

CAPÍTULO 5

Haití en su laberinto

Autoras: **Saya Saulière, Lourdes Benavides, Lara Contreras y DARA***
Coordinador: **Jaime Atienza****

* Investigadoras de Intermón Oxfam. Un equipo de DARA ha elaborado la sección 2.1 de este capítulo: Philippe Benassi (autor principal), Soledad Posada y Lucía Fernández.

** Se agradecen muy especialmente las contribuciones al texto de Elena Sgorbati, David Cuenca, Francisco Yermo, Miguel Ángel Herrero y Teresa Cavero.



Haití es uno de los lugares del planeta donde todo lo que podía salir mal ha salido mal. Ciertamente hay otros, como la región de los Grandes Lagos, pero la historia de Haití es especial. Fue el primer país nacido de la emancipación de los esclavos llegados desde África al Caribe, y su temprano nacimiento haría esperar una historia bien diferente. Lejos de una república visionaria, adelantada a su tiempo, Haití es hoy un lugar difícil de habitar para sus 10 millones de habitantes.¹ O mejor dicho, era un lugar inhabitable el 11 de enero de 2010, del que huían como emigrantes decenas de miles de personas, y en el que malvivían entre la falta de trabajo y alimentos y un entorno de una violencia e inseguridad insostenibles la mayor parte de su población.

Pero seríamos muy ingenuos si pensáramos que lo acontecido en el pequeño país caribeño –antaoño la parte desarrollada de la isla de la Española, hoy con una renta seis veces inferior a la de su vecina, la República Dominicana– tiene que ver con una sucesión de desgracias. La situación de Haití el 11 de enero de 2010 no era consecuencia de desgracias inevitables: las dictaduras, la persecución y la aniquilación política, la falta de posibilidades de producir en el campo, las reglas que permitían una atroz distribución de la tierra y los activos, o un régimen comercial que estranguló la agricultura de la isla y la empujó a la deforestación y la superdependencia alimentaria. Todos esos factores fueron una combinación del mal hacer de los gobernantes y grupos de poder nacionales, y de la búsqueda del interés propio de potencias que, como Estados Unidos o Francia en especial, vieron en Haití tan solo un lugar en el que encontrar oportunidades para su propio enriquecimiento y no para promover el bienestar de los haitianos.

Una suma de catastróficas desdichas no casuales que habían hecho de Haití el 11 de enero de 2010 el país más pobre y marcado por la violencia en una región con mucha pobreza y marcada por la violencia. A los factores mencionados, y a otros que por razones de espacio no podemos desarrollar, se añade la vulnerabilidad social y ambiental del país ante los huracanes y tormentas tropicales que recorren todos los años el Caribe.

Las reuniones de donantes celebradas en los últimos años no dieron respuestas efectivas. Los montos comprometidos se han incumplido de manera recurrente en un irresponsable ejercicio de voluntarismo –en parte por responsabilidad propia, y en parte por una incapacidad de las autoridades locales para una absorción adecuada de esos recursos–. La ausencia del Estado y de una Administración eficiente y las dudas y vaivenes de la comunidad donante, abrumada y poco comprometida, no es un buen punto de partida. La misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití trabaja desde hace años para paliar el déficit de gobernabilidad y seguridad.

Antes del terremoto

Antes de ser azotado por una de las mayores y más complejas crisis humanitarias de los últimos cincuenta años, Haití ostentaba ya el triste récord de ser el país más pobre de América Latina y del hemisferio norte. Con un 55% de la población² que vive por

La situación de Haití el 11 de enero de 2010 no era consecuencia de desgracias inevitables.

Las reuniones de donantes celebradas en los últimos años no dieron respuestas efectivas.

1. Banco Mundial, Data by country: Haiti (2009), <http://data.worldbank.org/country/haiti>.

2. http://www.unicef.org/infobycountry/haiti_statistics.html

debajo de la línea de la pobreza extrema (1 dólar por persona y día) y tres de cada cuatro haitianos considerados pobres (2 dólares por persona y día), sus indicadores contrastaban con los de la región latinoamericana y caribeña. Sólo un 30% de las personas que vivían en Puerto Príncipe tenía acceso a la red de agua corriente municipal, y el 50% de la ciudad disponía de sistema de alcantarillado. En las zonas rurales, el 48% de la población tenía abastecimiento de agua y el 23% acceso a servicios de saneamiento.³ En términos de nivel de alfabetización, mortalidad y bienestar, Haití arrojaba datos similares a países como Bangladesh, Chad y Sierra Leona.

A esta realidad económica y social hay que sumarle que era el país más desigual de la región con un coeficiente Gini de 59,5⁴ y que durante los últimos treinta años, el PIB de Haití disminuyó en más de un tercio.⁵ Como resultado, Haití ocupaba el puesto 149 de 182 en el índice de desarrollo humano.⁶

Ya antes del terremoto, tres de cada cuatro haitianos eran pobres.

Desde el punto de vista político, la transición democrática en Haití se inició después del exilio de Jean-Claude Duvalier. Pero treinta años de dictadura brutal de los Duvalier (1959-1986) con su brazo armado militar, los Tonton Macoute, dejó profundas secuelas: una democracia en consolidación pero disfuncional y un Estado frágil, “a punto de ser un Estado fallido”.⁷ Desde 1980, el país atravesó dos intervenciones militares, una implosión democrática, un período de tutela internacional y un retorno a la democracia.

Desde los años noventa el Estado renunció casi por completo a la provisión de servicios públicos.

Haití es el país decimoprimerero en el índice de Estados fallidos en 2010,⁸ índice que mide –entre otras cosas– la deslegitimación del Estado, la falta de acceso a servicios públicos, los problemas de seguridad y el declive económico. Ha sido bautizada como la “república de las ONG”: con más de tres mil organizaciones que estaban operando en el país antes del terremoto, el país presentaba la mayor concentración de ONG por habitante. En los años noventa, los donantes dejaron de invertir en las instituciones públicas y por las ONG, con lo cual se profundizó el debilitamiento de la Administración. El Estado renunció casi por completo a la provisión de servicios públicos (cerca del 85% de la educación primaria y secundaria y del 70% de los servicios de salud en el sector rural estaban privatizados) e incumplió su responsabilidad con la coordinación de donantes y proveedores de servicios.

La erosión ambiental es causa y consecuencia de la pobreza. Según una clasificación realizada por la Universidad de Yale, Haití está clasificado en el puesto

3. En “Haití: La oportunidad del siglo para cambiar - Más allá de la reconstrucción: una nueva visión para Haití, con equidad, justicia y oportunidades”, Documento informativo de Oxfam, núm. 136, marzo de 2010. Referencia a la estadística de la República de Haití (2007). Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, noviembre de 2007.

4. <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html>

5. Keith Crane *et al.*, “Building a more resilient Haitian State”, RAND National Security Research Division, 2010, pág. 13.

6. Human Development Report 2009 – Haiti, http://hdrstats.undp.org/es/countries/country_fact_sheets/cty_fs_HTI.html.

7. “On the verge of becoming a permanently failed state”. International Crisis Group, “A new chance for Haiti”, 18 de noviembre de 2004, Port-au-Prince, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3109&l=3&m=1>.

8. http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings.

155 de 163 en términos de degradación ambiental.⁹ Con menos del 3% del país cubierto por bosques, el país es extremadamente vulnerable a los huracanes.¹⁰ Hace apenas dos años acaparó la atención internacional por los huracanes que golpearon fuertemente la isla y causaron corrimientos de tierras y numerosos muertos.

Y en ese contexto, llegó el terremoto

El 12 de enero de 2010 tuvo lugar el terremoto más destructivo que se recuerda, al situarse su epicentro sobre la ciudad de Puerto Príncipe. Solo pensar en un hecho que provocase en una sola ciudad la muerte inmediata de más de 200.000 personas nos refiere a las mayores tragedias de la historia humana. El nivel de pérdida de vidas humanas de la ciudad de Puerto Príncipe se acercó al 10%. Además, se perdieron innumerables infraestructuras, edificios oficiales y casas, y otros municipios fueron asolados hasta en un 80%, como Leogane, y entre el 40% y el 50%, como Gressier, al sureste de la capital.

La respuesta social que se produjo tras el terremoto superó cualquier expectativa y canalizó, a través de las ONG internacionales, un enorme volumen de recursos. La respuesta humanitaria también ha sido extraordinaria, aunque muy condicionada por la situación: afectadas las principales infraestructuras, destruida la capacidad operativa de las Naciones Unidas y de un Gobierno ya antes muy débil, marcados todos por la pérdida de vidas humanas. En ese contexto, y pese a que continúa una situación de emergencia, la magnitud y la extensión de las operaciones de emergencia consiguieron evitar que la violencia se extendiese, y dar cobijo y acceso a servicios básicos a más de un millón de haitianos. El control de las epidemias durante los primeros meses también fue resultado del extraordinario esfuerzo realizado, aunque la epidemia de cólera que se inició en el mes de octubre, sin relación directa con las secuelas del terremoto, ha dejado un trágico resultado.

Pero lo cierto es que los casi diez millones de haitianos, en un país que tiene alrededor de un cuarto de su población emigrada¹¹ y que perdió a otro 2,5% de la misma, necesitan un futuro y se enfrentan al reto de alcanzarlo. Es un gran reto para los haitianos pero también para la comunidad internacional de donantes y para la *sociedad* internacional.

La situación no es sencilla: después de casi un año, sigue habiendo más de un millón de personas en campos de desplazados que viven en condiciones muy precarias y por Haití ha cruzado una epidemia de cólera que en diciembre había matado ya a más de dos mil personas. La vulnerabilidad de la población en los campos y en todo el país es muy elevada y debe atenderse a ello a la vez que se repiensa el futuro, todo un laberinto al que encontrar la salida.

La respuesta social que se produjo tras el terremoto superó cualquier expectativa y canalizó, a través de las ONG internacionales, un enorme volumen de recursos.

Después de casi un año, sigue habiendo más de un millón de personas en campos de desplazados que viven en condiciones muy precarias.

9. Environmental Performance Index 2010, <http://epi.yale.edu/>.

10. Keith Crane *et al.*, "Building a more resilient Haitian State", RAND National Security Research Division, 2010, pág. 14.

11. International Crisis Group, *Peacebuilding in Haiti: Including Haitians from abroad*, Latin America/Caribbean, núm. 24, Port au Prince/Brussels, 2007, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/haiti/24_peacebuilding_in_haiti___including_haitians_from_abroad.ashx.

La celebración de elecciones en el mes de noviembre de 2010 no ha contribuido a permitir una respuesta adecuada.

La celebración de elecciones en el mes de noviembre de 2010 no ha contribuido a permitir una respuesta adecuada, pues el Gobierno haitiano ha optado por la inacción para evitar llevar adelante medidas que pudieran restarle votos. No se ha abordado, sino que simplemente se han postergado las necesarias expropiaciones que afectarán a sectores de ingreso medio y alto en el país, lo que ha perjudicado a los desplazados y ha paralizado las posibilidades de superar la etapa de los campos. Esa inacción se ha trasladado también a los planes para contener la epidemia de cólera, con lo cual ha aumentado la inseguridad y vulnerabilidad de la población, y este cúmulo de factores ha contribuido a aumentar una percepción de desesperanza.

En el presente capítulo queremos contribuir a esa reflexión, analizando primero el impacto de la catástrofe y la respuesta humanitaria –realizada en condiciones de extrema dificultad, con el enorme esfuerzo de miles de personas y gracias al extraordinariamente generoso apoyo social– y, partiendo de un análisis detallado de los factores presentes en el desarrollo imposible de Haití antes del terremoto y añadiendo los nuevos problemas ahora existentes, plantear las vías para llegar al nuevo Haití que los millones de haitianos necesitan. Son ellos quienes demostraron tras el 12 de enero un increíble grado de madurez, solidaridad y capacidad de resistencia frente a la adversidad, y quienes deben liderar un proceso de cambio que coincide con la asunción de un nuevo gobierno en febrero de 2011. El reto es mayúsculo.

1. El impacto del terremoto del 12 de enero

El terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter que sacudió a Haití el pasado 12 de enero fue el séptimo terremoto más letal en la historia de la humanidad y fue devastador por sus características y la vulnerabilidad del país: hipocentro poco profundo y epicentro a 17 kilómetros de la capital, gran impacto en concentraciones urbanas de urbanización anárquica, y nula preparación del Estado ante los desastres, entre otros factores. Las localidades con mayores pérdidas y daños se situaban principalmente en el sur y centro sur del país (Puerto Príncipe, Bel Air, Carrefour, Jacmel, Les Cayes, Grand-Goâve, Petit-Goâve, Gressier, Leogane, principalmente) pero el impacto tuvo escala nacional.

Según las estadísticas oficiales de la Protección Civil Haitiana, el número de muertos sumaría 222.517, pero las cifras reales rondan los 300.000.

Según las estadísticas oficiales de la Protección Civil Haitiana, el número de muertos sumaría 222.517, pero las cifras reales rondan los 300.000.¹² Cerca del mismo número de personas fueron heridas y miles quedaron con discapacidad de por vida. En total, se estima que cerca de dos millones de personas fueron afectadas por el terremoto, es decir casi un 20% de la población haitiana.

Actualmente, 1,3 millones de personas están viviendo en unos 1.300 campos¹³ como resultado de la destrucción parcial o integral de sus viviendas, y solamente 60.000

12. Gouvernement de la République d’Haïti, Plan d’action pour le relèvement et le développement d’Haïti. Les grands chantiers pour l’avenir, marzo de 2010, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

13. OCHA, *Humanitarian Bulletin*, núm. 11, 12 de octubre de 2010: 1,269 campos, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a 30 de septiembre de 2010.

personas fueron reubicadas en campos provisionales que responden a estándares internacionales.¹⁴ Se estima que alrededor de 660.000 afectados huyeron del área metropolitana para encontrar refugio en casa de sus familiares en las zonas rurales en las semanas que siguieron al terremoto.

Destrucción de infraestructuras y pérdidas económicas

Según la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA), 188.383 casas fueron destruidas o dañadas,¹⁵ más de 1.300 escuelas y 50 hospitales y centros de salud fueron destruidos o quedaron inoperativos. Varias de las instituciones del Estado y sedes de organizaciones se derrumbaron: el Palacio Presidencial, 13 de los 15 ministerios, el Parlamento, el Palacio de Justicia así como la casi totalidad de las administraciones de la capital (27 de 28), en total 180 edificios estatales.¹⁶ Detrás de estas desconcertantes cifras de destrucción física, se percibe la descapitalización de un Estado ya frágil, tanto por la destrucción de sus oficinas como por las pérdidas humanas (entre el 17% y el 20% de los funcionarios públicos murieron o fueron heridos en el terremoto).¹⁷ Además, la desaparición de registros, títulos, papeles y contratos desafía cada una de las acciones futuras y agudiza la ineficacia y la crisis de gobernabilidad.

El valor total de los daños (valor de los activos físicos destruidos) y pérdidas (estimación de flujos económicos como resultado de la ausencia de activos dañados) causados por el terremoto se estima en torno a los 7.900 millones de dólares, equivalente al 120% del PIB haitiano de 2009.¹⁸ De estos, un 70% responde a pérdidas del sector privado y un 30% del sector público. Se trata, proporcionalmente, del mayor impacto económico que jamás haya afectado a un país.

Se trata, proporcionalmente, del mayor impacto económico que jamás haya afectado a un país.

Un impacto de escala nacional

El terremoto ha puesto en evidencia la fragilidad de las infraestructuras del país, la debilidad de sus instituciones y la reciente concentración de la población en entornos urbanos. El área metropolitana de Puerto Príncipe, once veces mayor que la segunda ciudad del país, conoció una explosión demográfica en las últimas décadas. Ha llegado a albergar al 40% de la población total del país, creció de forma

14. OCHA, *Humanitarian Bulletin*, núm. 10, 14 de septiembre de 2010, <http://oneresponse.info/Disasters/Haiti/Coordination/publicdocuments/OCHA%20Haiti%20Humanitarian%20Bulletin%2010.pdf>.

15. OCHA, *Humanitarian Bulletin*, núm. 11, 12 de octubre de 2010, http://oneresponse.info/Disasters/Haiti/Coordination/publicdocuments/HB_Haiti_19_June%20English.pdf.

16. International Crisis Group, *Haiti: Stabilisation and Reconstruction After the Quake*, Port-au-Prince, Latin America/Caribbean, núm. 32, 2010, http://oneresponse.info/Disasters/Haiti/Protection/publicdocuments/32_haiti__stabilisation_and_reconstruction_after_the_quake.pdf.

17. Focus on Haiti: The Road to Recovery – A Six Month Review, <http://www.standwithhaiti.org/six-months/entry/focus-on-haiti-the-road-to-recovery-a-six-month-review>.

18. Gouvernement de la République d'Haiti, Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haiti. Les grands chantiers pour l'avenir, marzo de 2010, pág. 7, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

Cerca de 660.000 damnificados huyeron de las áreas urbanas para quedarse con sus familiares en las zonas rurales, lo que tuvo un fuerte impacto sobre la seguridad alimentaria.

La pérdida de cerca del 20% de los funcionarios y la salida acelerada de personal cualificado hacia el extranjero a raíz del desastre, han acentuado el déficit en recursos humanos cualificados.

anárquica, sin planificación urbana, con una provisión parcial de servicios básicos y sin preparación frente a los desastres. Ya antes del desastre la capital concentraba el 65% de las actividades económicas y el 85% de la recaudación fiscal: su destrucción tendrá efectos económicos aún no valorados en la próxima década.

Se estima que cerca de 660.000 damnificados huyeron de las áreas urbanas para quedarse con sus familiares en las zonas rurales, y ese incremento del número de personas por hogar tuvo un fuerte impacto sobre la seguridad alimentaria.¹⁹ Una encuesta de 2009 revelaba que solamente el 20% de los hogares en las zonas rurales declaraba poder apoyar y ayudar a su familia en caso de emergencia.²⁰ Las estrategias usadas para hacerle frente no son sostenibles: consumo de reservas, semillas y animales, uso de ahorros o venta de activos. Además, según estadísticas de septiembre de 2010, la producción haitiana es considerablemente inferior a su nivel antes del seísmo, ya que ha descendido en un 9% en cereales, 20% en leguminosas, 12% en tubérculos y 14% en plátano macho en comparación con 2009.²¹ Diferentes estudios demuestran que el desastre ha aumentado la presión sobre los recursos naturales y ha acelerado la degradación ambiental.

Existen pocos datos y estudios sobre el impacto psicosocial del terremoto a pesar de ser muy evidente en los testimonios de los afectados. Las secuelas son importantes a nivel individual y sin duda tendrán una gran repercusión colectiva, como nos demuestra la experiencia de otras catástrofes naturales de grandes dimensiones. Además, se ha registrado un incremento de la inseguridad debido, entre otras cosas, a la evasión masiva de prisioneros de la cárcel y a una policía disfuncional. En los campos que albergan a los damnificados, se denuncia un aumento de la violencia sexual en contra de las mujeres y niñas.

Ya antes del terremoto, el déficit de recursos humanos cualificados suponía un problema serio causado, en parte, por las carencias del sistema educativo nacional y por la conocida “fuga de cerebros”, principalmente hacia Canadá y Estados Unidos. Actualmente, con la pérdida de cerca del 20% de los funcionarios y la salida acelerada de personal cualificado hacia el extranjero a raíz del desastre, este problema se ha acentuado.

2. La respuesta humanitaria

La respuesta humanitaria a la catástrofe ha tenido dimensiones masivas, y sigue afrontando todavía hoy retos de gran magnitud. Aunque resulta necesario plantear y describir todo aquello que no funcionó adecuadamente, es preciso tener presente un punto de partida objetivamente muy complejo: debilidad del Estado,

19. MARNDR, Plan d'investissement pour la croissance du secteur agricole, Puerto Príncipe: MARNDR, 2010, www.agriculture.gouv.ht.

20. H. Lunde, “Can Haiti rise from the rubble?”, Noref Article, Norwegian Peacebuilding Center, febrero de 2010, <http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Articles/Can-Haiti-rise-from-the-rubble>.

21. Datos FAO/PAM Mission FAO/PAM d'évaluation de la récolte et de la sécurité alimentaire en Haiti, FAO, 21 de septiembre de 2010, <http://www.fao.org/docrep/012/ak353f/ak353f00.pdf>.

vulnerabilidad de la población, un elevado número de muertos y de heridos, y la destrucción física de instalaciones. La respuesta humanitaria al terremoto de Haití ha tenido y tiene todavía enormes dimensiones, y ha conseguido, trabajando en un entorno imposible, estabilizar la situación de la población damnificada y evitar una catástrofe de mucha mayor dimensión tras el terremoto.

En la presente sección no se realiza una descripción del esfuerzo realizado y los resultados obtenidos, ni se trata el impacto y la reacción ante la epidemia de cólera que se inicia en el mes de octubre, sino que se presenta el análisis crítico, realizado por DARA, sobre esa respuesta internacional humanitaria, junto con los elementos más destacados de la respuesta humanitaria española, analizados por el equipo de estudios de Intermón Oxfam, y el análisis del papel desempeñado por la vecina República Dominicana, elaborado por la consultora Progressio.

2.1. La respuesta humanitaria internacional: análisis y reflexiones críticas²²

A continuación se recogen algunas reflexiones sobre la respuesta humanitaria derivadas del trabajo de campo llevado a cabo en Puerto Príncipe a finales de agosto, ocho meses después del terremoto, en el que DARA se entrevistó con una amplia muestra de actores humanitarios (49 organizaciones en total), incluidos ONG (22), agencias de la ONU (11), el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (6), así como países donantes (5), evaluadores independientes (2) y representantes del Gobierno haitiano (3).

La primera respuesta

Durante los primeros días, la respuesta se focalizó en tareas de rescate, llevadas a cabo en un primer momento y de manera casi exclusiva por la población, dado que la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH) y el Gobierno haitiano se vieron duramente afectados por el terremoto.

La limitada capacidad del Gobierno de Haití se vio agravada por el lamentable estado en el que quedaron las infraestructuras estatales, la cantidad de funcionarios fallecidos o heridos o el shock traumático de los supervivientes. Lo mismo ocurrió con la capacidad de respuesta inmediata de las agencias de la ONU y las ONG presentes en Haití antes del terremoto, ya que tanto su infraestructura y sus almacenes como su personal sufrieron los efectos del temblor. Esto tuvo consecuencias serias y directas sobre la planificación y gestión de la primera respuesta.

El grupo de coordinación del equipo de Diagnóstico y Coordinación en Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC) y las Unidades Urbanas de Búsqueda y Rescate (USAR) llegaron muy rápidamente, desde el día siguiente del terremoto. Más de 1.900 efectivos fueron desplegados, y rescataron a más de 130 supervivientes de entre los escombros. Al igual que las organizaciones humanitarias, las USAR se enfrentaron con la dificultad de intervenir en un contexto urbano de características

La respuesta humanitaria al terremoto de Haití ha tenido y tiene todavía enormes dimensiones, y ha conseguido, trabajando en un entorno imposible, estabilizar la situación de la población damnificada y evitar una catástrofe de mucha mayor dimensión tras el terremoto.

La limitada capacidad del Gobierno de Haití y de la de respuesta inmediata de las agencias de la ONU y las ONG se vieron fuertemente mermadas.

22. Esta sección ha sido elaborada por el equipo de DARA compuesto por Philippe Benassi (autor principal), Soledad Posada Varela y Lucía Fernández Suárez.

muy particulares, como es Puerto Príncipe, con importantes limitaciones de espacio e ingentes problemas de acceso a algunos barrios.

Las operaciones de rescate se vieron empañadas en algunos casos por la ausencia total de intercambio de información por parte de algunos países como Cuba o Israel, que al finalizar su trabajo abandonaron el país sin dejar rastro de su acción, con lo que complicaron el seguimiento. También es discutible, en relación con los principios humanitarios, la actuación de países como China o Francia, que dieron prioridad al rescate de sus nacionales.

Las dificultades inmediatas de la respuesta humanitaria fueron el transporte, las comunicaciones y la inseguridad.

Una dificultad inmediata fue el transporte, sobre todo en Puerto Príncipe, pero también fuera de la capital; muchos vehículos quedaron destruidos o paralizados por el terremoto y en los primeros días abastecerse de gasolina resultó muy complicado. Las principales vías de transporte con el extranjero, el aeropuerto y el puerto de la capital, quedaron inutilizadas. También las infraestructuras de comunicación fueron duramente golpeadas, con la excepción de Internet, que continuó funcionando relativamente bien. Otro obstáculo fue la seguridad. En los primeros días, en Puerto Príncipe, casi todas las organizaciones tuvieron que ser escoltadas por personal de la MINUSTAH y evitaron recurrir a la policía haitiana.

La interacción de actores humanitarios y militares desplegados tras el terremoto supuso problemas de coordinación. Varios entrevistados relataron que los actores humanitarios y el Gobierno de Haití tuvieron que enfrentarse en ocasiones a militares sobre las condiciones del traslado de desplazados. A pesar de todo, el conjunto de los entrevistados reconoce que la presencia y actuación de las fuerzas armadas fue fundamental para salvar vidas, para rescatar a aquellos a los que no se podía acceder sin medios logísticos pesados, y para reparar rápidamente las infraestructuras necesarias para facilitar el trabajo humanitario, como el puerto y el aeropuerto de la capital.

La actuación de numerosas organizaciones humanitarias, con escasa experiencia de trabajo en entornos urbanos complicó en cierta medida la respuesta.

La actuación de numerosas organizaciones humanitarias, con escasa experiencia de trabajo en entornos urbanos complicó en cierta medida la respuesta. La llegada masiva de organizaciones que no estaban presentes en Haití antes del terremoto causó problemas de coordinación que entorpecieron el trabajo humanitario, y varios testimonios evocan una “lucha territorial” entre las organizaciones. A pesar de ello, se reconoce su operatividad, a veces superior a la de las organizaciones activas en el país antes del terremoto, con el personal traumatizado y las infraestructuras destruidas. Los materiales almacenados por las ONG y la ONU para afrontar los huracanes periódicos que afectan a Haití contribuyeron a que la respuesta fuera más efectiva.

Una de las mayores dificultades a las que se enfrentaron las agencias, y más especialmente las de la ONU, fue la identificación de personal cualificado y disponible de manera inmediata. Así, se cubrieron puestos clave de manera temporal con personal trasladado desde otras operaciones humanitarias (incluidos los de los líderes de *clusters*²³). A menudo, estas rotaciones apenas duraron unas semanas, con consecuencias en la continuidad de las intervenciones y las relaciones entre

23. El sistema de *clusters* se refiere a los grupos de coordinación sectorial, liderados por agencias de las Naciones Unidas, que se comenzó a aplicar a partir de la reforma del sistema de respuesta humanitaria iniciada en 2005.

agencias y con el Gobierno. Como caso ilustrativo, el jefe de la OCHA cambió tres veces en ocho meses. Como en otras emergencias, la confluencia en la ONU de tres cargos clave (adjunto al representante especial del secretario general, coordinador residente y coordinador humanitario) en una sola persona fue cuestionada por la inmensa carga de trabajo del rol como coordinador humanitario. Ningún oficial fue nombrado coordinador humanitario adjunto, a pesar de las peticiones y de que el informe del IASC (Inter Agency Standing Committee)²⁴ declarara el puesto abierto.

Tras la primera fase de rescate, muchas organizaciones subrayaron que la mayor dificultad fue conocer la situación real en el terreno, debido en gran parte a las dificultades en la identificación de los damnificados. Las organizaciones humanitarias tuvieron problemas para diferenciar a los afectados de Puerto Príncipe que habían permanecido en la capital, de los afectados que huyeron a otras zonas del país y volvieron, o de los que no habían sido afectados directos por el terremoto pero se desplazaron, atraídos por la ayuda, o las personas que venían de las provincias a buscar una vida mejor. Varias organizaciones subrayaron que la situación creada había tenido efectos negativos: “en los campos, la gente no paga alquiler y tiene condiciones de vida casi mejores que antes, el rumor de que se están construyendo casas gratis para los desplazados se difundió y en algunos campos, la gente espera”.

Muchas organizaciones también resaltaron la inaplicabilidad de los estándares de respuesta rápida utilizados habitualmente en emergencias humanitarias. En palabras de la directora de operaciones de una ONG internacional “el Manual de Esfera aquí no aplica, hay que reinventarlo totalmente”. La ausencia inicial de patrones de intervención claros llevó a la proliferación de modelos, especialmente en el caso de los tipos de refugios (*shelters*) de emergencia y de la gestión de los campos de desplazados. Varias fuentes explicaron que se usó el mismo modelo de gestión que en los campamentos del sur de Sudán, inadecuado para el contexto urbano de Haití.

Por último, conviene resaltar la importancia fundamental del sector privado haitiano en la primera respuesta. Para la distribución de agua, los empresarios haitianos del sector convocaron, mediante mensajes emitidos por radio, una reunión de coordinación el 14 de enero en la Brasserie Nationale.²⁵ A esta primera reunión acudieron exclusivamente directivos de empresas haitianas y de ella derivaron las primeras distribuciones de agua a los damnificados.

Mecanismos de coordinación

La coordinación humanitaria se vertebró en torno a tres ejes interrelacionados: la valoración de necesidades, la operacionalización y, por último, la financiación de la respuesta.

En relación con los mecanismos rápidos de valoración de necesidades, el más global ha sido el *Rapid Interagency Needs Assessment in Haiti* (RINAH) del IASC,

24. Inter-Agency Standing Committee, Haiti Earthquake Response, 6-Months Report, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-news-newsdetails&newsid=143>.

25. Fábrica de cerveza local, se trata de un lugar emblemático en Puerto Príncipe.

La confluencia en la ONU de tres cargos clave en una sola persona fue cuestionada por la inmensa carga de trabajo concentrada en el coordinador humanitario.

El sector privado haitiano desempeñó un papel muy relevante en la respuesta.

que se llevó a cabo del 23 de enero al 6 de febrero. Sin embargo, el retraso en la publicación de sus conclusiones, por razones logísticas y metodológicas, hizo que los datos tuvieran una utilidad limitada en la práctica: la rápida evolución del contexto los dejó desactualizados. Sorprendentemente, muchas organizaciones desconocen el documento, lo que evidencia su escasa utilización. Las organizaciones realizaron sus propios diagnósticos de necesidades, que fueron después compartidos en los *clusters*. Posteriormente, en previsión de la conferencia de donantes del 31 de marzo en Nueva York, se realizó una nueva valoración de necesidades orientada a las fases de recuperación y reconstrucción, el *Post Disaster Needs Assessment and Recovery Framework* (PDNA), financiado casi en su totalidad por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PDNA sirvió como referencia para alinear las promesas de financiación de los países donantes.

En lo operativo, la respuesta se organizó en torno al sistema de *clusters*, cuya puesta en marcha fue rápida pero excluyó el *expertise* local.

En segundo lugar, en lo operativo, la respuesta se organizó en torno al sistema de *clusters*, cuya puesta en marcha fue rápida y respaldada por los donantes y el resto de los actores humanitarios. Hay que tener presente que el mecanismo de *clusters* se había activado en Haití anteriormente, en la respuesta al impacto de las tormentas tropicales de 2008, lo que facilitó su implementación.

Pero la coordinación en los *clusters* se enfrentó con varios desafíos, cuya resolución resultó en la exclusión de facto de la *expertise* local. Primero, las dificultades logísticas para encontrar un espacio apropiado para las reuniones, que permitiera acomodar a la multitud de actores (se calcula la llegada de más de mil ONG) se resolvió con la concentración de todas las organizaciones en una base logística cercana al aeropuerto (y por tanto lejos del centro de Puerto Príncipe). Según distintos actores, las reuniones de los *clusters* estaban saturadas. Por ejemplo, hasta 142 ONG llegaron a participar en el *cluster* de *shelter*, cuando solo 26 organizaciones trabajaban efectivamente en el sector. Además, las fuertes medidas de seguridad impuestas para acceder a la base logística impidieron la participación de actores locales en las reuniones. Por último, el inglés se impuso como idioma en las reuniones de coordinación, lo que llevó directamente a la exclusión y baja participación de las autoridades y organizaciones locales en dichas reuniones.

El *cluster* de agua, saneamiento e higiene, y el *cluster* de *shelter* fueron ejemplos de buen funcionamiento.

Un ejemplo de buen funcionamiento ha sido el *cluster* de agua, saneamiento e higiene (WASH, en las siglas inglesas) liderado por Unicef y la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA). Se considera que el *cluster* WASH funcionó bien por tres razones principales:

- Se estableció el francés como idioma de comunicación en las reuniones, a pesar de las resistencias encontradas.
- Las reuniones se convocaban en las oficinas de DINEPA y no en la base logística cercana al aeropuerto, con mayor facilidad de acceso.
- Se trabajó bajo el liderazgo de DINEPA, administración responsable y referencia legítima en el sector, relativamente eficaz y con una buena implantación local.

Desafortunadamente este ejemplo de coordinación, que involucra a la Administración pública, es casi único en la respuesta. El *cluster* de *shelter*, liderado por la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), también fue mencionado como ejemplo de buen funcionamiento a la hora de establecer estándares para la provisión de refugios, tras la proliferación inicial de modelos, y para consensuar criterios técnicos para la clasificación de las viviendas en verdes, amarillas o rojas, según el grado de deterioro. La clasificación por colores ayudará a establecer las estrategias de reconstrucción y rehabilitación.

El coliderazgo ONU/ONG, ONU/Gobierno de Haití parece haber sido la opción más productiva y eficaz en el caso de Haití. Según esta opinión, compartida por la gran mayoría de los actores entrevistados, ese esquema contribuye a que los actores locales sean parte activa en los mecanismos de coordinación. Aun así, en numerosos casos, las autoridades locales se vieron obligadas a “afirmar su autoridad” para poder ser consideradas parte del mecanismo. Esto demuestra el pésimo análisis de las capacidades locales. La directora de una ONG internacional británica afirma: “suponíamos que el personal local estaba traumatizado, por lo que no contamos con su participación por su bien. No entendieron esta decisión porque querían ayudar y trabajar. Nos equivocamos”.

Algunas opiniones critican un pésimo análisis de las capacidades locales y el empleo de soluciones prefabricadas de la ONU.

Los actores haitianos entrevistados fueron particularmente críticos en este aspecto. Denunciaron las soluciones prefabricadas de la ONU al llegar a Haití, la tabula rasa de lo preexistente (“se habla de tráfico de niños como si no hubiera existido antes”). Prácticamente todos los entrevistados coincidieron en reconocer que, a pesar de que hubiera gente capaz en los ministerios, el Gobierno haitiano y la sociedad civil, la comunidad internacional no supo o quiso detectar estas capacidades locales.

Otras críticas al funcionamiento de los *clusters* se centran en las siguientes cuestiones:

- El hincapié en exigencias de *reporting* por parte de los *clusters* para compartir información (*Who does What Where*) y la falta de decisiones sobre cuestiones estratégicas y criterios para su aplicación.
- La dependencia de Internet para obtener información sobre la situación en diferentes puntos del país, en lugar de llevar a cabo visitas de campo.
- La falta de interés de algunas organizaciones, con grandes volúmenes de financiación privada, en integrarse al esfuerzo común de coordinación.

También es importante resaltar la participación activa de algunos donantes en la coordinación, en particular la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), la Oficina estadounidense de Asistencia en Desastres (OFDA) y el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. La reacción inicial de algunos de ellos fue rápida y pertinente: a través de ECHO, los donantes organizaron reuniones de coordinación dos veces por semana durante las seis primeras semanas que siguieron a la crisis. A estas reuniones acudían cinco de los grandes donantes en Haití (Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, ECHO y España, con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), OCHA y un representante del primer ministro de Haití. Estos donantes, puede decirse, hicieron verdaderos esfuerzos de coordinación. Otros, como Francia, Venezuela o Brasil, adoptaron un enfoque totalmente bilateral.

Según los propios donantes, estas reuniones servían ante todo para compartir informaciones y evitar duplicaciones. No tenían como objetivo compartir tareas ni tomar decisiones estratégicas. Es importante destacar esta iniciativa por parte de los donantes, poco común en las crisis humanitarias. Aun así, cabe subrayar tres deficiencias: la falta clara de toma de decisión; la ausencia de comunicación de las conclusiones y decisiones al resto de los actores humanitarios; y la ausencia del Gobierno de Haití y de los demás donantes importantes (regionales como Brasil, Chile, Argentina y tradicionales como Francia u Holanda).

En relación con la financiación, la ONU reaccionó rápidamente.

En tercer lugar, en relación con la financiación, la ONU reaccionó rápidamente, teniendo en cuenta la destrucción parcial de sus infraestructuras y la limitación

El terremoto de Haití es único porque conseguir financiación no ha sido un problema para los actores humanitarios.

de su capacidad de evaluación: la OCHA lanzó un llamamiento el 15 de enero en el que pedía 575 millones de dólares, que más adelante fue ampliado conforme a las primeras valoraciones de necesidades.

En general, la respuesta financiera de los donantes ha sido percibida como rápida y generosa. El terremoto de Haití movilizó importantes recursos y es único porque conseguir financiación no ha sido un problema para los actores humanitarios. Al contrario, una parte muy elevada de la financiación consistió en donaciones privadas, por lo que los donantes tradicionales tuvieron una importancia casi secundaria y menor capacidad de influencia. Se recogieron, por ejemplo, numerosos testimonios de organizaciones que habían rechazado financiación oficial por tener suficientes fondos para llevar a cabo su intervención. Numerosas organizaciones movilizaron recursos suficientes incluso para planificar una intervención a medio y largo plazo.

Se detecta que algunas organizaciones no han podido o no han sabido gestionar este flujo de dinero de forma eficiente (contratación exagerada de personal, compra masiva de materiales, falta de recursos internos en monitoreo y contabilidad), mientras otras no tienen capacidad para invertir todo el dinero recogido. Como comenta una ONG internacional: “después del terremoto hubo una lluvia de aprobaciones de proyectos, llovieron fondos, todos los proyectos eran aceptados y financiados”. Algunos proyectos, en espera de financiación desde hacía meses, fueron aprobados en un tiempo récord.

En el caso de Francia, Estados Unidos o Canadá, la cooperación se ha visto influida por relaciones políticas, más allá de las necesidades, pues mantienen desde hace décadas unas relaciones privilegiadas con Haití, bien por la presencia de una importante diáspora (Canadá o Estados Unidos), bien por la prioridad otorgada al control del tráfico de drogas y de los flujos migratorios (teniendo en cuenta la corta distancia de Florida) o por las relaciones con la antigua colonia y la francofonía.

Por último, en cuanto al papel del Fondo de Ayuda para la Respuesta a la Emergencia de Haití (ERRF) –fondo común (*pooled funding*) gestionado por OCHA y activado para responder al terremoto de Haití–, su utilidad teórica para financiar rápidamente intervenciones prioritarias y poco atractivas para los donantes habituales es reconocida por todos, pero ha sido bastante criticado el proceso de aprobación (decisiones tomadas en los *clusters*), la lentitud en la disponibilidad de los fondos y la falta de transparencia en su provisión. Los mismos hubieran sido muy útiles para las ONG locales, con menor acceso a financiación internacional.

Un Estado fuerte, clave para una mejor respuesta

La ausencia de liderazgo, capacidad y voluntad del Gobierno es un freno.

La ausencia de liderazgo, capacidad y voluntad del Gobierno es notable, y ha sido especialmente visible en el período previo a las elecciones de noviembre de 2010, durante el cual el Gobierno ha evitado decisiones que puedan hacer peligrar su reelección.

También faltó comunicación del Gobierno con las autoridades locales. Según varias ONG internacionales, los haitianos implicados en la respuesta no estaban informados. El director de una de ellas se dio cuenta de que el alcalde de Cité Soleil,

un barrio marginal de Puerto Príncipe muy afectado, no tenía información sobre la clasificación de las viviendas según la gravedad de los daños y anunció a la población que podía volver a sus casas sin conocer su estado ni los riesgos que suponía.

En las relaciones entre el Gobierno y los actores humanitarios, destacan en positivo el papel desempeñado por la DINEPA, el Departamento de Protección Civil y el del Ministerio de Agricultura, pero en general esa relación ha sido débil y disfuncional. La coordinación puede analizarse desde dos ángulos opuestos y complementarios: según varios entrevistados, el Gobierno de Haití consideraba que la comunicación facilitada por las agencias había sido casi nula. De hecho, el primer ministro de Haití envió una carta a los actores humanitarios (ONG, ONU, gobiernos donantes) en la que solicitaba información sobre cuántos fondos habían sido gastados, en qué zonas de intervención, qué coste representaba el personal (costes de funcionamiento) en comparación con los costes directos. Dos meses después, el primer ministro había recibido respuesta (incompleta) de una sola ONG internacional.

Para algunos donantes, una parte importante del problema de comunicación entre el Gobierno y la comunidad internacional tuvo que ver con su representación en las reuniones de coordinación, incluidos los *clusters*. Según se descubrió meses después, los representantes asignados por el Gobierno no estaban vinculados a ningún ministerio, en contra de lo que el resto de los actores creía. El malentendido era por tanto doble: la comunidad humanitaria creía que la información era canalizada a los ministerios a través de sus representantes y el Gobierno asumía que sus intereses estaban bien representados. Todo lo anterior redundó en una falta de planificación conjunta entre Gobierno, actores locales e internacionales.

Otro freno, de carácter técnico, tiene que ver con la retirada masiva de escombros. Las organizaciones se enfrentan con la imposibilidad técnica de retirar los escombros por las dificultades de acceso, la limitada capacidad logística y la falta de decisiones respecto a dónde almacenarlos. Además, la lenta reconstrucción es debida al vacío previo: resulta, por ejemplo, complicado reconstruir un sistema de distribución de agua que nunca ha existido en algunos barrios de Puerto Príncipe y de otras localidades afectadas.

La débil capacidad de liderazgo se evidencia igualmente en el proceso de reconstrucción y realojamiento de los desplazados, y más especialmente en el problema de la propiedad de la tierra. La identificación de los propietarios de los terrenos, la actualización de los registros de la propiedad, la identificación de nuevos terrenos donde construir son algunos de los frenos al trabajo del conjunto de actores, que impide salir del planteamiento de campos y mantiene a los desplazados en una lógica asistencialista. Para solucionarlo, se esperan decisiones contundentes del Gobierno de Haití, que por otro lado, según los donantes entrevistados, los presionan para salir de la crisis. Una explicación posible de la inacción del Gobierno es que, a pesar de la legislación de expropiación recientemente aprobada, no tiene intención de aplicar medidas contra una clase media emergente, que poseía buena parte de las casas destruidas que eran de alquiler.

Ocho meses después del terremoto, se observó en Puerto Príncipe que la reconstrucción había empezado con medios privados en los barrios privilegiados. Para el resto de los barrios, los problemas de propiedad de la tierra o desescombrado deben resolverse antes de empezar esta fase, y la falta de anticipación y perspectiva del Gobierno no está permitiendo afrontarlo.

La relación entre el Gobierno y los actores humanitarios ha sido débil y disfuncional.

Algunos frenos en la respuesta han sido la imposibilidad técnica de retirar los escombros, la ausencia de servicios básicos ya antes del terremoto y el problema de propiedad de la tierra.

Además, la gestión de la tierra en colaboración con la ONU ha sido muy criticada. Por ejemplo, para permitir que una parte de los desplazados en asentamientos dentro de Puerto Príncipe fuera realojada rápidamente, el Gobierno declaró de utilidad pública 7.000 hectáreas de terreno. Al ser una zona hostil, pocos desplazados de Puerto Príncipe quisieron instalarse en el campo denominado Corail, pero poblaciones pobres de diversas provincias lo hicieron. En el campo se han instalado 40.000 personas. Así, el Gobierno haitiano, con la ayuda de la comunidad internacional, ha fomentado la creación de un nuevo barrio como Cité Soleil.

El fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y sus instituciones debe ser una prioridad.

Por todo ello, el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y sus instituciones debe ser una prioridad. Dicho irónicamente por el director de una ONG: “la única cosa que puede producir ahora el Gobierno es una invitación”; otro declaró que “el 80% de nuestras acciones no son sostenibles. Cuando la ONG se vaya, el ministerio no recogerá el programa, se irá a pique”. A día de hoy no están reactivadas por ejemplo las iniciativas que estaban implementadas anteriormente, como EUNIDA, un conjunto de programas de asistencia técnica financiados por la Unión Europea. Otros donantes, como Estados Unidos o Canadá, han retomado programas de fortalecimiento institucional y buen gobierno.

Un balance crítico de la respuesta humanitaria internacional

La respuesta de emergencia en Haití debe considerarse relativamente exitosa. En un contexto complicado, y ante un desastre de tal magnitud, a lo largo de los primeros meses no hubo brotes de epidemias, tal y como se temía, ni explosiones de violencia, ni muertes masivas en las semanas posteriores al terremoto: la crisis ha sido relativamente bien gestionada. Este es el sentimiento que prevalece entre las organizaciones entrevistadas en el terreno, aunque habría que matizar este éxito si se considera que Puerto Príncipe está tan solo a hora y media de vuelo de Miami y que dispone de un puerto que facilita mucho la logística, al menos en lo que se refiere a la llegada de materiales.

Sin embargo, es preciso realizar un análisis crítico del primer período de la respuesta, y habiendo visto la evolución de los acontecimientos, es posible exponer algunos de los errores en los que se pudo incurrir. En primer lugar, deben considerarse dos errores estratégicos de profundo calado y que han condicionado la evolución de la respuesta. Fueron cometidos en la fase inicial, en la que eran difíciles de anticipar, pero lo cierto es que están provocando tensiones y problemas todavía en la actualidad.

Se cometieron dos errores críticos: la falta de asistencia en las zonas de retorno y la extrema concentración de la respuesta en Puerto Príncipe.

En primer lugar, el enfoque de los campos parece haber sido un error, la estrategia debió haber privilegiado un enfoque orientado a la asistencia en las zonas de retorno. Según varios entrevistados, “los desplazados están echando raíces en los campamentos”. Directamente vinculado con lo anterior está la cuestión de la extrema concentración de la respuesta en Puerto Príncipe, y la falta de interés mostrado por el sistema de ayuda a los desplazados que huyeron de las ciudades hacia sus provincias de origen. Muchos volvieron a un Puerto Príncipe saturado poco después, por falta de asistencia y las dificultades en las familias de acogida.

Más allá de esos dos errores estratégicos, deben tomarse en consideración algunos errores de carácter más operativo durante los primeros meses, en buena medida como resultado del débil conocimiento por parte de los actores internacionales del

contexto haitiano y de su complejidad, así como de la limitada implicación de los haitianos en la respuesta:

- Aplicación de un modelo de respuesta inadecuado, basado en respuestas en contextos muy diferentes, como el de sur de Sudán o Indonesia (2005).
- Errores en la gestión de los campos: mala identificación de algunos comités locales encargados de la gestión, que cometen abusos (alquiler de terrenos, violaciones de derechos, desvío de la ayuda, fondos y materiales), existencia de falsos campamentos (llamados localmente “campos zombis”).
- Rotación excesiva de personal internacional que debilitó el seguimiento y la coordinación de los programas.
- Limitada asistencia a las provincias que acogieron masivamente a desplazados.
- Análisis inadecuado del perfil de los desplazados, las razones y motivaciones de algunos para permanecer en los campos (afectados directos, pobreza endémica, diversificación de estrategias...).

Los errores operativos durante los primeros meses se debieron al débil conocimiento por parte de los actores internacionales del contexto haitiano y de su complejidad, y a la limitada implicación de los haitianos en la respuesta.

Recomendaciones

A continuación se señalan recomendaciones orientadas a mejorar la respuesta humanitaria, y otras orientadas más específicas y operativas referidas a la coordinación y al continuo de la asistencia humanitaria y con el proceso de reconstrucción.

Recomendaciones orientadas a mejorar la respuesta humanitaria y abordar los problemas todavía existentes derivados directamente del desastre:

- Dar prioridad a la retirada masiva y mecanizada de escombros (entre el 1% y el 2% de los escombros se retiraron en los seis primeros meses) y a su financiación.²⁶ Los actuales programas de *cash for work*, si bien generan ingresos y participan de la recuperación psicosocial, no son suficientes.
- Incrementar el apoyo a los desplazados fuera de Puerto Príncipe y orientar la ayuda a los desplazados en las provincias, promoviendo mejoras socioeconómicas y la creación de comunidades fuera de Puerto Príncipe. Una ONG internacional hizo una encuesta a 20.000 desplazados en la región de Plateau Central: un 84% no desea volver a Puerto Príncipe.
- También la comunidad internacional está invitada a trabajar con países cercanos y reproducir modelos que funcionaron en la región en temas de reconstrucción tras el desastre, de prevención o de formación (República Dominicana, México).
- Aumentar las intervenciones de apoyo postraumático y psicosocial.
- Encauzar la ayuda hacia los barrios y no solo hacia los campos de desplazados.

Recomendaciones sobre los mecanismos de coordinación:

- Simplificar los procesos y hacerlos más accesibles a todos los niveles.
- Involucrar más al Gobierno en todos los procesos.
- Favorecer la utilización del francés en las reuniones.
- Nombrar oficiales séniors adecuados para los puestos clave, que permanezcan en el puesto un mínimo de seis meses.
- Invertir más recursos en la coordinación.

26. Las cantidades presupuestadas para los trabajos de desescombro alcanzan en torno a los trescientos millones de dólares.

Dada la vulnerabilidad de Haití frente a los huracanes, debe integrarse la preparación ante desastres en una política de desarrollo ambiciosa y a largo plazo.

Con más de 61 millones de euros, España ha sido el primer donante europeo bilateral, pero su respuesta no estuvo únicamente basada en un análisis de necesidades de los afectados, ni fue claramente liderada y coordinada por los actores humanitarios, también primó la visibilidad ante la opinión pública.

Por último, se recogen algunas recomendaciones orientadas a mejorar el proceso de respuesta humanitaria en su conexión con los planes posteriores de reconstrucción:

- Favorecer el trabajo a escala local: la DINEPA, como otras instituciones públicas, trabajan con alcaldías, barrios o municipalidades y son unánimes en la eficacia de este enfoque, que favorece la apropiación por parte de las autoridades locales de los programas y actuaciones llevadas a cabo.
- Para garantizar la sostenibilidad del trabajo, deben fortalecerse las estructuras que existían antes del terremoto y debe fomentarse la cooperación entre los actores de desarrollo presentes desde hace años en Haití con los de emergencia que llegaron en enero, identificando estrategias de salida adaptadas y atrayendo a agentes especializados en respuestas más estructurales.
- Reforzar el Gobierno de Haití mediante asistencias técnicas en varias comisiones y ministerios haitianos, integrando personal haitiano sénior de la ONU o de ONG remunerado por la comunidad internacional.
- Aumentar los niveles de eficacia y eficiencia de las intervenciones, y planificar los importantes recursos recaudados por las organizaciones humanitarias en acciones a medio y largo plazo.
- Desarrollar proyectos piloto, como los que proponen colaborar con el sector privado y los propietarios de la tierra (negocios con componente social).
- Integrar la preparación ante desastres, dada la vulnerabilidad de Haití frente a los huracanes. La comunidad internacional ha respondido con asistencia humanitaria después de cada temporada de huracanes, pero no se ha adoptado una política de desarrollo ambiciosa y a largo plazo.

Con el seísmo del 12 de enero, Haití ha dado un paso atrás de quince o veinte años. Como nos dijo un representante de la Cruz Roja, “necesitaremos de siete a diez años para poner de pie a Haití después de esta crisis”.

2.2. Respuestas a la emergencia: el caso español

La respuesta del Gobierno español a la emergencia tras el terremoto de Haití en enero 2010 fue rápida e implicó un sobresaliente compromiso de fondos. Frente a su innegable generosidad, hay algunos aspectos cuestionables en cuanto a la eficacia de la respuesta: no estuvo únicamente basada en un análisis de necesidades de los afectados, ni fue claramente liderada y coordinada por los actores humanitarios, también primó la visibilidad ante la opinión pública.

La respuesta de emergencia española en cifras

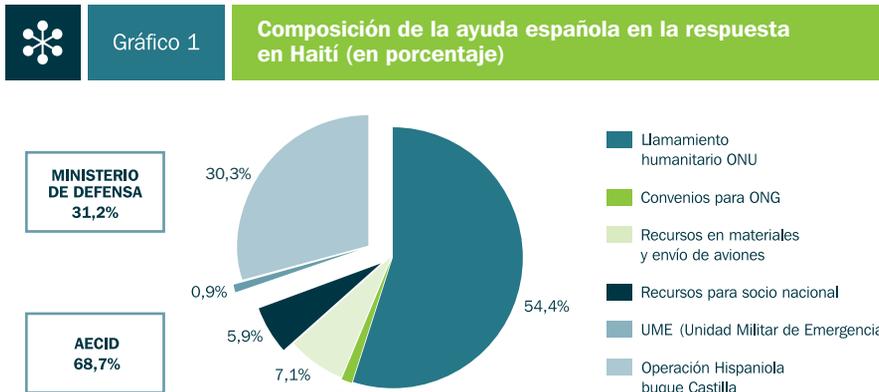
Con más de 61 millones de euros,²⁷ España ha sido el primer donante europeo bilateral, el tercer donante bilateral a escala internacional y el sexto donante a organismos multilaterales para la emergencia de Haití en enero de 2010 en cuanto a recursos desembolsados hasta junio de 2010.²⁸

27. Artículo del 12 de abril 2010 “Soraya Rodríguez dice que los fondos de emergencia prometidos para Haití han sido desembolsados ‘casi en su totalidad’”, www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2901.

28. En términos de recursos desembolsados en junio de 2010. Véase el sitio de Reliefweb, en B. Total Humanitarian Funding per Donor in 2010, <http://www.reliefweb.int/rw/fts.nsf/doc105?OpenForm&rc=2&emid=EQ-2010-000009-HTI>.

El envío del buque *Castilla* supuso un coste equiparable a la suma de las aportaciones correspondientes a los principales programas multilaterales.

Tal y como se muestra en el gráfico 1, un 68,7% de este total, es decir 55,8 millones de dólares, se canalizaron por la vía de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y el 31,23% restante se desembolsó por vía del Ministerio de Defensa (18,8 millones de euros). En concreto, el envío del buque *Castilla* supuso un coste equiparable a la suma de las aportaciones correspondientes al Programa Mundial de Alimentos, a la Organización Mundial de la Salud, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Organización Internacional para las Migraciones.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Reliefweb (www.reliefweb.int <<http://www.reliefweb.int>>, última consulta: 10 de junio 2010).

El modelo de respuesta español y el papel de la AECID

El modelo de respuesta empleado se caracterizó, como en el caso de crisis anteriores, por la respuesta combinada de la AECID y de las Fuerzas Armadas (FFAA). La AECID empleó tanto la ayuda directa como la participación como donante en la financiación de los llamamientos de la ONU y las ONG para Haití y en la coordinación de los actores españoles (como Gobierno, administraciones donantes y ONG).

La AECID, en concreto la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), empleó ayuda directa²⁹ para el envío de aviones con material y personal humanitario, la articulación de la llegada de equipos de rescate, perros y médicos, y su participación en habilitar junto con otros socios el Hospital de la Paz en Puerto Príncipe para atender a damnificados. Asimismo, el Centro Logístico Humanitario (CLH) de Panamá se ofreció a los Estados miembros de la Unión Europea y como apoyo a las ONG humanitarias. Esta ayuda permitió el envío de 91 toneladas de material humanita-

La Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID empleó ayuda directa.

29. Se considera ayuda directa "todos aquellos operativos de respuesta a emergencias en los que la AECID ha actuado como agencia implementadora, sea directamente a través de su personal o mediante delegación. [...] incluye la adquisición y transporte de ayuda en especie aun cuando no ha sido recibida o distribuida por la AECID u otro organismo delegado, el despliegue de equipos humanos y técnicos, y la transferencia de fondos a las OTC [oficinas técnicas de cooperación] para la ejecución de la respuesta humanitaria", V. Stoianova, "Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria", FRIDE, 2009, www.fride.org/descarga/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf.

rio, que fue clave para que algunas ONG empezaran a trabajar en el terreno en los primeros días de la crisis. Por otro lado, para facilitar la recepción y distribución de la ayuda humanitaria hacia Haití, la OAH y la Oficina Técnica de Cooperación de la República Dominicana, respondiendo a una necesidad surgida de los *clusters*, instaló un servicio de almacenamiento y transporte de ayuda humanitaria entre la República Dominicana y Haití, desde donde se enviaron cerca de 76 toneladas de material humanitario.

Además del rol de coordinación que responde a su papel de donante, la OAH activó los convenios con las ONG habilitadas para intervenir en emergencia: con la Cruz Roja Española por 500.000 euros y con Acción Contra el Hambre por 250.000 euros. Estos convenios fueron activados de forma inmediata y ágil, a las veinticuatro horas del desastre.

Por último, la AECID respondió al llamamiento de la ONU para recaudar fondos para Haití movilizando el 79,1% de los recursos manejados por la AECID, equivalente al 54,4% del presupuesto total destinado por el Gobierno a la emergencia. Desde Intermón Oxfam valoramos positivamente el incremento del aporte a fondos multilaterales para apoyar a las agencias del sistema implicadas en el operativo humanitario. Además, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), en coordinación con la OAH, destinó 5 millones de dólares a la emergencia, a partir de una evaluación de necesidades realizada en el terreno.

Este modelo de respuesta combinada entre la ayuda directa –más visible– y el papel de donante y coordinador –más eficaz, pero también más discreto–, no sigue la doctrina emanada de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda asumida en el Plan Director.

Este modelo de respuesta combinada entre la ayuda directa –más visible– y el papel de donante y coordinador –más eficaz, pero también más discreto–, en el que la primera contempla magnitudes significativas, no sigue la doctrina emanada de la Declaración de París³⁰ sobre eficacia de la ayuda asumida en el Plan Director por España, y que persigue una coordinación y armonización entre donantes. Además, va en contra de la tendencia de los principales donantes europeos, que concentran su actuación en roles de coordinación, asesoría, financiación y aprendizaje, y dejan la operativa directa a las agencias más especializadas.

En la primera respuesta, la coordinación establecida no incluía a todos los actores desde el comienzo. La OAH, que tiene el papel de coordinarlos, convocó el 14 de enero 2010 una reunión con ONG, comunidades autónomas, Protección Civil y el resto de los actores. En aquel momento, muchas comunidades autónomas y ONG habían iniciado ya sus actividades sin haber podido intercambiar, coordinar, informar y ser informadas por la oficina española. Sin embargo, la AECID se había coordinado previamente con Protección Civil, dependiente del Ministerio del Interior, y el 13 de enero había enviado equipos de emergencia en aviones sin una previa coordinación con actores humanitarios.

Se primó la rapidez en la respuesta frente a una primera planificación suficientemente socializada y coordinada.

Así pues, se primó la rapidez en la respuesta frente a una primera planificación suficientemente socializada y coordinada. Los primeros aviones se enviaron sin que se hubiese tenido en cuenta la carga disponible de todos los actores, especialmente ONG, y por tanto no pudo priorizar su envío sobre la base de las necesidades. Además, tanto Protección Civil como los equipos de rescate de la cooperación

30. V. Stoianova, "Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria", FRIDE, 2009, www.fride.org/descarga/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf.

descentralizada no adoptan los estándares internacionales de respuesta,³¹ ni iniciativas de rendición de cuentas necesarias para un eficiente y eficaz desempeño de sus acciones.

Por otra parte, la OAH mostró una capacidad limitada de liderazgo para coordinar la respuesta española tanto entre las instancias del Gobierno como en la coordinación de los actores españoles involucrados. El Ministerio de Defensa envió el buque *Castilla* sin una adecuada coordinación con la OAH ni un análisis adecuado de la pertinencia y eficiencia de esta última actuación.

La falta de claridad e información entre los actores implicados en el protocolo de actuación y el plan de contingencia dificultó en un primer momento tener claridad sobre el papel de cada cual, lo que llevó a una cierta descoordinación de las actuaciones. La falta de recursos de la OAH, que se traduce en un personal reducido tanto en sede como en las oficinas técnicas de cooperación, ha dificultado en momentos de crisis la posibilidad de asumir el liderazgo estratégico que le debería corresponder. Además, los pocos recursos humanos con los que cuenta la OAH se concentraron en la ayuda directa en vez de priorizar su rol de donante estratégico de la respuesta, que hubiera incluido una mejor coordinación de todos los actores tanto en España como en el ámbito europeo, y en terreno y hubiese sido el mejor uso del tiempo y los recursos disponibles.

Todavía no existe una estrategia para poner en marcha el continuo entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo. Actualmente, en Haití se requiere un trabajo paralelo en emergencia y en reconstrucción –más aún en temporada de huracanes–. La todavía débil coordinación institucional entre el departamento geográfico de la AECID y la OAH, y la falta de adopción transversal del enfoque VARD (vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo)³² han impedido el diseño de una estrategia clara de *continuum* entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo, algo muy necesario en el actual escenario haitiano.

La OAH mostró una capacidad limitada de liderazgo para coordinar la respuesta española.

Todavía no existe una estrategia para poner en marcha el continuo entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo.

El rol de España desde la Presidencia rotatoria de la Unión Europea

En el ámbito europeo, el liderazgo de España fue bien valorado. España reunió a los Estados miembros y logró una puesta en común financiera tanto para la emergencia como para la reconstrucción. En Puerto Príncipe, desde las funciones asumidas como presidencia de turno de la UE, la Oficina Técnica de Cooperación organizó reuniones con los donantes europeos activos (Francia, Comisión Euro-

31. Según la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007) de la AECID, se impulsará el uso de las normas, estándares, e indicadores de propuestas existentes (Proyecto Esfera, COMPAS Qualité, ACNUR, etc.) en función de los temas.

32. Según la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007), “VARD (vinculación ayuda - rehabilitación - desarrollo). Siglas que se han acuñado para referirse a la necesaria relación entre diversos tipos de intervención. Se han propuesto diversos modelos y planteamientos, desde aquellos que le dan un abordaje lineal, de sucesión de fases en el llamado *continuum*, hasta aquellos que proponen que en las actuales circunstancias de vulnerabilidad es necesaria la coexistencia de diversas tipologías de intervención en el *contiguuum*. Sea como fuere, la conveniencia de no separar excesivamente las actividades de ayuda puntual clásica, de aquellas de desarrollo es generalmente compartida”, www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AH.pdf.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA), no logró obtener el liderazgo en la respuesta de la crisis, a pesar de ser su responsabilidad.

En la respuesta de las FFAA se pudo constatar la falta de alineación con las directrices y los principios internacionales de acción humanitaria.

pea, Suecia, el Reino Unido, Holanda, etc.). España formó parte de la Misión Europea de Expertos para la Restauración de las Capacidades del Gobierno en Haití,³³ que realizó un análisis detallado de las necesidades de reconstrucción del país y sus conclusiones fueron insumos para la Conferencia de Donantes.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo del Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA, por sus siglas en inglés), que está dirigido por el país que ejerce la presidencia rotatoria, no logró obtener el liderazgo en la respuesta de la crisis, a pesar de ser su responsabilidad. Desde el inicio de la crisis, la labor de este grupo se enmarcó dentro de las operaciones de reconstrucción (técnicamente separadas de la respuesta humanitaria).

Fuerzas Armadas: mucho dinero con pocos resultados

Cerca de un tercio del presupuesto de la Administración central para esta emergencia fue canalizado hacia las FFAA. Su actuación tuvo dos momentos: 1) a los pocos días del desastre, el envío al exterior, por primera vez, de la Unidad Militar de Emergencias para rescate y atención sanitaria; y 2) la Operación Hispaniola que, del 4 de febrero a los primeros días de mayo, realizó labores de desescombro y limpieza de vías, atención sanitaria, distribución de agua potable y ayuda humanitaria, y reconocimiento y preparación de refugios temporales en Petit-Goâve. El coste total de ambas misiones fue de 18,8 millones de euros.

En la respuesta de las FFAA se pudo constatar la falta de alineación con las directrices y los principios internacionales de acción humanitaria. Según las directrices para la utilización de recursos militares de la OCHA,³⁴ también conocidas como las Directrices de Oslo, deben solicitarse recursos militares como último recurso, es decir, únicamente en caso de no disponer de ninguna otra alternativa civil en apoyo de las necesidades humanitarias urgentes en el plazo necesario.

En este sentido, la llegada del buque *Castilla* a Petit-Goâve, veinticuatro días después del terremoto y en un territorio donde ya estaban presentes varias ONG que proveían de servicios de agua, higiene y saneamiento, no puede considerarse alineada con esta directriz, ya que la presencia de organizaciones civiles demostraba la existencia de alternativas para la realización de muchas de esas actividades.

Completando esta misma idea, OCHA³⁵ precisa que “la labor humanitaria deberá ser realizada por las organizaciones humanitarias. En la medida en que las organizaciones militares desempeñen una función de apoyo de la labor humanitaria,

33. España es el país que más expertos nacionales aportó a dicha misión.

34. “En el proceso de toma de decisiones de actuaciones de ayuda humanitaria de mayor trascendencia política, el Gobierno tendrá en cuenta en lo posible las Directrices de Oslo sobre uso de medios civiles y militares en asistencia humanitaria”, Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo, 2007, www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AHResumen_esp.pdf.

35. “Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre”, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087065>.

esta no debería abarcar la asistencia directa en lo posible, a fin de mantener una separación clara entre los papeles y las funciones corrientes de los participantes del sector humanitario y los del sector militar”.³⁶ Al proveer servicios de atención sanitaria y distribución de agua en asistencia directa, de nuevo el buque *Castilla* no atiende a esta directriz internacional.

Una vez más, la ONU clarifica que el rol de los militares en estos contextos debe limitarse en general al acceso a seguridad y a apoyo logístico para la realización del trabajo de las organizaciones civiles, siempre bajo coordinación civil de la ONU. El trabajo realizado por las FFAA en desescombrado fue adecuado, pertinente, y respondía a su mandato y a una necesidad identificada y prioritaria. Fue muy valorado por la población haitiana.

Pero si bien las actuaciones realizadas por las FFAA tuvieron un impacto beneficioso y se llevaron adelante de manera adecuada, la relación coste-eficiencia de la actuación hace que resulte muy controvertida: el coste de las operaciones de las FFAA fue 24 veces mayor que el de las ONG. Durante los tres meses que estuvo el contingente en Petit-Goâve, los 450 militares españoles prestaron atención sanitaria a 7.568 haitianos, atendieron cuatro partos, vacunaron a 21.274 personas,³⁷ retiraron 8.000 metros cúbicos de escombros, abrieron 8.200 metros de viales y distribuyeron 600.000 litros de agua potable,³⁸ y todo ello con un coste de 18.245.000 euros.

Intermón Oxfam en Haití³⁹ atendió con 1 millón de euros a 20.810 beneficiarios en actividades de agua, saneamiento e higiene y cobijo; se construyeron 5.800 letrinas para 7.050 personas en Gressier, Grand-Goâve y Petit-Goâve; se distribuyeron kits de higiene a cerca de 9.000 personas, artículos no alimentarios a 2.750 familias y mosquiteras a 500 familias. También se suministró material de cobijo (lonas de plástico y en algunos casos tiendas de campaña) para 3.632 personas. Con estos mismos fondos, se está trabajando además en la rehabilitación de sistemas de agua y letrinas, la gestión de residuos sólidos y la promoción de salud pública.

Un papel que el ejército pudo haber desempeñado con mayor fuerza es reforzar la MINUSTAH, para **asegurar la protección de la población civil haitiana**, tal como está previsto en el mandato de esta operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.⁴⁰ Esta petición de la ONU fue respondida por parte de España únicamente con 23 guardias civiles de refuerzo.

La relación coste-eficiencia de la actuación hace que resulte muy controvertida: el coste de las operaciones de las FFAA fue 24 veces mayor que el de las ONG.

El ejército pudo haber desempeñado con mayor fuerza el papel de reforzar la MINUSTAH para asegurar la protección de la población civil haitiana, de acuerdo con el mandato de esta operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

36. *Ibid.*

37. Comunicado de la Agencia EFE del 3 de mayo de 2010, recogido en: http://www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac_4/Tes.

38. Fuente del artículo del Ministerio de Defensa del 4 de mayo de 2010, www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC_100504_Fin_Mision_Haiti.html?__locale=ca.

39. Se hizo una estimación a partir del informe de rendición de cuentas de Intermón Oxfam de finales de mayo de 2010. Se dividieron los resultados obtenidos con un presupuesto de 3,7 millones de euros gastados para tener una aproximación de los resultados al ejecutar un millón de euros.

40. Resolución 1524, del 30 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: “proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales”. Este mandato se amplió y reforzó en junio de 2010.

Un balance

En lo positivo, cabe destacar que España se posicionó como un donante destacado que además activó programas de financiación a ONG, participó activamente en las conferencias de donantes y es parte del sistema de gobierno de la operación de reconstrucción.

El balance de la actuación española en respuesta a la emergencia en Haití tiene aspectos muy positivos que debemos destacar: España se posicionó como un donante destacado, asignando montos sobresalientes a la operación humanitaria y contribuyendo de forma activa a las peticiones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, activó programas de financiación a ONG, participó activamente en las conferencias de donantes y es parte del sistema de gobierno de la operación de reconstrucción creada.

Pero en el lado contrario hay que destacar la insistencia en seguir optando por operaciones de ayuda directa –mucho más visibles pero menos eficaces–, el excesivo e inadecuado peso de las FFAA en la respuesta, las dificultades de coordinación y articulación por la debilidad e infradotación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, y la ausencia de un plan de contingencia, que debería aprobarse y hacerse público al menos a los actores humanitarios, en caso de crisis como la de Haití.

2.3. La respuesta de la República Dominicana: un ejemplo de cooperación Sur-Sur

La República Dominicana y Haití comparten un territorio insular poblado por más de 20 millones de personas. Haití tenía en 2007 un PIB por habitante de 653 dólares mientras que el mismo indicador de riqueza era 6,6 veces más elevado para los dominicanos (4.349 dólares). Esta situación, sumada a su proximidad geográfica, ha generado grandes flujos migratorios hacia el país vecino: se estima que un millón de haitianos está establecido en la República Dominicana, entre los que predominan las personas sin documentación, en situación de alta vulnerabilidad, sometidas periódicamente a maltratos, acosos y discriminaciones.

El Gobierno dominicano tomó la decisión de apoyar al país vecino desde el mismo día del desastre.

A raíz de la catástrofe provocada por el terremoto de Haití y a pesar de las difíciles relaciones históricas entre ambos Gobiernos, el Gobierno dominicano tomó la decisión de apoyar al país vecino desde el mismo día del desastre. La movilización de materiales de primera urgencia y de equipos desde la República Dominicana no solo ahorró tiempo y permitió salvar vidas, sino también recursos económicos y una gestión más ordenada de los flujos de ayuda. El apoyo se brindó también en la coordinación y el apoyo político para la organización de reuniones de alto nivel.

La participación en la respuesta humanitaria

El apoyo político fue inmediato y el mismo 13 de enero, el presidente de la República Dominicana emitió el Decreto número 24-10, que estipula que “los organismos públicos proveerán las ayudas necesarias para ir en auxilio del vecino país”. Esta solidaridad estatal se concretó con la movilización de 14 entidades públicas dominicanas.

En cuanto a **la ayuda económica para la respuesta humanitaria y la rehabilitación**, la respuesta del Gobierno dominicano se centró en la rehabilitación de las redes eléctricas y de telecomunicación, el socorro de víctimas, la retirada de escombros y excavación de fosas, la limpieza y canalización de ríos, la rehabilitación de caminos rurales, la asistencia a los afectados (provisión de alimentos, intervenciones en centros de salud, etc.). Según la información del Ministerio de

Economía, Planificación y Desarrollo del Estado dominicano (MEPYD), se estima en 5,8 millones de dólares la ayuda no reembolsable de la República Dominicana hacia Haití.

A esto hay que sumar el apoyo logístico brindado por el país, que fue clave para la respuesta humanitaria internacional al terremoto. El Gobierno facilitó el conjunto de la respuesta, favoreciendo que el país sirviera de puente para la ayuda, tanto por vía terrestre como aérea, habilitándose un corredor logístico de Barahona y Jimaní a Puerto Príncipe.

El apoyo logístico brindado por el Gobierno de la República Dominicana fue clave para la respuesta humanitaria internacional al terremoto.

El papel coordinador de la respuesta y el papel político en la preparación de cumbres y conferencias

La República Dominicana no solo comprometió ayuda estatal destinada al país vecino, sino que ha desempeñado un papel esencial en los esfuerzos de coordinación de la respuesta.

En primer lugar y dado el nivel de debilitamiento de los equipos de la ONU presentes en Haití se instalaron las agencias de la ONU y los *clusters* en la República Dominicana. El apoyo brindado para su instalación y para el funcionamiento de los *clusters* organizados por la ONU fue decisivo. En un primer momento, el Gobierno dominicano, a través del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SINACI), lideró la coordinación de la ayuda para que fuese fácilmente identificada y centralizada a partir de un único espacio, que fue a posteriori retomado por la ONU con la activación de los *clusters* sectoriales.

La República Dominicana jugó un papel esencial en los esfuerzos de coordinación de la respuesta.

Además, el país tuvo un papel político en cumbres y conferencias de donantes. De manera específica, el MEPYD constituyó el Equipo Técnico Binacional, junto con funcionarios del Ministerio de Planificación y Cooperación de Haití, para preparar los encuentros con donantes bilaterales, organismos multilaterales y financieros internacionales. El MEPYD organizó también la Conferencia Técnica Preparatoria de la reunión de donantes que se celebró en Nueva York el 31 de marzo, a la que asistieron la totalidad de los donantes y organizaciones convocadas en Santo Domingo del 15 al 17 de marzo, y en la que se dio a conocer el Plan de Desarrollo y de Reconstrucción Nacional de Haití.

La República Dominicana asumió igualmente la coordinación de la Cumbre Mundial por el Futuro de Haití realizada el 2 de junio en Punta Cana, con el propósito de concretar los compromisos de los países y organizaciones donantes, rendir cuentas sobre el avance de la reconstrucción e informar sobre la constitución de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH).

Por último, promovió la reactivación de las relaciones bilaterales. La República Dominicana logró pasar a formar parte de la CIRH, a pesar de no ser un país elegible.⁴¹ Después de diez años sin reunirse, se reactivó la Comisión Mixta Bilateral,

41. Los estatutos de la CIRH establecen que los Gobiernos elegibles son aquellos que aportan una contribución financiera de más de 100 millones de dólares en un período de dos años consecutivos o 200 millones de cancelación de deuda (artículo 4).

mecanismo a través del cual ambos países deberán buscar soluciones a los problemas comunes, como la agricultura, las migraciones, el comercio, la educación y la salud.

Potenciar la cooperación Sur-Sur: un camino de futuro

La respuesta dada por la República Dominicana ante una desgracia de estas magnitudes muestra el potencial que una cooperación Sur-Sur puede tener.

La respuesta dada ante una desgracia de estas magnitudes muestra el potencial que una cooperación bajo este esquema puede tener, y algunos de los pasos que podrían darse para profundizar en esa relación en este caso entre Haití y la República Dominicana son:

- Fortalecer las relaciones binacionales, especialmente en los esfuerzos para la reconstrucción, las migraciones, las relaciones comerciales, el cuidado conjunto de las fronteras, la gestión ambiental y la adaptación al cambio climático.
- Fortalecer mecanismos conjuntos de prevención, mitigación y respuesta a desastres naturales que incorporen a actores locales, comunidades y administraciones a escala descentralizada, incluidos la búsqueda y el rescate, e integrarlos en las políticas de desarrollo regionales y locales.
- Asegurar la continuidad de la agenda acordada en la Comisión Mixta Bilateral.
- Fortalecer el tejido social transfronterizo, por ejemplo, mediante proyectos de cooperación triangular apoyados por la cooperación internacional –la cooperación española, muy presente en ambos países, podría ser un aliado estratégico–.
- Invertir en un sistema de alerta temprana frente a *tsunamis* en el Caribe, el golfo de México y el océano Atlántico.
- Integrar en un diálogo constructivo sobre la cooperación Sur-Sur a otros países que se han mostrado generosos con Haití, que tienen experiencia en las respuestas a desastres (Brasil, México, Venezuela) y que ya son actores relevantes en materia de cooperación internacional.

3. Los planes de reconstrucción

El verdadero reto para los millones de haitianos y haitianas es recuperar el sueño de un desarrollo posible, de un país mejor y con oportunidades.

El verdadero reto para los millones de haitianos y haitianas es recuperar el sueño de un desarrollo posible, de un país mejor y con oportunidades. Se han dado algunos de los primeros pasos, todavía incipientes en ese proceso. Primero, con la aprobación del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití, que cuenta con su mecanismo operativo, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití. Pero, además, en esta sección analizamos los cambios estructurales más necesarios, cómo deberían ordenarse en una secuencia exitosa, el papel que habrán de tener el Estado, el Gobierno, la sociedad civil o el sector privado haitianos, y el de la cooperación internacional, con una mirada particular al que le corresponde a la cooperación española en este proceso.

3.1. El proceso de reconstrucción: de las promesas a los hechos

Desde enero de 2010 ha habido varios encuentros internacionales para tratar el futuro de Haití. Menos de una semana después del terremoto se organizó la conferencia “Unidos por un mejor futuro para Haití” en Santo Domingo, a la que asistieron veinte países y diversas agencias multilaterales. Una semana después, el 25 de enero, en el marco de otra reunión internacional en Montreal, se sentaron las bases de la cumbre de líderes que tendría lugar en marzo 2010 sobre la reconstrucción del

país caribeño, y por primera vez se habló de “refundación” más que de reconstrucción, resaltando la importancia del liderazgo y la soberanía nacionales. A mitad de marzo, en la República Dominicana, hubo un nuevo encuentro para concretar los acuerdos de la Conferencia de Montreal y preparar la plataforma de Nueva York.

Culminaron estos encuentros con la realización de la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití⁴² el 31 de marzo 2010 en Nueva York. Con la participación de más de ciento cincuenta países, su objetivo era movilizar el apoyo internacional para cubrir las necesidades de Haití en un esfuerzo por sentar las bases de su recuperación a largo plazo. El Gobierno haitiano presentó su visión del futuro en su Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (PARDN).

Como resultado de esta cumbre, los países, las organizaciones internacionales y otros socios formularon generosas promesas para apoyar al país caribeño y se comprometieron a un esfuerzo continuo. Las ofertas de financiación sumaron casi los 10.000 millones de dólares en tres años, de los cuales 5.300 millones deberían desembolsarse hasta finales de 2011. Se acordó la creación del Fondo de Reconstrucción de Haití, fondo fiduciario multidonante, cuyo agente fiscal es el Banco Mundial, y se decidió instituir la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH).

El 2 de junio de 2010 se organizó una nueva cumbre en Punta Cana (República Dominicana) que daba seguimiento a la anterior;⁴³ pensada como reunión de seguimiento del proceso de reconstrucción, se redujo a un espacio de ratificación de las anteriores ofertas de apoyo en materia de asistencia técnica, de coordinación de actividades y plazos de desembolsos de los fondos. Se vislumbraba ya, en contraste con la rapidez aplaudida de la respuesta humanitaria internacional, que la reconstrucción iba a ser un camino lento y engorroso y, sin duda, lejos del paso requerido por el pueblo haitiano.

Diez meses⁴⁴ después del desastre, la mayoría de los haitianos no percibían aún el comienzo de la reconstrucción. Pero sobre todo, para cerca de 1,3 millones de haitianos y haitianas que viven en refugios temporales en los campos, muchos de ellos en zona de riesgo, las condiciones de vida no han cambiado mucho. Todo indica que la asistencia humanitaria se extenderá, como ya ha ocurrido en algunas crisis humanitarias, y que su natural solapamiento con el proceso de reconstrucción será prolongado en el tiempo, debido al complicado problema de disponibilidad de tierras y viviendas para las personas afectadas. La permanencia de los campos exige la continuidad en la provisión de servicios básicos y la respuesta inmediata ante las inundaciones por las lluvias estacionales y ante la epidemia de cólera. Los miles de metros cúbicos de escombros regados en las esquinas de la ciudad dificultan la superación del trauma colectivo y frenan la percepción de que la reconstrucción haya iniciado. Desde los primeros meses después del terremoto se entrelazan los retos humanitarios con los desafíos de la reconstrucción.

Las ofertas de financiación sumaron casi los 10.000 millones de dólares en tres años, de los cuales 5.300 millones de dólares deberían desembolsarse hasta finales de 2011.

Diez meses después del desastre, la mayoría de los haitianos no percibían aún el comienzo de la reconstrucción.

42. www.haiticonference.org/spanish/

43. Cumbre Mundial por el Futuro de Haití, <http://cumbrehaiti.com/site/index.php?lang=es>.

44. En el momento de escribirse este capítulo.

El plan de reconstrucción propone un marco articulado alrededor de la refundación territorial, económica, social e institucional.

3.2. El plan de reconstrucción: un ejercicio inacabado

El PARDN fue concebido por funcionarios haitianos con el apoyo de expertos internacionales, busca orientar la reconstrucción y plasmar la visión ideal proyectada al año 2030 del país: “una sociedad equitativa, justa, solidaria y acogedora, en la que se vive en armonía con el entorno y el medio ambiente, con su cultura; una sociedad moderna en la que el Estado de derecho, la libertad de asociación y expresión y el ordenamiento territorial están en marcha”.⁴⁵ Este plan se basa en datos del Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas (PDNA) que evalúa los daños y pérdidas causados por el terremoto y mantiene el espíritu del Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza 2008-2010 (DSNCRP en sus siglas en francés),⁴⁶ referente del Gobierno antes del desastre.

El plan propone un marco de reconstrucción articulado en cuatro grandes ejes:⁴⁷

1. La **refundación territorial** que prevé la identificación, planificación y gestión de nuevos polos de desarrollo y la renovación urbana, el estímulo al desarrollo local, la reconstrucción de zonas afectadas, el desarrollo de infraestructuras económicas necesarias para el crecimiento económico (carreteras, energía, comunicación), la gestión de la tenencia de la tierra garantizando la protección de la propiedad y facilitando el avance de grandes proyectos. El monto de este eje es de 1.329 millones de dólares.
2. La **refundación económica** tiene como meta la modernización del sector agrícola hacia su potencial para la exportación (frutas y tubérculos, ganadería y pesca) y la seguridad alimentaria, el desarrollo de un sector de la construcción, de actividad de la industria manufacturera y la organización del desarrollo turístico. El monto es de 817 millones de dólares.
3. La **refundación social** prioriza el sistema educativo que garantice el acceso a la escuela primaria, ofrezca una educación profesional y universitaria adecuada a la modernización de la economía haitiana, un sistema de salud que asegure la máxima cobertura geográfica, una protección social para los asalariados y los más vulnerables y la provisión de alojamiento para la población. Se prevé un presupuesto de 1.925 millones de dólares.
4. La **refundación institucional** se centra en el funcionamiento de las instituciones del Estado, priorizando sus funciones más esenciales, la redefinición del marco legal y reglamentario para adaptarse mejor a las necesidades, el desarrollo de instituciones con el mandato de gestionar la reconstrucción, y el establecimiento de una cultura de transparencia y rendición de cuentas que impida la corrupción. Suma 782 millones de dólares.

Este plan prevé tres grandes momentos a lo largo del proceso de reconstrucción: el período de urgencia que se orienta a mejorar las condiciones de alojamiento y vivienda de las personas afectadas por el terremoto, y a organizar el retorno a la

45. Une société équitable, juste, solidaire et conviviale, vivant en harmonie avec son environnement, sa culture, une société moderne où l'État de droit, la liberté d'association et d'expression et l'aménagement du territoire sont établis. PARDN, pág. 8.

46. <http://www.mpce.gouv.ht/dsncrpfinal.pdf>

47. Gouvernement de la République d'Haïti, Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir, marzo de 2010, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

escuela y a la normalidad de la vida económica a través de la creación de empleo. Durante este período de dieciocho meses está prevista la ejecución de proyectos clave para el futuro de Haití, tras los cuales comenzarán las fases de reconstrucción y “refundación” de Haití. Se estima que será preciso un lapso de diez años para encaminar a Haití hacia el desarrollo, y los diez años siguientes se orientarían a la transformación del país en *emergente*.

¿Un plan para el cambio o para seguir igual?

El PARDN, más que un plan de acción, es un marco general que delimita los grandes temas de la reconstrucción e identifica el presupuesto necesario, tanto a escala nacional como de la comunidad internacional. Fue escrito en poco tiempo para ser presentado en Nueva York, como referente de los recursos financieros y técnicos requeridos a corto, medio y largo plazo.

Tiene la ambición de facilitar el “inicio de grandes obras para actuar ahora, disponiendo las condiciones para atacar a las causas estructurales del subdesarrollo de Haití”.⁴⁸ Pero sus enunciados son lineales, carecen de análisis de las políticas económicas pasadas y sus consecuencias en términos de inequidad, pobreza e inseguridad alimentaria. En ese sentido, el plan no desempeña el papel de revolucionar la visión de lo que debe ser una estrategia de desarrollo radicalmente distinta de la llevada adelante hasta el presente, rompiendo el *statu quo* anterior.

Antes del terremoto, Haití era uno de los lugares con mayor inseguridad alimentaria del mundo, con un 58% de su población sin acceso adecuado a alimentos, solo superado por Burundi, la República Democrática del Congo y Eritrea.⁴⁹ La agricultura ocupa a la mitad de la mano de obra y representa un 25% del PIB,⁵⁰ pero entre 1990 y 1999 la producción de arroz se redujo a la mitad, y Haití pasó de la casi autosuficiencia de los años ochenta a importar el 80% del arroz que consume, y casi el 60% de sus alimentos en la actualidad.⁵¹ Esos efectos desastrosos sobre la producción agrícola y la seguridad alimentaria fueron consecuencia de las políticas promovidos por el Banco Mundial en los ochenta, y por Estados Unidos en los noventa para hacer de Haití uno de los mercados más abiertos (que bajó los aranceles a la importación de arroz del 50% al 3%). Pues bien, en este ámbito se plantea una lógica de continuidad del modelo primario exportador.

“Haití ha sido un laboratorio de las políticas de libre mercado en un entorno de asimetrías de poder, de estructuras económicas y de producción. Esto causó el

48. “Il vise à lancer des grands chantiers pour agir maintenant tout en mettant en place les conditions pour s’attaquer aux causes structurelles du sous-développement d’Haïti”, Gouvernement de la République d’Haïti, Plan d’action pour le relèvement et le développement d’Haïti. Les grands chantiers pour l’avenir, marzo de 2010, pág. 5, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

49. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*, Roma: FAO, 2009.

50. Oxfam, “Sembrar ahora - Desafíos y oportunidades agrícolas para la reconstrucción de Haití”, Informe de Oxfam, 2010, http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11874/101004_Sembrar_Ahora.pdf.

51. World Bank (2005) ‘Haiti: Agriculture and Rural Development, Diagnostic and Proposals for Agriculture and Rural Development Policies and Strategies’, Washington: The World Bank, p. 14.

El PARDN, más que un plan de acción, es un marco general que delimita los grandes temas de la reconstrucción e identifica el presupuesto necesario. Pero sus enunciados son lineales, carecen de análisis de las políticas económicas pasadas y sus consecuencias en términos de inequidad, pobreza e inseguridad alimentaria.

La agricultura ocupa a la mitad de la mano de obra y representa un 25% del PIB, pero entre 1990 y 1999 la producción de arroz se redujo a la mitad, y Haití pasó de la casi autosuficiencia de los años ochenta a importar el 80% del arroz que consume, y casi el 60% de sus alimentos en la actualidad.

colapso de la producción agrícola y de la seguridad alimentaria”.⁵² El PARDN no rompe con este paradigma, y habla de cómo la Ley Hope II ofrece un marco para utilizar las ventajas comparativas de Haití, para aprovechar su mano de obra y la proximidad del mercado norteamericano. “Haití necesita, antes que cualquier otra cosa, un plan coherente de autosuficiencia alimentaria y energética, de aprovechamiento de los recursos naturales propios que, con la ayuda internacional, permita construir una infraestructura mínimamente decente. La clásica idea liberal –primero creamos riqueza y después llegará el desarrollo– no funciona en un país como Haití [...]”⁵³ donde existe una gran concentración de riqueza y poder. En palabras similares lo expresaron varias organizaciones de la sociedad civil al defender la soberanía alimentaria, la importancia de la agricultura y la necesidad de fortalecimiento organizativo de las asociaciones de campesinos. “El documento [refiriéndose al plan] no refleja una voluntad real de cambio. No coloca los problemas de fondo, solamente ofrece una amalgama torpe del viejo sistema político derrotado y deslegitimado. Los enfoques componen un mosaico de actividades sin vínculos estratégicos, donde las personas brillan por su ausencia”.⁵⁴

Poca priorización y poca participación en el plan

No se resalta con el necesario énfasis la importancia de fortalecer el Estado y la Administración pública como condiciones necesarias para el proceso de recuperación y la construcción de un futuro mejor.

El PARDN presenta los sectores clave y programas en un mismo nivel, sin destacar prioridades ni resultados (*benchmarks*) concretos que deban alcanzarse dentro de un cronograma realista. No se mencionan las políticas necesarias, ni a las instituciones que deben involucrarse, ni los mecanismos para promover el cambio. Tampoco se resalta con el necesario énfasis la importancia de fortalecer el Estado y la Administración pública como condiciones necesarias para el proceso de recuperación y la construcción de un futuro mejor.

Algunos actores sociales entrevistados perciben el plan más como un libro de recetas para el desarrollo internacional que como un plan construido a partir de las fortalezas y debilidades de la sociedad haitiana, y de los aprendizajes de los ensayos y fracasos. Su concisión seguramente era necesaria para congregarse a los donantes alrededor de un documento legible, pero es preocupante saber que, seis meses después de su formulación, aún no haya dado lugar a documentos sectoriales, más operativos en términos de acción, más concretos en términos de políticas públicas y opciones económicas.⁵⁵ Se cuestionan también las limitadas aclaraciones sobre los costes anunciados (se hace referencia al PDNA, que tampoco dispone de un presupuesto detallado).

52. Comentarios de Helen Bank al plan en: Helen Bank, “Some inputs for Regional and European approaches to Haiti’s Recovery Plan in the Food Safety and Environmental Sectors”, artículo preliminar en la conferencia de Buenos Aires sobre Sustainable reconstruction of Haiti, the role of Latin America and Europe, 2010.

53. Amélie Gauthier, “Crisis alimentaria en Haití: ¿ruptura de un proceso?”, *Nueva Sociedad*, núm. 216, julio-agosto de 2008.

54. Frases originales en francés: “Le document ne reflète aucune volonté ni même une velléité de changement réel. Il ne pose pas les problèmes de fond et ne nous offre qu’un replâtrage maladroit du vieux système politique décrié et effondré. Les approches fixées composent un mosaïque d’activités sans liens stratégiques où le ciment ‘humain’ brille par son absence”, CRAN, <http://haitireflexionscitoyennes.blogspot.com/2010/03/prise-de-position-de-la-cellule-de.html>.

55. Parece que varios documentos sectoriales están en curso de formulación pero no se pudo aún acceder a ellos a mediados de octubre 2010.

Según varios testimonios, este plan de reconstrucción no fue consultado con actores de la sociedad civil haitiana y apenas fue mostrado al Parlamento. “Lamentamos que este documento fuera producido por trescientos tecnócratas, presentado a los donantes primero, antes de haberse realizado un proceso de consulta con la sociedad civil haitiana”, reclama una plataforma de organizaciones.⁵⁶ Algunos argumentan que era difícil la participación debido a la desestructuración social tras el terremoto y a la apretada agenda. Pero puede hacerse la misma constatación diez meses después del seísmo, pues no se han definido aún procesos o mecanismos claros para involucrar a los actores de la sociedad civil haitiana en el proceso de reconstrucción. Varias organizaciones formularon quejas reiteradas, en las que reclamaban que el proceso de reconstrucción se está haciendo sin los haitianos.

Si bien el plan menciona la participación de los actores privados, en lo que concierne a la participación de los actores sociales el plan no se pronuncia. Esto contrasta con lo que la mayoría de los especialistas coincide en opinar sobre Haití: el país atraviesa una crisis de gobernabilidad y tiende a excluir a la mayoría de su población, sin la que no se podrá plantear un renovado contrato social.

3.3. La Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) como instancia mixta de coordinación

La CIRH, creada por decreto presidencial el 21 de abril, tuvo su primera reunión el 17 de junio y tiene una duración prevista de dieciocho meses. Su mandato es coordinar los esfuerzos de reconstrucción, detallar los planes de desarrollo, evaluar las necesidades de inversión y asegurar que la implementación esté coordinada de manera eficaz y transparente. La CIRH analiza cada proyecto y programa financiado por los donantes bilaterales, multilaterales y ONG para ver si está acorde con el PARDN. Al final de su mandato, sus poderes serán trasladados a la Agencia de Desarrollo de Haití.

La creación de la Comisión, copresidida por el primer ministro Jean Max Bellerive y el ex presidente estadounidense Bill Clinton, ha sido polémica desde su concepción. Creada a partir de una enmienda de la ley de Estado de emergencia del 9 de septiembre 2008, es considerada por muchos como anticonstitucional, al transmitir poderes excepcionales al Ejecutivo durante un año y medio y no ser sometida a control presupuestario.

La CIRH tiene un consejo de administración compuesto de delegados haitianos y de la comunidad internacional, con distintos derechos de voto.⁵⁷ El Estado haitiano

“Lamentamos que este documento fuera producido por trescientos tecnócratas, presentado a los donantes primero, antes de haberse realizado un proceso de consulta con la sociedad civil haitiana”, reclama una plataforma de organizaciones.

La comisión Interina para la Reconstrucción de Haití ha sido polémica desde su concepción.

56. Haitian NGOs Decry Total Exclusion from Donors' Conferences on Haitian Reconstruction, 18 de marzo de 2010, <http://www.cepr.net/index.php/relief-and-reconstruction-watch/qhaitian-ngos-decry-total-exclusion-from-donors-conferences-on-haitian-reconstructionq/>.

57. Con derecho a voto, del lado haitiano, primer ministro de copresidente, un representante de la Cámara de Diputados, un representante del Senado, un representante del sector privado, un representante del sector judicial, un representante de sindicatos, dos representantes de los gobiernos locales, cinco representantes del poder ejecutivo.

Con derecho a voto, del lado de la cooperación internacional, copresidente, un representante de la CARICOM, un representante de Francia, un representante de EEUU, un representante de España, un representante del Banco Mundial, un representante de la Unión Europea, un representante de Canadá, un representante de Venezuela, un representante de Brasil, un representante de la ONU, un representante del Banco Interamericano de Desarrollo, un representante de Noruega.

Con representación pero sin derecho a voto, un representante de las ONG nacionales, un representante de las ONG internacionales, un representante de la diáspora.

tiene un voto adicional a la comunidad internacional, y el presidente del país, según el reglamento, tiene que confirmar las decisiones para que se puedan ejecutar. La poca representación de la sociedad civil haitiana e internacional (dos representantes en total), sin derecho a voto, ha sido duramente criticada. Los medios para divulgar los trabajos de la Comisión parecen estar más orientados a la comunidad internacional que a la población haitiana: un portal web es una herramienta insuficiente, y poco adaptada a la población haitiana.

La CIRH representa una oportunidad de mostrar que se aprendió de los errores pasados y asegurar que se trabaje de forma coordinada y armonizada entre donantes y en alineación con las prioridades del Estado haitiano.

Por otra parte, dado que la CIRH no se pudo apoyar sobre ninguna estructura operativa, su actuación fue muy lenta en los tres primeros meses (a finales de octubre se había reunido tres veces y una vez por teleconferencia). Encontró un nuevo dinamismo en septiembre, y en octubre de 2010 se había aprobado un total de 50 proyectos que sumaban cerca de 2.599 millones de dólares⁵⁸ en agricultura, agua y saneamiento, educación, desescombrado, salud, vivienda, infraestructura, creación de empleo, energía y fortalecimiento institucional.

La CIRH representa una oportunidad de mostrar que se aprendió de los errores pasados y asegurar que se trabaje de forma coordinada y armonizada entre donantes y en alineación con las prioridades del Estado haitiano, lejos de cualquier imposición de modelos de desarrollo y respetando la soberanía nacional. La delegada de las ONG nacionales para la CIRH, Marie Carmèle Rose-Anne Auguste, resalta la importancia de la Comisión como espacio permanente de diálogo entre actores haitianos y la comunidad internacional, en el que prima la corresponsabilidad.

Son recurrentes los llamamientos para que –en la realización de sus funciones– la Comisión contribuya al fortalecimiento del Estado haitiano a través de la participación de los ministerios competentes. En estos momentos se está definiendo la modalidad de participación de los ministerios sectoriales en el CIRH, tanto en la selección como en el seguimiento o la ejecución de los proyectos, mecanismos que deberán ser eficientes y ágiles.

Es importante que los donantes persigan el fortalecimiento de capacidades del Estado, y eviten la tentación de respaldar solo aquellas actuaciones que primen una visibilidad amplia y rápida.

Es importante que los donantes persigan la búsqueda permanente de fortalecimiento de capacidades del Estado y de su gobernabilidad, y eviten la tentación de respaldar solo aquellas actuaciones que primen una visibilidad amplia y rápida. “El CIRH deberá luchar en contra de la tendencia de dejar a cada donante hacer lo que quiera, y debe tener la valentía de decir ‘no’ y solo decir ‘sí’ a los proyectos clave”.⁵⁹ El desarrollo del país no será la suma de iniciativas puntuales, así que la CIRH no debe limitarse a ser un banco de proyectos, sino que tiene el reto de conseguir una respuesta integral y coherente de acuerdo a un plan establecido.

Fondos bilaterales y multidonante para la reconstrucción

En la Conferencia de Nueva York, países del Norte y del Sur⁶⁰ y organismos multilaterales comprometieron una ayuda a la reconstrucción de 6.036,2 millones de

58. Datos facilitados por el Servicio de Prensa de la CIRH el 9 de noviembre de 2010.

59. “The IHRC will have to lean against tendencies toward letting donors do only what they wish and must be willing to say ‘no’, if only in order to say ‘yes’ to the assistance projects that matter”.

60. Malí, Gambia y Benín hicieron promesas de fondo.

dólares⁶¹ para los años 2010 y 2011. Según el seguimiento que realiza la Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas en Haití⁶² de los 30 principales donantes,⁶³ sobre un total de 3.236,2 millones de dólares anunciados en Nueva York para el año 2010, 1.115,6 millones habían sido destinados a la cancelación de deuda y 897 millones habían sido desembolsados para la reconstrucción. Dicho de otra forma, sin contabilizar las operaciones de deuda, en noviembre de 2010, un 42,3% de los fondos previstos para el año habían sido desembolsados por los principales donantes. Un monto que corresponde al 15,6% del total previsto para recuperación y reconstrucción en 2010 y 2011; resulta lento y se observa además una falta de transparencia y comunicación de la información. Los datos de avance muestran grandes diferencias según la fuente, y la propia CIRH no informa claramente sobre los niveles de financiación de la reconstrucción y sus modalidades.

En septiembre de 2010, un 42,3% de los fondos previstos para el año habían sido desembolsados por los 30 principales donantes.

Del total del presupuesto previsto para 2010, un 63% son donaciones; un 14,2%, apoyo presupuestario; y el 11% son proyectos financiados por el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH), o fondo fiduciario multidonante, que se creó con el fin de movilizar, coordinar y distribuir las contribuciones de los donantes bilaterales para financiar proyectos, programas y apoyos presupuestarios. Busca favorecer la coordinación y mejorar las capacidades locales y constituye la principal fuente de financiación sin afectación especial. El FRH y la CIRH trabajan conjuntamente, la Comisión tiene que asegurar que los fondos del FRH se desembolsen de acuerdo con las prioridades. El fondo debe primar la apropiación, y la participación de Gobierno, sociedad civil y sector privado para garantizar su funcionamiento efectivo.

A noviembre de 2010, solamente el 13,14% de los montos prometidos habían sido transferidos⁶⁴ por Brasil, Noruega, Australia, Colombia y Estonia, lo que permitió la financiación de tres proyectos en temas de transparencia, desescombros y crédito. Los principales donantes no habían reportado sus contribuciones y por lo tanto no hay datos disponibles para una correcta monitorización de los desembolsos. El diagnóstico es claro: aún son pocos los recursos que transitan por el FRH, limitados los proyectos financiados y es preciso además mejorar la transparencia en la información y la rendición de cuentas.

A noviembre de 2010, solamente el 13,14% de los montos prometidos habían sido transferidos por Brasil, Noruega, Australia, Colombia y Estonia al Fondo de Reconstrucción de Haití.

4. La agenda de desarrollo para el futuro de Haití

Destacar los temas prioritarios para la reconstrucción es un ejercicio difícil en un país en que casi la totalidad de los sectores ya estaban declarados en “emergencia permanente” antes del seísmo. En la actualidad, la urgencia está en aportar soluciones a la vivienda, crear empleos para dinamizar la economía y resolver el problema de los escombros y la falta de saneamiento, ya acuciante antes del terremoto. De hecho, para el 20% de la población haitiana que todavía hoy vive en los campos, la reconstrucción significa simplemente tener un techo y una opción de salida de esos mismos campos.

61. La diferencia con los 5.300 millones prometidos en el momento de la Conferencia de Nueva York se debe al sistema de cómputo por años fiscales distintos.

62. Office of the Special Envoy for Haiti, New York Donors conference pledge modalities and status from the 30 donors as of September 2010.

63. De los 30 principales donantes, hay informaciones contrastadas y regulares de 23 donantes que representan el 93% de los 6.036 millones de dólares comprometidos para 2010-2011.

64. Suma un 50% de los fondos ratificados del FRH.

4.1. Cuatro pilares para el desarrollo integral futuro de Haití

Sin menospreciar la importancia de dicha prioridad, nos concentramos en esta sección en cuestiones estructurales a medio y largo plazo.

Servicios esenciales, en busca de un nuevo paradigma

Debe adoptarse un nuevo paradigma de provisión de servicios esenciales, pues los servicios básicos estaban privatizados.

La inversión en capital humano será determinante para el futuro de Haití. Debe realizarse un gran esfuerzo para incrementar tanto la cobertura como la calidad de los servicios esenciales de educación y salud, agua y saneamiento, cuya cobertura era deficiente ya antes del terremoto. Debe adoptarse un nuevo paradigma de provisión de servicios esenciales, pues los servicios básicos estaban privatizados (el 85% de la educación estaba en manos del sector privado)⁶⁵ sin coordinación por parte del Estado. Se necesita una estrategia cuyo objetivo principal sea obtener resultados tangibles en la provisión de servicios con la inclusión de la población vulnerable. Se requerirá una coordinación horizontal entre donantes y vertical entre diferentes instancias del Estado, así como con los usuarios, con responsabilidades mutuas de las instituciones privadas o no gubernamentales. Cada intervención deberá buscar el fortalecimiento de las capacidades del Estado para operar el servicio.

La educación es un sector prioritario dentro de los servicios básicos, como han demostrado varios países en vías de desarrollo y emergentes en las últimas décadas. Antes del desastre, la atención escolar era de 2,8 años por adulto,⁶⁶ y en las zonas rurales el 75% de los menores no iba a la escuela.⁶⁷ A consecuencia del terremoto, el 80% de las escuelas fueron destruidas⁶⁸ y un 87% del sistema de educación superior fueron dañados o destruidos (28 de las 32 universidades)⁶⁹ en las zonas damnificadas. Se requiere con urgencia mejorar el acceso a la educación, comenzando por reconstruir las escuelas y mejorar la calidad de la educación a través de la formación de maestros, la provisión de currículos nacionales, y la creación de un sistema educativo que acredite, capacite y estandarice a las escuelas públicas y privadas.

El acceso a agua potable y saneamiento es otra de las grandes necesidades en la construcción de un nuevo Haití, y una de las carencias que el terremoto ha agravado.

El acceso a agua potable y saneamiento es otra de las grandes necesidades en la construcción de un nuevo Haití, y una de las carencias que el terremoto ha agravado. El acceso a agua potable y la falta de redes adecuadas de saneamiento requerirán de inversiones sostenidas y sustanciales a lo largo del tiempo, con un liderazgo del Estado, la contribución de los donantes y la garantía de su provisión pública. La epidemia de cólera sufrida por Haití y el riesgo de que esta enfermedad se convierta en endémica no hacen sino subrayar la importancia de abordar esta situación.

65. <http://www.haitiresponsecoalition.org/news/updates/field-reports/page/2/>

66. Base de datos del World Development Indicators.

67. Banco Interamericano de Desarrollo, "Reconstruction and Reorganization of Schools in Post-Earthquake Haiti", draft for discussion, febrero de 2010.

68. Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle, National Support Program for Back to School, 2010.

69. Interuniversity Institute for Research and Development, The Challenge for Haitian Higher Education: A Post-Earthquake Assessment of Higher Education Institutions in the Port-au-Prince Metropolitan Area, Port-au-Prince, March 2010. As of July 14, 2010: http://inured.org/docs/TheChallengeforHaitianHigherEd_INURED2010March.pdf.

Hay una doble clave para la puesta en marcha de servicios básicos: una nueva forma de plantearlos –públicos, universales y gratuitos– y la necesidad de mecanismos de largo plazo que garanticen su financiación. Esa financiación debe incluir un ajuste en la recaudación fiscal y una orientación de la comunidad donante a medio plazo hacia mecanismos debidamente supervisados de apoyo presupuestario.

Agricultura y alimentación

La agricultura es uno de los pilares de la estabilidad del país y un eje ineludible para su desarrollo pero representa solamente un 3-4% de las inversiones públicas.⁷⁰ Además de ser un sector económico estratégico, es clave para facilitar el acceso a medios de vida sostenibles del medio rural, combatir la inseguridad alimentaria, luchar contra la degradación ambiental y facilitar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Al centrarse en otorgar prioridad al apoyo a los pequeños agricultores, se podrá mejorar su acceso a recursos e incrementar sus ingresos y productividad, sobre todo de cultivo de alimentos básicos.

Para lograr la promoción del sector agrícola, será clave la financiación tanto internacional como nacional del Plan Nacional de Inversión Agrícola de Haití, orientado a rehabilitar y ampliar la infraestructura rural (caminos y sistema de regadío), revitalizar la red de centros de investigación, la extensión y la capacitación agrícola descentralizada y proveer servicios técnicos a los agricultores. La disminución de riesgos de desastre también debe ser incorporada en las iniciativas, para llevar a cabo prácticas y soluciones sostenibles en un país en que el suelo está degradado y casi totalmente deforestado.

Es también urgente eximir la enmienda a la Ley de Ayuda Exterior (“Bumper Amendment”) en Haití, aprobada en 1986, que prohíbe la ayuda a la producción de cultivos de alimentos considerados competitivos con las exportaciones de Estados Unidos.⁷¹ Y adoptar medidas comerciales que protejan a los pequeños productores y a los sectores agrícolas estratégicos. Por último han de adoptarse políticas flexibles que incluyan la posibilidad de aumentar los aranceles y las subvenciones sobre determinados cultivos prioritarios para la seguridad alimentaria. En su calidad de país menos adelantado miembro de la Organización Mundial del Comercio, Haití tiene la potestad de adoptar tales medidas sin ser sancionado.⁷²

Gobernabilidad y capacidad institucional

Incrementar las capacidades del Estado y de las instituciones públicas es fundamental para que se puedan llevar a cabo todas las reformas necesarias: descentralización, provisión de servicios esenciales, justicia, desarrollo económico, entre

Hay una doble clave para la puesta en marcha de servicios básicos: una nueva forma de plantearlos –públicos, universales y gratuitos– y la necesidad de mecanismos de largo plazo que garanticen su financiación.

Al centrarse en otorgar prioridad al apoyo a los pequeños agricultores, se podrá mejorar su acceso a recursos e incrementar sus ingresos y productividad, sobre todo de cultivo de alimentos básicos.

70. M.J. Cohen y J.L. Garrett (2009) ‘The Food Price Crisis and Urban Food (In)security’, Human Settlements Working Paper Series, Urbanization and Emerging Population Issues 2, Londres: International Institute for Environment and Development y UN Population Fund (UNFPA).

71. Oxfam, “Sembrar ahora - Desafíos y oportunidades agrícolas para la reconstrucción de Haití”, Informe de Oxfam, 2010.

72. Haití, una oportunidad para cambio.

otras. Además, los retos son enormes cuando 180 edificios estatales están derrumbados, cerca del 20% de los funcionarios fallecieron en el seísmo y un número aún no valorado dejaron sus puestos al encontrar mejores opciones en ONG o en el extranjero.

Incrementar las capacidades del Estado y de las instituciones públicas es fundamental para que se puedan llevar a cabo todas las reformas necesarias, hacer del funcionamiento del Estado una prioridad y atajar el problema de la corrupción.

En primer lugar debe promoverse la democracia y fortalecerse el aparato del Estado haitiano, aún incipientes. En toda su historia, los haitianos solo fueron llamados tres veces a las urnas en elecciones libres. Los partidos políticos no están consolidados, tal y como ilustran las elecciones de 2010, en las que de los 19 candidatos para las elecciones presidenciales, dos pertenecían a partidos con más de dos décadas de existencia, y los otros 17 pertenecían a estructuras *ad hoc* creadas para las elecciones; en cada elección se renueva la Cámara legislativa en un 90-95%.⁷³

Ese fortalecimiento implica también hacer del funcionamiento del Estado una prioridad: reformar el sistema administrativo, hacer que estos puestos puedan atraer recursos humanos cualificados mediante una mejora de las condiciones económicas, la realización de un reclutamiento basado en estándares y facilitar las promociones basadas en méritos. Cabe constatar que los donantes aún no financian suficientemente las mejoras de la Administración pública. La capacidad administrativa del Estado debería incluir también su capacidad recaudatoria y fiscal para tener herramientas con las que plantearse sostener a largo plazo la financiación de su proceso de institucionalización.

Por último, la corrupción es una lacra para el país. Es a su vez causa y consecuencia de la pobreza, y debe analizarse como un problema estructural más que desde su dimensión personal. Las lecciones aprendidas de experiencias de lucha contra la corrupción de otros países han mostrado las posibilidades de enfrentar ese problema a través de estrategias ambiciosas, con la participación de los distintos actores (funcionarios, ciudadanos y sector privado) y multidimensional (reducción de monopolio, limitación a la discrecionalidad, promoción de la rendición de cuentas, reformas de los incentivos, y campañas éticas).⁷⁴

El proceso de descentralización se encuentra con dos obstáculos: la poca voluntad política tanto del Gobierno como de la Cámara legislativa para devolver parte de su poder de decisión y sobre los recursos, por un lado, y la falta de capacidades administrativas a nivel local, por el otro.

Descentralización y desarrollo territorial, una reforma que se hace esperar

La magnitud del impacto del terremoto de enero de 2010 fue atribuida parcialmente al rápido y anárquico crecimiento urbano que tuvo Puerto Príncipe en las últimas décadas. Consecuencia del abandono rural, los haitianos emigraron a la capital en busca de un mejor futuro, y atestaron los barrios marginales.

Será clave contrarrestar la centralización del país en el ámbito político, económico y administrativo de las últimas décadas. Desde el final de la dictadura, la descentralización y desconcentración están en la agenda política: la Constitución de 1987 prevé tres niveles de administraciones territoriales, pero no detalla las responsabilidades de cada nivel; esta ausencia impidió hace ya treinta años su implementación. Actualmente, el proceso de descentralización se encuentra con dos obstáculos: la poca voluntad política tanto del Gobierno como de la Cámara

73. Keith Crane *et al.*, "Building a more resilient Haitian State", RAND National Security Research Division, 2010, pág. 29. Conferencia de Michèle Oriol en Casa de América, 9 de octubre de 2010.

74. Robert Klitgaard, "Addressing Corruption in Haiti", febrero de 2010, www.ideas-int.org/documents/Document.cfm?docID=335.

legislativa para devolver parte de su poder de decisión y sobre los recursos, por un lado, y la falta de capacidades administrativas a nivel local, por el otro.

Para llevar a cabo la descentralización, será necesario lograr un consenso nacional sobre el modelo. Así, a partir de la definición de competencias y de la claridad sobre los recursos asignados para las administraciones territoriales, se podrán identificar los vacíos legales e iniciar el proceso de descentralización y desconcentración. La creación y el fortalecimiento de capacidades técnicas de los gobiernos locales deberá ser un proceso continuo, fortalecido por el Estado central y la cooperación internacional.

En las últimas dos décadas en América Latina, los municipios fueron espacios idóneos para inventar nuevas formas de democracia, redefinir la relación entre Estado y ciudadanía, y así renovar el contrato social. Se pusieron en marcha mecanismos efectivos para involucrar a la ciudadanía en la planificación, la gestión y el control de las iniciativas de desarrollo local y de rendición de cuentas sobre presupuestos (como en Ecuador, Brasil, Perú). Haití puede aprender de estas experiencias.

4.2. Reparto de tareas: el Estado, la sociedad civil y la comunidad de donantes

La reconstrucción de Haití no se podrá realizar sin un fuerte liderazgo por parte del Estado y el Gobierno haitianos. Su rol es primordial en llevar adelante un modelo de desarrollo sostenible e incluyente. Para ello, la mencionada descentralización deberá mejorar el equilibrio territorial, el acceso a servicios básicos a escala nacional y la creación de fuentes de empleo para que sus habitantes puedan acceder a medios de vida sostenible, al tiempo que se cuida el mantenimiento de las redes de solidaridad (familiares y comunitarias).

Para el Estado, es una oportunidad de romper con su abandono en la provisión de los servicios básicos y asumir la coordinación entre las instituciones proveedoras de estos servicios para poder lograr resultados tangibles en términos de cobertura y calidad. A nivel central, el Estado tiene nuevos retos en coordinar a los donantes y facilitar su alineación con el proceso de desarrollo y sus planes sectoriales. En esta recuperación de *espacio político*, los ministerios deben trabajar de forma articulada para ser más eficientes y evitar duplicaciones.

Hacer frente a la crisis de gobernabilidad, que se visibiliza por la baja confianza de la población con respecto al Gobierno y al Estado en general, es generar un proceso de reconstrucción participativo e inclusivo, en diálogo con los actores de la sociedad civil, privados y los representantes políticos de todo el arco ideológico.

La sociedad civil haitiana padece un déficit de representatividad, pero esto de ninguna manera justifica su marginalización actual en el proceso de reconstrucción. Hubo varias iniciativas de organizaciones para articular y contribuir al plan nacional, pero el Gobierno no tuvo en consideración sus propuestas, ni el diálogo con la oposición, algo que contrasta abiertamente con la apertura que habitualmente muestra con los representantes del sector privado. La participación en la orientación estratégica para la reconstrucción del país de organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones agrícolas, ONG, organizaciones locales de los distritos, organizaciones de mujeres y de base es sumamente necesaria para que el proceso de reconstrucción permita mejorar la cultura democrática.

El Estado tiene nuevos retos en coordinar a los donantes y facilitar su alineación con el proceso de desarrollo y sus planes sectoriales.

La sociedad civil haitiana padece un déficit de representatividad, pero esto de ninguna manera justifica su marginalización actual en el proceso de reconstrucción.

El rol de la comunidad de donantes y la cooperación internacional

En diecinueve años, entre 1990 y 2008, los donantes oficiales desembolsaron 6.900 millones de dólares a Haití. A pesar de este importante apoyo, la situación política, económica y social de Haití ha empeorado: para algunos “Haití es desde hace un cuarto de siglo uno de los ejemplos más deprimentes del fracaso de la cooperación internacional”.⁷⁵ Durante la década de los noventa, el compromiso de los donantes y la financiación de la asistencia técnica fueron variando en función de la situación y estabilidad del país, con altibajos.⁷⁶

Debe alinearse a las prioridades de Haití, facilitar la apropiación y en ningún momento condicionar su ayuda a la adopción de políticas ventajosas para los donantes.

La comunidad internacional tiene que mostrar que ha aprendido de sus errores. Debe alinearse a las prioridades de Haití, facilitar la apropiación y en ningún momento condicionar su ayuda a la adopción de políticas ventajosas para los donantes. Será clave una mejor coordinación y armonización entre donantes, siguiendo los principios de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra para mejorar la eficacia de la ayuda. Por otro lado, tendrán que centrarse en crear y fortalecer capacidades de funcionarios locales y nacionales, de instituciones para reconstruir el país.

La promoción de la transparencia, mediante la rendición de cuentas al Gobierno y a la ciudadanía, acompañada de mecanismos de comunicación, será clave para informar y reconstruir la confianza entre el Gobierno y la opinión pública haitiana, pero también con donantes y ONG.

Por último, será necesario enfrentarse a la fuga de los funcionarios más competentes hacia organizaciones internacionales. La cooperación internacional debe contribuir a mejorar las capacidades del sector público y contribuir a su crecimiento y responsabilidad, sin competir por los recursos humanos haitianos, tan necesarios dentro de las instancias estatales. El respaldo de la cooperación internacional a la dotación de recursos humanos de la Administración haitiana es una de las líneas que deben reforzarse en los próximos años.

El esfuerzo financiero y la prioridad otorgada a Haití en los documentos programáticos de la AOD española deben ser resaltados, así como las promesas del Gobierno de no recortar los recursos previstos para 2010 y 2011.

4.3. El papel de España: donante líder en agua, saneamiento e higiene pública

Desde 2005, Haití es un país prioritario para la cooperación española. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) total bruta pasó de 5,4 millones a 25 millones en 2008 y a 115,5 millones en 2009. Además de la respuesta humanitaria, en Nueva York, España comprometió 346 millones de euros para la reconstrucción de Haití después del terremoto, de los cuales 121,5 millones para 2010. Pasó del noveno al tercer puesto como donante bilateral en volumen de fondos comprometidos. De esta forma, España pasó a integrar la CIRH, lo que ofrece una oportunidad única para impulsar una agenda compartida para la transformación radical de Haití. El esfuerzo financiero y la prioridad otorgada a Haití en los documentos programáticos de la AOD española deben ser resaltados, así como las promesas del Gobierno de no recortar los recursos previstos para 2010 y 2011.

75. “Haití est depuis un quart de siècle, l’un des exemples les plus déprimants des échecs de la coopération internationale”, http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/27/haiti-annee-zero_1297188_3222.html.

76. Keith Crane *et al.*, “Building a more resilient Haitian State”, RAND National Security Research Division, 2010, pág. 13.

El aumento se explica por el notable incremento de aportes del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) a Haití, que alcanzó los 70 millones de euros bilateralmente y 30 millones de dólares a través del Banco Interamericano de Desarrollo, destinados en su integridad a la respuesta al terremoto. La mayor parte de los fondos fueron desembolsados a finales de 2009 y redirigidos a la reconstrucción, aunque sin una revisión formal de la planificación técnica previa. El Fondo está destinado a mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento básico y, más especialmente, a financiar infraestructuras y equipamiento en Puerto Príncipe, en ciudades medianas afectadas por el terremoto y en el medio rural. También prevé reforzar las capacidades institucionales y apoyar la reforma del sector nacional de la higiene pública, que consiste esencialmente en la descentralización de los servicios a escala departamental, conforme al Plan Sectorial que existía antes del terremoto y al que el PARDN hace mención. En 2010, se aprobaron 35 millones de dólares para un programa de reconstrucción de Puerto Príncipe, de los cuales 5 millones fueron para la emergencia. Una parte de este fondo de emergencia, que no se gastó en su totalidad, sirvió para la primera respuesta a la epidemia de cólera (compra de pastillas potabilizadoras), y se le sumarán otros 5 millones de dólares.

España se ha convertido en el primer donante en el sector de la higiene pública y participa tanto en el Cluster WASH, el Cluster Strategic Advisory Group como en la mesa sectorial de donantes, que existía antes del terremoto. También organiza reuniones de coordinación y consulta con ONG españolas sobre cuestiones como la reforma del sector. Desde la perspectiva de la división del trabajo de los Estados donantes, promovida desde el Plan de Acción de Accra de 2008, la concentración sectorial y la especialización son un punto positivo: en el caso español, en 2010, el 75% de los fondos previstos para la reconstrucción está destinado al agua y al saneamiento. Sin embargo, no parece claro que España tuviera de partida un valor añadido como donante en este sector, al que contribuyó únicamente con 1,2 millones de euros en 2007.⁷⁷ Por otra parte, desde la óptica de la coordinación y concertación de actores, se observa que los mecanismos necesarios están funcionando en los distintos niveles, pero la Oficina Técnica de Cooperación no parece tener la capacidad de asegurar el liderazgo y el seguimiento técnico de un compromiso ambicioso.

Ahora bien, es importante asegurar que España cumpla con su compromiso financiero y su liderazgo en el sector a largo plazo. Frente a la epidemia de cólera surgida a finales de año en el norte del país, la falta de higiene pública se convierte en el centro de atención y el Gobierno haitiano, con el apoyo de la comunidad internacional, tiene la obligación de conseguir resultados, partiendo de una situación extremadamente precaria. España dispone de una oportunidad para servir de ejemplo tanto en su apoyo estratégico como en la diversificación de sus acciones (apoyo presupuestario, fondo multilateral, financiación de ONG). Para ello, será necesario profundizar en el análisis de necesidades a la luz de los acontecimientos de 2010, con vistas a los necesarios ajustes en la planificación de las inversiones, alinear con las prioridades destacadas en el PARDN (en el marco ya acordado del Plan Sectorial) y prever una evaluación de impacto del conjunto de la respuesta sectorial española (y por tanto prever las líneas de base e indicadores necesarios). En este sentido, el marco de asociación Haití-España que se firmará en el primer semestre de 2011 representa una posibilidad de afianzar la cooperación entre los dos países, y en particular la apuesta por el sector.

España se ha convertido en el primer donante en el sector de la higiene pública.

Es importante asegurar que España cumpla con su compromiso financiero y su liderazgo en el sector a largo plazo.

77. Datos del seguimiento PACI 2009, AECID.

5. Conclusiones

Junto con la ola de generosidad y la movilización de numerosas organizaciones surgió un deseo casi unánime de transformación profunda para conseguir un futuro con mejores oportunidades para los haitianos.

Desconectada de sus obligaciones cívicas, y desconfiada con las élites políticas, la ciudadanía haitiana a la vez es crítica con la presencia internacional.

El terremoto de Haití ha supuesto un nuevo reto para la comunidad de actores humanitarios, por la envergadura de la catástrofe, por su naturaleza (en un contexto eminentemente urbano, mal planificado y con una ausencia total de vías de evacuación) y por la dificultad de coordinar a un número cada vez mayor y más diverso de actores que brindan ayuda directa en este tipo de catástrofe. Junto con la ola de generosidad y la movilización de numerosas organizaciones surgió un deseo casi unánime de transformación profunda para conseguir un futuro con mejores oportunidades para los haitianos. Numerosas voces se levantaron en las primeras semanas para afirmar que era posible “reconstruir mejor Haití”,⁷⁸ “refundar el Estado haitiano”⁷⁹ o comenzar de nuevo (por ejemplo, “Haití año cero”⁸⁰).

Con todo, no hay que perder de vista que el reto que se presenta para el futuro de Haití es de unas dimensiones descomunales. El impacto humano, social, económico y psicológico del terremoto se suma y a la vez es resultado de factores estructurales presentes en el país: los altos índices de pobreza y desigualdad, la desestructuración de la economía, la explosión demográfica, la fragmentación social, la fragilidad agroecológica y el elevado grado de vulnerabilidad y exposición ante amenazas ambientales. Estos factores, a su vez, tienen su origen, por un lado, en décadas de aplicación de políticas inapropiadas, impuestas desde las instituciones internacionales, que destruyeron el tejido productivo nacional y pusieron en jaque la autosuficiencia alimentaria, y en la inestabilidad política, la corrupción y la mala gestión, por otro.

No se puede abordar el impacto del terremoto sin contextualizarlo. La debilidad del Estado haitiano, según la visión de muchos haitianos y haitianas, se ha profundizado, en primer lugar por los daños y pérdidas causados por el terremoto, pero también debido a la propia presencia de organizaciones internacionales y la histórica dependencia de los fondos de cooperación al desarrollo. Esta fragilidad del Estado ya se agravó en anteriores crisis, como la que fue provocada por los efectos de las tormentas tropicales, a las que sumó la fuerte subida de los precios internacionales de los alimentos en 2008.

El Gobierno apenas recauda ni invierte; apenas provee servicios básicos, no consigue controlar todo el territorio nacional, no administra una justicia equitativa y tampoco lidera ni dirige los esfuerzos de reconstrucción estableciendo líneas políticas claras. Frente a ello, está una sociedad fracturada y una ciudadanía que ha integrado la ayuda como parte de sus estrategias de supervivencia. Desconectada de sus obligaciones cívicas, y desconfiada con las élites políticas, la ciudadanía haitiana a la vez es crítica con la presencia internacional.

La ayuda humanitaria permite salvar vidas, cubrir necesidades inmediatas y proteger la integridad de las personas. En Haití, a pesar de las dificultades, ha jugado ese

78. Una expresión que Bill Clinton utilizó después de que le nombraran enviado especial para Haití tras los huracanes de 2008 y retomó después del terremoto (*build back better*), http://www.haitispecialenvoy.org/about_haiti/quake.

79. Según el término del presidente René Préval, <http://www.refondation.ht/index.jsp?&lng=en>.

80. Título de un manifiesto firmado por varios intelectuales haitianos, <http://www.mediapart.fr/club/blog/dominique-gautier/290110/haiti-annee-zero-0>.

papel de forma notable y sigue jugándolo frente a una epidemia de cólera que se ha cobrado más de dos mil vidas y ha afectado directamente a cien mil personas. Progresivamente, la respuesta debería integrar nuevas dimensiones, que impliquen a los actores locales en la definición de soluciones alternativas y en la construcción de capacidades. La comunidad internacional tiene la responsabilidad ahora no solo de contribuir a los planes de futuro de los haitianos, sino de hacerlo de modo que ayude a crear conciencia de ciudadanía y a abrir espacios de diálogo y concertación en los ámbitos político y social.

Progresivamente, la respuesta debería integrar nuevas dimensiones, que impliquen a los actores locales en la definición de soluciones alternativas y en la construcción de capacidades.

Hay retos inmediatos en el camino hacia un mejor futuro de los haitianos: dar cobijo y gestionar adecuadamente el realojo del más de un millón de haitianos desplazados por el huracán, hoy paralizado ante la incapacidad de las autoridades públicas para impulsar las necesarias expropiaciones, y gestionar de manera ágil y rápida la retirada de escombros que hace inviable dar nuevos pasos en el camino de la reconstrucción.

Pero hay retos de más largo alcance que Haití, con el apoyo de la comunidad internacional, debe afrontar: el fortalecimiento del Estado, las administraciones locales y sus funcionarios; la cobertura desde el sector público de servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento; una nueva política agrícola y comercial que revierta las políticas pasadas que llevaron al país a la inseguridad alimentaria; la puesta en marcha de un proceso de descentralización consensuado y que reequilibre el territorio, libere la presión que existe hoy en Puerto Príncipe y ofrezca oportunidades de futuro en todo el país.

Para ello, es preciso concretar cuanto antes en planes operativos el gran plan para la reconstrucción, estableciendo metas claras y cambios respecto a las políticas del pasado. El nuevo Gobierno salido de las urnas en noviembre debe liderar ese proceso, con un apoyo integral y asentado de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, de la mano de la Comisión interina. Y más allá de diseñar y secuenciar ese proceso de cambio, debe diseñar y aplicar las políticas apropiadas, empezando por corregir las que están prolongando la situación de emergencia y desprotección de las familias afectadas por el seísmo.

El terremoto del 12 de enero de 2010 ha puesto los ojos del mundo entero sobre la situación de Haití. La comunidad de donantes debe comprometer y asignar los recursos anunciados en Nueva York, necesarios para llevar adelante el reto de la reconstrucción, al mismo tiempo que las autoridades haitianas establecen un sistema impositivo que permite empezar a construir la sostenibilidad financiera futura del Estado haitiano.

El nuevo Gobierno debe liderar el proceso de reconstrucción, estableciendo metas claras y cambios respecto a las políticas del pasado.

Las instituciones multilaterales deberán revisar en profundidad las políticas impuestas a Haití desde los años ochenta, y establecer excepciones a los acuerdos internacionales firmados por el país en el ámbito económico y comercial para que se reconstruya la capacidad productiva y el funcionamiento de los mercados locales.

La ayuda no será suficiente para garantizar un futuro mejor para Haití, se trata de apoyar a los haitianos en sus esfuerzos de progreso, de brindar las oportunidades que la mayoría no ha tenido y contribuir a limitar el riesgo derivado de su elevada vulnerabilidad ambiental. Haití tiene un futuro mejor por delante, pero será un durísimo trabajo para los haitianos hacerlo realidad, y la comunidad internacional debe garantizar para ello un compromiso sostenido en el medio y largo plazo.

