

La falta de consolidación de un modelo capaz de cumplir con las expectativas de desarrollo en Haití (1990-2013)

Lack of consolidation of a model able to comply with development expectations in Haiti (1990-2013)

JORDI FEO VALERO*



PALABRAS CLAVE

AOD; Cooperación internacional para el desarrollo; Derecho Internacional; MINUSTAH; Haití.

RESUMEN Haití lleva recibiendo ayuda contabilizada como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde los años 1990 hasta la actualidad. Este artículo pretende determinar si las aportaciones realizadas al país han servido de catalizador para generar una mejor situación de su población o, por el contrario, no ha tenido la repercusión necesaria para mejorar las condiciones del país. Se ha tratado de poner en evidencia cuáles han sido los aciertos y los errores de la comunidad internacional a la hora de ofrecer un modelo de desarrollo para el país.

KEYWORDS

ODA; International cooperation for development; International Law; MINUSTAH; Haiti.

ABSTRACT Haiti has been receiving Official Development Assistance (ODA) from the 1990s to today. This work aims to determine whether the contributions made to the country have served as a catalyst to generate a better situation of its population or otherwise has not had the impact necessary to improve conditions in the country. This article highlights what have been the successes and mistakes of the international community when offering a development model in Haiti.

* **Jordi Feo Valero** es colaborador del Human Rights Research and Education Center, Universidad de Ottawa, Canadá.

MOTS CLÉS

APD; Coopération internationale pour le développement; Droit International; MINUSTAH; Haïti.

RÉSUMÉ Haïti a reçu aide publique au développement (APD) depuis les années 1990 jusqu'à l'actualité. Cet article vise à déterminer si les contributions au pays ont servi de catalyseur pour favoriser une amélioration de la situation de sa population ou par contre ces elles n'ont pas eu l'impact nécessaire pour améliorer les conditions du pays. On a essayé de mettre en évidence les réussites et les erreurs de la communauté internationale à l'heure de proposer un modèle de développement pour le pays.

La república de las Organizaciones No Gubernamentales

A pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en Haití entre los años 1990 y 2003, los resultados no fueron los esperados. Durante este periodo de tiempo Haití recibió más de 4.000 millones de dólares entre aportaciones bilaterales y multi-laterales, de los cuales unos 1.500 millones fueron contribuciones de los Estados Unidos¹.

Hay que tener en cuenta que el país, estuvo entre 1991 y 1994 sujeto a un embargo económico que lastró su economía, lo que le hizo partir de una situación muy complicada. A este escenario hay que añadirle lo que algunos consideraron un embargo sobre la AOD llevado a cabo por los Estados Unidos entre los años 2001 y 2004², decisión que tuvo importantes consecuencias para una economía haitiana que dependía en gran medida de la AOD.

Durante estos años el Gobierno, incapaz de hacer frente a las necesidades de la población transmitió una imagen de descoordinación, ineficacia y corrupción que fue mermando el compromiso de los donantes con el país. Cabe mencionar que según algunos autores desde la caída de Jean Claude Duvalier en 1986 hasta el año 2004 la AOD fue condicionada a la implementación de una serie de ajustes estructurales³.

1 T. F. Buss (2006): "Why Foreign Aid to Haiti Failed", *Academy International Affairs Working Paper Series*, National Academy of Public Administration, febrero.

2 S. Sassen (2010): "Haiti and the International System: The Need for New Organizational Lending Formats", Social Science Research Council. De acuerdo con Sassen, Estados Unidos, principal donante de AOD al país, vetó el desembolso de 500 millones de dólares provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

3 A. Arnousse; B. Paul y S. Ouedraogo (2011): "L'inefficacité de l'Aide Publique au Développement à Haïti de 1980 à 2010: une analyse en termes de gouvernabilité", comunicación presentada al 51e Congrès annuel de la société canadienne de science économique (SCSE) en la Universidad Sherbrooke (Québec), del 11 al 13 de mayo.

En el caso concreto de Haití, el país siempre ha sido clasificado como un país de desarrollo humano bajo ya que el índice de desarrollo humano pasó de 0,413 en el año 1990 a 0,447 en el año 2005⁴. Estos datos ponen en evidencia que los esfuerzos económicos realizados por la comunidad internacional no fueron plenamente efectivos, lo que provocó “una percepción de fracaso de los donantes tradicionales”⁵.

Varios han sido los problemas que, con la perspectiva que otorga el tiempo, se han identificado como principales causas del fracaso de la ayuda internacional en Haití. El problema principal, según autores como Lengyel, se debió a que las prioridades de actuación fueron definidas por los donantes desde su propia perspectiva, sin tener en cuenta la situación en la que se encontraba el país⁶.

El Banco Mundial diagnosticó, doce años después de que hubiera recomendado la implementación de una serie de políticas, que uno de los principales problemas con los que se encontró el Gobierno haitiano fue la falta de capacidad para absorber y gestionar los recursos transferidos. Terry F. Buss, por su parte, concluye en su trabajo “Why Foreign Aid to Haiti Failed”⁷, que los donantes se equivocaron al adoptar un modelo de asistencia basada en el contexto latinoamericano ya que las condiciones del país, a pesar de estar situado en el continente americano, se correspondían más con las de países del África subsahariana.

A partir de la década de los noventa, y debido a la falta de confianza en las instituciones nacionales, la mayoría de los donantes comenzaron a canalizar los recursos a través de ONG internacionales y agencias multilaterales, lo que provocó aún más si cabía un debilitamiento paulatino de la administración del Estado. Tal era el caso que el país llegó a ser conocido como la “república de las ONG”⁸, con más de tres mil organizaciones realizando actividades en su territorio nacional, ocasionando la construcción de estructuras paralelas o “Estado paralelo”⁹ que perdura en parte hasta la actualidad. Asimismo, resultó lesiva la falta de coordinación entre los donantes¹⁰, lo que provocó que el impacto de las

4 UNDP (2014): “Human Development Report 2014”, Nueva York, p. 166.

5 M. Lengyel (2010): “La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana”, *Serie Avances de Investigación*, nº 34, Madrid, Fundación Carolina.

6 *Ibidem*, p. 29.

7 T. F. Buss (2006): “Why Foreign Aid to Haiti Failed”, *Academy International Affairs Working Paper Series*, National Academy of Public Administration, febrero, p. 14: “Donors, instead, adopted an assistance model more appropriate to Latin America than to Haiti [...]”.

8 Intermón Oxfam (2010): “La realidad de la ayuda 2010. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis”, *Colección de Informes número*, nº 39, Intermón Oxfam Editorial, p. 182.

9 E. Morenatti (2011): “Haití, la república de las ONG”, *ABC*, 25 de noviembre.

10 Canadian International Development Agency (CIDA) (2003): “Corporate Evaluation of the Canadian Cooperation Program in Haiti-1994-2002”, Canadá, p. 13.

actuaciones sobre el terreno se diluyera a pesar de la ingente cantidad económica que se destinó.

La privatización de los servicios fue una de las principales prioridades en la agenda del Banco Mundial para Haití a mediados de la década de los noventa, sin embargo, este proceso nunca pudo llevarse a cabo debido a la inestabilidad política. Esta institución reconocería años más tarde que de haber podido llevar a cabo el proceso de privatización el mismo habría constituido un fracaso para el país¹¹, ya que en algunos países, incluido Haití, las normas de actuación del sector privado y el grado de corrupción y nepotismo dentro y entre el sector público y privado, eran de tal calibre que la privatización pudiera no cumplir con la finalidad de desarrollo¹².

En el año 2000, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se planteó si el incremento de la cooperación internacional en el país no podría llegar a suponer un freno para su desarrollo, ya que en el año 1998 representaba el 10% de su PIB. Por su parte, los desembolsos realizados por las agencias internacionales y bilaterales suponían el 90% de los ingresos públicos y el 82% de los gastos efectuados sobre los recursos propios del Gobierno¹³.

La causa principal de la falta de resultados tangibles se debió a que el país no tenía la capacidad suficiente para liderar este proceso de coordinación y apropiarse del mismo. Esta debilidad y falta de liderazgo por parte de las autoridades haitianas tuvo como consecuencia que todo aquel que quiso intervenir en el país pudiera hacerlo de acuerdo a sus propias prioridades y diagnósticos y no a las determinadas por las autoridades haitianas, lo que hizo imposible el que la sociedad haitiana se apropiara del proceso.

Instituciones como el Banco Mundial, por su parte, achacaron los malos resultados a la falta de estabilidad y de capacidad de gobernanza del Gobierno haitiano. Este diagnóstico no se puso en duda y fue compartido por la mayoría de donantes¹⁴. En este contexto, y con la perspectiva que nos da el paso del tiempo y las experiencias ocurridas en otros países, puede pensarse que algunas de las soluciones propuestas, como la privatización de la gestión del mantenimiento de las infraestructuras y los servicios no fueron las más acertadas.

Respecto a otras medidas propuestas para solucionar el problema de Haití por parte de organismos y entidades financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo

11 Banco Mundial (2002): "Haiti-Country Assistance Evaluation", *Report* n° 23637, Operations Evaluation Department, 12 de febrero, pp. 17 y 20.

12 *Ibíd*em, p. 17.

13 PNUD y Gobierno de Haití (2000): "Bilan Commun de Pays", Bibliothèque Nationale d'Haiti, Puerto Príncipe, diciembre de p. 34.

14 CIDA, "Corporate Evaluation of the Canadian Cooperation...", *op. cit.*

Monetario Internacional¹⁵ o la Banca Interamericana de Desarrollo, puede afirmarse que, basándonos en datos cuantificables, parece tampoco han sido las más acertadas. En este sentido cabe destacar que la deuda externa del país pasó de 302 millones de dólares en el año 1980 a 1.400 millones de dólares en el año 2005, generándose una dependencia cada vez más de la ayuda exterior y teniendo que destinar gran parte de estos recursos a saldar los intereses generados por esos préstamos. Así pues, en el año 2005 la república de Haití tuvo que pagar al Banco Mundial la cantidad de 52,6 millones de dólares en concepto de deudas aplazadas¹⁶.

Cabría pues preguntarse hasta qué punto el modelo aplicado al caso haitiano no solamente no contribuyó a resolver los problemas del país sino que los amplificó, retrasando la solución de los mismos¹⁷.

Las recomendaciones realizadas en el marco del “Country Assistance Evaluation”¹⁸ para Haití concluyeron que tanto el Banco Mundial como otros donantes se equivocaron al ofrecer programas tradicionales de asistencia sin haber identificado el problema político y de gobernanza del país ni haber tenido en cuenta su mínima capacidad de absorción¹⁹.

La fuerza que adquirieron las ONG como sustitutas de las estructuras del Estado, circunstancia que sigue dándose, aunque en menor medida, en la actualidad y que data de principios de los noventa, ha lastrado de forma evidente la capacidad de la administración haitiana de gestionar el país.

El compromiso internacional respecto de la Ayuda Oficial al Desarrollo tras la intervención de las Naciones Unidas en el país en el año 2004

La comunidad internacional, consciente de la falta de resultados en periodos anteriores, decidió priorizar el desarrollo del país junto con el proceso de estabilización del mismo. En este sentido, la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1529 (2004)²⁰ autorizó el despliegue de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en junio de 2004 tras la intervención de

¹⁵ International Monetary Fund (IMF) (2013): “IMF Country Report No. 13/91”, *Haiti, International Monetary Fund Publication Services*, Washington, marzo. IMF (2006): “Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, 21 de noviembre, párrafos 26 a 28.

¹⁶ C. Chalmers (2005): “Haïti: priorité au paiement de la dette”, publicado en Comité pour l’Annulation de la Dette du Tiers Monde.

¹⁷ World Bank, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 18-21.

¹⁹ A. Chhibber; R. K. Peters y B. J. Yale (2005): *Reform & Growth: Evaluating the World Bank Experience*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, Estados Unidos, p. 47.

²⁰ S/RES/1529 (2004), Consejo de Seguridad, 4919ª sesión, 29 de febrero de 2004.

la fuerza multinacional liderada por los Estados Unidos. El informe del secretario general sobre Haití, de fecha 16 de abril de 2004, establece la necesidad no solamente de “aportar una respuesta humanitaria a corto plazo”, sino también la de “promover un desarrollo sostenido a largo plazo”²¹.

A diferencia de misiones anteriores, esta nueva iniciativa de las Naciones Unidas adoptó un enfoque multidimensional tratando de abarcar aspectos tales como la seguridad, la transición democrática, el respeto de los derechos humanos así como las condiciones necesarias para implementar la cooperación internacional para el desarrollo²².

De acuerdo con los datos facilitados por el CAD-OCDE, Haití recibió entre 2004 y 2012 un total aproximado de unos 12.900 millones de dólares²³. Entre los años 2004 y 2006 se promovió el programa conocido como “Marco de Cooperación Interino (CCI, siglas en francés)”²⁴. Este instrumento se prorrogaría en dos ocasiones en 2007 y 2008 para permitir la ratificación por parte de Haití del Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (2008-2010)²⁵.

El CCI formuló una identificación de las necesidades en los sectores de gobernabilidad política, gobernabilidad económica, relanzamiento de la actividad económica y mejora del acceso a los servicios básicos²⁶. Su finalidad consistía en conseguir fondos internacionales para poder implementar medidas que sentaran las bases para un desarrollo sostenible. Al mismo tiempo se pretendía romper con las prácticas del pasado y que la cooperación internacional se realizara de acuerdo a una identificación conjunta y realista de las necesidades del país²⁷. Esta iniciativa se convirtió en un foro de reunión y diálogo entre las diferentes partes que intervinieron en coordinación con el Gobierno del país, elemento que se había echado en falta a la hora de implementar la AOD recibida entre 1990 y 2004.

21 S/2004/300, Informe del Secretario General sobre Haití, 16 de abril de 2004, párrafo 49.

22 Resoluciones 1529 (2004) y 1542 (2004).

23 Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2014): *Aid architecture, Country Programmable Aid*, Haití, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

24 DP/DCP/HTI/1 (2008): “UNDP Country programme document for Haiti (2009-2011)”, Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 22 de diciembre, párrafo 11.

25 Segib (2009): “La Cooperación de los Países Iberoamericanos con Haití. 2009”, Secretaría General Iberoamericana, p. 2; Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2007): “Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté”, Bibliothèque Nationale d’Haïti, Puerto Príncipe, Haití.

26 R. Garranzo y M. Colomer (2005): “Haití: crisis de estado y crisis de desarrollo. El papel de la Cooperación Internacional”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 131, Grupo de Trabajo 2/05, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, pp. 149-177.

27 A. Arnousse, B. Paul y S. Ouedraogo, *op. cit.*, p. 4.

El CCI no logró abarcar la totalidad de objetivos que se planteó inicialmente por la debilidad institucional y la falta de liderazgo en la coordinación de la ayuda al desarrollo. No debemos olvidar que, debido a las circunstancias del país, hubieron de ponerse en marcha dos procesos de forma simultánea, uno político tendente a organizar unas elecciones democráticas creíbles y transparentes para la comunidad internacional y uno de desarrollo para mejorar la situación y capacidades del país. Las debilidades identificadas en la ejecución del CCI se debieron principalmente a la excesiva complejidad del sistema a la hora de identificar los problemas y crear mesas sectoriales para tratarlos, así como a la debilidad institucional que no permitió al Gobierno llevar a cabo una efectiva labor de liderazgo del proceso²⁸.

El secretario general de las Naciones Unidas, consciente de la trascendencia de las elecciones presidenciales del año 2006, primeras que se celebrarían tras la renuncia del presidente Aristide y con la MINUSTAH desplegada en el país, solicitó expresamente a la comunidad internacional que realizara un esfuerzo especial para que los haitianos notaran una mejora de sus condiciones de vida y de este modo consolidar el frágil proceso democrático²⁹.

En el año 2007 el Gobierno de Haití aprobó un documento de estrategia nacional y reducción de la pobreza para los años 2008 a 2010 en el que apostaba en el ámbito del desarrollo humano por los servicios sociales de base³⁰. La importancia otorgada a mejorar las condiciones de vida de la población buscaba, no solamente contribuir a cubrir las necesidades básicas, sino lograr lo más rápidamente posible unas mejoras tangibles de las condiciones económicas y sociales como requisito indispensable para asegurar la estabilidad en el país y dar tiempo al nuevo Gobierno para que se apropiara del proceso iniciado.

En lo referente a la evolución que se produjo en el ámbito económico entre los años 2004 y 2007 se consiguió dotar al país de una cierta estabilidad macroeconómica que le permitió acceder a determinados recursos de las principales instituciones financieras internacionales. Esta estabilidad, necesaria para sentar las bases de un desarrollo sostenible y duradero, no tuvo su reflejo en el día a día de la población más necesitada del país, lo que generó, en palabras del secretario general de las Naciones Unidas un clima de “creciente frustración”³¹.

²⁸ R. Garranzo y M. Colomer, *op. cit.*, p. 175.

²⁹ S/2006/60, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 2 de febrero de 2006, párrafo 56.

³⁰ Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2007): “Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté”, Bibliothèque Nationale d’Haïti, Puerto Príncipe, Haïti, pp. 63-75.

³¹ S/2007/503, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), de 22 de agosto de 2007, párrafos 55, 57, 60 y 63.

En el año 2008 se estimó que cerca del 76% de la población del país vivía con menos de 2 dólares al día, lo que ligado al aumento del coste de la vida generó un importante descontento de la población que hizo temer por la situación de seguridad del país. Las conquistas macroeconómicas logradas hasta ese momento se vieron comprometidas, la inflación en el país se duplicó, llegando a alcanzar cerca del 15,8%. El aumento de los precios internacionales de los alimentos y del combustible pasó a convertirse en un factor de riesgo para la “estabilidad de Haití y el bienestar de su población”³². En esta época la crisis alimentaria afectó especialmente a Haití, las autoridades nacionales señalaron que la inseguridad alimentaria afectaba a cerca de 2,5 millones de haitianos, lo que suponía un incremento de más del 100% respecto de la estimación realizada en el año 2007.

Por la temporada de huracanes 2008-2009 la situación empeoró. De acuerdo con la información proporcionada por el secretario general de las Naciones Unidas, en su informe S/2009/129, de fecha 6 de marzo de 2009, el balance fue de 793 muertos, 548 heridos y 310 desaparecidos. En cuanto a los daños materiales se estima que se destruyeron alrededor de 100.000 casas y hubo más de 800.000 damnificados con necesidad de asistencia humanitaria en nueve de los diez departamentos del país. Las consecuencias producidas por estos huracanes y tormentas tropicales llegaron a considerarse como uno de los desastres más graves en términos económicos al que se había enfrentado el país a lo largo del siglo XX³³.

Conviene destacar que el empeoramiento de las condiciones generales del país se debió a causas de fuerza mayor, por lo que no puede aludirse en este sentido a la falta de coordinación o de eficacia de las actuaciones emprendidas en el país por los actores internacionales de desarrollo. Hay que hacer hincapié en que gran parte de las consecuencias que se produjeron se debieron a las críticas condiciones medioambientales del territorio nacional, en particular en lo relativo a la deforestación y desertificación³⁴. El problema que se plantea a la hora de resolver este tipo de cuestiones es la imposibilidad de que los resultados se produzcan con carácter inmediato. Las soluciones adoptadas para paliar estas situaciones requieren planificación y ejecución a medio y largo plazo, ya que las medidas, tanto de reforestación como de mejora de infraestructuras, necesitan un tiempo para consolidarse y no pueden iniciarse si las condiciones climáticas no son las propicias.

Si bien se ha intentado poner remedio a estas circunstancias a través de diferentes proyectos e iniciativas legales, ha de afirmarse que las medidas a las que acabamos de hacer referencia se han mostrado a todas luces insuficientes en relación con la envergadura del problema. Ante esta situación, tanto las instituciones financieras

32 S/2008/586, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 27 de agosto de 2008, párrafos 50-52.

33 S/2009/129, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 6 de marzo de 2009, párrafos 60-61.

34 S/2009/439, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 1 de septiembre de 2009.

internacionales como los países integrantes del Club de París³⁵ decidieron cancelar las deudas multilaterales y bilaterales con Haití, sumando un total de unos 1.400 millones de dólares. Esta iniciativa se adoptó con la intención de liberar unos 40 millones de dólares anuales del presupuesto haitiano para que pudieran destinarse a la adopción de medidas que devolvieran al país a la senda del desarrollo sostenible³⁶.

Una vez más hemos de decir que, a pesar de que se habían identificado los problemas que no permitieron que, entre 1990 y 2004, la AOD fuera todo lo eficaz que se pretendía, durante el periodo 2004-2010 tampoco se obtuvieron los resultados esperados.

La tragedia como oportunidad de cambio en el modelo de desarrollo haitiano

Si la situación económica y social era ya de por sí insostenible, el terremoto que se produjo el 12 de enero de 2010 exacerbó la profunda fragilidad del país al acrecentar una de las principales carencias del país en términos de gobernanza. Se calcula que el terremoto acabó con la vida de 300.000 personas, entre ellas un tercio de los 60.000 funcionarios haitianos, y destruyó prácticamente la totalidad de los ministerios, los tribunales e instalaciones de la policía nacional³⁷. La capacidad del Estado, ya de por sí débil, pasó a ser prácticamente inexistente y a partir de este momento todas las acciones realizadas por la comunidad internacional se dirigieron a paliar los efectos del terremoto.

De acuerdo con “UNDP Country Programme Document for Haiti (2009-2011)”, durante el periodo en el que estuvo vigente el CCI, el PNUD movilizó 158 millones de dólares en recursos adicionales³⁸. En el año 2009 el Gobierno de Haití y el PNUD decidieron prescindir del Marco de Cooperación Interino e implementar un nuevo programa para el país, iniciativa que abarcó de 2009 a 2011, decidiendo su prórroga en 2012 para que las consecuencias del terremoto pudieran ser tenidas en cuenta³⁹. Este nuevo programa se basó en las prioridades determinadas en la “estrategia nacional de reducción de la pobreza”⁴⁰.

35 Club de París (2009): “Les créanciers du Club de Paris annulent la totalité de la dette d’Haïti”, Communiqué de Presse, Club de Paris, 8 de julio. Europa Press (2010): “Francia pide al Club de París que se acelere la condonación de la deuda a Haití”, 15 de enero.

36 S/2009/439, *op. cit.*, párrafos 60-61.

37 S/2010/200, Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 22 de abril de 2010, párrafo 3.

38 DP/DCP/HTI/1, “UNDP Country programme document for Haiti (2009-2011)”, Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 22 de diciembre de 2008.

39 DP/DCP/HTI/2, “Proyecto de documento del programa para Haití (2013-2016)”, Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, 13 de junio de 2012.

40 Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2007): “Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté”, Bibliothèque Nationale d’Haïti, Puerto Príncipe, Haití.

A raíz del terremoto, las prioridades establecidas en el programa que abarcó el periodo 2009-2011 cambiaron. La comunidad internacional decidió dar un nuevo impulso a su apoyo a esta república caribeña, de modo que, entre 2010 y 2012, el país recibió un total de 7.204 millones de dólares que fueron computados como AOD⁴¹. De acuerdo con Bernabé Malacalza, en 2010 el modelo de cooperación para el desarrollo en Haití varió respecto de lo que había venido siendo lo habitual hasta el momento, un modelo de grandes donantes internacionales basado en la condicionalidad de las ayudas. El PNUD replanteó sus prioridades en el país, reduciéndolas a: creación de empleo y promoción de la rehabilitación mediante la gestión de escombros; reparaciones de viviendas y rehabilitación de las cuencas hidrográficas; y ayudar a los asociados clave del Gobierno a restablecer las funciones estatales básicas⁴².

Esta desgracia, sirvió de toque de atención para que la ONU planteara un nuevo enfoque a su cooperación en el país, así pues, la “Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo”⁴³, resaltaba la necesidad de un nuevo enfoque basado en el desarrollo de las capacidades del Estado, la apropiación del proceso por parte del país, la intervención de Haití en la decisión de las prioridades a adoptar y la responsabilidad compartida mientras se refuerza la dimensión regional de la cooperación internacional. Por su parte Andrew S. Natsios, afirmó tras el terremoto del año 2010, que si los países occidentales querían romper con los ciclos de crisis que han azotado regularmente el país y llevar a cabo una ayuda al desarrollo eficaz había que basar el proceso de reconstrucción de Haití en un modelo basado en el fortalecimiento de las instituciones⁴⁴.

En abril de 2010, tras la Conferencia de donantes celebrada en Nueva York, se puso en marcha el “Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH)” con el objetivo de coordinar la ayuda y mejorar las capacidades locales. Durante esta Conferencia se prometieron un total de 6.373 millones de dólares para 2010 y 2011⁴⁵, de los cuales únicamente alrededor del 9% se había gestionado a través del Gobierno haitiano⁴⁶. El rasgo más novedoso fue el protagonismo tomado por países del Sur como Venezuela y Brasil, convirtiéndose el primer y décimo donante respectivamente, lo que puso de manifiesto la voluntad de protagonismo creciente de los países del sur para gestionar en su propio desarrollo⁴⁷.

⁴¹ CAD (2014): *Aid architecture, Country Programmable Aid*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Haití.

⁴² DP/DCP/HTI/2, *op. cit.*, párrafo 9.

⁴³ UNCTAD (2010): “Rebuilding Haiti: A new approach to international cooperation”, *UNCTAD Policy Briefs*, n° 13, marzo.

⁴⁴ A. Natsios (2010): “After the Earthquake: Empowering Haiti to Rebuild Better”, *Testimony for the Senate Foreign Relations Committee hearing on Haiti*, Center for Global Development, 19 de mayo, p. 8.

⁴⁵ Office of the Special Envoy for Haiti (2012): “New York conference recovery pledge status and modalities as of December 2012 in USD millions”, diciembre.

⁴⁶ Office of THE Special Envoy for Haiti (2012): “International assistance to Haiti. Key facts as of December 2012”, diciembre.

⁴⁷ Office of the Special Envoy for Haiti (2012): “New York conference recovery pledge status and modalities as of December 2012 in USD millions”, diciembre.

Para Intermón Oxfam, la emergencia en el país no se centra tanto en proceder a reconstruir la devastación provocada por el terremoto ya que casi la totalidad de los sectores afectados estaban ya en situación de emergencia antes del seísmo. En opinión de esta organización las prioridades debían orientarse a “aportar soluciones a la vivienda, crear empleos para dinamizar la economía y resolver el problema de los escombros y la falta de saneamiento”⁴⁸. Este fue el enfoque que intentó dar la administración Obama tras el terremoto, basando su modelo en inversión, descentralización y apropiación de beneficios por el país receptor. Sin embargo, de acuerdo con Bernabé Malcalza, el resultado fue el opuesto al pretendido ya que “contrariamente a las aspiraciones de mayor apropiación local, las prácticas de USAID han abolido el entendimiento con el Gobierno haitiano”⁴⁹.

Un año después, en 2012, se propuso un nuevo programa país que abarcaría el periodo 2013-2016 y cuya principal orientación sería establecer las bases que permitieran a Haití convertirse en un país emergente en año 2030. El programa se basa en los principios de “implicación nacional, creación de capacidad, adquisición local y la prioridad de los nacionales de Haití en la contratación de personal”⁵⁰, siendo completado por el “Plan estratégico de desarrollo de Haití”⁵¹.

Para el PNUD, los resultados no dejan lugar a dudas. Haití ha iniciado un proceso de recuperación y de desarrollo impulsado por la ayuda de la comunidad internacional y consolidada por las propias instituciones del país. Así pues, una vez superadas las necesidades inmediatas⁵² tras el terremoto, el país ha comenzado a dar síntomas de recuperarse. En este sentido, en enero de 2012, el PNUD publicó un informe con un título que no dejaba lugar a dudas “Haití se levanta”⁵³. En noviembre de ese mismo año se puso en marcha el “Marco Nacional de Coordinación de la Ayuda Externa al Desarrollo”⁵⁴, lo que fue considerado como un avance importante en materia de eficacia de la Ayuda. En palabras del propio presidente de la República el Sr. Martelly, esta estrategia “debería de permitir al país disminuir progresivamente su dependencia de la AOD y permitir a Haití gestionar su desarrollo de forma autónoma y coherente”⁵⁵.

⁴⁸ Intermón Oxfam, “La realidad de la ayuda 2010...”, *op. cit.*, p. 211.

⁴⁹ B. Malcalza (2014): “Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones”, *Relaciones Internacionales*, nº 25, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 60-61.

⁵⁰ DP/DCP/HTI/2, *op. cit.*, párrafo 14.

⁵¹ Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (2012): “Plan Estratégico de Desarrollo de Haití”, Gobierno de la República de Haití, mayo, disponible en http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/psdh_res-esp_09-13.pdf

⁵² PNUD (2010): “Haïti, un an plus tard”, Naciones Unidas, diciembre.

⁵³ PNUD (2012): “Haïti se relève”, Naciones Unidas, enero.

⁵⁴ Ministère de la Planification et de la Cooperation Externe (2012): “Cadre de Coordination de l’Aide Externe au Développement d’Haïti-CAED”, septiembre.

⁵⁵ Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (2012): “Reconstruction: Un nouveau cadre de coordination de l’aide pour sortir de la dépendance”, 27 de noviembre.

En 2013, el PNUD publicó un nuevo informe de seguimiento sobre la situación del país⁵⁶, en el que realizaba un balance de la evolución producida a lo largo del año 2012. Mariano Fernández Amunátegui, representante especial del secretario general en Haití, describió la situación política como “un proceso de estabilización, que si bien es frágil, es prometedor y debe de ser apoyado”⁵⁷. Existen infinidad de problemas que quedan por resolver, en especial en el área del medio ambiente y en el de la gobernanza institucional y las disfuncionalidades entre las instituciones del Estado.

Otras iniciativas también tuvieron lugar, por ejemplo, es de destacar el “Código de Transparencia sobre la Ayuda”⁵⁸, aprobado en mayo de 2013 con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De acuerdo con la opinión del Banco Mundial estas iniciativas de Haití en materia de transparencia y responsabilidad estaban sentando las bases para contribuir a la expansión del sector privado haitiano y lograr una mayor inversión extranjera en el país⁵⁹.

Conclusiones

La comunidad internacional ha mostrado a lo largo de los años su firme compromiso con Haití en ámbitos como la seguridad, la democracia, los derechos humanos o el desarrollo⁶⁰. Sin embargo, en este último ámbito y de acuerdo con algunos autores como Zabalgogazkoa el principal problema de la AOD en Haití ha sido la falta de eficacia de la misma. Esta ineficacia se debería a la ausencia de capacidad por parte de las autoridades haitianas⁶¹. Mårt Trasberg por su parte lo achaca la debilidad e inestabilidad de las instituciones nacionales y la excesiva condicionalidad por parte de algunos de los donantes para hacer efectiva su colaboración, así como las modalidades de la ayuda y el diseño inadecuado de los proyectos⁶².

La AOD, tal y como se había implementado hasta el año 2010, estaba en camino de convertirse en un obstáculo insalvable para el país al contribuir a mermar aún más

56 PNUD (2013): “Haïti va de l’avant pas à pas”, marzo.

57 PNUD, “Haïti va de l’avant pas à pas”, *op. cit.*, p. 3.

58 Cadre de Coordination de l’Aide Externe au Développement D’Haïti-CAED (2013): “Code de Transparence”, nº 1, abril.

59 World Bank Group (2013): “Haiti Improves Transparency and Accountability”, 10 de octubre.

60 J. Feo (2015): *Haiti, un difícil equilibrio entre el derecho internacional, los derechos humanos y el desarrollo*, tesis doctoral, programa de doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitat de València, Valencia.

61 A. Zabalgogazkoa (2011): “Haití: la ayuda humanitaria internacional a examen”, *Política exterior*, vol. 25, nº extra 139, pp. 24-30.

62 M. Trasberg (2012): “La cooperación internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda”, Máster en Estudios Latinoamericanos, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Salamanca, p. 28.

sus capacidades⁶³, ya que estaba concebida como un instrumento de control sobre las políticas nacionales.

Tras el terremoto de 2010, se pretendió cambiar el modelo de intervención y poner remedio a las malas praxis utilizadas del pasado. Sin embargo, la gestión de la respuesta al desastre se hizo mal⁶⁴ en el sentido de que no se tuvieron en cuenta las prioridades haitianas, volviendo a prácticas de periodos anteriores y provocando el rechazo de la población local⁶⁵. Hubiera sido oportuno combinar actuaciones de efecto inmediato con otras planificadas a medio y largo plazo que tuvieran como objetivo revertir las situaciones que habían dado origen a los problemas, abordando de este modo las causas subyacentes de las intervenciones⁶⁶.

Para Mónica Hirst, el problema principal tiene su origen en la composición de los dos principales actores internacionales en el país: la MINUSTAH y el Comité de Donantes. Así pues, mientras las tropas latinoamericanas representan el 65% del contingente militar, la región no estaba debidamente representada en los órganos decisorios de las políticas a implementar en materia de desarrollo⁶⁷. Este hecho se debe a que los mayores donantes de Haití eran principalmente países europeos y de América del Norte, lo que les permitió ejercer una mayor influencia respecto de las acciones que debían priorizarse en el ámbito del desarrollo.

La dependencia de Haití de la AOD desde el año 2004 ha sido cada vez mayor, llegando a representar el 46,1% de sus ingresos en el año 2010. Entre 2004 y 2010, se produjo un aumento constante del porcentaje que representaba la AOD hasta alcanzar el 45,7% del Ingreso Nacional Bruto, rebajándose hasta el 12,4%⁶⁸ en 2014. Estas cifras pueden tener dos lecturas, o bien que la comunidad internacional ha decidido disminuir su apoyo a Haití, a través de la disminución de aportaciones a la AOD, o por el contrario, y por la que me inclino, a pesar del tiempo transcurrido las medidas implementadas empiezan a tener efecto y el país empieza a ser capaz de generar ingresos por sus propios medios, lo que disminuye su dependencia respecto de la ayuda internacional.

63 OCDE (2011): Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles: République d'Haiti, Éditions OCDE, p. 23.

64 M. J. Hernández (2013): "Cooperación al desarrollo en los Estados frágiles: una arquitectura de la ayuda diferenciada", *Documento de Trabajo*, n° especial II Premio Luis Miguel Puerto, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 55-56.

65 L. Pean (2009): "La communauté internationale et Haïti", publicado en *Alter Presse*, 2 de septiembre.

66 OEA/Ser.L/V/II.131, doc. 36, Observaciones de la comisión interamericana de derechos humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007, 2 marzo de 2008, párrafo 10.

67 M. Hirst (2011): "Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?", *Pensamiento iberoamericano*, n° 8, pp. 223-242.

68 Banco Mundial (2014): "Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)", Haití.