
ARGENTINA-HAITÍ: EL DESAFÍO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

MIGUEL LENGYEL* Y BERNABÉ MALACALZA**

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Política de cooperación argentina en Haití; Potencias emergentes del Sur; Concertación ABC; Cooperación latinoamericana en Haití; Cooperación internacional al desarrollo.

RESUMEN

El propósito de este artículo es capturar una significación de la experiencia de la cooperación argentina y latinoamericana en la promoción al desarrollo en Haití con la meta de aproximarse hacia un entendimiento general de lógica práctica de la Cooperación Sur-Sur en dicho campo. En primer lugar, se analizan las características y ejes principales de la cooperación latinoamericana en Haití desde 2004 hasta 2010. En segundo lugar, se realiza una descripción de la actuación de Argentina, los cambios y continuidades en su agenda de cooperación y las diferentes etapas. Finalmente, se identifican una serie de desafíos y oportunidades de cara a futuras iniciativas de este mismo tenor.

* Miguel Lengyel es director de FLACSO Argentina y coordinador del Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de la misma institución. Es también Director del Proyecto "La Reconstrucción de Haití. Fortaleciendo la Capacidad de Argentina para una Cooperación Efectiva", llevado a cabo en FLACSO Argentina con el apoyo del Centro de Investigaciones Internacionales para el Desarrollo (CIID/IDRC) de Canadá. Doctor (c) en Ciencia Política, especialización en Economía Política del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y Master en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano).

** Bernabé Malacalza es investigador del Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO Argentina y becario del CONICET Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina, Master en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Barcelona, España) y Master en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/Argentina y Universidad de San Andrés).

ABSTRACT

The main objective of this paper is to relate the experience of Argentina and Latin American cooperation in promoting development in Haiti with the goal of approaching to a general understanding the guidelines of South-South Cooperation. As a starting point, we analyze the characteristics and principal areas of the Latin American cooperation in Haiti from 2004 to 2010. Below, there is a description of the performance of Argentina, changes and continuities in the cooperation priorities and the different stages. Finally, we identified a number of challenges and opportunities for future initiatives.

RÉSUMÉ

Le propos de cet article est de saisir un sens de l'expérience de l'Argentine et d'Amérique latine dans la promotion de la coopération au développement en Haïti avec le but de s'approcher vers une compréhension générale de la logique pratique de la Coopération Sud-Sud dans le domaine. Tout d'abord, nous analysons les caractéristiques et les axes principaux de la coopération latino-américaine en Haïti de 2004 à 2010. En deuxième lieu, nous réalisons une description du comportement de l'Argentine, des changements et continuités dans son agenda de coopération et ses différentes étapes. Finalement, nous identifions une série de défis et d'opportunités en relation avec des initiatives futures du même type.

Introducción

En las últimas dos décadas, la distribución de poder en las relaciones internacionales ha cambiado. Ello se explica por el gradual ascenso de China, India y Brasil, entre otros, y por la creciente influencia de los poderes emergentes del Sur en la configuración de la agenda internacional desde el cambio climático al comercio, desde las finanzas a la paz y la seguridad. Esos países aportan una nueva forma de mirar los problemas del mundo y contribuyen a un nuevo equilibrio internacional.

En el campo de la ayuda al desarrollo, la presión competitiva que ejerce en el sistema esta nueva geografía de “donantes emergentes” introduce condimentos adicionales al debate en torno a la eficacia de la cooperación internacional.

En este sentido, se ha puntualizado que la Cooperación Sur-Sur (CSS) facilitaría la transferencia de experiencias entre los países cooperantes, utilizaría más eficazmente el conocimiento acumulado, se adaptaría mejor a las necesidades políticas y económicas de los países socios con similares realidades y plantearía mínimas condicionalidades, o directamente ninguna.

Sin embargo, aunque la CSS implica una variedad más amplia de fuentes de financiación y una mayor diversidad de perspectivas sobre cuestiones de desarrollo para los países receptores, también, desde otro punto de vista, se trata de un instrumento de la política exterior de los poderes emergentes del Sur. En este escenario, la CSS, que en sus orígenes representaba un consenso político del llamado eje del Tercer Mundo¹, aparece ahora como un instrumento de cooperación estratégica de múltiples expresiones y formatos que pueden variar en función de las capacidades, motivaciones y escenarios. Así, en algunos casos, la CSS tiene que abordar múltiples desafíos que requieren de formatos colectivos, instancias regionales y enfoques multidimensionales, ya que procura articular en simultaneidad las esferas de seguridad, político-institucionales y de desarrollo.

Para los países latinoamericanos, y en particular Argentina, Brasil y Chile (ABC), la experiencia de cooperación con Haití desde 2004 se corresponde a un laboratorio vivo para lidiar con estos desafíos. Pues, se trata de un caso testigo de las posibilidades que ofrece la cooperación dentro de la región para abordar problemas políticos y socio-económicos agudos o de envergadura tales como la prevención y el manejo de crisis, la asistencia humanitaria en desastres naturales o la reconstrucción del Estado (Lengyel, Malacalza y Thury, 2009).

El propósito de este artículo es capturar una significación de la experiencia argentina y latinoamericana en la promoción al desarrollo en Haití, y a partir de allí, aproximarnos al entendimiento general de la lógica práctica (*rationale*) de la CSS. En primer lugar, se analizarán las características de la cooperación latinoamericana en Haití desde 2004. En segundo lugar, se realizarán algunas reflexiones sobre la actuación de Argentina, los cambios y continuidades en su agenda de cooperación y sus diferentes etapas. Finalmente, se espera obtener una significación de dicha experiencia, identificando los desafíos y oportunidades así como sus implicaciones para la eficacia de la cooperación internacional.

1. Debe tenerse en cuenta que la Cooperación Sur-Sur tiene una historia de más de medio siglo. Pueden rastrearse sus orígenes desde la Conferencia de Bandung (1955), que contribuyó a forjar una visión tercermundista de la cooperación, hasta iniciativas regionales como la creación, en 1961, del Fondo de Kuwait para el Desarrollo de los Países Árabes (KFAED), o bien en acciones bilaterales, como el apoyo de Tailandia a proyectos de infraestructura y desarrollo en los países africanos desde la década del 70. (SEGIB, 2009).

La Cooperación Latinoamericana con Haití

Haití, con un ingreso por habitante que apenas supera los 500 dólares anuales, es uno de los países más pobres del mundo y el más pobre del continente americano. En sucesivas ocasiones, la situación se ha agravado por la irrupción de fuertes y violentas crisis políticas, las que han motivado todo tipo de intervención internacional. La crisis interna de 2004 culminó, una vez más, con la conformación de una Misión de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSTAH); en este caso, una misión multinacional que apoya la reconstrucción y la democratización del país (SEGIB, 2007).

La MINUSTAH es la sexta misión internacional establecida en Haití en el plazo de diez años. Pero no hay duda de que la presencia de esta misión de estabilización tiene un contenido diferente de las anteriores. ¿Qué hace diferente esta operación de paz? Esta es la primera vez que los países latinoamericanos aportan más del 50% del contingente militar en una misión de Naciones Unidas. Aun más, desde sus inicios el comando de las fuerzas militares ha estado a cargo de un general brasileño y los dos primeros representantes del Secretario General de Naciones Unidas, conducción política de la misión, fueron ocupados por latinoamericanos: el chileno Juan Gabriel Valdés y el guatemalteco Edmund Mulet (Ruz, 2010).

Sin embargo, no todos los países latinoamericanos decidieron integrar la MINUSTAH, pero la mayoría de ellos impulsaron proyectos de CSS en Haití². En este sentido, la agenda de especialización de los nuevos donantes latinoamericanos comprende temas de seguridad alimentaria (Argentina y Brasil), fortalecimiento institucional (Argentina y Uruguay), salud (Cuba y Brasil), energía (Venezuela y Brasil), derechos humanos (Argentina) y educación (Chile y Cuba). Asimismo, hasta 2010, estos esfuerzos de promoción al desarrollo se han articulado de diversas maneras: por un lado, Brasil³, Argentina y Chile⁴ (ABC) a través de MINUSTAH y la cooperación bilateral

2. Durante el año 2008, la mayoría de los países que participaron activamente en acciones de Cooperación Sur-Sur en América Latina impulsaron proyectos en Haití. La mayor parte de estos proyectos (un total de 92) fueron impulsados por dos países: Argentina y Cuba (60% y 25%, respectivamente); el resto de los proyectos (un 15%) fueron impulsados por México (5) junto a Brasil, Chile y Venezuela (3 en cada uno de los casos). (SEGIB, 2010).

3. Según la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), un 77% de los proyectos de Brasil en el Caribe se encuentran localizados en Haití. Se destacan proyectos de cooperación en las áreas de desarrollo agrícola, educación, medio ambiente, materia electoral, recursos hídricos y forestales, manejo de residuos sólidos, combate contra el trabajo infantil y biocombustibles y etanol. Se proyecta la construcción de una represa hidroeléctrica (Lengyel, Malacalza y Thury, 2009).

4. En el caso de Chile, buena parte de los esfuerzos de CSS se han concentrado en el área de educación, seguida por iniciativas en las áreas de infancia, seguridad y vivienda. Se destaca un programa de transferencia de conocimientos sobre educación en el área rural en el que se trabaja integralmente en educación sexual, salud y nutrición (Lengyel, Malacalza y Thury, 2009).

y triangular; por otro lado, Cuba y Venezuela⁵ mediante acuerdos bilaterales o en el marco de iniciativas regionales.

Más allá de los diferentes formatos que ha asumido la cooperación, la experiencia de los países latinoamericanos en Haití ha contribuido a forjar un paradigma: para enfrentar la pobreza se requiere orientar la ayuda hacia políticas de desarrollo social. No puede haber seguridad sin desarrollo. Esta visión coincide con la postura del presidente René Preval, que se ha pronunciado a favor de incrementar la presencia de civiles y reducir la militar (Hirst, 2010).

Luego del terremoto de enero de 2010, la asignatura de los países de la región se ha ampliado y redimensionado. No sólo en términos de volumen, sino también desde el punto de vista de los desafíos de coordinación que impone la presencia en dicho país. Tras la última conferencia de donantes de Nueva York, la cooperación latinoamericana asumió un compromiso activo. Los aportes financieros de todos los países latinoamericanos, la creación de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) con Brasil y Venezuela como miembros y el rol asumido por la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) son signos de que Haití representa hoy día el mayor desafío de Cooperación Sur-Sur Regional.

La especificidad de la actuación de Argentina en Haití

La decisión de Argentina de integrar la MINUSTAH generó, desde un principio, una suerte de especulaciones estratégicas⁶ y de política doméstica⁷ en el gobierno de Néstor Kirchner acerca de la conveniencia de participar. Pero el rápido compromiso de Brasil como líder de la misión y la intervención inicial de Chile en la primera Fuerza Multilateral Interina (FMI) comandada por Estados Unidos, terminaron por impulsar al gobierno argentino.

5. Venezuela entrega 6.500 barriles de petróleo diario a Haití y le financia el 25% de la factura resultante, ello en condiciones ventajosas respecto a las que rigen en el mercado internacional. Asimismo, en el marco de Petrocaribe, una iniciativa nacida en 2005 concebida como una organización para articular políticas energéticas en el Caribe, suministra diesel y gas con financiación especial (SEGIB, 2007).

6. Las intenciones de liderazgo de Brasil, con la meta de acceder como miembro permanente al Consejo de Seguridad, y la necesidad de Chile de aliviar las tensiones con Estados Unidos luego de las posiciones críticas del gobierno de Lagos a la guerra de Irak, generaron la sospecha en el gobierno argentino sobre aspiraciones de estos países para ensanchar sus influencias regionales vía una "relación especial" con Estados Unidos (Lengyel, 2006).

7. Entre las especulaciones de política doméstica estaban: (1) la convicción de que enviar tropas ayudaría a conseguir apoyo de Estados Unidos hacia Argentina en ámbitos internacionales, especialmente en instituciones financieras con las cuales la Argentina estaba renegociando su deuda y (2) la necesidad interna del gobierno de encontrar un rol para las fuerzas armadas y mejorar las relaciones entre ejecutivo y militares, tras la reapertura del juicio a los militares por violaciones de derechos humanos en la etapa de la dictadura (1976-1983) (Lengyel, 2006).

A la autorización del envío de tropas⁸ le siguieron dos complementos: la provisión de asistencia humanitaria⁹ y la ejecución en territorio haitiano de proyectos de cooperación al desarrollo en sectores en los cuales el país posee “buenas prácticas” replicables y adaptables. En el área de seguridad alimentaria, se destaca el Programa Pro Huerta¹⁰, como ejemplo exitoso de asociación Sur-Sur y Norte-Sur-Sur para fomentar la auto-producción y el autoconsumo; mientras que entre los programas orientados al fortalecimiento institucional, el Ministerio de Economía argentino ha desarrollado el BAPIN, una base de datos para orientar y controlar la inversión pública, y una metodología para el manejo del gasto público de la infancia, destinados a fortalecer capacidades del Estado haitiano (Vásquez Ocampo, 2009)¹¹.

Desde 2004 hasta la actualidad, la agenda de Argentina en Haití ha fluctuado y se ha articulado a través de una multiplicidad de actores¹². En este proceso intervienen la Embajada, ámbito en el que se realiza una primera evaluación de las demandas para luego enviarla al Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR). Los recursos monetarios con que cuenta el FO-AR provienen de la Cancillería, aunque a ellos debe sumarse la contribución que realiza la institución o dependencia gubernamental para la cual trabaja el experto que será destinado al proyecto y el aporte, si lo hubiere, de la cooperación triangular de organizaciones internacionales y/o países socios como Canadá y España (Surasky, 2010: 50).

La agenda de Argentina en Haití (2004-2010): cambios y continuidades

A efectos analíticos, pueden ser identificadas tres fases de la agenda de Argentina en Haití en los últimos seis años. La primera, que se inicia con la instalación de MINUSTAH en abril de 2004 hasta la asunción del gobierno electo de René

8. La Argentina integra MINSUTAH con un total de 560 efectivos militares (8% de las fuerzas) a los cuales desde el terremoto de enero de 2010 se le han añadido unos 150 efectivos más.

9. Desde 2004, la Argentina presta, además, asistencia humanitaria a través de misiones de Cascos Blancos, dando prioridad a la provisión de alimentos, insumos médicos, equipamiento y personal sanitario y de emergencia. En un primer momento, tras el terremoto, el Hospital Militar Reubicable Argentino fue el único hospital que funcionó en Puerto Príncipe (Ricardes, 2010).

10. El Pro Huerta es un programa de formación y suministro de semillas de cultivo horticultor y establecimiento de unidades de producción orgánica para el autoconsumo, que se limitaba inicialmente a la zona de Gonaïves, donde está instalado el Batallón Argentino desde 2004. El programa ya tiene un impacto concreto para las familias y pequeñas asociaciones rurales en seis de diez departamentos (provincias), beneficiando a 36 mil personas. En 2013 se espera alcanzar los 220 mil beneficiarios, con la colaboración de Canadá, España, y el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). Sobre esta red ahora se abre un nuevo desafío, colaborar en la construcción de una Red de Protección Social (Vásquez Ocampo, 2009).

11. Desde 2006 y a pedido del presidente Preval, Argentina coopera con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE) buscando complementar las acciones del gobierno haitiano. Asimismo, presta asistencia técnica y logística para la Reforma de la Policía (PNH).

12. Las instituciones gubernamentales de Argentina que intervienen en Haití son el Ministerio de Economía, varias dependencias de la Cancillería, la Embajada, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Desarrollo Social según el área de incumbencia de cada proyecto.

Preval en mayo de 2006, puede ser caracterizada como una etapa exploratoria en la que abundan las consideraciones de corto plazo y un enfoque unidimensional. La segunda, desde mediados de 2006 hasta el terremoto de enero de 2010, que muestra la consolidación de la participación argentina con un mayor peso de compromisos a mediano y largo plazo y un cambio hacia un enfoque multidimensional. Finalmente, una tercera etapa comprende la atención a la emergencia tras la catástrofe ocasionada por el terremoto y el redimensionamiento del formato de cooperación mediante un mayor aporte financiero, una extensión del Pro Huerta y la participación en la coordinación regional de la cooperación vía UNASUR.

Etapa exploratoria (2004-2006)

La agenda de Argentina en Haití comprendía inicialmente acciones de corto plazo e iniciativas de contención con la meta de colaborar en la realización de las elecciones de febrero de 2006. Esta agenda se operacionalizó entre abril de 2004 y mediados de 2006 sobre tres líneas de acción: 1) la participación en esfuerzos multilaterales para restaurar la paz política y social y el estado de derecho mediante la presencia de cascos azules en el territorio haitiano, 2) la provisión de ayuda humanitaria bajo la coordinación de los cascos blancos (alimentos, medicina y vestimenta y equipamiento de un hospital móvil), 3) el diseño y la implementación de tres proyectos bien focalizados, de pequeña escala y de corto plazo con el apoyo de 30 expertos argentinos. Estos proyectos eran: la implementación de un componente Pro Huerta en Gonaïves, la identificación de productos de exportación haitianos hacia Argentina y terceros mercados y el desarrollo de un programa de deportes y juventud, como parte de los compromisos acordados en la Conferencia de Cayenne (2005); y 4) el apoyo al proceso democrático y al fortalecimiento institucional en los foros multilaterales y regionales (Lengyel, 2006).

Durante esta etapa se conformaron mecanismos *ad hoc* de concertación político-diplomática impulsados por Argentina, Brasil y Chile que, de algún modo, intentaron emular experiencias anteriores como el antiguo pacto ABC¹³ o el grupo de apoyo a Contadora¹⁴. Esto comprendía, básicamente,

13. El Pacto ABC toma su nombre de las iniciales de los países Argentina, Brasil y Chile, que firmaron un acuerdo el 25 de mayo de 1915 para fomentar la cooperación exterior, la no agresión y arbitraje. Fue una forma de contrarrestar la influencia estadounidense en la zona y establecer un equilibrio y mecanismos de consulta entre los tres países firmantes. No obstante, la oportunidad de concretar este acercamiento recíproco se dio recién a mediados de 1914, por la ocasión que ofreció la mediación conjunta del ABC en el conflicto entre Estados Unidos y México. Como resultado de esta experiencia, gran parte de la política exterior de los tres países entre 1915 y 1930 siguió la base de consultas e iniciativas mutuas, con lo que, en los hechos, era una suerte de Pacto ABC. (Escudé y Cisneros, 2003).

14. El Grupo Contadora fue una instancia multilateral establecida en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela para promover conjuntamente la paz en Centroamérica frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región. Luego se sumaron a esta iniciativa, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay como grupo de apoyo a Contadora.

diálogo formal e informal entre mandatarios, Ministros de Relaciones Exteriores y/o de Defensa, Embajadores y agentes de organismos estatales de cooperación con el propósito de coordinar acciones y posiciones conjuntas respecto a la problemática de Haití (Hirst y Llenderrosas, 2008)¹⁵.

Etapa de consolidación (2006-2010)

El periodo 2006-2010 puede considerarse como una etapa de consolidación de la relación de cooperación entre Argentina y Haití, debido a que el vínculo alcanzó un mayor nivel de fluidez entre las burocracias de ambos Estados luego del proceso eleccionario haitiano y tras la asunción del presidente René Preval. En dicho periodo las actividades de cooperación superaron la etapa exploratoria y de mutuo conocimiento y lograron una mayor sustentabilidad mediante la triangulación con otros donantes.

Como demuestra el cuadro 1º, el éxito y la característica de alta replicabilidad del Pro-Huerta así como su adaptación al contexto haitiano hicieron que se convirtiera rápidamente en un programa de cooperación con extensión hacia todo el territorio y obtuviera el apoyo financiero de los grandes donantes. El éxito de la iniciativa permitió, además, que la Argentina asumiera un papel activo en la discusión sobre la necesidad de un programa nacional de seguridad alimentaria para Haití mediante intervenciones que le valieron el reconocimiento en los foros multilaterales¹⁶ y en las conferencias de donantes¹⁷, especialmente durante la crisis social desatada por el aumento del precio de los alimentos en 2008 (Lengyel, 2009; Vásquez Ocampo, 2009; López Accotto y Villalpando, 2008).

15. Desde mayo de 2005, con la reunión del 2x4 entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se puso en funcionamiento un grupo de trabajo entre representantes de estos gobiernos para tratar temas relativos al desempeño de la MINUSTAH y al estado de la cooperación al desarrollo en Haití. A este grupo se sumaron, ese mismo año, Ecuador, Guatemala y Perú constituyendo el mecanismo 2x7 con la voluntad de mantener el componente latinoamericano proactivo. Finalmente esta participación latinoamericana se amplió, en 2007, con el mecanismo 2x9 incorporando a Bolivia y Paraguay, además de Panamá (miembro del Consejo de Seguridad de ONU) (Diamint, 2007).

16. El 15 de julio de 2008 Argentina y Francia copresidieron la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural de Haití, en Madrid.

17. A partir de un pedido del gobierno haitiano, desde enero de 2008, la troika ABC posee un asiento junto a los grandes donantes en el Comité Conjunto de Coordinación Estratégica del G10 (Grupo de los Diez), compuesto por Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza.

Cuadro 1°. Acuerdos de Cooperación Triangular de Argentina en Haití

Socio	Año	Objeto	Estado de avance
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	2005	Servicios de asistencia técnica al Pro Huerta, especialmente en Gonaïves	Activo
Brasil	2006	Desarrollar un componente Pro Huerta en el proyecto Cisternas rurales que Brasil realiza en la zona semiárida de Haití	Activo
España	2006	Desarrollar un componente de Pro Huerta en el marco del proyecto "Araucaria XXI" en el departamento Sudeste de Haití	Activo
National Democratic Institute (NDI)	2006	Desarrollo de un componente de Pro Huerta en el marco de los Comités de Iniciativa y escuelas "Democracia para Todos"	Activo
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)	2007	Incorporar un componente de Pro Huerta en el marco del Proyecto de Intensificación de Cultivos de Alimentos del Ministerio de Agricultura de Haití (MARNDR)	Activo
Canadá	2008	Ampliación del Pro Huerta con cobertura nacional (5 años)	Activo
Japón	2010	Ampliación del Pro Huerta	En gestión
España	2010	Ampliación del Pro Huerta	En gestión

Fuente: MRECIC, Argentina y Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad (FLACSO Argentina).

Etapas de redimensionamiento de la relación (2010 –)

Inmediatamente después del terremoto del 12 de enero de 2010¹⁸, la CSS adquirió una mayor dimensión en volumen y articulación, provocando un redimensionamiento del vínculo con Haití. La agenda de cooperación que se abre tras el sismo ofrece varios escenarios de actuación para la Argentina.

18. El 12 de enero de 2010, un temblor de tierra de una magnitud de 7.0 en la escala de Richter sacudió a Haití. El impacto humano no encuentra precedentes, pues cerca de 1,5 millones de personas fueron afectadas, lo que representa el 15% de la población nacional y más de 220 mil personas han perdido la vida. Asimismo, se considera el valor total de los daños causados por el terremoto es de 7863 millones de dólares, lo cual equivale a un poco más del 120% del PBI de Haití en 2009 (Ricardes, 2010).

- 1) En el escenario multilateral, la CIRH¹⁹ comandada por los Estados Unidos en acción coordinada con Naciones Unidas canaliza los fondos aportados en las Conferencias de Donantes para el “Plan de Reconstrucción” del gobierno haitiano. La participación Argentina en este ámbito se encuentra condicionada por la presencia de los grandes donantes que dominan el proceso, mientras que Brasil²⁰ ha acuñado un perfil propio en esta instancia por su condición de miembro de la CIRH.
- 2) En el escenario regional, la UNASUR ha asumido un rol modesto aún pero proactivo en respuesta a la catástrofe haitiana. Durante las reuniones de Quito (febrero de 2010) y Los Cardales (mayo de 2010) sus países miembros se comprometieron al aporte de un importante fondo de 300 millones de dólares.²¹ La ejecución de esos fondos será coordinada por una Secretaría Técnica²² con sede en Puerto Príncipe, cuya función será la de implementar un “Plan de Acción” focalizado de manera prioritaria en las áreas de infraestructura y vivienda, agricultura y salud, según la demanda del presidente haitiano. En términos de volumen, la Argentina²³ aportará más de 18 millones de dólares para la reconstrucción, en lo que constituye la mayor donación de toda su historia.
- 3) El gobierno argentino ha apoyado diferentes iniciativas relativas a Haití en el ámbito de la OEA (apoyo a la realización de las elecciones en 2010), del MERCOSUR, del Grupo de Río y del G20 (condonación de la deuda). Además, se destacan las resoluciones conjuntas aprobadas por la región con España y con la propia Unión Europea (compromisos de apoyo al proceso multilateral) en las respectivas cumbres interregionales.
- 4) En el plano bilateral, la Argentina se ha comprometido a la continuidad de todos sus proyectos de cooperación y ha impulsado una extensión de las actividades del Pro Huerta. Para esos fines, se encuentran en gestión acuerdos con España y Japón.

19. La magnitud de los recursos prometidos por los países donantes y el Banco Mundial (5,3 billones de dólares) en la Conferencia de Donantes de Nueva York (31 de marzo de 2010) justificó la creación de la CIRH por un periodo de 18 meses. De la administración compartida entre el gobierno de Haití, asumida en la práctica por el Primer Ministro Jean Marx Bellarive, y las Naciones Unidas, asumida por el representante especial de la ONU para Haití, Bill Clinton, participan además Brasil, Canadá, Francia, España, Venezuela, Noruega y CARICOM. La Argentina no cuenta con representación formal en la misma.

20. Tras la conferencia de Nueva York, Brasil se ha convertido en el cuarto donante de Haití, detrás de Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá.

21. En principio, el Fondo sería de 100 millones de dólares, con aportes de los países, y se solicitará luego al BID un crédito de hasta 200 millones de dólares, de largo plazo, en el menor interés, que será garantizado y asumido por los países de la UNASUR.

22. La Secretaría Técnica de UNASUR funcionará en Puerto Príncipe y estará integrada por delegados de Ecuador, Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. Bajo la presidencia *pro tempore* de Ecuador se ha designado como Secretario General de la UNASUR al ex presidente argentino Néstor Kirchner y un reconocido experto en derechos humanos argentino, Rodolfo Mattarollo, estará al mando de la Secretaría Técnica.

23. Brasil aportará 172 millones de dólares, mientras que Venezuela destinará 37 millones de dólares a través de UNASUR e impulsará nuevos proyectos vía ALBA.

Cuadro 2º. Cooperación Argentina-Haití en diferentes escenarios (2010)

Ámbito	Foro	Reuniones	Resoluciones
Regional	UNASUR	Declaración de Los Cardales, Argentina (5 de mayo)	Creación de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití
		Decisión Solidaridad de UNASUR con Haití de Quito (9 de febrero)	(Compromiso de creación de un fondo UNASUR de US\$ 300 millones)
	Grupo de Río (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política)	Cumbre de la Unidad de Riviera Maya, (23 de febrero) Reuniones anuales entre los jefes de Estado de América Latina y el Caribe	Apoyo al proceso de reconstrucción y creación de un nuevo organismo denominado Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) espacio regional, 2008: Haití miembro del Grupo Río
	MERCOSUR	Reunión de San Juan (2 de agosto)	Apoyo a la CIRH y a UNASUR. Fuerte compromiso con gobierno haitiano
Multilateral	G20	Cumbre de Toronto (27 de junio)	Apoyo a la creación de un Fondo para la Reconstrucción y condonación de todas las deudas bilaterales
		Organización de Estados Americanos (OEA)	Reuniones periódicas Reunión de Coordinación Latinoamericana de la Cooperación Policial en Haití
	Grupo de Amigos de Haití	Reuniones periódicas (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, Francia, Canadá y México)	Negociación de la resolución que prorroga el mandato de la MINUSTAH, antes de su consideración por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

	Conferencia de Donantes sobre Haití (CIRH)	Nueva York, (31 de marzo)	Compromiso de 18 millones de dólares vía UNASUR
	Cumbre Mundial sobre el Futuro de Haití	Punta Cana, (2 de junio)	Convocada por República Dominicana, Argentina decide no participar en protesta a la presencia del gobierno “de facto” de Honduras en la reunión
Interregional	Cumbre de Unión Europea-América Latina	Declaración de Madrid (18 de mayo)	Apoyo al Plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo Nacional de Haití
	Cumbres Iberoamericanas Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Jornada Iberoamericana de Cooperación con Haití (Santo Domingo, 29 de junio) XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Mar del Plata, Argentina (3-4 de diciembre)	Las iniciativas incluyen el apoyo a Haití para reconstruir su sistema judicial, un proyecto para conocer el estado del patrimonio documental y archivístico de Haití, entre otros

Fuente: MRECIC, Argentina y Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad (FLACSO Argentina).

Argentina-Haití: la significación de la experiencia

Tal vez desde un punto de vista filosófico pero útil a los efectos de un análisis más general, la experiencia supone el sentido, es lo experimentado más lo sentido, como sostiene el escritor T. S. Eliot²⁴. Existe, en tanto, la percepción de que no hay experiencia cuando eso que se está viviendo se diluye sin encontrar significación. Entonces necesitamos capturar una significación de la experiencia para recobrar su sentido.

¿Qué significación encontramos de la experiencia de CSS de Argentina en Haití? ¿Qué aspectos son destacables para entender como opera en la práctica este tipo de formato de cooperación? En ese sentido, el balance de la actuación permite extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, la cooperación en Haití ha fluctuado entre un enfoque reactivo y uno proactivo. En una primera etapa ha tendido a ser altamente reactiva: se desarrolló frente a una amenaza, crisis externa o como respuesta a determinadas acciones de actores externos como es el caso de Estados Unidos. Esto

24. “Tuvimos la experiencia pero perdimos el sentido, una aproximación al sentido restaura la experiencia”. T. S. Elliot. “The dry salvages”, *Cuatro Cuartetos* (1935-1942).

ocurrió especialmente en la etapa exploratoria de la relación; mientras que se logró cierta proactividad cuando las burocracias lograron un acercamiento y una consolidación del vínculo en el periodo 2006-2010. Aunque, evidentemente, el carácter fluctuante del compromiso conlleva un alto grado de inestabilidad y precariedad, con el riesgo de que cuando la amenaza desaparece o se apacigua, la cooperación puede declinar.

En segundo lugar, la cooperación argentina y latinoamericana ha logrado promover una perspectiva sobre el desarrollo al entender que los problemas de Haití se resuelven con mayores capacidades institucionales y sociales. La importancia del desarrollo en la política exterior de los países latinoamericanos es puesta de relieve mediante un enfoque de “simultaneidad” entre las cuestiones de seguridad y las de desarrollo. Los países latinoamericanos han colaborado en gran medida a instaurar una perspectiva de que sin desarrollo no hay seguridad. Sin embargo, aún persiste un desequilibrio entre el amplio componente de personal militar y la reducida cantidad de civiles con permanencia intensiva en Haití. En este sentido, la experiencia demuestra la necesidad de reformular los términos de la misión internacional y adecuarlos a la demanda haitiana de actores civiles para enfrentar el desafío de coordinar y gestionar la cooperación.

En tercer lugar, el éxito del Pro Huerta en Haití ha contribuido positivamente a instalar a la Argentina como una voz autorizada en los temas de seguridad alimentaria. Esto, sin embargo, trajo aparejado que dicho proyecto monopolice el espacio de la cooperación constituyéndose en el punto focal de la misma. En la etapa actual, en la que se han multiplicado los desafíos, se requerirá una mayor diversificación de la propuesta de cooperación, aunque sin desestimar la ventaja de una división especializada del trabajo entre los donantes latinoamericanos, pues ello permitirá una mayor articulación Sur-Sur para evitar la superposición de tareas.

En cuarto lugar, el proceso de cooperación ha sido una preocupación de los Estados y, básicamente, de una multiplicidad de organismos gubernamentales que intervienen y, muchas veces, generan una superposición de acciones entre las propias reparticiones del Estado oferente. En ese sentido, cabe advertir dos cuestiones: por un lado, la necesidad de centralizar la coordinación de acciones en una agencia u organismo estatal; por otro lado, los esfuerzos de cooperación no debieran limitarse a la esfera estatal, debiendo, en cambio, involucrar a actores no-gubernamentales²⁵; pues, una asistencia centrada en los gobiernos compromete solo a las elites burocráticas.

25. Un ejemplo de articulación entre actores gubernamentales y no-gubernamentales es la iniciativa de Canadá y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) que apoya el desarrollo de investigaciones para estudiar los problemas de la cooperación de los países latinoamericanos en Haití. En Argentina, el punto focal de esta red de funcionarios y expertos es el Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO Argentina.

En quinto lugar, la experiencia haitiana es un ejemplo de que la retracción de Estados Unidos del escenario regional permite un mayor espacio para las iniciativas regionales. Los mecanismos *ad hoc* (2x4, 2x7 y 2x9) significaron herramientas propositivas y de coordinación muy activas en la crisis haitiana, aumentando los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos en su actuación respecto de las grandes potencias. En la etapa actual, es necesario revitalizar estos mecanismos así como fortalecer instancias regionales como la UNASUR, que pueden ejercer un rol decisivo en la coordinación de acciones orientadas al desarrollo.

Más allá de la efectividad de las acciones o de la evaluación de resultados de los proyectos de cooperación que se realice, un balance de la experiencia argentina y latinoamericana nos permite detectar un cambio significativo en la percepción de la sociedad haitiana respecto a la autosuficiencia y autosustentabilidad de los proyectos. En ese sentido, un logro para destacar es que la CSS ha posibilitado el conocimiento, aunque aún fuere modesto, de orientaciones y prácticas para fortalecer la autodeterminación haitiana de formular sus propias metas al desarrollo. Se trata, ni más ni menos, de reconocer que la capacidad para el desarrollo entraña la capacidad para percibir las oportunidades de desarrollo y de aprovechar recursos y energías que se encuentran ocultos, dispersos o mal utilizados. Al decir de José Angel Sotillo (2010: 16): “la Cooperación Sur-Sur no va a ser la panacea que va a acabar con todos los males de Latinoamérica, pero sí una de las formas prácticas que puede permitirle salir de esa percepción de pesimismo antropológico con el que a veces se la reconoce y que le impide, por múltiples motivos, salir de su crónica situación negativa”.

Bibliografía

- DIAMINT, R. (2007): “El ‘2x9’: ¿una incipiente Comunidad de seguridad en América Latina?”, *Policy paper* 18, Programa de cooperación en seguridad regional, FES.
- ESCUDE, C. y CISNEROS, A. (2003): *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Nuevo hacer. En www.argentina-rree.com
- HIRST, M. (2010): “Haití y los desafíos de una reconstrucción sustentable. Una mirada sudamericana”, *Política Externa, Paz e Terra*, Sao Paulo, junio.
- HIRST, M. y LLENDERROZAS, E. (2008): “La dimensión política de la presencia en Haití: los desafíos para el ABC+U”, Documento de Trabajo N°3, Buenos Aires: FLACSO. En <http://www.haitiargentina.org>

- LENGYEL, M. (2006): "Argentina's Participation in Haiti: Trends and Prospects" en www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/DT1.pdf
- LENGYEL, M. (2009): "Argentina en Haití y la Cooperación Sur-Sur", En DEF, Buenos Aires: Taeda Editora.
- LENGYEL, M.; MALACALZA, B. y THURY, V. (2009): "La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la Cooperación Latinoamericana", *Avances de Investigación*, Fundación Carolina, Madrid: España.
- LÓPEZ Accotto, A. y VILLALPANDO, F. (2008): "Haití: Notas sobre su economía y la Cooperación para el Desarrollo", Documento de Trabajo N°2, Buenos Aires: FLACSO. En <http://www.haitiargentina.org>
- MALACALZA, B. (2010): "Cuatro claves para el futuro de Haití tras el terremoto", *Agenda Internacional*, Año 6 No. 21, Buenos Aires: Fundación Visión desde el Sur.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (2008): "Fondo Argentino de Cooperación Horizontal", Revista N°9, Edición Especial 15 años del FO-AR, Buenos Aires.
- RICARDES, R. (2010): "Política Exterior Humanitaria: el Compromiso. Argentino en Haití", Serie de Artículos y Testimonios N° 65, Buenos Aires: CARI.
- SEGIB (2007): "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", *Estudios SEGIB N° 2*, Noviembre, Madrid: SEGIB.
- SEGIB (2009): "III Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", Madrid
- SEGIB (2010): "La cooperación iberoamericana en Haití", en www.iberamericaporhaiti.com.
- SURASKY, J. (2010): "Argentina y la Cooperación Sur-Sur". En: AYLLÓN, B y SURASKY, J. (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- SOTILLO, J. A. (2010): "La Cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación". En: AYLLÓN, B y SURASKY, J. (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- VÁSQUEZ OCAMPO, J. (2009): "Haití, una cooperación responsable", en Pagina 12, 31 de julio.