs, bien que interviniendo para llenar vacíos del Estado, han al mismo tiempo debilitado sus capacidades, aumentando su dependencia de la Comunidad Internacional (Le Nouvelliste, 2010g). Organizaciones como ICG y OXFAM consideran que el debilitamiento del Estado haitiano ha empezado en los años noventa con la proliferación de más de 10,000 ONGs que implementan pequeños proyectos a menudo incoherentes y pocos coordinados (ICG, 2009; Oxfam International, 2010). Para el Collaborative Development Action, este tipo de ayuda compromete, o se substituye, a las estructuras locales y nacionales, y ha contribuido a la debilidad del Estado (Collaborative Development Action, 2010).

Como se examinó al inicio, a razón de su debilidad el Estado haitiano no logra controlar las acciones de las ONGs. El Estado no cuenta con información sobre la actividad de las ONGs en Haití y esto es un problema “histórico” que existe desde antes del terremoto y que se ha incrementado con el aumento del número de ONGs presentes en el territorio. Un estudio llevado por OCHA con el Brookings Project en 2003 sobre Desplazados Internos en el caso de Haití, había encontrado que “Un significativo problema concernía la accountability (rendición de cuentas) de la comunidad humanitaria y del sistema de Coordinación Residente (las Agencias ONU)”. Para International Crisis Group las razones de esta debilidad hay que buscarlas en las ineficientes reformas conducidas por las Comunidad Internacional entre 1994 y 1997 que contribuyeron a la generación de un escaso compromiso y falta en la implementación por parte

²⁴⁷ Ver a ese respecto los documentos de políticas elaborados por el gobierno en 2007 (Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza) y pos terremoto en 2010 (Plan de Reconstrucción y Desarrollo). La “Governance” sigue siendo la prioridad en Haití también después del terremoto. Ver ISF-ONU, 2010

de las autoridades haitianas (ICG, 2010). A nivel más general, sin embargo, cabe señalar la falta de implementación por parte de las ONGs, tanto de la Reforma Humanitaria de 2005, como de los diferentes códigos de conductas y aclaratorias existentes en merito a la ayuda humanitaria y al desarrollo, como la carta de conducta humanitaria, SPHERE, y las declaraciones de Roma y de París sobre la eficacia de la ayuda, que prevén una amplia coparticipación del Estado, el empoderamiento de las acciones por parte de las autoridades nacionales, la leadership del gobierno local, la alineación de las acciones con las prioridades nacionales y la rápida transición de las acciones desde la Comunidad Internacional hacia el gobierno local tan pronto las condiciones lo permitan (SPHERE, 2004; OECD, 2003; 2005; Médecins sans Frontières, 2007; McNamara, 2006). Lamentablemente el mismo carácter declaratorio de estos documentos implica que su efecto no sea vinculante. Las ONGs a menudo desconocen en la práctica, los preceptos que declaran sostener en palabras.²⁴⁸

Por otro lado, el trabajo realizado por las Agencias ONU, las ONGs y las Agencias de cooperación bilaterales no ha tenido la eficacia a la altura de las expectativas, lo que ha llevado más de algunos a definir Haití como “Un museo al aire libre de proyectos fallidos” (FRIDE, 2008). La Comunidad Internacional ha reconocido los errores del pasado, en particular en los años noventa, cuando los donantes trabajaban con agendas individuales sin una estrategia unificada, bypassado los gobiernos elegidos a través de las ONGs y enfocándose en un trabajo realizado lo más rápidamente posible (ICG, 2010). International Crisis Group afirmaba en 2007 que “Prácticamente ningunos de los proyectos implementados por las ONGs tuvo un efecto durable en la población”, subrayando que muy pocas Organizaciones trabajaban en los barrios difíciles (ICG, 2007). “Las reflexiones hechas sobre las acciones de mantenimiento y consolidación de la paz en Haití -precisa Khouri-Padova- muestran una notable diferencia entre

²⁴⁸ Los documentos internacionales relevantes sobre la Ayuda al Desarrollo son la Declaración de Roma sobre la armonización (2003) y la Declaración de París sobre eficacia (2005). Ver documento: Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra, OECD, 2005 en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

Desde el ámbito de las ONGs la referencia es el Proyecto SPHERE que define standards de conducta para las Organizaciones Humanitarias. El proyecto cuenta con una carta de conducta que precisa como objetivo general “la calidad de la asistencia humanitaria, el compromiso con los resultados con los gobiernos receptores, los Donantes y la comunidad humanitaria”. Ver: <http://www.sphereproject.org/about/>

los objetivos y planes de la comunidad internacional y los haitianos, brecha que se debe en gran parte a la falta de reconocimiento por parte de los internacionales de las complejidades de la historia y de la sociedad de Haití y sus dinámicas culturales complejas” (Khouri-Padova 2004; Hagman 2002).

A menudo, la débil institucionalidad haitiana (governance) es señalada por responsable de no facilitar la implementación de los proyectos. Se trata en particular de la lentitud burocrática de las instituciones de gobiernos con quienes las Organizaciones internacionales cooperan, los problemas de corrupción, la escasa calidad de la clase funcionarial haitiana. Sin embargo, como lo ha señalado el académico Paul Collier en un informe encargado por Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de Haití “Si la Comunidad Internacional en su conjunto no logra tener éxito en Haití, difícilmente lo podrá hacer en otras situaciones muchos más difíciles y complejas” (Collier, 2009). En efecto, señala Collier, las características del caso haitiano deberían favorecer el éxito de las acciones de la Comunidad Internacional en el ámbito del desarrollo. Además si se considera el potencial demográfico, la edad media más joven de todo el hemisferio occidental, y al mismo tiempo el tamaño relativamente reducido de su territorio y población (diez millones de habitantes) y economía, el fracaso de las acciones de desarrollo conducidas hasta la fecha aparece aún más claradamente.

Dos factores de tipo técnico limitan el impacto de las Organizaciones. El primero es el enfoque “proyecto”, que es aplicado con mayor frecuencia en comparación con el enfoque “programa”. Los proyectos son implementados sin vinculación a una estrategia de desarrollo más amplia, en particular del gobierno (Alineación) y de las otras Agencias y Organizaciones (Integración y Coordinación), salvo casos reducidos. A menudo los proyectos no se inscriben tampoco en la óptica de la estrategia individual de la Agencia y responden a una oportunidad de financiamiento o al interés de un donante, una oportunidad sobre la cual se construyen actividades. La preponderancia del enfoque proyecto, en la mayoría de los casos, se debe al corto periodo de duración de las donaciones que determina que se prefieran realizar acciones puntuales y de corto plazo. Los donantes tienden a vincular sus recursos a plazos más bien cortos, como afirma

Donini, de 6-12 meses (Donini, 2004). International Crisis Group subraya justamente que “Estas estrategias (de proyectos cortos) sirven a generar una cultura de la dependencia” (ICG, 2007). Esto porque se delega a la Organización extranjera el diseño, la planificación y la implementación de la actividad a menudo sin siquiera información de las autoridades y consulta con las comunidades. Por otro lado estos fondos no son ligados a financiamientos sucesivos. Tanto las Organizaciones Internacionales como el gobierno haitiano han tenido la tendencia de enfrentar una crisis a la vez, sin desarrollar un “acercamiento holístico” a las crisis y a los problemas. Las segundas y terceras fases de los proyectos son posibilidades aleatorias, a menudo más ligadas a la iniciativa individual de una persona que a una estrategia de desarrollo de la Organización.

En segundo lugar, la corta duración del financiamiento obliga muchas veces las Organizaciones a implementar “bajo presión” el calendario de trabajo. En países con renombrada lentitud burocrática, y donde la presencia masiva de ONGs representa una carga difícil de gestionar para las autoridades, respetar calendarios de implementación resulta en un desafío imposible. Para paliar a las dificultades, las Organizaciones optan por estrategias alternativas, como destinar los gastos de un proyecto a voces de fácil adquisición, como materiales, equipamientos e infraestructuras, en desmedro de los “gastos corrientes”, como formación y reclutamiento personal de más difícil y larga implementación.²⁴⁹

En casos no raros, cuando se acerca el vencimiento del plazo de implementación de los recursos otorgado por el donante, las Organizaciones optan por realizar importantes gastos en materiales y equipamientos para justificar, ante el donante, el respeto de los plazos y demostrar la capacidad de implementación de la Organización, lo que sirve -a su vez- para influenciar el donante para sucesivas donaciones. Esta actitud, que resulta en un círculo vicioso, tiene como resultado una débil eficiencia de los proyectos, donde solo una mínima parte de los recursos viene destinada a los beneficiarios.

²⁴⁹ Por ejemplo los obstáculos para implementar gastos corrientes de formación (como talleres, seminarios etc...) tienen que ver con los tiempos necesarios para coordinar la actividad, la necesidad de reclutar personal calificado, la obtención de la autorización de parte de las autoridades de gobierno y nacionales. Por ello, a menudo los resultados de estas actividades son inferiores a los planificados (por ejemplo 100 personas formadas en lugar de 1000 a pesar que los recursos invertidos sean los mismos, justificando el gasto por las dificultades de implementación.

El segundo factor que incide en la eficacia de las Organizaciones Internacionales es la escasa, o ausente coordinación de las acciones. Este problema, ya evidenciado, era vigente en Haití desde antes del terremoto y caracteriza la acción de la Cooperación Internacional en los países receptores de ayuda al desarrollo (Donini, 2004). Es un problema que en Haití se encuentra exacerbado por la presencia elevada de ONGs. La falta de coordinación, como se ha explicado, refiere a la falacia de los mecanismos predispuestos para lograr una acción coherente de los actores de desarrollo entre ellos, y con el país receptor (De Coning, 2007; Campbell, 2008; Doss, 2008; Quick, 2009).

La Coordinación aplica a todos los niveles: donantes, agencias, ONGs y concierne precisamente la falta de armonización para lograr Coherencia entre ellos (De Coning, 2007). En el caso de Haití, Buss y Gardner destacan la falta de alineamiento de los actores de la Comunidad Internacional con las prioridades nacionales (Buss y Gardner, 2008). Una multitud de pequeños proyectos, a menudo incoherentes y pocos coordinados son implementado por las ONGs sin armonización alguna con las prioridades nacionales y definidos en términos de visibilidad mas bien que en términos de buenos resultados (Oxfam International, 2010). Para Kathie Klarreich, del Centro Internacional de Formación de los Periodistas (International Center for Journalism) “Algunas ONGs trabajan para ellas mismas y non para el país”.²⁵⁰

De forma velada, OXFAM y otras organizaciones, denuncian la finalidad de hacer negocios de las ONGs en Haití (Donini, 2004; Oxfam International, 2010).²⁵¹ En el post-terremoto, la actitud de las ONGs de buscar rendimientos en la crisis humanitaria, se incrementaba con la llegada de ONGs sin especialidades, con escasas capacidades y falta de profesionalismo (ALNAP, 2010).²⁵² Como consecuencia de su “cuestionable actividad humanitaria” muchas ONGs y Agencias de cooperación se muestran reticentes a someterse a cualquier forma de control de parte del

²⁵⁰ «Haïti, le bourbier des ONG », 10 Enero, 2011 en: <http://www.haiti-info.com/?Haiti-le-bourbier-des-ONG>

²⁵¹ Ver también : “Le grand business de la reconstruction d’Haïti », Otramérica, 20 Enero de 2012. <http://otramerica.com/especiales/haiti-ingles-frances/le-grand-business-de-la-reconstruction-dhaiti/1332> - NACLA (2010). - “NGOs and the Business of Poverty in Haiti”, NACLA, 5 Avril 2010 <https://nacla.org/node/6501>

²⁵² Ver: “Haiti relief lacks leadership, says Italian expert”. BBC News, 25 janvier. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8478130.stm>.

gobierno haitiano. Un estudio del Disaster Accountability Project ha revelado que el 80% de las ONGs en Haití se habían negado a transparentar sus cuentas (Disaster Accountability Project, 2011).²⁵³ Como se ha citado anteriormente, el gobierno haitiano ha denunciado la actitud de las Organizaciones Internacionales de no proveer información al gobierno y de ingresar al país sin autorización alguna, lo que representa una falta legal. (Le Nouvelliste, 2011u).

En Haití las ONGs ostentan la arrogante pretensión que todo les está permitido. En 2011 solamente 495 ONGs, de las miles que actúan en el país, estaban registradas con el gobierno.²⁵⁴ Al respecto, Max Chevet, Director de la Asociación de los Medios de Comunicación de Haití consideraba con recelo que “Un Estado reputado corrupto (Haití) estaba siendo reemplazado por Organizaciones poco transparentes, lo que no auguraba nada bueno”.²⁵⁵ El Estado haitiano ha intentado reglamentar la acción de las ONGs en el país luego del 12 de Enero 2010. Sin embargo el problema persiste y se agrava (Le Nouvelliste, 2011u).

Muchos autores concuerdan que las Organizaciones Humanitarias protagonizaron un cambio en su actuación y que esto tiene que ver con la evolución del trabajo humanitario. Antonio Donini reconoce que el “humanitarianismo” ha vivido un cambio pasando desde una época caracterizada por el voluntarismo a una de organización más profesional. “El profesionalismo de la acción humanitaria ha llevado el ingreso del concepto de eficiencia en un sector que antes era dominado por una lógica puramente humanitaria” (Donini, 2004). Por otro lado Donini reconoce que los modelos aplicados tienen una vinculación demasiado importante con el origen occidental de la mayoría de las Organizaciones (Donini, 2004). Esto por un lado afirma que el profesionalismo de la acción humanitaria se ha originado en los países desarrollados y, por otro

²⁵³De las 196 ONGs seleccionadas por el estudio solamente 38 han aceptado responder al cuestionario. Solamente ocho publicaban informaciones en sus sitios Web. Ver “One year follow up report on the transparency of relief organizations responding to the 2010 Haiti earthquake”, Diciembre 2010/Enero 2011 - <http://www.disasteraccountability.org/assets/docs/pdfs/reports/HaitiReportUpdated1-6-11.pdf>

²⁵⁴ Según el Ministerio de la Planificación de Haití, en el año 2008-2009 solo 56 organizaciones informaban al gobierno constantemente. En 2009-2010 eran solamente 19. Ver: L’impact des ONGs, Le Nouvelliste, 25 Febrero 2011.

²⁵⁵ « Où en est Haiti après le Seisme », Le Nouvelliste, 14 Enero, 2011.

lado, cuestiona la pertinencia de aplicar modelos occidentales a situaciones de ayuda humanitaria tal como se acostumbra ya hacer en el ámbito del desarrollo. Pierre Micheletti, del Instituto de Altos Estudios Políticos de Grenoble, en Francia, cuestiona si las Organizaciones serán capaces de pensar sus intervenciones afuera del modelo del que emanan. “Modelos que emanan de los países occidentales que son los que vehiculan los financiamientos y las modalidades de operación en vigor en sus países de origen” (Le Monde Diplomatique, 2010).

La segunda causa de la ineficacia de la ayuda reside en su “politización”, termino con el que Buss y Gardner definen a la vez las modalidades, los criterios y las cláusulas a las que los financiamientos son vinculados (Buss y Gardner, 2008). Stephanie Hanes, una reportera estadounidense reconocida por sus investigaciones en los países en desarrollo como Mozambique, Rwanda y Zimbawe revela que “La ayuda llega a menudo para proyectos definidos con antelación, sin consultación con el gobierno, directamente en las cuentas de las Organizaciones Internacionales (CSMonitor, 2010). En este sentido Kim, Millen, Irwin y Gershman en su obra “Dying for growth: global inequality and the health of the poor” afirman que la mayor parte de la ayuda bilateral y multilateral queda vinculada a los objetivos políticos de las naciones ricas (Kim, Millen, Irwin y Gershman, 2000).²⁵⁶ Por ello, estos autores demuestran, a través de 14 casos de estudio, como las políticas de crecimiento no hayan logrado resultados en términos de desarrollo social, aumentando -por contrario- la desigualdad, la pobreza, y las tasas de mortalidad en los países en desarrollo. El caso de Haití es ejemplar: la ayuda americana, la más importante en Haití, es vinculada por el 25% (datos de 2008) en comparación a un promedio de 12,7% de los países del CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo (Elom K. Ezuho, Rencontre, 2010). Por otro lado, la ayuda podría haber sido más eficaz en Haití pero algunos autores

²⁵⁶ En su libro *Dying for Growth* Kim, Millen, Irwin y Gershman exponen su hipótesis en contra que el crecimiento económico es bueno para todos. Esta colección de estudios de caso ofrece una amplia ilustración de la oleada de trabajos académicos que han empezado a observar que, si bien en promedio la salud ha mejorado durante el siglo XX, las disparidades están aumentando a expensas de los pobres. A pesar de la extraordinaria riqueza y avances tecnológicos, millones de personas pobres todavía mueren innecesariamente.

denuncian su utilización para fines económicos: “Un arma política de la que se sirve el donante para marcar un territorio a fines político-económicos” (Elom K. Ezuho en Rencontre,2010).²⁵⁷

Buss y Gardner en su obra “Haití in the Balance” explican que Haití ha sido siempre un punto central de un juego diplomático más grande que encuentra sus orígenes en la historia de la independencia haitiana, en la guerra fría, en la vecindad con Cuba, y evoluciona en tiempos más recientes hacia temas de recursos energéticos y control geopolítico de la región caribeña (Buss y Gardner, 2008). En esta línea, algunos autores como Noam Chomsky y James O’Nyon del Movimiento Mundial para el Desarrollo no hesitan en afirmar la complicidad de los gobiernos extranjeros, en particular el americano, en los dos golpes de estado que visaron el presidente Aristide en 1991 y 2004 y la política de este presidente elegido que fue arrebatada por las condiciones económicas impuestas a la isla (Chomsky, 2004; O’Nyon, 2010).

Como lo destacan algunos observadores “es equivocado mirar la cantidad de ayuda enviada a Haití siendo que lo que debe considerarse es la práctica de los donantes que han suspendido, retrasado, reducido o reprogramado la ayuda en varios momentos” (Collaborative Development Action, 2010a). Y que por lo demás, como se ha señalado, no ha sido suficientemente importante (Elom K. Ezuho en Revista Rencontre, 2010). En efecto, el financiamiento ha fluctuado y las estrategias de los donantes han variado en los años, según las circunstancias políticas mientras los gobiernos sucesivos no han tenido ninguna influencia sobre la utilización de los fondos (ICG, 2009). Entre 1970 y la fin de los años noventa más de 400 millones de dólares han sido enviados a Haití bajo el precepto de ayuda, principalmente por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el USAID (Collaborative Development Action, 2010a). La ayuda ha sido congelada en dos oportunidades. Entre 1991 y 1993 en correspondencia con el embargo contra la junta militar y entre 2001 y 2003 en seguido de la elección del segundo gobierno Aristide. Desde 2004 en adelante se ha observado una recuperación en la ayuda.

²⁵⁷ Elom K. Ezuho señala que la ayuda es vinculada en dos niveles: “Por un lado permite al donante, por medio de la asistencia técnica de exportar su desempleo. En Haití, a pesar de una tasa de desempleo elevada y que ha aumentado a 70% luego del seísmo, el número de expatriado no ha parado de crecer desde el 12 de enero 2010. Por otro lado, la ayuda vinculada, obliga al país receptor de bienes y materiales a abastecerse en el país del donante”.

Los EEUU, por si solos, han proporcionado más de 600 millones de dólares para la gobernabilidad, la seguridad y la reactivación económica. La ayuda humanitaria en 2008 en seguimiento de los desastres provocados por los ciclones Fay, Gustav, Hanna et Ike ha sido de 175 millones de dólares, 20 % de la ODA (Official Development Assistance) total para Haití ese año (912 millones de dólares) (République d’Haïti, 2008; ALNAP, 2010). Más de 3,000 millones de dólares (1,300 millones para la CIRH) han sido otorgados en seguimiento del terremoto de 2010. A pesar de estos esfuerzos Haití sigue siendo el país más pobre del hemisferio occidental con la tasa más baja de crecimiento al mundo, luego de Zimbawe.

El control ejercido por los donantes tiene parte de la responsabilidad (CSMonitor, 2010). Los fondos vienen otorgados en la mayoría de los casos bajo forma de préstamos que son ligados a condicionalidades controvertidas.²⁵⁸ La tendencia a privilegiar acciones de proyectos en lugar de financiar programas de desarrollo de largo plazo, la inversión en infraestructura (a través de contratos con empresas extranjeras) en lugar de los gastos corrientes o el presupuesto estatal (para mejorar los servicios sociales de salud, educación, justicia, etc...), la forma de bypassar el Estado a través de las ONGs por encima de desarrollar capacidades locales, han de una forma u otra limitado los logros de la Cooperación en Haití. Edmond Mullet el Jefe de la MINUSTAH en 2010 y 2011, y con una larga experiencia en Haití (fue representante de la ONU al comienzo del despliegue de la Misión en 2004), ha reconocido que “Son dieciséis años que la ONU está en Haití y nada ha cambiado. Las Naciones Unidas han contribuido a debilitar el Estado haitiano con la puesta en lugar de instituciones paralelas y ha llegado el momento para que esto cambie” (Le Nouvelliste, 2010g).

Para International Crisis Group, las pocas exitosas reformas impulsadas por la Comunidad Internacional en los años 1994-97 han contribuido a generar un escaso compromiso en las autoridades haitianas y a la gestación de lo que hoy se conoce el “cansancio de los donantes”

²⁵⁸ OXFAM crítica los préstamos operados por las organizaciones de Bretton Woods, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional cuyos préstamos son ligados a condicionalidades. Crítica “el sistema opaco y complejo de medida de los resultados” Afirma que “no está claro como estos préstamos contribuyan a reducir la pobreza”. Citado por : « La Banque Mondiale compte avec 49,3 milliards de dollars », Le Nouvelliste, 16 Diciembre 2010.

(donors' fatigue), derivado de la frustración que se empodera de los internacionales al ver que los proyectos no dan resultados (ICG, 2009). Pierre Micheletti, del Instituto de Altos Estudios Políticos de Grenoble, sostiene que las ONGs deben “des-occidentalizarse” para salir de una situación de monopolio en la que lo que prima es la lógica de los intereses de las potencia occidentales, y de esa forma afirmar una vez por todas su carácter “No-Gubernamental”. El académico concluye que las ONGs deben sacar lecciones de la experiencia haitiana en lo que refiere a que son sus fundamentas históricas y valores tradicionales: eficacia, imparcialidad, independencia (Le Monde Diplomatique, 2010).

Por otro lado, la Cooperación Internacional ha fallado en no apoyar las prioridades definidas por el gobierno, entre las cuales la descentralización (medida introducida en todos los documentos marco de los últimos años), el apoyo a la “governance” a través de acciones que han seguido más bien debilitando la institucionalidad del Estado y permitido el drenaje de capacidades desde el Estado hacia las Organizaciones, la creación de fondos multi-donantes controlados por el Estado (aunque contando con la supervisión del internacional), y un alto compromiso con la previsibilidad de la ayuda que sigue siendo dominada por elementos circunstanciales, intereses políticos, y no cuenta con un verdadero plan de desarrollo o una hoja de ruta, afuera de las estrategias del gobierno que no son respetadas (CDA, 2010a; ICG, 2010). Para Michèle Oriol, una socióloga haitiana reconocida internacionalmente el resultado de años de frustración se mide también en el declino de la sociedad civil: “La soberanía nacional se ha erosionado y esto ha conducido a la exacerbación de una demanda identitaria, de la religión y en particular del Voodoo” (Le Nouvelliste, 2010L).

6.1 MINUSTAH: Misión de Paz

Desde 2004 se encuentra en Haití una fuerza militar ONU de cerca de 10,000 integrantes, la MINUSTAH. Su objetivo, como lo afirma el nombre de este tipo de ejercicios ONU “Misiones de Estabilización” es de dar estabilidad a un país fragilizado luego de los problemas del 2004. Sin embargo, el rol y las acciones de las MINUSTAH han dado lugar a resultados controvertidos. Desde su instalación y el comienzo de los programas pro-estabilización post Aristide, la población haitiana no ha traído ningún beneficio notable (Le Monde Diplomatique, 2010).

Fragilidad está ligada con el concepto de estabilidad. Los objetivos de “portar estabilidad”, el mandato principal de las Misiones de Paz, se apoya en acciones que son en primer lugar de securización del país, entendiendo con este último término la eliminación de los conflictos y la creación de un entorno seguro para la puesta en marcha de las acciones de desarrollo. Como lo afirma Mark Duffield, seguridad y desarrollo son dos conceptos que se fortalecen mutuamente (2001). El desarrollo es el motor para reducir la fragilidad de los países. Sin seguridad no hay las premisas para la construcción de instituciones nacionales y locales para el desarrollo, mientras este último es un factor que favorece, a través del crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la eliminación de las causas de la inseguridad como la debilitación de los grupos armados a través de la integración de sus miembros en actividades productivas, y más claramente reduciendo los elementos de pobreza y subdesarrollo que en muchos casos llevan a la generación de entorno inestables e inseguros (Duffield, 2001).

De una forma similar observa Muggah “La Misión de Paz en Haití y las iniciativas suportadas por los donantes bilaterales enfatizan el desarrollo como un objetivo central de la estabilización (Muggah, 2005). En este sentido, la estabilización incluye una agenda apolítica más amplia, sobreponiéndose a otras áreas políticas como el Peace-Making, Peace-Building y Peace-Enforcement, el fortalecimiento institucional y el desarrollo humano (ODI, 2010). Estabilización es

así un proyecto conservativo y al mismo tiempo transformativo, incluyente y de largo plazo que implica un cambio substancial social, político y económico (Collinson, El Harawi, Muggah, 2010).

La contribución de las Misiones de Paz, “los Cascos Azules”, al desarrollo ha sido definida con más claridad en la década de los noventa a partir del Informe Brahimi, del nombre del antiguo Secretario General de la ONU que dirigió la Comisión redactora del informe, quien por primera vez asocia el despliegue de fuerzas militares ONU con objetivos de estabilización tendientes al desarrollo (ONU, 2000).

Para muchos analistas, este empuje a un renovado rol de las Naciones Unidas se debe al termino de los conflictos por influencias generados por la tensión URSS -USA durante la guerra fría, particularmente en África, dejando lugar para una acción mas completa y con objetivos de desarrollo y de largo plazo (aunque influenciados desde una óptica occidental) que el conflicto entre mega-potencias antes no permitía (Donini, 2004). El término de la política del veto en seno al Consejo de Seguridad, permitió el florecer de las Misiones de Paz que irán convirtiéndose con el tiempo en Misiones de “Segunda Generación Multidimensionales”, al incorporar los temas de desarrollo a sus objetivos prioritarios de paz y seguridad.²⁵⁹ Al terminar la Guerra Fría, hubo un rápido incremento en el número de misiones de mantenimiento de la paz. Con un nuevo consenso y un propósito común, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 nuevas operaciones entre 1989 y 1994, con lo que el personal de mantenimiento de la paz se incrementó de 11.000 a 75.000 efectivos.²⁶⁰

²⁵⁹ Multidimensional hace referencia a contribuir a establecer instituciones de gobierno sostenibles, vigilar la situación de los derechos humanos, colaborar en la reforma del sector de la seguridad o ayudar en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes. Ver: Aumento de actividad después de la Guerra Fría, <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>

²⁶⁰ Ver: Aumento de actividad después de la Guerra Fría. En: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>

Recuadro 20: despliegue de las Operaciones de Paz en el mundo en 2012

There are currently 17 UN peace operations deployed on four continents.



Fuente: DPKO-ONU (Department of Peacekeeping Operations) 2012

La evolución de la MINUSTAH en una “Misión de Segunda Generación” es bien identificada en las resoluciones del Consejo de Seguridad que desde 2005 ha renovado anualmente la presencia de la fuerza militar ONU en Haití. Una síntesis es propuesta por Elena Couceiro Arroyo: “Como la mayoría de las misiones de paz de la ONU a partir de la década de los noventa, la MINUSTAH responde a lo que se ha llamado Operación de Segunda Generación. Su finalidad es intervenir para producir consecuencias políticas, económicas y sociales y, para conseguirlo, se autoriza el uso de la fuerza. Su mandato incluye medidas en los campos de la seguridad, la política y los derechos humanos, como reformar y colaborar con la Policía Nacional Haitiana (PNH), contribuir a los programas de desarme, apoyar la gobernabilidad y la celebración de elecciones, supervisar e informar de la situación de los derechos humanos en el país” (Couceiro Arroyo, 2005). Se trata de un acercamiento basado sobre una “agenda económica y social” y no

únicamente en principios de seguridad, que ha sido ratificado por la plana mayor de la MINUSTAH, en parte inspirado de las orientaciones del economista británico Paul Collier. Tal incremento de responsabilidad hacia acciones de reforma y desarrollo (definidas por los militares también como el Plan B) se sustentaron también sobre la aseveración que el Plan A (Peacekeeping) se había revelado insuficiente para lograr una paz durable en Haití (Robert Maguire, 2009). De forma similar, Muggah y Krause observan que tanto la Misión ONU y las iniciativas suportadas por donantes bilaterales enfatizan el Desarrollo como un objetivo central de estabilización, un “core stabilisation objective” (Muggah, Krause, 2006).

A pesar de este reconocimiento, sin embargo, las acciones de estabilización y las humanitarias y de desarrollo no se han revelado compatibles. Para el Overseas Development Institute (ODI), un Think Tank británico, la evolución de las Misiones hacia una agenda más amplia ha conducido a un conflicto con el sector humanitario, menoscabando la habilidad de este sector de alcanzar las poblaciones afectadas y disminuyendo la capacidad de las poblaciones de buscar asistencia y protección. En este sentido, los humanitarios tienen la percepción que el espacio humanitario se está contrayendo resultado de esta evolución (ODI, 2010).

Al mismo tiempo, siempre más situaciones de crisis humanitarias son gestionadas por actores no-humanitarios (fuerzas militares, contratistas privados). Esto ha dado lugar a una transformación del humanitario hacia un “más modesto humanitario”. Esto se debe a que la acción humanitaria por un lado se ha vuelto funcional a los intereses de seguridad de los principales contribuyentes (los países que financian la ayuda) (Donini, 2004). Por eso, concluye ODI “El objetivo primario de la gestión de las crisis se encuentra siempre más moldeado por el pensamiento y la ideología de los países occidentales que las fuerzas militares incorporan y tienden a preservar” (ODI, 2010). Para ODI existe la preocupación real que “La acción humanitaria esté siendo cooptada por objetivos competitivos, políticos y de seguridad”. Las acciones de estabilización, a través del uso de fuerzas militares, en efecto descansan en el supuesto principal que la ingobernabilidad, inestabilidad y los conflictos -asociados a pobreza y subdesarrollo- representan una amenaza a los intereses estratégicos de los gobiernos

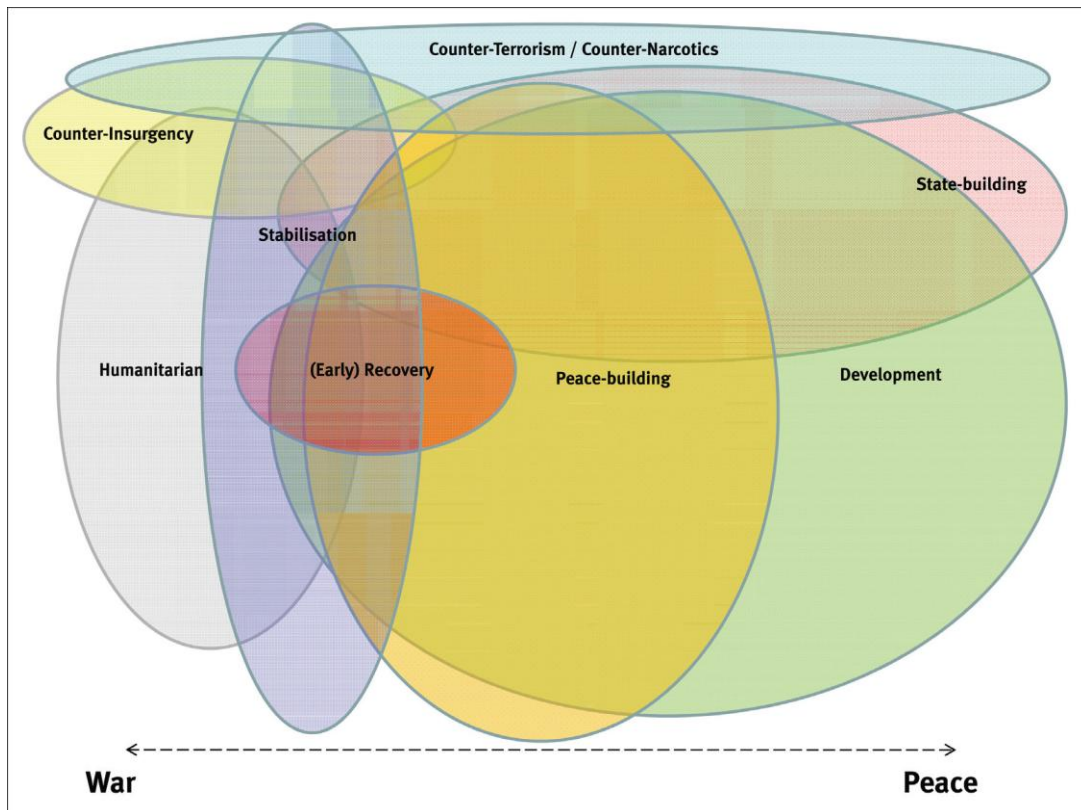
occidentales y en particular para el objetivo general de paz y seguridad en la arena internacional (ODI, 2010). En la discusión sobre los objetivos de las Misiones (y las acciones) de estabilización, ODI reconoce que, independientemente de lo anterior, la acción humanitaria no es ella misma apolítica. A pesar de un vínculo general con los principios de neutralidad independencia, y imparcialidad, los actores humanitarios son jugadores políticos operando en un contexto políticamente complejo (ODI, 2010).

Sin embargo el establecimiento de estructuras autoritarias paralelas, como son las Misiones por su influencia, pueden ser núcleos de incremento del conflicto, aún cuando cambios sociales y políticos aparecen posibles (Harmer, 2008). La variación en el equilibrio de poder que deriva de una disminución de las instituciones nacionales frente a la fuerza internacional, es lo que estaría a la base de este problema (ODI, 2010).

A confirmación de lo anterior, cabe recordar que en Haití la violencia armada, las “gangs” criminales, son una realidad relativamente reciente. En efecto, como lo reconoce ICG “En tiempos no muy lejanos era posible entrar en los peores suburbios, como el barrio de Cité Soleil, sin mayor problema. Hoy en día, es imposible entrar en estos barrios sin importantes precauciones” (ICG, 2006). La militarización del país, que ha sido objeto del despliegue de siete misiones internacionales solamente desde la década de los noventa, habría contribuido al emerger de una cultura de violencia armada en ciertos estratos de la sociedad.

Finalmente, la acción de estabilización de las fuerzas de paz y el humanitarismo de las Organizaciones -en su mayoría ONGs- da lugar a un puzzle cuyo encaje no es de fácil resolución a causa de las diferentes prioridades (seguridad para los primeros, desarrollo y derechos humanos para los segundos) y los conflictos que se generan por la sobreposición entre los dos sistemas como se aprecia en el gráfico más abajo.

Recuadro 21: Panorámica de los subsistemas de intervención de la Cooperación Internacional



Fuente: States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action, ODI (2010).

Es un rompe-cabeza que, a pesar de los puntos débiles de parte y otra, puede resolverse en favor de la acción humanitaria. En contra de la acción militar juegan elementos de peso como los intereses políticos que motivan las acciones de estabilización y su influencia negativa en las acciones humanitarias. Lo anterior hace concluir que las Misiones de Estabilización son un factor controvertido en los países donde la ayuda humanitaria se encuentra a deber cohabitar con estas estructuras. Estudios que han trabajado el impacto de las fuerzas de estabilidad en los procesos de desarrollo y democratización de los países en crisis han comprobado que las acciones de estabilización no han logrado ir más allá del Peace Making, o sea la realización de acuerdos de paz, dejando irresueltos los objetivos del Peacebuilding que incluyen temas de democratización y de desarrollo humano (ODI, 2010). En efecto, concluye ODI, aun cuando parezca existir un fuerte compromiso con el fortalecimiento del Estado y la acción humanitaria, los medios para lograr la estabilidad pueden socavar estos objetivos en el corto plazo (ODI, 2010). Un paradigma que

incorpore de forma coherente la acción política, militar y de desarrollo en contextos humanitarios, debe todavía emerger (ODI, 2010).

Las expectativas de los haitianos han sido sin frustradas por la presencia de la MINUSTAH. Las diferentes misiones de paz, 7 en total en Haití desde 1991, ha conducido a un cierto escepticismo en la población debido a los cambios imperceptibles logrados en términos de reducción de la violencia, pobreza y fortalecimiento institucional (FRIDE, 2008).²⁶¹ Un estudio realizado luego de que la tormenta tropical Jeanne golpeará Haití en 2004 aseveró que “A pesar de su rol predominante, por sobre el gobierno, las tropas de la MINUSTAH y los militares americanos no encontraron oposición en la población en relación con la presencia de fuerzas extranjeras en Haití” (OCHA, 2005b). La buena reputación de la que gozaba la MINUSTAH al comienzo de su mandato se ha degradado por la falta de transparencia, comunicación con la población, la no integración de las tropas con el país, además que por acciones violentas y, más recientemente, la difusión de una epidemia de Cólera, por cuya difusión la fuerza internacional es responsable. Lo anterior le ha valido a la MINUSTAH el apodo de fuerza de “ocupación” por parte de la población, y desde una perspectiva exterior, la percepción de una fuerza de “injerencia” (Arroyo, 2005). La violencia utilizada por las fuerzas militares de la MINUSTAH ha sido en particular puesta bajo acusación, lo que ha conducido algunos observadores a afirmar que la MINUSTAH ha una visión “peculiar” de la paz (Concannon y Brian, 2004). Solo por citar algunos ejemplos entre los más significativos, en 2005, reporta el Instituto para la Justicia y la Democracia en Haití, en los tentativos de la MINUSTAH de insertarse en los barrios criminales que abrigaban las “gangs”, docenas de personas, entre ellas, mujeres, niños y ancianos han perdido la vida (IJDH, 2012). A ese respecto, el Embajador argentino, Ernesto Lopez aseguraba que “la MINUSTAH sólo entra en Cité Soleil a disparar” (Arroyo, 2005). En 2006 el jefe militar brasileiro (Force Commander) de la MINUSTAH, se suicidó aparentemente por “la incapacidad de conciliar su responsabilidad de cumplir su Misión de línea dura contra los barrios pobres con sus

²⁶¹ Algunos expertos sostienen que han habido seis misiones anteriores en Haití puesto que éstas no han incorporado un mandato amplio que resolviera los problemas profundos del país, sino que se han focalizado en seguridad, formación de policías y monitoreo de los derechos humanos (FRIDE, 2008).

convicciones morales” (Concannon y Joseph, 2009). A confirmación de lo que podría parecer un caso aislado, su antecesor, el General Augusto Heleno Ribeiro había denunciado frente a una Comisión del Congreso de Brasil “La presión ejercida sobre las tropas de parte de la Comunidad Internacional”, mencionando en particular Francia, Canadá y Estados Unidos (Concannon y Joseph 2009). En tiempo más recientes, tuvo impacto la noticia de la violación de un joven haitiano de parte de un grupo de militares uruguayos.²⁶² En Chile la noticia de la muerte de un funcionario militar asignado a la Embajada en Haití ha sido relacionada con el negocio de la prostitución que está incentivado por la masiva presencia de personal internacional. Aunque en el caso chileno este vínculo no ha sido comprobado, es una realidad que los internacionales, militares y civiles, participan en este negocio en lugar de contribuir a su eliminación.

Los haitianos no aceptan que la MINUSTAH haya derrocado el gobierno de Aristide que consideraban “legítimamente elegido”. Tampoco aceptan el hecho que la MINUSTAH sea la única Misión ONU que haya sido desplegada sin un acuerdo de paz en curso (Concannon y Joseph 2009).²⁶³ Para Harwlyak y Malone, Haití es un caso único para el Consejo de Seguridad: “Se trata de la única vez que el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza para restablecer la democracia. Con diferencia a otros casos, como Mozambique, Cambodia y El Salvador, en Haití la democracia fue puesta como objetivo en lugar de ser el medio de fortalecer un acuerdo de paz” (Hawrylak, Malone, 2005).

²⁶² Cinco militares uruguayos fueron acusados de violar a menor haitiano, Radio Cooperativa. 4 septiembre 2011.
<https://www.google.cl/search?q=militares+uruguay+violan+jovene+haitiano&sugexp=chrome,mod=13&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

²⁶³ En 2005 la MINUSTAH lanzó un programa estándar para la ONU (disarmament, demobilisation and reintegration (DDR)). Si embargo fue criticado puesto que no hubo en Haití un acuerdo de paz previo. Para Mary Pace y Ketty Luzincourt, la reconciliación como objetivo no ha sido considerado en Haití por miedo a deber tratar con asuntos complicados de su historia pasada y presente (“Haiti Fragile Peace, RPP Cumulative study, 2009, citado por “A brief background to conflict in Haiti”. CDA Collaborative Learning Projects, Cambridge, MA, Febrero, 2010.
http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article_general/rpp_haiti_brief_background_20100203_Pdf_1_1.pdf. La aplicación del programa de DDR tampoco fue un éxito puesto que los jefes de las gangs no depositaron las armas, salvo raros casos (ICG, 1997). Las últimas siete operaciones de mantenimiento de la paz establecidas por el Consejo de Seguridad de la ONU han incluido el programa de DDR en su mandato: Sierra Leona (UNAMSIL, 1999), República Democrática del Congo (MONUC, 1999), Liberia (UNMIL, 2003), Costa de Marfil (ONUCI, 2004), Haití (MINUSTAH, 2004), Burundi (ONUB, 2004), Sudán (UNMIS, 2005). La ONU también está apoyando los programas de DDR en muchos países donde no hay una operación de mantenimiento de la paz de la ONU. Estos incluyen: Aceh (Indonesia), Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Níger, Somalia y Uganda.

La actitud de la MINUSTAH ha sido criticada por favorecer las políticas de los países donantes. Para Stuart Gordon, en referencia a la Misión de Paz ONU en Afganistán, desarrollo y humanitarismo son subyacentes a los objetivos de seguridad y estabilidad “cuyo fin último es legitimizar las políticas esponsorizadas por la Comunidad Internacional” (Gordon, 2011). Jonatah Goodhand, en un estudio sobre Sry Lanka, país afligido por un conflicto de larga duración, afirma que “El sentido y las implicaciones de todo compromiso militar y estratégico están definidos por los intereses políticos que subyacen. De esa forma, paz y estabilidad no son valores neutrales y las intervenciones a menudo representan intereses e ideologías contrastantes” (Goodhand, 2009).

Una de las razones principales por intervenir con acciones de estabilización reside en los riesgos que un país inestable conlleva. Esto porque las “islas de inestabilidad” como vienen definidos algunos países en crisis, son percibidos como un riesgo a la seguridad y una amenaza de contagio, en particular en su aparente asociación con el terrorismo internacional, el crimen transnacional y otros peligros (Muggah y Krause, 2009). “Estados Unidos y sus aliados occidentales operan acciones de estabilización en la medida de sus intereses estratégicos. Las Misiones de Estabilización ONU pueden ser utilizadas para crisis menores, o de prioridad inferior, donde las Misión se encarga de gestionar el cesar el fuego y las fases posteriores de Peace Building sin que las potencias dominantes tengan que intervenir directamente” (ODI, 2010).²⁶⁴

Algunos exponentes de las Naciones Unidas como el General, A. Sarjoh Bah, han clasificado con un cierto exitismo las acciones militares llevadas por las Misiones de Paz en varias partes del mundo como la Republica Democrática del Congo, Timor Leste, Afganistán, Somalia, Darfur y Haití. El derrumbe en 2004 de las gangs de Haití sin agenda política en los barrios pobres ha sido definido como un éxito particular (Bah, 2010). Las declaraciones de Bah son criticables. Un análisis atento de la crisis de 2004 permite de afirmar que la evolución violenta de la crisis haitiana origina en la degradación del liderazgo de Aristide quién, reconoce Alan Nairn “Se había

²⁶⁴ Sobre el conflicto entre Militares y Humanitarios ver: Harmer A. (2008). “Integrated Missions: A Threat to Humanitarian Security”, *International Peacekeeping*, 15(4), 2008, p528.

vuelto corrupto con los años” (Nairn, 2004). Sin embargo para poder dar una imagen más fiel de los estos acontecimientos no hay que pasar por alto el origen de los OPs, las milicias pro-Aristide conocidas como “Las Chimères”, que fueron derrumbadas por el ingreso de la MINUSTAH en los barrios pobres y cuyas raíces eran de base comunitarias e ideología opuesta a la de la élite, inspiradas de la “teología de la liberación” que adoptada por el mismo Aristide (ICG, 2006). Como lo afirma International Crisis Group “Su vinculación al estilo Robin Hood con las comunidades pobres, unida a la ausencia total de servicios estatales, daba en algunos casos substancia a su retórica” (ICG, 2006). La percepción difusa por los órganos de comunicación de las “Chimères” como gangs violentas y criminales debe ser matizada por el contexto de desigualdad y opresión que las frangías sociales más pobres enfrentaban en relación a las más privilegiadas que se oponían a los cambios impulsados por Aristide con el fin de mantener sus privilegios. Por otro lado, la ONU reconoce que en la historia de Haití “La manipulación de los pobres ha jugado un rol para crear un clima de miedo y servir intereses políticos específicos” (RTE, 2010).

La aplicación de un programa de Desarme y Reconciliación para los integrantes de las “gangs” y la reconstrucción de un cuerpo policial haitiano (PNH) que había desaparecido luego de los acontecimientos de 2004, eran dos objetivos de la MINUSTAH que deberían haber contribuido a la generación de un ambiente estable. Sin embargo muchas víctimas de la violencia de la crisis civil de 2004 han quedado sin protección ni justicia. Un informe de 2005 de la Asociación de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Harvard denunció que “Las Naciones Unidas proveían cobertura para las campañas de terror aplicadas por la policía haitiana en los suburbios de Puerto Príncipe”. Una investigación anterior de 2004, esta vez por la Escuela de Derecho de la Universidad de Miami encontró que “Las ejecuciones sumarias son una táctica policial” (The Independent, 2006). En 2004, Organizaciones independientes de defensas de los derechos humanos acusaron la MINUSTAH y la PNH de “colaborar en numerosas atrocidades

en contra de civiles”. Amnesty International ha denunciado estos hechos en un informe (Amnesty International, 2004).²⁶⁵

Para International Crisis Group estas estrategias no han contribuido a aumentar la confianza de la población en el cuerpo policial en formación actualmente por la MINUSTAH que es integrado en algunos casos por antiguos miembros del ejército y de la policía que fueron desmantelados (ICG, 2007). En ausencia de justicia formal muchas víctimas han optado por hacerse justicia solas lo que equivale a reconocer que la MINUSTAH “está fracasando en su combate contra la impunidad” (ICG, 2007; Arroyo, 2005).

Las cosas se han ido agravando con varios fenómenos de violencia por parte de la MINUSTAH como en 2009 con la muerte de un profesor en Cap Haitien y en 2010 de dos manifestantes en la Capital durante manifestaciones. A esto cabe agregar las acusaciones de violaciones pendientes sobre un grupo de militares uruguayos y las acusaciones confirmadas que inculpan a la ONU por la difusión de la epidemia de Cólera en 2010.

²⁶⁵ Sobre el conflicto entre Militares y Humanitarios ver: Harmer A. (2008). “Integrated Missions: A Threat to Humanitarian Security”, *International Peacekeeping*, 15(4), 2008, p528.

Imagen 3: Manifestaciones anti MINUSTAH en Puerto Príncipe



Fuente: AFP.

Sin embargo, sería limitante reducir los males haitianos a la presencia internacional y la MINUSTAH en particular. Philippe Belleau, profesor a la Universidad de Massachussets, en una columna para el periódico Le Monde afirma que “Las Naciones Unidas no son los únicos responsables del degrado de Haití”. Le Nouvelliste sostiene también que el Estado haitiano en lugar de jugar el rol de fuerza motora del desarrollo “se ha dedicado a gestionar la miseria en institucionalizando la corrupción” (Le Nouvellite, 2011).

Tanto el ex Presidente René Préval, en cargo entre 1995 y 2000, y entre 2006 y 2010 y el actual Presidente Michel Martelly, han hecho de la evicción de la MINUSTAH un objetivo. El mandato de la MINUSTAH, desde 2004 en Haití, venía renovado inicialmente cada seis meses. Desde 2009 su mandato es renovado anualmente lo que no hace preveer una pronta partida de la institución. En ocasión de la renovación de su último mandato pos terremoto, organizaciones haitianas han reclamado la partida de la MINUSTAH que consideran una fuerza de ocupación” (Le Nouvelliste, 2010h). Pierre Raymond Dumas, Editorialista del Le Nouvelliste reconoce que “La MINUSTAH y la plétora de ONGs que la acompañan favorecen el desperdicio del dinero de la

ayuda, el enriquecimiento fácil, y la corrupción, síntomas del degrado Haitiano” (Le Nouvelliste, 2011m).

La ONU sufre de un descrédito que la opinión pública occidental desconoce, y esto es un indicador de lo que permite el mantenerse de las Misiones de Paz a pesar de sus escasos resultados y logros controvertidos.²⁶⁶ Esto se debe, concluye Belleau, a que los discursos oficiales de la MINUSTAH son mentirosos. El de la MINUSTAH, como de las demás Organizaciones Internacionales en Haití “Es un discurso de auto-legitimización y de autosatisfacción”. Esto obliga a constatar, que “Si la MINUSTAH no es el solo problema de Haití, la solución está seguramente en otra parte” (Le Monde, 2010c). Para Dumas, la ONU en Haití sirve a cubrir la ausencia de un grande proyecto para Haití.

Para la socióloga haitiana, Michèle Oriol, Haití se trata de un fracaso compartido. “El terremoto - afirma- no ha hecho más que exacerbar los problemas latentes desde 1994 con la llegada de la primera fuerza internacional de paz. Haití cuenta con una tutela de facto que no se ejerce y un gobierno que no gobierna” (Le Nouvelliste, 2010L). Buss y Gardner observan que Haití ha sido siempre un eje central de la geopolítica internacional y su destino no ha nunca sido realmente el suyo” (Buss y Gardner, 2008).

²⁶⁶ Ver por ejemplo Muggah (2009) para los casos de Timor Leste, Suda, y Afganistán, Haneef Atmar (2001) sobre Afganistán, Medhurst (2010) sobre Timor Leste, Doringy y Shreiner (2008) sobre Liberia y Quick (2009) sobre estos países y Haití.

LECCIONES Y CONCLUSIONES

Esta tesis buscó dar cuenta de las falencias del sistema internacional de intervención en situaciones y de crisis, como la dada por el terremoto haitiano de enero de 2010, y en particular la debilidad de la gestión de la Coordinación de los actores internacionales y humanitarios implicados en esta empresa.

El terremoto de Haití en 2010 ha sido una de las crisis humanitarias más graves de la historia. Por ello ha representado un banco de prueba del sistema internacional de ayuda y respuesta a las crisis humanitarias. El resultado no ha sido positivo. La crisis haitiana ha puesto al desnudo las debilidades y las contradicciones de este sistema reformado no más tarde que en 2005, una reforma que no logró resolver la lógica contradictoria del interés privado e individual de las Organizaciones que sigue dominando la empresa humanitaria por sobre los principios que deberían regir este tipo de acciones. Por ello, el terremoto de Haití, representa un “Study Case”, un caso de estudio, para todos aquellos que busquen acercarse al tema de la acción humanitaria su funcionamiento, y en particular estudiar las debilidades que todavía existen tanto en su operacionalización en terreno como en la política internacional de los donantes.

Por ello las conclusiones generales de esta investigación con referencia a los objetivos de la investigación permiten de afirmar que la Coordinación de la respuesta tanto de urgencia como de reconstrucción no ha sido a la altura de las expectativas. Esta ha padecido de problemas de lentitud, falta de cooperación y de liderazgo además que de escaso conocimiento y aplicación de los mecanismos establecidos. El financiamiento ha evidenciado falencias similares, tanto en la dimensión del origen de los fondos (los donantes) como en las Organizaciones en terrenos encargadas de utilizarlos. En este sentido el financiamiento ha padecido de los problemas recurrentes de lentitud, escasez y falta de previsibilidad. Su aplicación ha visto la ejecución de proyectos poco eficientes, a menudos redundantes (duplicados). La falta de transparencia

asociada a un uso impropio de los recursos han sido dos otros hallazgos de la investigación que cuestionan la finalidad realmente humanitaria de las Organizaciones de ayuda.

Para entender las razones de este mal funcionamiento de la empresa humanitaria y sacar lecciones de utilidad para la mejoría de este sector conviene precisar que la respuesta de urgencia se ha caracterizado por un grande movimiento de solidaridad del que los Medios de Comunicación han dado cuenta. Un gran número de ONGs internacionales se ha reversado en Haití y las delegaciones diplomáticas de los principales países que tradicionalmente apoyan Haití en el ámbito de la cooperación al desarrollo han puesto a disposición sus recursos para hacer frente al momento crítico y dramático del pos-terremoto. Sin embargo, este empuje solidario no fue de larga duración. Muy pronto, el espíritu desinteresado de la ayuda ha dejado espacio a la lógica de siempre del “Business as usual” que se ha empoderado de la empresa humanitaria, según la cual la ayuda no es desinteresada mas responde a criterios que son determinados en gran parte por el donante, está ejecutada por agencias y organizaciones internacionales que priorizan sus propias agendas por sobre los beneficiarios, cuyas acciones se miden por criterios de eficiencia definidos exógenamente (desde el exterior) y el compromiso no se expresa con las poblaciones afectadas, sino a través de tablas de programación destinados para el donante.

Por cierto, la ayuda debe estar organizada para ser efectivas, incluido en situaciones de crisis. Sin embargo, imponer una visión de la reconstrucción importada desde lógicas externas, principalmente occidentales, o vincular los financiamientos a cambios substanciales en las políticas, incluido en situaciones de crisis humanitarias, no son los preceptos que pueden servir de guía a la reconstrucción de un país.

Es que la lógica humanitaria en Haití ha sido derrocada en varios aspectos. En la decadencia del espíritu solidario como en el caso de la prioridad que se dio al rescate de personal internacional por sobre los haitianos, en el envío de materiales y medicamentos inutilizables o vencidos, en la inadecuación de la ayuda alimentaria que debilitó la frágil economía informal local, en el menosprecio de las comunidades sujetas a las decisiones impuestas desde el extranjero.

Además se han confirmado las dificultades del sistema internacional de sobreponerse a la lógica diplomática, las complejidades geopolíticas y el problema de la neutralidad de las Organizaciones.

Más allá de la crisis del sistema internacional que viene evolucionando desde hace varios años y se ha confirmado en Haití, destaca además la ineficiencia de los actores humanitarios. Como lo señala Antonio Donini, el trabajo humanitario ha vivido un proceso de profesionalización que lo ha visto evolucionar del puro voluntarismo hacia un sistema articulado que funciona como “Business”. Sin embargo, a diferencia del sector privado comercial, el sector humanitario no demuestra, en sus acciones, la calidad que ostentan tener las empresas privadas, y menos la eficiencia en el uso de los recursos de este sector.

De esta degradación de la empresa humanitaria, los primeros responsables son los donantes que no acompañan sus contribuciones con condiciones de resultados, salvo en raros casos. La ayuda humanitaria, así como la ayuda al desarrollo, canalizada como está a través de las organizaciones del *Norte*, sirve en primer lugar los intereses de los países donantes, que difieren muchas veces de los del país receptor. Un Haití estable es en primer lugar un lugar propicio para la inversión extranjera. De allí se trata de garantizar el “estatus quo” en lugar de promover un verdadero desarrollo.

La Reforma Humanitaria iniciada por la ONU en 2005 buscaba resolver los problemas más flagrantes que la acción humanitaria había evidenciado en la gestión de las crisis en los años noventa. En particular fortalecer los mecanismos de coordinación y limitar la politización de la ayuda. Sin embargo, esta Reforma no ha sido suficiente para paliar falencias históricas del sistema de ayuda humanitaria. El sistema de los Clusters y del financiamiento compartido, dos innovaciones integradas en la Reforma, no han logrado limitar el individualismo en la medida que la Organizaciones siguen comprometidas en primer lugar con sus donantes bilaterales. Los fondos de urgencia coordinados por la ONU (FA, CAP, CERF y ERF) siguen cubriendo una parte

marginal de las expectativas de financiamiento de las Organizaciones que, por otro lado, evidencian una desconfianza en la ONU como ente coordinador.

Queda evidente que el sistema humanitario sigue siendo demasiado fragmentado y disperso para que se establezca un liderazgo fuerte. En los años noventa la ONU quiso afirmar su rol prioritario en la gestión de las crisis. Sin embargo, muchas ONGs siguen viendo la Organización Mundial como un actor más de la acción humanitaria. Esta reflexión conduce a considerar la tendencia del sistema humanitario y sus integrantes a no retener las lecciones aprendidas del pasado haciendo que los errores se repitan una y otra vez en desmedro de un uso eficiente de los recursos y a costas de las poblaciones expectantes de la ayuda.

Un discurso a parte merece el tema de la cooperación Civil y Humanitaria con los entes Militares. En Haití no hubo sinergia, a pesar de existir protocolos de colaboración vigentes que fueron desarrollados a la luz de los fracasos que estas dos componentes habían protagonizados en crisis anteriores. Si muchos señalan la difícil comunión entre lógicas opuestas (de seguridad y de derechos) en el caso haitiano se ha generado la paradoja que las dos componentes juntas restaban a la acción internacional en lugar de sumar esfuerzos a pesar de la existencia de marcos que reglamentan su integración.

Por otro lado, los Estados siguen dominando las acciones a través del control que operan como entes financiadores, aun en los mecanismos multilaterales y sistemas de cooperación internacionales que se crearon para limitar esta influencia. En este sentido las Misiones ONU de Estabilización son marcadas por el protagonismo de los Estados que las dirigen (Brasil en Haití) y por lo mismo la percepción de su mandato ha padecido de un descrédito creciente, como lo ha demostrado la irrupción de las tropas americanas en Haití pocos días del estallar de la crisis.

Asimismo, se constata que los Estados siguen determinando la suerte del sistema humanitario a pesar de los esfuerzos emprendidos para proporcionarle más independencia y limitar su politización. Por el otro lado, los países receptores siguen pendientes de un financiamiento

previsible en acorde con las necesidades. Al tiempo que el control de los fondos y su utilización es un elemento que debe ser monitoreado, los donantes deben limitar su tendencia a influenciar el destino de la ayuda tanto con las Organizaciones, a través de los fondos “earmarked”, como con los gobiernos receptores, a través de las cláusulas de politización y las condicionalidades que acompañan el otorgamiento de fondos.

Dos temas merecen ser abordados en conclusión. En primer lugar el rol de coordinación de la ONU se ha revelado insuficiente ante las necesidades de una crisis como la haitiana. La Organización Mundial no logra situarse encima de las fuerzas centrifugas que son representadas por un lado por los Estados donantes y por el otro lado por el complejo y fragmentado sistema humanitario. En particular la ONU no logra tener suficiente fuerza y credibilidad para promover eficazmente los principios de derechos, independencia, neutralidad, y ausencia de lucro que debería caracterizar la acción humanitaria.

En segundo lugar, el terremoto de Haití ha permitido revalorar el rol de los países en desarrollo. El gobierno y la sociedad civil haitiana han sido reactivos a los desafíos de la emergencia lo que debe conducir a repensar el sistema actual de como la ayuda internacional se canaliza, reduciendo la parte que ocupan las Organizaciones Internacionales cuya eficacia y eficiencia y transparencia no se han revelado mejores de los gobiernos.

Esta investigación buscó dar cuenta de los desaciertos que el sistema de ayuda humanitaria protagoniza en una situación de crisis. Otros trabajos han sido realizados en esta misma óptica para evaluar el actuar de la Comunidad Internacional, tanto en contextos de desarrollo como en los de crisis humanitaria, y más en particular a partir de la implementación de la última Reforma Humanitaria de 2005.

Se considera, que la hipótesis inicial propuesta sobre la ineficacia del sistema de respuesta internacional, en particular bajo sus formas de Coordinación y Financiamiento, ha sido comprobada por la investigación. Se han sacado lecciones para su mejora de las que en

particular cabe destacar la importancia de fortalecer el rol central de la ONU en la coordinación de las acciones de ayuda y el financiamiento. Para ello es necesario contar con un sistema más profesionalizado aún de gestión de las crisis y, bajo el aspecto del financiamiento, fortalecer el tránsito de los recursos a través de los fondos multilaterales, aunque siempre respetando la independencia de las Organizaciones de ayuda, en particular las ONGs. Al nivel de la relación con el país afectado, las instituciones nacionales deben ser integradas a las acciones de rescate y reconstrucción. En la medida que sus capacidades se fortalezcan en el contexto post crisis, el liderazgo de la reconstrucción debe entregarse al Estado. Esto tiene varios beneficios, como el de asegurar una mejor coordinación y eficiencia de las acciones además de otorgar una mejor adecuación a las necesidades de la población. Las Comunidades, en efecto deben ser parte de la reconstrucción desde el comienzo.

Chile un país sujeto al riesgo de desastres naturales por su naturaleza sísmica no entra, en principio, en la categoría de naciones que necesitan ayuda internacional para hacer frente a situaciones de este tipo. Su nivel de desarrollo y experiencia en materia lo califican para responder de forma independiente, y esta fue la elección del gobierno en ocasión del terremoto ocurrido el 27 de febrero 2010, pocas semanas después del sismo haitiano.

Sin embargo, la mejor preparación siempre puede presentar fallas. La evaluación de la respuesta del gobierno chileno al terremoto del 27 F ha demostrado que así es. De forma similar, Japón, un país entre los más y mejor preparado ante este tipo de eventos, ha reconocido su falta de preparación ante la inesperada y dramática crisis de Fukushima. Japón, aceptó la ayuda internacional para responder a esta crisis nuclear.

Su vinculación al sistema internacional de respuesta a las crisis es por ende un elemento que Chile debe seguir alimentando. La calidad de la respuesta internacional, además, se fundamenta sobre las contribuciones de cada Estado y la experiencia chilena es de las más valiosas. De esta forma Chile puede fortalecer su propio sistema de prevención y respuesta así como la calidad de

la ayuda que este país proporciona desde varios años a otros países, siendo Haití una de las experiencias destacadas de la cooperación militar y al desarrollo para el Estado de Chile.

Esta investigación se suma a estos esfuerzos para enriquecer la literatura existente sobre la eficacia y efectividad de la ayuda en situaciones de crisis. A pesar de que las crisis difieran entre sí por su origen (natural o conflicto), por su geografía, y sus actores, los elementos aquí analizados responden a un marco común de análisis que puede ser de utilidad para futuros trabajos que evalúen respuestas internacionales en países que viven crisis humanitarias súbitas.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Primarias

ACAPS. 2010. Rapid initial needs assessment for Haiti (RINAH). *ACAPS* 23. Enero 2010.

ALNAP. 2010. Réponse au tremblement de terre d'Haïti. Analyse contextuelle. *ALNAP*. Julio 2010.

BANCO MUNDIAL. 2010. IEG's note on the World Bank Group Response to the Haiti Earthquake: Evaluative Lessons. *Banco Mundial*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/ieg/haiti.html>. Consultado el 25 de enero de 2011.

BANCO MUNDIAL. 2011. Haiti and the World Bank Fact Sheet. *Banco Mundial*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTHAITI/Resources/HaitiDataSheet.pdf>. Consultado el 16 Diciembre 2011.

CASTOR, SUZY. 2010. Rebattre les cartes. *Centre de Recherche et de Formation Economique et Social pour le Développement (CRESFED)*. Disponible en: http://www.recherches-internationales.fr/RI87_pdf/RI87_CAST_pdf.pdf. Consultado el 6 febrero 2010.

CAVALCANTE FERNANDO. 2010. Haiti's earthquake: lessons for the UN. *Open Democracy*. Disponible en: <http://www.opendemocracy.net/fernando-cavalcante/haitis-earthquake-lessons-for-un>. Consultado el 20 Enero 2010.

CIRH. 2010. Internal Summary of the third meeting of the Board of the Interim Haiti Recovery Commission". *Banco Mundial y Unión Europea*. 6 Octubre 2010. Documento reservado.

CIRH. 2011. Haiti One Year Later: The Progress to Date and the Path Forward. A Report From the Interim Haiti Recovery Commission. *Banco Mundial y Unión Europea*. Enero 2011.

CLUB DE PARIS. 2010. Paris Club creditors call upon Haiti's other bilateral. *Club de Paris*. Press release Enero 19. Disponible en: <http://www.clubdeparis.org/sections/actualites/haiti-20100119/viewLanguage/en>

COLLABORATIVE FOR DEVELOPMENT ACTION. 2010a. A brief background to conflict in Haiti. *CDA Collaborative Learning Projects*, Cambridge, MA, Febrero, 2010. Disponible en: http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article_general/rpp_haiti_brief_background_20100203_Pdf_1_1.pdf.

COLLABORATIVE FOR DEVELOPMENT ACTION. 2010b. Lessons learned from past experience for international agencies in Haiti. *CDA Collaborative Learning Projects*, Cambridge, MA, Febrero. http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article_general/cda_lessons_for_haiti_draft_20100203_Pdf.

COLLODI, MC'CORMACK, RAJABALI. 2010. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. *Banco Mundial y ISDR*. 27 enero 2010.

DISASTER ACCOUNTABILITY PROJECT. 2010. One year follow up report on the transparency of relief organizations responding to the 2010 Haiti earthquake. *Disaster Accountability*. Diciembre 2010/Enero 2011. Disponible en: <http://www.disasteraccountability.org/assets/docs/pdfs/reports/HaitiReportUpdated1-6-11.pdf>. Consultado el 20 de Enero 2011.

DUPLAT, P. y PARRY, E. 2010. Haiti: From the Ground Up. *Refugees International*, Washington, D.C. 2 Marzo 2010. Disponible en: http://refugeesinternational.org/sites/default/files/030210_haiti_groundup.pdf.

FARMER, PAUL. 2010. Haiti after the earthquake. *Public Affairs*. Enero de 2011.

FARMER, PAUL. 2011. L'aide a-t-elle change. *Bureau de l'Envoyé Spécial pour Haïti*. Disponible en: http://www.collectif-haiti.fr/data/file/News/has-aid-changed_fr.pdf. Consultado el 5 de Junio de 2011.

GENDER IN HUMANITARIAN RESPONSE WORKING GROUP. 2010. Gender mainstreaming in the humanitarian response in the aftermath of the earthquake in Haiti. *GENDER IN HUMANITARIAN RESPONSE WORKING GROUP*. 24 de Febrero 2010. Disponible en: <http://onerresponse.info/crosscutting/GenCap/publicdocuments/Gender%20Mainstreaming%20in%20the%20Humanitarian%20Response%20Haiti.doc>.

GEOLOGICAL SERVICE (USGS/EERI). 2010. The MW 7.0 Haiti Earthquake of January 12, 2010. Marc O. Eberhard, et al., *U.S. Geological Service (USGS/EERI) advance reconnaissance team report*. Disponible en: <http://pubs.usgs.gov/of/2010/1048/of2010-1048.pdf>.

GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. 2010. Haiti earthquake: How much is too much?. *GHA*. Febrero 2010. Disponible: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/uploads/gha-perspectives-feb-2010.pdf>

GRÜNEWALD, F. ; BINDER, A. 2010. Country Study: Haiti. Cluster Approach Evaluation Phase 2. *Groupe URD et Global Public Policy Institute (GPPI)*. Enero 2010. Disponible en: http://www.gppi.net/approach/consulting/cluster_approach/.

GRÜNEWALD, F. ; BINDER, A. ; GEORGES, Y. 2010. Inter-Agency Real Time Evaluation in Haiti: 3 Months after the Earthquake, draft 1. 14 junio 2010. *Groupe URD et GPPI*.

GRÜNEWALD, F. ; RENAUDIN, B. 2010. Etude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010. Mission du 9 au 23 février 2010. Rapport de Mission. 4 avril 2010. *Délégation des Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, République Française*.

RTE. 2010. Inter-agency real time evaluation in Haiti. *Global Public Policy Institute*. 2010.

HALLWARD, PETER. 2010. Asegurando el Desastre en Haití. 1 de febrero de 2010. *Programa de las Américas Reporte*. Versión original: Securing Disaster in Haiti.

HANDICAP INTERNATIONAL (sin fecha). Adapting shelter design for improved accessibility.
Handicap International. / Disponible en:
<http://onerresponse.info/Disasters/Haiti/disabilities/publicdocuments/Adapting%20Shelter%20Design%20for%20Improved%20Accessibility.pdf>.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2010. Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake. Latin America/Caribbean Report No. 32, 31 Marzo 2010. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/032-haiti-stabilisation-and-reconstruction-after-the-quake.aspx>.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2009. Haiti: Saving the Environment, Preventing Instability and Conflict, Latin America/Caribbean Briefing N°20. 28 Avril 2009

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2011. Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development. International Crisis Group Latin America/Caribbean Briefing N°25. 28 Junio 2011

IRCF. 2010. Haiti Recovery Assessment. Vol. 1: Synthesis Report. *Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge FICR*. 29 Marzo 2010. Disponible en: http://assessmentshaiti.googlegroups.com/web/IFRC_Haiti+Recovery+Assessment.doc?gda=700h0FUAAACS2jqzAnMH9GU1KU7CPq_IHKWlzRzMtaQQcze-IKM0iH5HY-OsiMyNJza8gimlfl1gChyS6fMA4IS2EyJubFavWzZfMltsiLnCZOaCB_sh9BrTYix3qocOGWUY90Yyf_g.

LYNCH, C. 2010. Top U.N. aid official critiques Haiti aid efforts in confidential email. *Foreign Policy* 17 Febrero 2010. Disponible en: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/02/17/top_un_aid_official_critiques_haiti_aid_efforts_in_confidential_email.

MENFP. 2010. Impacto del terremoto en el sector educativo. *Ministère d'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, Gouvernement de Haïti*. Documento de trabajo.

OCHA. 2010. Haiti Revised Humanitarian Appeal. 18 Febrero 2010. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?MenuID=13737&Page=1843>.

OCHA. 2010a. Emergency relief coordinator key messages Haiti. Issue No. 5. 18 Enero 2010. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*.

OCHA. 2010b. Emergency relief coordinator key messages Haiti. Issue No. 7. 21 Enero 2010. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*.

OCHA. 2010c. Haiti: Humanitarian assessment key findings". Nos. 1, 2, 3 and 4. 22-30 Marzo y 5-28 Mvriil. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Disponible en: <http://groups.google.com/group/assessmentshaiti>.

OCHA. 2010d. Haiti: Largest ever natural disaster appeal. Press Release, 18 Febrero 2010. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*.

OCHA. 2010e. Best practices and principles of civ-mil engagement in natural diasters. *Policy Development and Studies Branch, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. 22 Enero 2010.

ONU-UN. 2008. Directiva 2008/24 del 26 junio de 2008 sobre la implementación del ISF

ONU-UN. 2008a. Résolution 1840 - 15 octubre 2008

ONU-UN. 2007. Résolution 1780 - 15 octubre 2007

ONU-UN. 2007a. Résolution 1743 - 15 febrero 2007

ONU-UN. 2006. Résolution 1702 - 15 agosto 2006

ONU-UN. 2006a. Résolution 1658 - 14 febrero 2006

ONU-UN. 2005. Résolution 1608 - 22 junio 2005

ONU-UN. 2005a. Résolution 1601 - 31 mayo 2005

ONU-UN. 2004. Résolution 1576 - 29 noviembre 2004

ONU-UN. 2004a. Résolution 1542 - 30 abril 2004

ONU-UN. 2004b. Résolution 1529 - 29 febrero 2004

ONU-UN. 1993. Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz. *ONU*. Nueva York

ONU-UN. 1991. Resolution 46/182.

ONU. 1987. Our Common Future. Brundtland Commission on Sustainable Development. *ONU*. 1987.

ONU. 2005. Marco de Acción de Hyogo. *ONU*. Ginebra. Disponible en: www.unisdr.org

ONU. 2005a. Humanitarian Response Review. Costanza Adinolfi – Team Leader, David S. Bassiouni – Rapporteur, Halvor Fossum Lauritzsen – Member, Howard Roy Williams – Member. *ONU*. New York, 2005

ONU. 2005b. Informe independiente comisionado por la ONU sobre las Misiones Integradas. *ONU*. Disponible en: http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf

ONU. 2006. Report of the Secretary-General's High-level Panel on System-wide Coherence: Delivering As One. *ONU*. 2006.

ONU. 2006a. Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - Oslo Guidelines. Noviembre 2006. *ONU*.

ONU. 2006b. Integrated Mission Planning Process. Letter of the Secretary General of the UN. *ONU*. New York, 2006.

ONU. 2000. Report of the panel on UN peace operations. Brahimi Report. *ONU*. New York, 2000.

ONU. 2005. Policy Commette on Haití. *ONU*. 2005.

ONU. 2008. Policy Commette on Haití. *ONU*. 10 Noviembre 2008.

ONU. 2009. United Nations Development Framework for Actions. UNDAF. *ONU Haití*. 2009.

ONU. 2009a. Report of the secretary-general on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. United Nations Security Council, S/2009/129. *ONU*. 6 Marzo 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/253/44/PDF/N0925344.pdf?OpenElement>.

ONU. 2010. Policy Commette ONU on Haiti. 10 Noviembre 2010. *ONU*. Documento reservado.

ONU. 2010a. Haiti Six Months After. *ONU Haití*. Disponible en: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/documents/6_months_after_commemoration.pdf

ONU. 2010b. Report of the secretary-general on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. United Nations Security Council, S/2010/200, 22 avril. *ONU*. Disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2010%20200.pdf>

ONU. 2011. Report of the United Nations in Haiti 2010: Situation, Challenges, and Outlook. *Oficina del Enviado Especial*. Disponible en: http://www.haitispecialenvoy.org/download/Report_Center/Report_of_the_UN_in_Haiti_2010_original.pdf

ONU. 2011. Integrated Strategy Framework – ISF -. *ONU Haïti*.

ONU. 2012. Report of the United Nations In Haiti 2011. *Oficina del Enviado Especial*. Disponible en: http://www.haitispecialenvoy.org/download/Report_Center/un-haiti-2011-report.pdf

ONUSIDA. 2010. Aider Haïti à reconstruire sa riposte contre le SIDA. Febrero 2010. *ONUSIDA* Disponible en: http://data.unaids.org/pub/FactSheet/2010/20100303_haiti_aidsresponse_fr.pdf.

OXFAM INTERNATIONAL. 2010. Haiti: A once-in-a-century chance for change—Beyond reconstruction: Re-envisioning Haiti with equity, fairness, and opportunity. *Oxfam Briefing Paper*, Marzo 2010. Disponible en: <http://www.oxfam.org/policy/haiti-once-century-chance-change>.

OXFAM INTERNATIONAL. 2010a. Reconstructing Haiti. *Oxfam Briefing Note*. Enero 2010. Disponible en: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/reconstructing-haiti-jan-2010.pdf>.

OXFAM INTERNATIONAL. 2010b. Haitians talk about rebuilding the country after the January 12, 2010 earthquake. Pierre, R.Y. *OXFAM*, Marzo 2010.

OXFAM INTERNATIONAL. 2011. Informe de avance en Haïti 2011. *OXFAM*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/policy/informe-del-avance-en-haiti>

OXFAM INTERNATIONAL. 2012. Haïti: El lento camino hacia la reconstrucción. *OXFAM*. Disponible en: <http://www.oxfam.org/es/policy/haiti-lento-camino-hacia-la-reconstruccion>

REPUBLIQUE D'HAÏTI – PDNA. 2010. Rapport d'Evaluation des Besoins Post-Désastres. PDNA. Annexe au Plan de Développement et de Reconstruction National. *République d'Haïti*. Marzo 2010. Disponible en: <http://www.refondation.ht/index.jsp?sid=1&id=125&pid=1>.

REPUBLIQUE D'HAÏTI. 2010. Plan d'action pour le relèvement et le développement national - Les grands chantiers pour l'avenir. *République d'Haïti*. Marzo 2010. Disponible en: http://www.refondation.ht/resources/Plan_d'Action_12Avril.pdf.

REY, FRANCISCO; NUÑEZ, JESUS A. 2010. Y ahora... todos desastrólogos. 21 Enero 2010. *IECAH*. Disponible en: http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=636

UN-ISDR. 2010. UNISDR calls for long-term measures to rebuild a safer Haiti. *United Nations International Strategy for Disaster Reduction ISDR*. 22 Enero 2010. Disponible en: <http://www.unisdr.org/news/v.php?id=12398>.

UNICEF. 2010a. The challenges of reconstruction and recovery in Haiti. Document de réflexion fourni par l'UNICEF à ses collaborateurs destinés à Haïti (document interne). Avril 2010. *UNICEF*.

UNICEF. 2010b. A Haiti fit for its children and young people. Joint press release. Marzo 2010. *UNICEF*. Disponible en: <http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=13394>.

USAID. 1998. Evaluation of the effectiveness of USAID emergency assistance in response to Haiti's complex humanitarian emergency during 1991–1996. *United States Agency for International Development*.

UNESCO. 2010. La contribution de l'UNESCO a la reconstruction de Haïti. Documento de trabajo. *UNESCO*.

UNESCO-ComNat. 2010. Actas del seminario UNESCO en ocasión de día del docente. 5 Octubre 2010. *UNESCO*. Disponible en: www.unesdoc.org

VAN DEN ASSEM, M.J.; VAN DOLDER, D. y THALER, R.H. 2012. Split or Steal? Cooperative Behavior When the Stakes are Large. *Management Science*, Vol. 58, No. 1, pp. 2-20, Enero 2012.

VAN DIJK, SIMONE; VAN LEERSUM, ALEXANDER. 2010. Measuring the socio-economic impact of post-disaster shelter: experiences from two Red Cross programmes. *Humanitarian Exchange Magazine, HPN*. 2010.

Fuentes Secundarias

ACTION AID. 2006. MINUSTAH: DDR and Police, Judicial and Correctional Reform in Haiti. Recommendations for change. *Action Aid*. 2006.

ADMINISTRATIVE COMMITTEE ON COORDINATION. 1999. ACC Guidelines on the Functioning of the Resident Coordinator System. *Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ)*. Septiembre 1999.

AGUIRRE MARIANO. 2003. Tiempos difíciles: Guerra y poder en el escenario internacional. *Centro de Investigación para la Paz*. 2003.

ALNAP (2008). Responding to earthquakes. Learning from earthquake relief and recovery operations. *ALNAP*. 2008.

AMNESTY INTERNATIONAL. 2004. Haiti: Amnesty International calls on the transitional government to set up an independent commission of enquiry into summary executions attributed to members of the Haitian National Police. *Amnesty International*. 2004. Disponible en: <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AMR36/060/2004/fr/70bc2cf6-d560-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/amr360602004en.html>. Consultado el 30 febrero 2012

ANDERSON, M.B. y WOODROW, P.J. 1998. Rising from the ashes: Development strategies in times of disaster. *Boulder Lynne Rienner*. 1998.

AXELROD, ROBERT. 1997. The Complexity of Cooperation. *Princeton Paperbacks, Princeton University Press*. 1997.

BAH, A. SARJOH. 2010. Understanding the Political Dimensions of Robust Peacekeeping. En: Seminar Robust Peacekeeping: principles and Practical Guidelines. Avril 2010.

BANCO MUNDIAL. 2009a. Indicateurs du développement dans le monde. *Banco Mundial*. Washington D.C. Disponible en: <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>.

BANCO MUNDIAL. 2009b. Recueil de statistiques 2008 sur les migrations et les envois de Fonds. *Banco Mundial*, Washington D.C. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21781950~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>. Consultado el 14 febrero 2012

BANCO MUNDIAL y FMI. 2009. Haiti: Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Initiative Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) and recovery operations. *Banco Mundial*. 15 Junio 2009.

BELLAMY, ALEX J.; WILLIAMS, PAUL y GRIFFIN, STUART. 2004. Understanding peacekeeping. *Polity Press, Cambridge*. Disponible en: http://books.google.com/books?id=clsrgJHGT_sC&pg=PA216&dq=haiti+1990&ei=PGeOS7upEYa-zASo1qmbDg&cd=3#v=onepage&q=haiti%201990&f=false

BENTON, L. y WARE, G. 2001. Haiti: A case study of the international response and the efficacy of non-government organisations in the crisis. *Small Wars Journal*. 2001. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/documents/haiticasestudy.pdf>. Consultado el 30 junio 2011

BOUTROS- GHALI. 1996. Les Nations Unies et Haïti, 1990-1996. Introduction. Disponible en: http://books.google.com/books?id=VTCSrehMOboC&pg=PA1323&dq=haiti+1990&lr=&ei=-2iOS_voKJryygS4zfTHAQ&hl=es&cd=20#v=onepage&q=&f=false. Consultado el 18 Noviembre 2011

- BUSS, Terry F. y GARDNER, ADAM. 2008. Haiti in the balance: why foreign aid has failed and what *Business & Economics*. 2008.
- CADET, WANER. 2008. Haiti : le naufrage de l'Etat. Quelle Sortie ?. Dakar Fann, Panfrika, *Silex/Nouvelles du Sud*. 2008.
- CAMPBELL, S. 2008. (Dis)integration, Incoherence and Complexity in UN Post-conflict Interventions. *International Peacekeeping*. pp556. 2008.
- CAMPEAU, LISA. 2006. Haiti: Lessons from the Interim Cooperation Framework (ICF) from 2004 - 2006 & the Extended and Revised ICF from 2006 Onwards. Licus/Fragile States Unit. *World Bank*.
- CASTOR, SUZY. 1971. La ocupación norteamericana de Haití y sus consecuencias (1915-1934). *Siglo XXI*
- CENTRE FOR HUMANITARIAN DIALOGUE, POLITICS AND HUMANITARIANISM. 2003. Coherence in Crisis?. *HD Centre*. Febrero 2003. Disponible en: <http://www.hdcentre.org/datastore/files/pandh.pdf>. Consultado el 30 febrero 2012
- CEPAL. 2005. La pauvreté en Haïti : situation, causes et politiques de sorties. *CEPAL*. 2005. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/22701/R879.pdf>. Consultado el 30 noviembre 2011
- CEPAL-PNUD. 2008. Impact sociéconomique et la dégradation des terres en Haïti et interventions pour la réhabilitation du milieu cultivé. CEPAL-PNUD, 2008. Disponible en: <http://www.eclac.org/ddsah/noticias/paginas/9/35479/03-degrad.pdf>. Consultado el 30 febrero 2012
- CHAND, K. 1997. Democratisation from the outside in: NGO and international efforts to promote open elections. *Third World Quarterly*. 1997. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/3993268>
- CHOMSKY, NOAN. 1993. 501: la conquista continua. *Common Courage Press*. 1993.
- CHOMSKY, NOAN. 1994. Democracy Restored. *Z Magazine*. Noviembre. 1994. <http://www.chomsky.info/articles/199411--.htm>. Consultado el 5 febrero 2012.
- CHOMSKY, NOAN. 2004. The "Noble Phase" and "Saintly Glow" of US Foreign Policy. En: Getting Haiti Right This Time, The U.S. and the Coup. Noam Chomsky, Paul Farmer, Amy Goodman. *Common Courage Press*. 2004.
- CICR. 2004. Que es el derecho internacional humanitario. *CICR*. Disponible en: [http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5v5jw9/\\$file/dih.es.pdf?openelement](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5v5jw9/$file/dih.es.pdf?openelement). Consultado el 30 Marzo 2012.
- COLLIER, PAUL. 2007. The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done about it. *Oxford University Press*, pp68. 27 Abril 2007.
- COLLIER, PAUL. 2009. Haiti: From natural catastrophe to economic security. A report for the secretary-general of the United Nations. Department of Economics, *Université d'Oxford*. Enero 2009. Disponible en: <http://www.interaction.org/document/haiti-natural-catastrophe-economic-security-report-secretary-general-united-nations>. Consultado el 30 Noviembre 2011
- CONCANNON, BRIAN. 2004. Lave Men, Siye Atè: Taking Human Rights Seriously. En: Melinda Miles y Eugenia Charles, eds. Let Haiti LIVE: Unjust U.S. Policies Toward its Oldest.

CONCANNON, BRIAN y JOSEPH, MARIO. 2009. Haiti, MINUSTAH, and Latin America: Solidaridad?. *Americas Program Special Report*. 2009.

COSGRAVE. 2008. Intervenir en cas de séismes 2008: Tirer un enseignement des opérations de secours et de reconstruction. *ALNAP et ProVention Consortium*. London. Julio 2008. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/earthquake-lessons-2008-french.pdf>. Consultado el 30 febrero 2012

COUCEIRO ARROYO, ELENA. 2005. Haïti: la MINUSTAH, un mandato fuerte, una interpretación frustrante. *Revista Papeles*. Nº 92. 2005.

. Greenwood Press. Disponible en:

http://books.google.com/books?id=tA-XfYZFNvkC&pg=PA75&dq=haiti+UN&lr=&ei=cWmOS5mhGYT6zASXo_GPDg&hl=es&cd=8#v=onepage&q=&f=false. Consultado el 30 febrero 2012

DAWKINS, RICHARD. 1990. The Selfish Gene. (two chapters about the evolution of cooperation). *Oxford University Press*. 1990.

DE CONING, CEDRIC. 2008. Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Mission. *Norwegian Institute of International Affairs*. 2008.

DE TORRENTE, NICOLAS. 2004. Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise. *Ethics & International Affairs*. 2004. Disponible en: <http://www.cceia.org>. Consultado el 30 febrero 2012

DE TORRENTE, NICOLAS. 2004. Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War. N. 17. 2004. Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss17/torrente.shtml>. Consultado el 22 marzo 2011.

DONINI, ANTONIO. 2004. Hard Questions for the future of the humanitarian enterprise. *Forced Migration Review*. Enero 2004.

DORING, SEBASTIAN y SHREINER, MELANIE. 2008. InterAgency Coordination in United Nations Peacebuilding. The case of Liberia. *University of Konstanz*. Octubre 2008.

DORSAVIL, JUSTIN CRYSTOSTOME. 1957. Manuel d'histoire d'Haïti. Port au Prince. *H. Deschamps*. 1957.

DOSS, A. 2008. Eyewitness: Crisis, Contention and Coherence – Reflections from the Field. *International Peacekeeping*. pp570. 2008.

DOUYON, F. y HOLLY, D. 2004. Haïti de l'indépendance à la dépendance". *Editions L'Harmattan*. 2004.

DUBUET, FABIEN. 2006. United Nations: Deceptive Humanitarian Reforms?. *Médecins Sans Frontières*. Diciembre 2006. Disponible en: <http://www.msf.org>. Consultado el 15 octubre 2011.

DUFFIELD, MARK. 2001. Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad. *Ediciones Los libros de la Catarata*. Madrid. 2001

DUPUY, ALEX. 1997. Haiti in the New World Order: The Limits of the Democratic Revolution Contributors. *Westview Press*. 1997.

EIDE, E.B.; KASPERSEN, A.T.; HENT, R. y VON HIPPEL, K. 2005. Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. *Norwegian Institute of International Affairs*. 2005.

- ELHAWARY, SAMIR. 2008. Eroding humanitarian principles: who's to blame?. Agosto 2008. *Humanitarian Policy Group at ODI*. Disponible en: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2934>. Consultado el 30 Abril 2011.
- FAGEN, PATRICIA. 2006. Remittances in Haiti. A case study. *ODI*. 2006.
- FALK, R. 1995. Haiti Intervention: A Dangerous World Order Precedent for the United Nations. *The - Harv. Int'l. LJ*. Volume 36, N. 2.1995. Disponible en: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/hilj36&div=20&id=&page=>. Consultado el 30 Marzo 2012.
- FARMER, PAUL. 1994. ¿Haití para qué?. *Hondarribia. HIRU Argitaletxea*. 1994.
- FARMER, PAUL. 2004. 2004. What Happened in Haiti? Where Past is Present. 12 Marzo 2004. En: Getting Haiti Right This Time, The U.S. and the Coup, Noam Chomsky, Paul Farmer, Amy Goodman, *Common Courage Press*. 2004.
- FARMER, PAUL. 2005. The Uses of Haiti. *Common Courage Press*. 2005.
- FARMER, PAUL. 2006. AIDS and Accusation: Haiti and the Geography of Blame. *Berkeley: University of California Press*. 2006.
- FARMER, PAUL; FWAZI, MAY C y SMITH, NEVIL PATRICE. 2003. Unjust embargo of aid for Haiti. En: The Lancet, n. de febrero 2003.
- FATTON, ROBERT. 2002. Haiti's Predatory Republic. *Boulder: Lynne Rienner Publishers*. 2002.
- FATTON, ROBERT. 2006. Haiti: the saturnalia of emancipation and the vicissitude of predatory rule. *Third World Quarterly*. Vol 27, nº 1. 2006.
- FASS, SIMON. 1988. Political economy in Haiti: the drama of survival. *Transaction Publishers*. 1988.
- FERNANDEZ SANCHEZ, PABLO. 2005. La Comisión de consolidación de la Paz. *REDI*. Madrid. Julio-Diciembre 2005.
- FMI. 2001). Haiti: Selected Issues. IMF Staff Country Report, No. 01/04. Washington, DC. *IMF Publication Services*. 2001.
- FMI. 2006. Haiti: Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Noviembre 2006.
- FMI. 2010. Haiti: Debt Statistics and IMF support. Background Note. *IMF*. 27 Enero 2010. Disponible en: www.imf.org/external/np/country/2010/012710.htm. Consultado el 30 febrero 2012
- FNUAP. 2007. Estado de la población mundial. *Fondo de las Naciones Unidas para la Población*. 2007.
- FNUAP. 2010. Les pôles de concentration urbaine et les schémas de migration interne. Presentación PPT. *Fondo de las Naciones Unidas para la Población*. 2010.
- FRANK, G. 1969. ***América Latina: Subdesarrollo y Revolución***. *New York Review Press*. 1969.
- FRIDE. 2008. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití: Análisis y recomendaciones para futuros mandatos. Informe de Conferencia. *FRIDE*. Abril 2008.

- FUND FOR PEACE. 2009. Failed state index 2009. *Fund for Peace*. Disponible en: http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549. Consultado el 30 febrero 2012.
- FORTIN, ISABELLE y PIERRE YVES, FRANCOIS. 2008. Haiti: la reforme de la police nationale. Etat des lieux partiel. *The North-Institute*. 2008.
- FOSTER- CARTER. 1973. Neo-Marxist Approaches to Development and Underdevelopment. *Journal of Contemporary Asia*. N. 3 pp7-33. 1973.
- FRANK, G. 1969. América Latina: Subdesarrollo y Revolución. *New York: Review Press*.1969.
- GEORGES, JOSIANA. 2004. Trade and Disappearance of Haitian rice. *TED Case Studies 725*. Junio 2004. Disponible en: <http://www1.american.edu/ted/haitirice.htm>. Consultado el 22 Abril 2012.
- GINTIS, HERBERT; BOWLES, SAMUEL; ERNST FEHR, BOYD (eds.). 2005. Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life. *Economic Learning and Social Evolution*. MIT. 2005.
- GORAUDO, ALMA. 2008. Hurricane MINUSTAH hits Haiti. Four Years of U.N. Mission, Four Years of Slaughter. *Haiti Analysis*. Disponible en: <http://www.haitianalysis.com>. Consultado el 30 febrero 2012.
- GOODHAND, JONATH. (2009). Conflict and Peacebuilding in Sri Lanka: Caught in the Peace Trap?. *Routledge*. 2009.
- GORDON, STUART. 2011. Case Study. US Aid to Afghanistan. *Aid Monitor*. 2011. Disponible en: <http://www.aidmonitor.org/index.php?page=case-study-afghanistan>. Consultado el 30 julio 2012.
- GUTIERREZ, BEATRIZ C. ; MONTES, MARIO; IVAN, ALMAREZ MILAN.1997. Roots of Human Rights Violations in Haiti. *The O'Neill William G*. 1997.
- GUTIERREZ, BEATRIZ C. ; MONTES, MARIO; IVAN, ALMAREZ MILAN. 1997. Haití: un país ocupado : sinopsis histórico-política de su lucha por la democracia *Fundacion Universidad de Bogota*. 1997.

Hancock, Graham (2004). "The Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business ". Atlantic Monthly Press, 2004.

HAGMAN. 2002. Lessons learned: Peacebuilding in Haiti. *International Peace Academy Seminar (IPA)*. Enero 2002. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/documents/haiti.pdf>. Consultado el 30 febrero 2012.

HANSEN, GREG. 2007. Taking Sides or Saving Lives: Existential Choices for the Humanitarian Enterprise in Iraq. *TUFTS*. Junio 2007. Disponible en: <http://fic.tufts.edu/downloads/HA2015IraqCountryStudy.pdf>. Consultado el 12 abril 2011

HARMER, A. 2008. Integrated Missions: A Threat to Humanitarian Security. *International Peacekeeping*. pp528. 2008.

HAWRLYLAK, M. y MALONE, D. 2005). "Haiti, again! A tough peacebuilding task. *Policy Options*. Septiembre 2005. Disponible en: <http://www.irpp.org/po/archive/sep05/hawrylak.pdf>. Consultado el 8 febrero 2012.

HECTOR, MICHEL. 1995. Classes, Etat, Nation dans la période de transition 1793-1820. En: Hector Michel. La révolution française et Haïti. Port au Prince. *Société Haïtienne d'Histoire et Géographie. Henri Deschamps*. 1995.

HIRST, MONICA. 2010. Brazil in Haiti: the challenges ahead. *Noref Report*. No. 5 Febrero 2010.

HIRST, MONICA y LLENDERROZAS, Elsa. 2008. La Dimension política de la presencia en Haiti: los desafíos para el ABC+U. En: Segunda reunión de reflexión sobre cooperación Argentina con Haiti. 8 de julio 2008. Buenos Aires. *Flacso Argentina*.

HOLMES, JOHEN. 2007. Humanitarian Reform: Fulfilling its promise. *Forced Migration Review, FMR*. Diciembre 2007. Disponible en: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR29/Full.pdf>. Consultado el 10 agosto 2010.

HOUGH, PETER. 2008. Understanding Global Security. *Routledge*. 2008.

KHOURI-PADOVA, L. 2004. Haiti: Lessons learned. Discussion Paper, UN Department of Peacekeeping Operations. *Peacekeeping Best Practices Unit*. New York. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/documents/haitilessonslearned.pdf>. Consultado el 30 abril 2010.

KIM, MILLEN y IRWIN GERSHMAN. 2000. Dying for growth: global inequality and the health of the poor. *Common Courage Press*. 2000.

KEIN, NAOMI. 2007. The Shock Doctrine. The rise of disaster capitalismo. *Metropolitan Books*. 2007.

KOTAN, MURAT. 2009. Between a Rock and a Hard Place: Debt Distress vs. Debt Sustainability. *Eurodad*. 2009.

KOTAN, MURAT. 2010. Haiti's debt burden- the real story. *EURODAD*. Febrero 2010. Disponible en: www.eurodad.org. Consultado el 30 febrero 2010.

KRUGMAN, PAUL. 2000. El retorno de la economía de la depresión. *Editorial Crítica*. 2009.

IASC. 2006. Guidance Note on using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response. *OCHA*. Noviembre 2006.

IASC. 2007. Inter-Agency Contingency Planning Guidelines for Humanitarian Assistance. *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*. Noviembre 2007.

ICISS. 2001. The responsibility to protect: research, bibliography, background. Volumen 2. Diciembre 2001. International Commission on Intervention and State Sovereignty. *International Development Research Centre*.

ICRC. 2005. Strengthening of the Coordination of Humanitarian and Disaster Relief Assistance of the United Nations. *ICRC*. Noviembre 2005. Disponible en: <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/united-nations-statement-141105>. Consultado el 30 enero 2011.

ICVA. 2005. Special Issue: Humanitarian Reforms. Talk Back. *International Council of Voluntary Agencies*. Octubre 2005. Disponible en: <http://www.icva.ch/doc00001467.html>. Consultado el 30 enero 2011.

IGLESIAS VELASCO. 2003. Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evoluciones históricas, características (1948-2002). Madrid. *Ediciones Universidad Autónoma de Madrid*. 2003.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2004. A New Chance for Haiti?. Latin America/Caribbean Report N°10, 18 Noviembre 2004.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005a. Can Haiti Hold Elections in 2005?. Latin America/Caribbean Briefing. N°8. 3 Agosto 2005.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005b. Spoiling Security in Haiti, Latin America/Caribbean Report N°13. 31 Mayo 2005.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005c. Update on Haiti for the UN Security Council. Special Briefing. 8 Avril 2005.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005d. Haiti's Transition: Hanging in the Balance, Latin America/Caribbean Briefing N°7. 8 Febrero 2005.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2005f. Haiti's Elections: The Case for a Short Delay, Latin America/Caribbean Briefing. N°9. 25 Noviembre 2005.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2006a. Haiti: Security and the Reintegration of the State, Latin America/Caribbean Briefing. N°12. 30 Octubre 2006.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2006b. Haiti after the Elections: Challenges for Préval's First 100 Days. Latin America/Caribbean Briefing N°10. 11 Mayo 2006.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2007a. Peacebuilding in Haiti: Including Haitians from Abroad. Latin America/Caribbean Report N°24. 14 Diciembre 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2007b. Consolidating Stability in Haiti, Latin America/Caribbean Report N°21. 18 Julio 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2007c. Haiti: Prison Reform and the Rule of Law, Latin America/Caribbean Briefing. N°15. 4 Mayo 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2007d. Haiti: Justice Reform and the Security Crisis, Latin America/Caribbean Briefing N°14. 31 Enero 2007.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2008. Reforming Haiti's Security Sector, Latin America/Caribbean Report N°28. 18 Septiembre 2008.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2009. Haiti 2009: Stability at Risk, Latin America/Caribbean Briefing N°19. 3 Marzo 2009.
- LAFERRIERE, DANY. 1996. Comment faire l'amour avec un nègre sans se fatiguer. *Pays sans chapeau*. 1996.
- LUNDAHAL, M. 1992. Politics of markets. Essays on Haitian underdevelopment. *Ed. Routledge*. 1992.
- MACRAE, JOANNA y LEADER, NICOLAS. 2000. Shifting Sands: The Search for Coherence. Between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies. *HPG Report*. 8 Agosto 2000. Disponible en : <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport8.pdf>. Consultado el 23 enero 2011.
- MALONE, DAVID. 1990. The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. *Lynne Rienner Pub*. 1990.
- MALONE, DAVID. 1998. Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti, 1990-1997. *OXFORD University Press*. 1998.
- MAGUIRE, ROBERT. 2009. What role for the United Nations in Haiti?. Noviembre 2009. *United States Institute for Peace*. Disponible en: www.usip.org. Consultado el 12 julio 2011.
- MAGUIRE, R. et al. 1996. Haiti held hostage: International responses to the quest for nationhood: 1986–1996. Occasional Paper. No. 23. *Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, Rhode Island*. Disponible en: <http://www.infopeace.org/pub/op23.pdf>. Consultado el 30 enero 2011
- MANGONES, ALBERT. 2001. En toute urbanité. Port-au-Prince. *Editions Memoire*. Collection Rupture. 2001.
- MANIGAT, LESLIE. 2001. Éventail d'histoire vivante d'Haïti. Port au Prince. Collection du CHUDAC. *Media Texte*. 2001.
- MANIGAT, LESLIE. 1995a. La crise haïtienne contemporaine. Port au Prince. *Edition des Antilles*. 1995.
- MANIGAT, LESLIE. 1995b. Un vrai faux problème en un exercice de science-fiction Haïti et le supposé problème de thérapie de tutelle ou de curatelle. *Centre Humanisme démocratique en action*. 1995.
- MARCELLA, GABRIEL. 2005. The International Community and Haití. A proposal for cooperative sovereignty. Department of National Security and Strategy. *U.S. Army War College*. Presentación para el Seminario: The Future of Democracy and Development in Haiti. 17-18 Marzo 2005. Washington, DC.
- MARCONDES DE SOUZA NETA, DANILO. 2009. Challenges for Latin American peacekeeping in Haiti. *Institute of International Relations. Pontifical Catholic University Rio de Janeiro*. Brazil. Presentación preparada para el Seminario: Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro. Brasil. Junio 11-14 2009.
- MC CANDLESS, E. 2008. Lessons from Liberia: Integrated Approaches to Peacebuilding in Transitional Settings. *Institute for Security Studies (ISS)*. Paper 161. 2008.

- MC MURTRY, JOHN. 1991. How Competition Goes Wrong. *Journal of Applied Philosophy*. N. 8. pp200–210.1991.
- MCNAMARA, DENNIS. 2006. Humanitarian Reform and New Institutional Responses. *Forced Migration Review*. Diciembre 2006. Disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/full.pdf>. Consultado el 30 enero 2011.
- MEDECINS SANS FRONTIERES 2007. UN humanitarian reforms: a view from the field. Katharine Derderian, Eric Stobbaerts, Iesha Singh, Simone Rocha y David Melody. Informes entres 2006 y 2007. Disponible en: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2914>. Consultado el 9 enero 2011.
- MENESES, ROSA y AGUIRRE, MARIANO. 2007. Presente y futuro de las operaciones de paz. *FRIDE*. Madrid. Informe de Conferencia. 2 junio 2007.
- MENDELSON FORMAN, JOHANA. 2007. The US, the United Nations and Haití. Lessons for Latin America". *Santo Domingo*. 2007.
- MINUSTAH / UNCT (2009). Protocolo de acuerdo sobre la cooperación civil militar en Haití. *ONU*. 2009. Documento reservado.
- MOISE, CLAUDE y OLIVIER EMILE. 1992. Repenser Haïti: grandeur et misères d'un mouvement démocratique". Montreal. *CIDIHA*. 1992.
- MONDAYEL, JACUQUELYN. L. 2002. Building Back Better Creating a Sustainable Community After Disaster. *Natural Hazards Informer*. nº3. Enero 2002. Disponible en: <http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/informer3.pdf>. Consultado el 30 enero 2011.
- MOYO, DAMBISA. 2008. Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa. Ed. *Farrar, Straus and Giroux*. 2008.
- MUHAMMAD, YANUS. 1994. Grameen Bank, as I See it. Dhaka. 1994.
- MUGGAH, R. 2005. Securing Haiti's transition: Reviewing human insecurity and the prospects for disarmament, demobilisation and reintegration. Occasional Paper 14. *Small Arms Survey*. Genève. Disponible en: http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/o_papers_pdf/2005-op14-haiti-eng.pdf. Consultado el 8 enero 2011.
- MUGGAH, R. 2007. The perils of changing donor priorities in fragile states. In *Exporting good governance: Temptations and challenges in Canada's aid programme*. Eds. *J. Welsh et N. Woods*. Cap. 8 pp169–202. Waterloo: Wilfred Laurier University Press. 2007. Disponible en: <http://www.cigionline.org/sites/default/files/welsh-woods.pdf>. Consultado el 8 enero 2011.
- MUGGAH, R. 2009. Haiti. In *Bridging state capacity gaps in situations of fragility: Lessons learned from Afghanistan, Haiti, South Sudan and Timor-Leste*. OCDE, Chapter 4, 39–43. Paris: *Partnership for Democratic Governance Experts Series, OCDE*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/42/42425210.pdf>. Consultado el 8 enero 2011.
- MUGGAH, R. y KRAUSE, K. 2006. A true measure of success: The discourse and practice of human security in Haiti. *The Whitehead Journal of International Diplomacy and International Relations*. Invierno, Primavera. pp29–141. 2006. Disponible en: http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/country/amer_pdf/americas-haiti-2006b.pdf. Consultado el 8 enero 2011.

NAIRN, ALAN. 2004. Haiti: Different Coup, Same Paramilitary Leaders. Entrevista con Amy Goodman 26 febrero, 2004. En: "Getting Haiti Right This Time, The U.S. and the Coup", Noam Chomsky, Paul Farmer, Amy Goodman. *Common Courage Press*. 2004.

NATIONAL GEOGRAPHIC MAGAZINE. (Sin Fecha). Haitian vignettes. Por John Houstaoon Craige.

OCHA. 1999. Orientation handbook on complex emergencias. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Agosto 1999.

OCHA. 2005. Humanitarian Response Review. An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs. *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Costanza Adinolfi, David S. Bassiouni, Halvor Fossum Lauritzsen, Howard Roy Williams. Agosto 2005.

OCHA. 2005b. The effectiveness of foreign military assets in natural disaster response. *OCHA*. 2005. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1094304>). Consultado el 5 marzo 2011.

OCHA. 2006. Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief. (Oslo Guidelines). *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Noviembre 2007. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html>. Consultado el 6 Marzo.

OCHA. 2009. Reference Guide: Normative Developments on the coordination of humanitarian assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the adoption of General Assembly resolution 46/182. Policy and Studies Series VOL. I N°2. . *OCHA*. 2009

OECD. 2003. Declaración de Roma sobre la armonización de la ayuda. *OECD*. 2003. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>. Consultado el 8 febrero 2012.

OCDE. 2005. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de accra. *OECD*. 2005. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf> Consultado el 9 febrero 2011.

OCDE. 2009. Aid to Fragile States: Focus on Haiti". *OECD*. 2009. Disponible en: http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_34487_44454474_1_1_1_1,00.html. Consultado el 8 abril 2010.

OCDE. 2010. Base de données sur l'aide au développement. Comité d'Aide au Développement. Organisation de coopération et de développement économiques. *OECD*. 2010. Disponible en: <http://stats.oecd.org/>. Consultado el 8 enero 2011.

OCDE. 2010b. Aid to Fragile States: Focus on Haiti. *OECD*. 2010. Disponible en: http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_34487_44454474_1_1_1_1,00.html. Consultado el 8 enero 2011.

O'DONNELL, SMART, RAMALINGAM. 2009. Responding to earthquakes 2008: Learning from earthquake relief. *ALNAP et ProVention Consortium*. Londres. Junio 2009. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/urbanfr3.pdf>. Consultado el 20 abril 2011.

O'NEILL, W.G. 1995. Monitoring vs. Political Expediency: The Experience of the OAS/UN Mission in Haiti. *Harv. Hum. Rts. J.*, 1995. Disponible en: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/tlj31&div=9&id=&page=> Consultado el 12 abril 2011.

ONU-UN. 2009. Résolution 1892 - 13 octobre 2009.

ONU-UN. 2010. Security council boosts force levels for military, police components of United Nations Stabilization Mission in Haiti: Resolution 1908 (2010) addresses humanitarian, security, reconstruction concern. United Nations Security Council SC/9847. 19 enero 2010. <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9847.doc.htm>. Consultado el 30 enero 2011.

PARICK, S. y BROWN, K. 2007. Greater than the Sum of its Parts: Assessing “Whole of Government” Approaches to Fragile States. *International Peace Academy*. 2007.

PATTON, MICHAEL QUINN. 1982. Practical Evaluation. Sage. 1982.

PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE WORKING GROUP ON LESSONS LEARNED – ONU. 2007. Lessons Learned from Peacebuilding Strategic Frameworks since the late 1990s’. *ONU*. 2007.

PEREZ VERA, ELISA; CARRILLO, SALCEDO; JUAN, ANTONIO RODRIGUEZ CARRION, ALEJANDRO; DE FRIAS; ANA SALINAS; VARGAS GOMEZ-URRUTIA, MARINA. (2005). Soberanía del estado y derecho internacional. *Universidad de Sevilla* . 2005.

- . Siglo XXI. 1999.

PNUD. 2005. Etat des lieux des savoirs sur la Pauvreté en Haïti des années 70 à nos jours. PNUD 2005. Disponible en: <http://www.mpce.gouv.ht/pauvrapporfinal.pdf>. Consultado el 8 enero 2011.

PNUD. 2009. Informe de Desarrollo humano 2009.. Programme des Nations Unies pour le développement. 2009. *ONU – PNUD*. New York. Disponible en: http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_HTI.html. Consultado el 8 enero 2011.

QUICK, IAN. 2009. Aligning objectives: Integration of UN strategy in Haïti, Liberia, Sudan, Timor Leste. Marzo 2009. *UNDPKO-NY*.

REYES, GIOVANNI E. 2007. Principales Teorías sobre Desarrollo Económico y Social y su aplicación en América Latina y el Caribe. Publicado en: [En: http://www.zonaeconomica.com/teorias-desarrollo](http://www.zonaeconomica.com/teorias-desarrollo). Consultado el 8 marzo 2011.

RIDDELL, ROGER C. 2007. Does Foreign Aid Really Work. *Oxford University Press*. 2007.

RIDDELL, ROGER C. 2009. Enhancing Aid Impact, **Roger C. Riddell. Oxford Policy Management & The Policy Practice. 2009 Disponible en:** <http://www.norrag.org/issues/article/1194/en/enhancing-aid-impact.html?PHPSESSID=467f653df7fa0e881a95954cb59ceba2>. Consultado el 8 enero 2011.

RIVERS, DENNIS. 2005. The Seven Challenges: A Workbook and Reader About Communicating More Cooperatively. New Conversation. 2005.

ROSE, T. 2006. Peacebuilding and the United Nations Development Assistance Framework. *Journal of Peacebuilding and Development*. 2006.

ROUPERT, CATHERINE EVE. 2011. Histoire d'Haïti : la première république noire du Nouveau monde. *Perrin, coll. Pour l'histoire*. Paris. 2011.

SCHWARTZ, T. 2008. Travesty in Haiti: A true account of Christian missions, orphanages, fraud, food aid and drug trafficking. *Charleston. SC: BookSurge Publishing*. 2008.

- SEN, AMARTYA KUMAR. 2000. Desarrollo y libertad. *Ed Planeta*. 2000.
- SMITH, D. 2007. Towards a strategic framework for peacebuilding: getting their act together. *Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. 2004.
- SPHERE. 2004. Carta Humanitaria y Normas mínima de respuesta humanitaria en casos de desastre. Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR, Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria). InterAction con VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies, Organizaciones Voluntarias para la Cooperación en Situaciones de Emergencia), ICVA (International Council of Voluntary Agencies, Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias).
- SPRAGUE, JEB. 2010. Haiti's Classquake. *HaitiAnalysis*. 19 enero 2010. Disponible en: <http://www.haitianalysis.com/2010/1/19/haiti-s-classquake>. Consultado el 8 enero 2011.
- SPRI-OCHA. 2008. The effectiveness of foreign military assets in natural disaster response. *The Stockholm International Peace Research Institute*. SPRI y OCHA's Policy Development and Studies Branch (PDSB). Disponible en: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1094304> Tsunami Evaluation Coalition. 2007.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2009. Corruption perception index. Transparency International. Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009. Consultado el 20 enero 2011.
- TRIPODI, P. 2004. La misión de Haití desde la mantención hacia la imposición de la paz. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 18 • N° 1-2. pp123-138. 2004.
- UNDAF. 2009. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *PNUD*. Haiti.
- UN-DATA. 2010. Country profile: Haiti. *ONU*. Disponible en: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Haiti>. Consultado el 8 enero 2011.
- UNDG. 2005. Outcomes of the UNGDG Executive Committee Retreat on Strengthening the Resident Coordinator System. 15 Julio 2005.
- UNDG. 2007. UN Transitional Strategy Guidance Note. Marzo 2007.
- UNDG. 2007a. Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework: Guidelines for UN Country Teams on Preparing a CCA and UNDAF. Febrero 2007.
- UNDG. 2009. Aid Effectiveness. Presentación, Coordination Officers Working Group. *UNDG*. 2009.
- UNDGO – BANCO MUNDIAL. 2006. PCNA review phase one: Haiti needs assessment case study. *UNDGO/World Bank*. Julio: http://www.undg.org/archive_docs/8884-Haiti_PCNA_Case_Study.doc. Consultado el 4 abril 2011.
- UN-ISDR. 2009. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. *ONU*. 2009.
- UNDPKO. 2008. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. *ONU*. 2008.
- USAID. 2000. Evaluation of the effectiveness of US humanitarian assistance in nations afflicted by complex emergencies; based on field work in Haiti, Mozambique and Rwanda". United States Agency for International Development. *USAID*. 2000.

- VAZQUEZ BARQUERO, ANTONIO. 2007. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*. N.11. 2007. pp183-210. *Asociación Española de Ciencia Regional*. España.
- VON OELREICH, EVA. 2009. Coopted by the UN? Time for NGOs to take up the challenge. Octubre 2007. Disponible en: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2899> Consultado el 10 noviembre 2010.
- WINTERS, C. A. 2008. Institution-building in Haiti: An assessment of the interim co-operation framework (ICF) 2004–2006. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 9, Issue 2.
- WHEELER, VICTORIA. 2005. Politics and practice: the limits of humanitarian protection in Darfur. *Humanitarian Exchange Magazine*. N.30. 2005.
- WHITNEY, KATHLEEN MARIE. 1996. Sin, Fraph, and the CIA: U.S. Covert Action in Haiti. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*. Vol. 3. Issue 2. pp303-332. 1996.
- WILLITS-KING, BARNABY. 2010. The silver lining of the tsunami?: disaster management in Indonesia. *Humanitarian Exchange Magazine*. 2010.
- YOUNG, HELEN; TAYLOR, ANNA y WAY, SALLY A. 2005. Humanitarianism as a duty: defending people's right to food. *Development Research Reporting Service*. 2005.
- YOUNG, MARCEL. 2008. MINUSTAH, 4 años después. Ponencia del encuentro de cooperación: Chile-Haití: Experiencia, Aprendizaje, Perspectiva. 5 diciembre 2008. Santiago, Pontificia Universidad Católica.
- ZIBECCHI, RAUL. 2007. Represión en Haití: La responsabilidad de la izquierda. *Programa de las Américas Reporte*. 7 de marzo de 2007. Versión original: Repression in Haiti: The Responsibility of the Left. Traducción por: Nick Henry. Disponible en: www.ircamericas.org.
- RAMALINGAM, B. et al. 2009. Counting what counts: Performance and effectiveness in the humanitarian sector. *ODI/ALNAP*. Londres. Disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/8rhach1.pdf>. Consultado el 8 enero 2011.
- REISMAN, W.M. 1995. Haiti and the validity of international action. *American Journal of International Law*. 1995. JSTOR. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/2203896>. Consultado el 8 febrero 2011.
- REPUBLIQUE D'HAITI. 2004. Cadre de coopération intérimaire 2004–2006. Rapport de synthèse. *Nations Unies, Commission Européenne, Banque Mondiale, Banque interaméricaine de développement*. Julio 2004. Disponible en: <http://haiticci.undg.org/uploads/ReportVersion8%20Eng%20FINAL%20Low%20Res.pdf>. Consultado el 22 abril 2010.
- REPUBLIQUE D'HAITI. 2005. Rapport National sur la Prévention des Catastrophes. Préparé dans le cadre de la Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes, Kobe-Hyogo, Japon. Enero. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/873_Haiti-report.pdf. Consultado el 8 enero 2011.
- REPUBLIQUE D'HAITI. 2007. Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP) (2008–2010) : Pour Réussir le Saut Qualitatif. *Commission de Préparation du Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté. Secrétariat Technique de la Commission de Préparation du DSNCRP, Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)*. Noviembre. Disponible en: <http://www.mpce.gouv.ht/dsnrcrpfinal.pdf>. Consultado el 8 enero 2011.

REPUBLIQUE D'HAÏTI. 2008. Rapport d'évaluation des besoins après désastre Cyclones Fay, Gustav, Hanna et Ike. Novembre. Disponible en: http://www.ht.undp.org/_assets/fichier/publication/pubdoc35.pdf. Consultado el 8 enero 2011.

REPUBLIQUE D'HAÏTI. 2009. Conférence sur le développement économique et social de Haïti: vers un Nouveau paradigme de coopération. 14 abril 2009.

Análisis

AGROPRESSE HAITI. 2011. Augmentation du Budget du PAM en Haïti pour soutenir la production Agricole et réduire l'insécurité alimentaire. *Agropresse Haïti*. 22 Marzo 2011. Disponible en: http://www.agropressehaiti.org/public/voir_article.php?id=63. Consultado el 12 febrero 2012.

AGUIRRE, MARIANO y GAUTHIER, AMELIE. 2008. Haïti frente a grandes desafíos. *FRIDE*. 3 Julio 2008.

BEISER, V. 2010. Organizing armageddon: What we learned from the Haiti earthquake. *Wired*. 19 Abril 2010. Disponible en: http://www.wired.com/magazine/2010/04/ff_haiti/all/1. Consultado el 12 enero 2012.

CAVALETTO, GILLES. 2009. Haiti: vero la stabilizzazione. *Outlook 2009 Americhe. Equilibri. Net*.

CAVALETTO, GILLES. 2010. Haïti: el largo camino hacia la reconstrucción. *Equilibri.net*. 21 enero 2010.

CAVALETTO, GILLES. 2010a. Elezioni al tempo del colera. *Caffé Geopolitico*. 29 noviembre 2010

CAVALETTO, GILLES. 2010. Elezioni per il cambio. *Caffé Geopolitico*. 19 marzo 2011.

CAVALETTO, GILLES. 2010. Nuova musica ad Haiti. *Caffé Geopolitico*. 7 mayo 2011.

CENTRE DE RECHERCHE SUR LA MONDIALISATION. 2004. The destabilization of Haiti. Michel Chossudovsky. *Centre for Research on Globalisation*. 2004. Disponible en: <http://www.globalresearch.ca/articles/CHO402D.html>. Consultado el 30 febrero 2012.

CENTRE DE RECHERCHE SUR LA MONDIALISATION. 2012. Après 25 ans de désorganisation politique, économique, sociale et culturelle, « HAITI IS OPEN FOR SALE » !, Joel Leon. *Centre de Recherche sur la Mondialisation*. 1 de Mayo 2012. Disponible en: <http://www.mondialisation.ca/PrintArticle.php?articleId=30636>. Consultado el 10 marzo 2012.

CASTOR, SUSY (2010). Rebattre les cartes après le 12 janvier. *Centre de Recherche et de Formation Economique et Social pour le Développement (CRESFED)*. 2010.

DEMOCRACY NOW. 2010. Journalist Kim Ives on How Western Domination Has Undermined Haiti's Ability to Recover from Natural Devastation. *Democracy Now*. 21 Enero 2010. Disponible en: <http://www.democracynow.org/es/programas/2010/1/20>. Consultado el 20 agosto 2010.

DOURA, FRED. 2010. Revista Rencontre. nº 1, 2010.

DPH. 1993. Pour sauver le cochon noir d'Haïti. *DPH*. Septiembre 1993. Disponible en: <http://base.dph-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-352.html>. Consultado el 27 febrero 2012.

ELOM, K. EZUHO. 2010. Revista Rencontre. nº 1. 2010.

GAUTHIER, AMELIE. 2008. La crisis alimentaria en Haïti: ¿La ruptura de un proceso?. 13 junio 2008. *FRIDE*.

GRAIN. 2003. A qui profite l'aide alimentaire. 24 Avril 2003. Disponible en: http://www.grain.org/article/entries/465-a-qui-profite-l-aide-alimentaire#_edn8. Consultado el 4 febrero 2012.

HANEEF ATMAR, MOHAMMED. 2001. The politicisation of humanitarian aid and its consequences for Afghans. *Humanitarian Exchange Magazine*. n.19. 2001.

IJDH (2012). Half-Hour for Haiti: Stop “Collateral Damage” in Cite Soleil. 10 enero 2006. *Institute for Justice and Democracy in Haiti*. Disponible en: http://ijdh.org/articles/article_halfhourforhaiti_1-10-06.php. Consultado el 12 febrero 2012.

IRIN. 2010. A country should not depend on the international community. IRIN 14 julio 2010. Disponible en: <http://www.irinnews.org/Report/89831/HAITI-A-country-should-not-depend-on-the-international-community>. Consultado el 12 febrero 2012.

LAMADCE, NICOLAS; BORGEL, DR. ANNELORE; HARVEY, PAUL. 2010. Cash For Work: lessons from northern Afghanistan. *Humanitarian Exchange Magazine*. 2010.

LAVINE, AVRAHAM. 2004. International humanitarian aid to the Palestinians. *Humanitarian Exchange Magazine*. N.28. 2004.

MEDHURST, LOUISA. 2010. Protection and early recovery in Timor-Leste *Humanitarian Exchange Magazine*.

MEDONCA MOITA, MADALENA. 2008. La concepción de paz de la ONU en Haïti y Guatemala. 28 Octubre 2008. *FRIDE*.

NACLA. 2010. NGOs and the Business of Poverty in Haiti. *NACLA*. 5 Avril 2010. Disponible en: <https://nacla.org/node/6501>. Consultado el 10 marzo 2012

NAOMI, KLEIN. 2010. Democracy Now. 14 Enero 2010 Disponible en: http://i3.democracynow.org/2010/1/14/naomi_klein_issues_haiti_disaster_capitalism. Consultado el 20 agosto 2012.

ODI. 2005. The crisis in Darfur. *Humanitarian Exchange Magazine*. N. 30. 2005.

ODI. 2010. States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action. *ODI*. 2010. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5978.pdf>. Consultado el 7 julio 2011.

O'NIONS, JAMES. 2010. *Understanding Haiti*. *World Development Movement*. 22 enero 2010.

OTRAMERICA. 2012. Le grand business de la reconstruction d'Haïti. *Otramérica*. 20 Enero de 2012. Disponible en: <http://otramerica.com/especiales/haiti-ingles-frances/le-grand-business-de-la-reconstruction-dhaiti/1332>. Consultado el 12 agosto 2010.

PAPDA. 2012. Salaire minimum ou esclavage. *Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif*. Avril 2012. Disponible en: http://www.papda.org/article.php3?id_article=936. Consultado el 12 julio 2011.

PORTER, TOBY. 2007. The frustrations of CERF. Octubre 2007. *ICRC*. Disponible en: <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/united-nations-statement-141105>. Consultado el 7 de mayo 2010.

- POSADA, SOLEDAD y STOIANOVA, VELINA. G. 2009. La respuesta humanitaria española en Haití. 24 agosto 2009. *FRIDE*.
- POSTON, MARK. 2007. Aid in the occupied Palestinian territories. *Humanitarian Exchange Magazine*. N. 37.
- RIEFF, DAVID y JOANNE MYERS J. 2002. A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis. CCEIA. 2 de octubre 2002. Disponible en: <http://www.cceia.org/resources/transcripts/169.html>. Consultado el 8 enero 2011.
- ROC, NANCY. 2008. Haití: De "Perla de las Antillas" a la desolación. 19 de septiembre 2008. *FRIDE*.
- ROC, NANCY. 2009. Haiti: "Las amargas uvas de la corrupción". 23 de marzo de 2009. *FRIDE*.
- SANCHEZ, AIDA. 2010. Un mes después: 4 claves para entender la situación de Haití y 4 claves para actuar. Disponible en: <http://www.canalsolidario.org/noticia/un-mes-despues-4-claves-para-entender-la-situacion-de-haiti-y-4-claves-para-actuar/22900>. Consultado el 30 marzo 2010.
- SCHNEIDER, MARK. 2010. Sécurité, justice, politique : tout ce que Haïti doit reconstruire. *Foreign Policy Edición Española*. 22 enero 2010.
- SCHNEIDER, MARK. 2010a. Haiti's Hidden Hope. *Rue 89*. 22 enero 2010.
- SCHNEIDER, MARK. 2010b. Haiti: "In for a Decade, Not Just a Year. *The New York Review of Books*. 21 enero 2010.
- SCHUNEMANN, JULIA. 2009. La UE y el proceso de construcción de la paz en Haití. 11 de marzo 2009. *FRIDE*.
- SHEPERD-BARRON, JAMES. Sin Fecha. Time to professionalise Cluster coordination. *Cluster Wise 2*. Disponible en: <http://james.shepherd-barron.com/articles/time-to-professionalise-humanitarian-coordination/>. Consultado el 12 febrero 2012.
- THE ECONOMIST. 2009. Rebuilding Haiti. Weighed down by disasters. A modest success for the United Nations is threatened by nature and lassitude. 12 Febrero 2009.
- THE ECONOMIST. 2009a. Rebuilding Haiti. A step backward. The dumping of the prime minister raises fears of drift. 4 Noviembre 2009.
- THE ECONOMIST. 2010. Speak softly and carry a blank cheque. 17 Julio 2010.
- THE ECONOMIST. 2011. Haiti, Broken and broken-hearted. 30 Julio 2011.
- THE ECONOMIST. 2011a. Haiti's new president. A bitter baptism for "Sweet Micky". Political deadlock may trigger unrest on the streets and fatigue among donors, hindering the slow recovery from last year's earthquake. 6 Agosto 2011.
- THE ECONOMIST. 2011b. Conflict and poverty. The economics of violence. Are countries poor because they are violent or violent because they are poor?. 14 Abril 2011.
- THE ECONOMIST. 2011c. Haiti's tent cities. Nowhere to go. The government's housing plan faces an uphill battle. 10 Septiembre 2011.

THE ECONOMIST. 2011d. Haiti and the UN, Mission fatigue. Time for the peacekeepers to start handing over, but not to a new army. 15 Octubre 2011.

THE ECONOMIST. 2011e. Haitian politics. About time. 6 Octubre 2011.

THE ECONOMIST. 2011f. The UN in Haiti, Damned if you do". 10 Noviembre 2011.

THE ECONOMIST. 2012. Rebuilding Haiti: The new president wants to change his country's image. 7 julio 2012.

THE ECONOMIST. 2012a. Death rates from natural disasters are falling; and fears that they have become more common are misplaced. But their economic cost is rising relentlessly. 14 enero 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2011. Haiti one year on integrity struggles to take root. *Transparency International*. 13 Enero, 2011. Disponible en: http://www.transparency.org/news/feature/haiti_one_year_on_integrity_struggles_to_take_root. Consultado el 30 marzo 2012.

TRIPODI, PAOLO. 2004. La misión de Haití desde la mantención hacia la imposición de la paz. Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos. *Universidad de la Infantería de Marina*. Estados Unidos. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART4112cb32889a8.pdf>. Consultado el 12 febrero 2012.

TRIPODI, P. y VILLAR, A. 2005. Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 2005 Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43621e7e370ea.pdf>. Consultado el 12 febrero 2012.

Prensa

AFP. 2010. After a Day of Deliveries, US Ship Runs Out of Aid. *AFP* 16 enero 2010.

ALTERINFO. 2010. HAÏTI - Les enjeux cachés de la tragédie. *Alterinfo*. 1 Marzo 2010. Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article4237>.

ALTER PRESSE. 2011. Haïti: La Minustah nie avoir jeté des matières fécales près d'une rivière, tel que le dénoncent des autorités. *Alter Presse*. 13 Agosto 2011. Disponible en: <http://www.alterpresse.org/spip.php?article11396>. Consultado el 10 julio 2012.

AI JAZEERA. 2010. Disputes Emerge over Haiti Aid Control. *Al Jazeera*. 17 de enero 2010.

AI JAZEERA. 2010a. Cuba's aid ignored by the media? *Al Jazeera*. 16 febrero 2010. Disponible en: <http://english.aljazeera.net/focus/2010/01/201013195514870782.html>. Consultado el 8 agosto 2010a.

ASSOCIATED PRESS. 2010. Looking for lessons in Haiti's epic tragedy. 1 Marzo 2010. Disponible en: <http://www.haitian-truth.org/looking-for-lessons-in-haitis-epic-tragedy-added-commentary-by-haitian-truth/> Consultado el 11 febrero 2012.

BBC. 2010. Haiti relief lacks leadership, says Italian expert. *BBC News*. 25 enero 2010. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8478130.stm>. Consultado el 20 febrero 2012.

BBC. 2010a. US urged to stop Haiti rice subsidies. *BBC*. 4 octubre 2010. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-11472874> Consultado el 13 mayo 2011.

BBC. 2011a. Haiti earthquake After so many promises, why is the country still

struggling. *BBC*. 2 enero 2011.

BBC. 2011b. Rebuilding Haiti. The long, hard haul. Can a presidential election change the hopelessness of the Haitian state?. *BBC*. 17 Marzo 2011.

BBC. 2011c. La ONU pide a los donantes internacionales que no se olviden de Haití. 30 Septiembre 2011.

BBC. 2011d. La ONU reduce su misión en Haití. *BBC*. 14 de octubre de 2011.

BBC. 2011c. Primer ministro de Haití tiene como prioridad crear empleos. *BBC*. 6 de octubre de 2011.

BBC. 2012. The Truth About NGOs. *BBC Radio*. 5 enero 2012. Disponible en: http://downloads.bbc.co.uk/podcasts/worldservice/docarchive/docarchive_20120105-0905a.mp3. Consultado el 12 febrero 2012.

BBC. 2012a. El país más pobre y el que más crece. *BBC*. 12 de enero de 2012.

BBC. 2012b. Presidente haitiano lamenta la lenta reconstrucción a dos años del terremoto. *BBC*. 12 enero 2012.

BELL, B. 2010. Haiti: Post disaster needs assessment. Whose needs? Whose assessment?. *Huffington Post*. 26 febrero. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/beverly-bell/haiti-post-disaster-needs_b_478137.html. Consultado el 5 mayo 2011.

CSMONITOR. 2010. Envisioning a new Haiti. *The Christian Science Monitor*. 28 enero 2010. Disponible en: http://seshippingnews.typepad.com/south_east_shipping_news/2010/01/christian-science-monitor-envisions-a-new-haiti-----outlines-of-hope-emerge-from-the-countrys-earthquake-disaster-whe.html. Consultado el 8 septiembre 2011.

CS MONITOR. 2010b. Marines to aid Haitian earthquake relief. But who's in command. *The Christian Science Monitor*. 14 Enero 2010.

DAILY TELEGRAPH. 2010. Médecins Sans Frontières Says its Plane Turned Away from U.S.-run Airport. 19 de enero 2010. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/7031203/Haiti-earthquake-Medecins-Sans-Frontieres-says-its-plane-turned-away-from-US-run-airport.html>. Consultado el 14 mayo 2011.

EL MOSTRADOR. 2010. Qué hace Chile en Haití?. *El Mostrador*. 22 de Febrero 2010. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/02/22/%C2%BFque-hace-chile-en-haiti/>. Consultado el 12 febrero 2012.

EL NUEVOHERALD. 2010. La OEA despide a su enviado. *El Nuevo Herald*. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2010/12/26/859303/la-oea-despide-a-su-enviado-a.html#storylink=rss>. Consultado el 4 abril 2012.

EURONEWS. 2011. Accueil triomphal pour l'ex-président Aristide en Haïti. *Euronews*. 19 Marzo 2011. Disponible en: <http://fr.euronews.com/2011/03/19/accueil-triomphal-pour-l-ex-president-aristide-en-haiti/>. Consultado el 30 Septiembre 2011.

FRENCH NEWS. 2010. Adoptions après le séisme en Haïti: l'Unicef appelle à la prudence. 20 Enero, 2010. Disponible en: http://french.news.cn/societe/2010-01/28/c_13155015.htm. Consultado el 20 febrero 2012.

GLOBAL POST. 2012. Haitian farmers call on US to stop subsidizing its own. *Global Post*. Disponible en: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/haiti/120411/haitian-farmers-call-us-stop-subsidizing-its-own?page=0,1>. Consultado el 28 marzo 2012.

EL MUNDO. 2010. Francia critica a EEUU por monopolizar la ayuda en Haití. *El Mundo*. 18 enero. 2010. Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2010/01/18/noticias/1263803480.html>. Consultado el 3 noviembre 2011.

HAITI EN MARCHE. 2010. Hillary Clinton en visite à Port au Prince. *Haití en Marche*. 20-26 enero 2010. Disponible en: <http://217.136.251.239:8888/storage/DEPRECATED/Haiti/Haiti%20en%20Marche.pdf>. Consultado el 4 febrero 2011.

HAITI INFO. 2011. Haïti, le borbier des ONG. *Haiti Info*. 10 de Enero 2011. Disponible en: <http://www.haiti-info.com/?Haiti-le-borbier-des-ONG>. Consultado el 20 febrero 2012.

HAITI INNOVATION. 2010. The Long Road to recovery. *Brian Shaaf*. 25 Enero 2010. Disponible en: <http://haitiinnovation.org/en/2010/01/26/long-road-recovery-1-25-2010->. Consultado el 4 febrero 2012.

HAITI LIBRE. 2010. Haïti - Reconstruction : Aide de la France, des promesses à moitié Prix. *Haiti Libre*. 24 Mayo 2010. Disponible en: <http://www.haitilibre.com/article-151-haiti-reconstruction-aide-de-la-france-des-promesses-a-moitie-prix.html>. Consultado el 25 marzo 2012.

HAITI LIBRE. 2010a. Haïti - Économie : Le Budget 2010-2011, dépend à 66% de l'aide internationale. *Haiti Libre*. 11 Noviembre 2010. Disponible en: <http://www.haitilibre.com/article-1636-haiti-economie-le-budget-2010-2011-depend-a-66-de-l-aide-internationale.html>. Consultado el 2 septiembre 2012.

HAITI LIBRE. 2010b. La CIRH pagailles et contestations generalices. 15 diciembre 2010. Disponible en: <http://www.haitilibre.com/article-1922-haiti-reconstruction-la-cirh-pagailles-et-contestations-generalisees.html>. Consultado el 4 febrero 2011.

HPN. 2011. Appel au non renouvellement du mandat de la CIRH. *Haití Press Network*. 16 Avril 2011. Disponible en: http://www.hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2824:haiti-appel-au-non-renouvellement-du-mandat-de-la-cirh&catid=2:economic&Itemid=6. Consultado el 18 febrero 2012.

HUFFINGTON POST. 2010. Haiti: "Post Disaster Needs Assessment" - Whose Needs? Whose Assessment?. 26 Febrero 2010. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/beverly-bell/haiti-post-disaster-needs_b_478137.html. Consultado el 18 noviembre 2010.

HUFFINGTON POST. 2010a. The shortfalls of Haiti aid. Katz, J.M., *Huffington Post*. 25 avril. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2010/04/25/haiti-aid-shortfalls-look_n_551346.html. Consultado el 20 noviembre 2012.

LA PRESSE. 2010. Reconstruire Haïti prendra une décennie, selon Harper. *La Presse*. 25 Enero 2010.

LA PRESSE. 2010a. Enfants «volés» en Haïti: une Américaine risque six mois de prison. *La Presse*. 14 Mayo 2010. Disponible en: <http://www.lapresse.ca/international/dossiers/seisme-en->

haiti/201005/14/01-4280305-enfants-voles-en-haiti-une-americaine-risque-six-mois-de-prison.php. Consultado el 14 marzo 2011.

LA PRESSE. 2010b. Haïti: une majorité de candidats réclame l'annulation du scrutin. *La Presse*. 28 Noviembre 2010. Disponible en: <http://www.lapresse.ca/international/dossiers/elections-en-haiti/201011/28/01-4347147-haiti-une-majorite-de-candidats-reclame-lannulation-du-scrutin.php>. Consultado el 18 diciembre 2010.

LA PRESSE. 2010c. Les Haïtiens votent. 28 Noviembre 2010. Disponible en: http://www.lapresse.ca/international/dossiers/elections-en-haiti/201011/28/01-4347098-les-haitiens-votent.php?utm_categorieinterne=traffidriviers&utm_contenuinterne=cyberpresse_vous_suggere_4347147_article_POS1. Consultado el 12 diciembre 2010.

LA REPUBBLICA. 2010. I bambini fantasma di Haiti, 800 mila vagano ancora nei campi. L'Unicef, ricostruzione lenta. *La Repubblica*. 12 julio 2010.

LA REPUBBLICA. 2011. Haiti, allarme per le violenze sessuali. Amnesty: Stupri all'ordine del giorno. *La Repubblica*. 12 Enero 2011.

LA REPUBBLICA. 2011a. "I terremoti diventano tragedia nei paesi con alta corruzione. *La Repubblica*. 12 Enero, 2012. Disponible en: http://www.repubblica.it/cronaca/2011/01/12/news/terremoti_corruzione-11130664/. Consultado el 12 octubre 2011.

LE COURRIER INTERNATIONAL. 2010. Chronique-d'un séisme-annoncé. Dossier sur le tremblement de terre d'Haïti. 21 Enero 2010.

LE DEVOIR. 2012. Deux ans après le séisme: Haïti entre dépendance et reconstruction". *LeDevoir*. 12 enero 2012.

L'EXPRESS. 2010. En Haïti les ONG et les États ont confondu urgence et précipitation. *L'Express*. 18 enero 2010. Disponible en: http://www.lexpress.fr/actualite/monde/en-haiti-les-ong-et-les-etats-ont-confondu-urgence-et-precipitation_842788.html. 67. Consultado el 14 enero 2011.

LE FIGARO. 2010. Haïti, où les meilleures intentions échouent. Steinberg, Donald. *Le Figaro*. 1 Febrero 2010.

LE JOURNAL DES ARTS. 2011. Le patrimoine haïtien en suspens". *Le Journal des Arts*. 23 Enero 2011. Disponible en: http://www.lejournaldesarts.fr/jda/archives/docs_article/80781/le-patrimoine-haitien-en-suspens-.php. Consultado el 3 febrero 2012.

LE MATIN. 2011. Les élections coûtent trop cher en Haïti. *Le Matin*. 11 Noviembre 2011.

LE MONDE. 2010. En Haïti, nourriture et soins peinent à parvenir aux sinistrés. *LeMonde*. 17 enero 2010.

LE MONDE. 2010a. Après le Seisme en Haiti proposent que l'ONU crée des Casques Rouges. *Le Monde*. 18 febrero 2010. Disponible en: <http://www.casques-rouges.org/es/category/cat%C3%A9gories-tag-espagnol/pr%C3%A9val?page=1&SESS6d2a1194a92217a7618bb6c74a856866=1a5382df413daf3176d09db3379ae489&SESS6d2a1194a92217a7618bb6c74a856866=1a5382df413daf3176d09db3379ae489>. Consultado el 12 febrero 2011.

LE MONDE. 2010b. En Haïti, quand le remède peut tuer le médecin. *Le Monde*. 23 julio 2010. Disponible en: http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/23/en-haiti-quand-le-remede-peut-tuer-le-medecin_1391196_3232.html. Consultado el 12 febrero 2011.

LE MONDE. 2010c. L'imposture des Nations Unies en Haïti. *Le Monde*. 31 Diciembre 2010.

LE MONDE 2012. Le choléra en Haïti, maintenant : une résurgence évitable. *Le Monde*. 27 Julio 2012. Disponible en: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/07/25/le-cholera-en-haiti-maintenant-une-resurgence-evitable_1737606_3232.html?xtmc=cholera_haiti&xtcr=1. Consultado el 18 avril 2012.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. 2010. L'Humanitaire: du Tsunami a Haïti. *Le Monde Diplomatique*. Marzo 2010.

LE NOUVELLISTE. (2010). Préval est trop effacé selon Kerry. *Le Nouvelliste*. 24 junio 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010a. Après le séisme la barque nationale prend de l'eau. *Le Nouvelliste*. 8 Julio 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010b. Choisir un sémance, quelle enju?. *Le Nouvelliste*. 8 Julio 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010c. Un SoS pour la reconstrucción de Haïti. *Le Nouvelliste*. 20 Junio 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010d. Jean Max Bellerive demande á l'international de respecter ses engagements. *Le Nouvelliste*. 22 Septiembre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010e. L'argent promis a Haïti se fait attendre. *Le Nouvelliste*. 1 Octobre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010f. Création d'un Fonds CARICOM pour Haïti. *Le Nouvelliste*. 23 Septiembre, 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010g. ONG, agences bilatérales de développement, Nations Unies, ont contribué à affaiblir l'Etat haïtien, selon Edmond Mulet. *Le Nouvelliste*. 13 octobre, 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010h. Nouvelle prorogation du mandat de la MINUSTAH. *Le Nouvelliste*. 17 Octobre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010i. Emplois précaires. *Le Nouvelliste*. 21 Octobre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010l. Haïti c'est le vide de pouvoir, la gouvenance par le caos. Michele Oriol. *Le Nouvelliste*. 1 Diciembre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010m. L'aide americaine à la reconstruccin ne profite pas aux entreprises haïtiennes. *Le Nouvelliste*. 15 diciembre. 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010n. Le système international ne fonctionne pas. *Le Nouvelliste*. 15 Diciembre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010o. La Banque Mondiale compte avec 49,3 milliards de dollars. *Le Nouvelliste*. 16 Diciembre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2010p. Les défaillances du Systeme d'aide internationale dans le contrôle de l'épidemie de cholera en Haïti. *Le Nouvelliste*. 29 Diciembre 2010.

LE NOUVELLISTE. 2011q. L'année des catastrophes. *Le Nouvelliste*. 3 Enero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011r. L'éternelle MINUSTAH. *Le Nouvelliste*. 3 Enero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011s. L'Etat Haitien, hier et aujourd'hui. *Le Nouvelliste*. 9 Enero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011t. Au delá de la conmemoration du 12 janvier. *Le Nouvelliste*. 12 Enero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011u. Où en est Haïti après le Séisme. *Le Nouvelliste*. 14 Enero, 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011v. Les ONGs en question. *Le Nouvelliste*. 27 Enero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011z. Abérrant, un hôpital moderne fermé en Haiti. *Le Nouvelliste*. 10 Febrero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011x. L'Impact des ONGs. *Le Nouvelliste*. 25 Febrero 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011y. Haïti, ou les limites de l'aide internationale. *Le Nouvelliste*. 2 Marzo 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011w. La CIRH a lamentablement échoué. *Le Nouvelliste*. 4 Marzo 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011k. Bellerive et la CIRH sur le grill. *Le Nouvelliste*. 28 junio 2011.

LE NOUVELLISTE. 2011ñ. Le choléra s'installe, les ONG se retirent. *Le Nouvelliste*. 15 Noviembre 2011.

LIBERATION. 2006. Souvent des médicaments périmés. *Libération*. 30 Agosto 2006. Disponible en: <http://www.liberation.fr/terre/010158861-souvent-des-medicaments-perimes>. Consultado el 12 marzo 2011.

MARIANNE. 2010. Haïti, l'île de toutes les tragédies.. 22 enero 2010.

MEDECINS SANS FRONTIERES. 2010. Cargo Plane With Full Hospital and Staff Blocked From Landing in Port-au-Prince. *Doctors Without Borders*. 17 enero 2010.

NY TIMES. 2010. The Underlying Tragedy. David Brooks. *NY Times*. 14 Enero 2010. Disponibl en: <http://www.nytimes.com/2010/01/15/opinion/15brooks.html>. Consultado el 9 enero 2012.

NY TIMES. 2010a. Homeless Haitians Told not to Flee to U.S.. *New York Times*. 19 de enero 2010. Consultado el 10 marzo 2012.

NY TIMES. 2010b. In Quake's Wake, Haiti Faces Leadership Void. *New York Times*. 31 Enero 2010.

NY TIMES. 2010c. Ginger Thompson y Damien Cave, "Officials Strain to Distribute Aid to Haiti as Violence Rises. *New York Times*. 17 de enero 2010.

NY TIMES. 2010d. In Haiti, the Displaced Are Left Clinging to the Edge. *New York Times*. 10 julio 2010

ONU – PRESS CENTER. 2010. Secretary-general requests rapid boosting of Haitian mission's technical capacity. *United Nations News Centre*. 27 avril 2010. Disponible en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=34504&Cr=minustah&Cr1=>. Consultado el 10 marzo 2012

ONU-PRESS CENTER. 2010a. Comité de la ONU pide no olvidar a discapacitados haitianos. *United Nations News Centre*. 9 febrero 2010. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=17622>. Consultado el 10 marzo 2012

ONU-PRESS CENTER. 2010b. Haití: OCHA reporta escasez de fondos para afrontar epidemia de cólera. *United Nations News Centre*. 21 Diciembre 2010. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=19946>. Consultado el 10 marzo 2012

ONU (Sin Fecha). Aumento de actividad después de la Guerra Fría. *ONU*. <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>. Consultado el 10 marzo 2012

PAM. 2012. Le PAM renforce son engagement à éradiquer la faim à travers de "véritables partenariats" en Haïti. *Programa Alimentario Mundial*. 13 Junio 2012. Disponible en: <http://fr.wfp.org/nouvelles/nouvelles-release/pam-renforce-son-engagement-a-eradiquer-la-faim-a-travers-de-veritables-partenariats-en-haiti>. Consultado el 2 enero 2012.

PATTEN, CHRIS. 2010. Haiti: "End nation's vulnerability". *Die Zeit*. 25 enero 2010.

PINA, KEVIN. 2007. La verdad que la ONU calla acerca de las pandillas en Haiti. *Proyecto de Información de Haití (HIP)*. Disponible en: <http://www.lafogata.org/07latino/latino2/haiti.21.1.htm>. Consultado el 25 abril 2012.

POLMAN, LINDA. 2010. Fear of the Poor is Hampering Haiti Rescue. *Times Online*. 18 de enero 2010.

RADIO COOPERATIVA. 2011. Cinco **militares uruguayos** fueron acusados de **violar** a menor **haitiano**. *Radio Cooperativa*. 4 septiembre 2011.

RADIO METROPOLE. 2010. Haiti, l'aide alimentaire doit cesser. *Radio Metropole*. 9 Marzo 2010. Disponible en: <http://www.metropolehaiti.com/metropole/archive.php?action=full&keyword=pr%C3%A9val&sid=0&critere=0&id=17164&p=2>. Consultado el 27 abril 2012.

RESEAU CITADELLE. 2012. Michaëlle Jean affirme que le gouvernement de Martelly est digne de confiance, mais reste vigilante. *Reseau Citadelle*. 16 Enero 2012. Disponible en: <http://reseaucitadelle.blogspot.com/2012/01/haiti-politique-michaelle-jean-affirme.html>. Consultado el 16 abril 2012

REUTERS. 2010. Le G8 invite à tenir ses promesse d'aide à l'afrique. *Reuters*. 27 junio 2010.

REUTERS. 2011. Haiti has high hopes for jobs at new industrial park. *Reuters*. 28 noviembre 2011. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2011/11/29/haiti-idUSN1E7AR13S20111129>. Consultado el 20 enero 2012.

RFI. 2009. **Le salaire minimum** au coeur d'un conflit social. *Radio France International*. 13 agosto 2009. Disponible en: www.rfi.fr/actufr/articles/116/article_83598.asp. Consultado el 20 septiembre 2010.

RFI. 2010. Loi d'urgence: les Haïtiens sont sceptiques. *Radio France International*. 17 avril 2010. Disponible en : <http://www.rfi.fr/contenu/20100417-loi-urgence-haitiens-sont-sceptiques>. Consultado el 16 abril 2010.

SCHNEIDER, MARK, ROBERTSON, BERENICE. 2010. Entrevista en The New York Times. 15 enero 2010.

SCHNEIDER, MARK, ROBERTSON, BERENICE. 2010a. Haití: emerger en un país nuevo. *Die Zeit*. 22 enero 2010.

SOLNIT, R. 2010. When the media is the disaster: Covering Haiti. *Huffington Post*. 21 enero 2010. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/rebecca-solnit/when-the-media-is-the-dis_b_431617.html. Consultado el 28 abril 2010.

STAR TRIBUNE. 2010. Overwhelming Haiti catastrophe tests man's humanity to man, offers lessons for next time. 28 Febrero 2010. Disponible: http://www.startribune.com/templates/Print_This_Story?sid=85772632. Consultado el 20 noviembre 2010.

THE GUARDIAN. 2010. Haiti Aid Agencies Warn: Chaotic and Confusing Relief Effort is Costing Lives. *The Guardian*. 18 de enero 2010. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/18/haiti-aid-distribution-confusion-warning>. 18 septiembre 2010.

THE GUARDIAN. 2010. We're Not Here to Fight, U.S. Troops Insist. *The Guardian*. 18 de enero 2010.

THE INDEPENDENT. 2006. UN admits civilians may have died in Haiti peacekeeping raid. Buncombe, Andrew (2006) London: *The Independent*. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/un-admits-civilians-may-have-died-in-haiti-peacekeeping-raid-522317.html>. Consultado el 10 marzo 2012

THE INDEPENDENT. 2010. Stop Treating these People like Savages. *The Independent*. 21 de enero 2010.

THE LANCET. 2010. Growth of aid and the decline of humanitarianism. Volume 375. N. 9711. pp253, 23 enero 2010. Disponible en: <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2810%2960110-9/fulltext>. Consultado el 8 marzo 2010.

THE MIAMI HERALD. 2010. Rebuilding Port-au-Prince beset by questions. *The Miami Herald*. 23 enero 2010.

THE MIAMI HERALD. 2010a. Contracts in Haiti: ready to profit from natural disaster. *Miami Herald*. 16 febrero 2010.

THE NEW AMERICAN. 2012. Two Years After Haiti Earthquake, Where Did the Money Go?. *The New American*. 17 Enero 2012. Disponible en: <http://www.thenewamerican.com/usnews/foreign-policy/item/1500-two-years-after-haiti-earthquake-where-did-the-money-go>. Consultado el 22 abril 2012

THE SUNDAY TIMES. 2010. Expert predicted lethal Haiti earthquake last March. *The Sunday Times*. 24 enero 2010.

THE TIMES. 2010. **Will Criminal Gangs Take Control in Haiti's Chaos? 14 Enero 2010**. Disponible en: http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1953379_1953494_1953819,00.html. Consultado el 11 marzo 2011.

THE TIMES. 2010a. America Sends Paratroopers to Haiti to Help Secure Aid Lines. 20 de enero 2010. Disponible en: http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article6994523.ece. Consultado el 2 abril 2012.

TORONTO SUN. 2010. USAR Not up to Task, Feds say: Search and Rescue Team Told to Stand Down. *Toronto Sun*. 17 de enero 2010. Disponible en: <http://www.torontosun.com/news/haiti/2010/01/17/12504981.html>. Consultado el 25 abril 2011.

UNESCO. 2011. UNESCO's Commitment to Action for the cultural recovery of Jacmel. 9 Septiembre. *UNESCO Press*. 2011. Disponible en: <http://whc.unesco.org/en/news/792/>. Consultado el 15 diciembre 2011.

WASHINGTON POST. 2010. Haiti's Elite Spared from much of the Devastation. *Washington Post*. 18 de enero 2010.

WIKILEAKS CABLES. 2011. U.S. Companies, Diplomats Fought To Prevent Minimum Wage Increase In Haiti's Textiles Factories. Zaid Jilani. *Haiti Liberté*. 8 Junio 2011. Disponible en: <http://thinkprogress.org/security/2011/06/08/239144/wikileaks-cables-haiti-wage/>. Consultado el 30 febrero 2012.

WIKILEAKS CABLES. 2011a. Let Them Live on \$3 a Day. Dan Coughlin y Kim Ives. *The Nation*. 1 Junio 2011. Disponible en: <http://www.thenation.com/article/161057/wikileaks-haiti-let-them-live-3-day>. Consultado el 30 febrero 2012.

Sitios Web

www.haitispecialenvoy.org/report-center/
www.ted.com
www.migrationinformation.org
<http://www.crisisstates.com>
www.sphereproject.org/about/
www.carnegieendowment.org
www.psfci.org/
www.canalsolidario.org/noticias/cooperacion/terremoto-en-haiti
hdr.undp.org/en/statistics/hdi/
www.cepr.net/
www.humanitarianreform.org
www.usip.org
www.icg.org
www.gdacs.org
www.eird.org/index-esp.html
www.unisdr.org
www.pdhre.org - Movimiento de los Pueblos para la Educación en Derechos Humanos
www.ircamericas.org
www.haitiaction.net
www.americaspolicy.org
www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/humanitarian
<http://www.cceia.org>
www.hdcentre.org
www.odihpn.org/
www.law.harvard.edu
www.icva.ch
www.haitianalysis.com
www.eurodad.org
<http://hdr.undp.org/es/>
www.un.org/reform/
www.fasoc.cl/php/fasoc.php
www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/ihl
www.usgs.gov/

www.ifrc.org
www.alnap.org/
www.irinnews.org/
www.oecd.org
www.interaction.org/ngo-impact-haiti
www.infopeace.org
www.cigionline.org/
www.cdainc.com
<http://www.refugeesinternational.org>
www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/
www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/humanitarian
[www.cceia.org.](http://www.cceia.org)
www.hdcentre.org
www.odihpn.org/
www.otherworldsarepossible.org/Haiti
[http://haiti.onerresponse.info.](http://haiti.onerresponse.info)
www.ineesite.org
