

CAPITULO QUINTO

HAITI: CRISIS DE ESTADO Y CRISIS DE DESARROLLO. EL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

HAITI: CRISIS DE ESTADO Y CRISIS DE DESARROLLO. EL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

POR RAFAEL CARRANZO GARCÍA Y

MÓNICA COLOMER

INTRODUCCIÓN.

El pasado año, Haití celebró el bicentenario de su independencia. Nació en 1804 fruto de la revuelta de los esclavos contra los colonos franceses. Sin embargo, en sus doscientos años de independencia, Haití no ha conseguido consolidar una auténtica democracia, ni ha conseguido salir de una situación de subdesarrollo. Como ha señalado la escritora haitiana Yannick Lahens, “*en 1804 pusimos fin a nuestra esclavitud para crear una colonización interna*”.

Haití es hoy el *país más pobre de América*, caracterizado por una enorme fragilidad política, económica y social que ha llevado a que se le considere frecuentemente como un ejemplo de estado fallido. En la actualidad se encuentra sumido en un arduo *proceso de reconstrucción política*, proceso que tiene lugar en un contexto caracterizado por una mínima estructura estatal-en ausencia de Parlamento y con un Gobierno de transición-que dificulta el funcionamiento del Estado y el desempeño de sus cometidos; la falta de un marco institucional estable que imposibilita el despegue económico; y la división social que genera estallidos de violencia e inseguridad.

La caída por colapso de un Gobierno afecta a todas las instituciones del Estado, especialmente en un caso, como el haitiano, en el que el retorno a la normalidad no puede realizarse más que a través de una refundación de la vida política que se obtiene por medio de la celebración de unas elecciones generales.

Efectivamente, desde la caída del Gobierno de Aristide, se ha abierto en Haití un período transitorio que debe cerrarse en el 2006 con la asunción del poder por el Gobierno que resulte de las elecciones previstas para fin de año. Este período de transición (febrero 2004- febrero 2006)

se caracteriza en el caso de Haití, por el hecho de que el colapso del Gobierno no ha llevado a la comunidad internacional a asumir ni de forma solitaria, ni compartida, el ejercicio del poder ejecutivo que ha estado siempre en manos nacionales por haber sobrevivido procesos e instituciones sobre los que construir la suficiente legitimidad para el funcionamiento de la vida política durante la transición. Si bien, el estrecho acompañamiento del proceso de transición por parte de la comunidad internacional y el papel de ésta en la elección del Primer Ministro hace que muchos haitianos consideren a este Gobierno como directamente “vinculado” a la comunidad internacional.

Una segunda característica de este proceso la constituye la adopción de *dos agendas* paralelas que marcan el rumbo de la acción del Gobierno de transición: de un lado, la *agenda política*, cuyo objetivo es la conducción del proceso político hasta la celebración de las elecciones; y por otro lado, la *agenda de desarrollo* que marca objetivos y prioridades al Gobierno y a la comunidad internacional de cara a la mejora de las condiciones de vida de la población haitiana. Cada agenda tiene su propia hoja de ruta, aunque algunas de las fases de las respectivas hojas de ruta son comunes (la creación de un entorno de seguridad; el dotarse de una institucionalidad mínima) y debe afirmarse, como veremos posteriormente, que ambas agendas interactúan entre sí.

La *comunidad internacional* ha expresado, por otro lado, desde el inicio de la crisis, su voluntad de apoyar al Gobierno de transición en esta doble agenda, por un lado, mediante el despliegue de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH, en sus siglas en francés), tras la aprobación de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad en abril de 2004, y con la celebración de una *Conferencia Internacional de Donantes* en julio de ese mismo año, en la que los proveedores de fondos asumieron unos compromisos financieros para asistir a Haití en el proceso de reconstrucción nacional.

En consecuencia, en Haití, confluye en la actualidad un *doble proceso de reconstrucción política y socioeconómica*, en un intento de restaurar un régimen democrático y constitucional que garantice la estabilidad institucional necesaria para mejorar las condiciones de vida del pueblo haitiano.

En este artículo nos centramos en el segundo de los procesos señalados, el relativo a la identificación y ejecución de una agenda de desarrollo, proceso que requiere poner en marcha

diversas iniciativas que pueden ser ordenadas en cinco fases, bien entendido que algunas fases se solapan en su desarrollo y, como señalábamos anteriormente, que algunas fases son comunes al desarrollo de la agenda política. (93)

La primera fase exige la *creación de un entorno mínimo de seguridad* función que, en el caso haitiano, han asumido las Naciones Unidas a través de la Fuerza Multinacional Interina (MIF, en sus siglas en inglés), en un primer momento, y de la MINUSTAH, en la actualidad. Con posterioridad, es necesario proceder a la creación de una institucionalidad básica, en este caso a través del establecimiento del Gobierno provisional, de carácter tecnócrata, que asume la responsabilidad de conducir la transición política.

La tercera fase del proceso de reconstrucción consiste en la identificación de los objetivos del Gobierno interino a los que la comunidad internacional compromete su apoyo. Si en el plano político, el principal objetivo del Gobierno es la celebración de elecciones libres y honestas que resulten en la elección de un gobierno democráticamente legitimado que haga posible el fin de la actual crisis institucional, en el plano de la ayuda al desarrollo, los objetivos del Gobierno quedan materializados en la adopción del Marco de Cooperación Interino (conocido en sus siglas en francés, CCI). El CCI formula una evaluación de necesidades en los diferentes sectores, concretamente en torno a cuatro ejes: gobernabilidad política, gobernabilidad económica, relanzamiento de la actividad económica y mejora en el acceso a los servicios básicos.

Fijados los objetivos, y como cuarta etapa imprescindible, es necesario proceder a obtener los recursos necesarios para la consecución de esos objetivos, recursos que han de provenir en su inmensa mayoría de la comunidad internacional. A la vista de la debilidad del cuadro socioeconómico y de los compromisos adquiridos por el Gobierno de transición de avanzar en la senda de la democratización, la comunidad internacional, como se ha señalado, asumió un compromiso de asistencia al proceso de reconstrucción nacional, produciéndose el desbloqueo de la ayuda internacional. En la Conferencia de Washington los donantes respondieron al

(93) La creciente atención a los procesos de estabilización y reconstrucción de estados en colapso conduce a ejercicios de reflexión sobre las diferentes fases necesarias en el proceso de reconstrucción. STEPHEN D. KRASNER (Director of the Policy Planning Staff en el Departamento de Estado) y Carlos Pascual (Coordinator for Reconstruction and Stabilization del Departamento de Estado) en su artículo ADDRESSING STATE FAILURE (Foreign Affairs July/August 2005) proponen un conjunto de 4 fases para todo el proceso desde la estabilización hasta la creación de una sociedad civil fuerte. Las fases serían las de estabilización, una segunda fase centrada en resolver las causas del conflicto una tercera fase para la creación de leyes y de instituciones de una democracia de mercado y una fase final para garantizar una sociedad civil que exija el adecuado funcionamiento de las leyes e instituciones.

llamamiento del Gobierno provisional y se comprometieron a movilizar los recursos financieros y humanos para la puesta en marcha del CCI. Si bien, el éxito de la aplicación del CCI quedaba condicionado al establecimiento de mecanismos flexibles y eficaces de coordinación y seguimiento de la ayuda. En este sentido, la siguiente fase exigía la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación entre el Gobierno y los donantes, mecanismo que se aprobó en la reunión de seguimiento de Puerto Príncipe de septiembre de 2004 y que condujo a la creación de mesas sectoriales en los diferentes ámbitos identificados por el CCI.

Una vez analizadas las cinco fases, nos centraremos en los dilemas que en ese contexto debía resolver la cooperación española que hasta entonces carecía de un programa múltiple de cooperación con Haití y que debía optar por mantener su política de desarrollo en los niveles testimoniales del pasado o pasar a un relanzamiento y, en tal caso, realizarlo de manera coordinada con el Gobierno de Haití y con el resto de la comunidad donante. La decisión de relanzar su programa de cooperación era consecuente con la decisión de apoyar y participar en la MINUSTAH.

Por otro lado, otra de las características de la crisis haitiana tiene que ver con la creciente participación en su resolución de los países latinoamericanos, incluyendo sus esfuerzos, en el ámbito de la cooperación al desarrollo de poner en marcha programas conjuntos, esfuerzo al que nos referiremos en la tercera parte del artículo.

Finalmente pasaremos a considerar las virtudes y debilidades que se han puesto de manifiesto en el proceso de llevar adelante la agenda de desarrollo, señalando, desde el principio, que en situaciones como las de Haití, las decisiones deben tomarse en contextos de enorme complejidad y que los dilemas a los que se enfrentan los actores no tienen soluciones definitivas. Resolver un problema significa posponer otro cuando no crear o intensificar un nuevo problema. La importancia de visualizar las carencias del proceso no deriva de una voluntad de sancionar como de consolidar lecciones aprendidas en procesos que no podrán encontrar nunca la respuesta clara y definitiva que todos quisiéramos encontrar.

LA SALIDA DE LA CRISIS: FASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO.

Primera fase: Creación de un entorno de seguridad.

La crisis política vivida en Haití durante los últimos meses del Gobierno Aristide se vio seriamente agravada por una *crisis de seguridad* que alcanzó su punto álgido en el mes de febrero de 2004, con la creación del Frente de Resistencia de l'Artibonite, constituido a raíz del asesinato de Amiot Métayer, líder del llamado "Ejército Caníbal" y antiguo aliado de Aristide, por órdenes de éste según sus seguidores.

El Frente se haría con el control de Gonaïves a inicios de febrero controlando igualmente la carretera que unía Puerto Príncipe con el norte del país. Durante las revueltas, varios policías fueron asesinados y el Gobierno daría una cifra de 40 muertos. (94)

Durante el mes de febrero continuaron los incidentes en varias ciudades, produciéndose en varias de ellas, el abandono de los cuarteles por la policía. El 22 de febrero, Cap Haïtien, la segunda ciudad del país, cae también en manos rebeldes y tres días después aparecen barricadas en algunas calles de Puerto Príncipe.

El 26 de febrero, la Organización de Estados Americanos (OEA) solicita al Consejo de Seguridad que adopte las medidas necesarias para controlar la situación en Haití. El Consejo de Seguridad anuncia que tomará en consideración la adopción de medidas incluyendo la creación de una fuerza internacional en apoyo de la adopción de un acuerdo político, si bien, rechaza una solicitud formal de la Comunidad del Caribe (CARICOM) solicitando el envío de tropas para terminar con la espiral de violencia.

Una vez se produce la salida de Aristide el 29 de febrero y es jurado en su cargo su sucesor Boniface Alexandre, el Representante de Haití en Naciones Unidas formaliza la solicitud de apoyo de su Gobierno reclamando la presencia de tropas. El Consejo de Seguridad autoriza el *despliegue de la MIF* por un período de tres meses, en el marco del Capítulo VII de la Carta de

(94) Para un seguimiento del proceso político en Haití se pueden consultar los informes que periódicamente publican el International Crisis Group así como los boletines de Escola de Cultura de Pau

Naciones Unidas. El mandato de la MIF incluía el establecimiento y el mantenimiento de la seguridad pública, la ley y el orden para una adecuada protección de los derechos humanos.

La MIF tardaría varias semanas en desplegarse y asegurar unas mínimas condiciones de seguridad. Ese lapso de tiempo permitió a los rebeldes consolidar posiciones en determinadas ciudades y poblaciones lo que les otorgará fuerza a la hora de negociar con las autoridades, máxime considerando la negativa de los responsables de la MIF de iniciar actividades destinadas a la retirada de armamento por entender que no entraba en los términos del mandato recibido.

Tras el despliegue de la MIF, el Consejo de Seguridad se mostró favorable a la creación de una fuerza de estabilización para apoyar el proceso político y constitucional. El 30 de abril se crea la MINUSTAH, también bajo el capítulo VII de la Carta, compuesta por 6.700 soldados y 1.622 policías, por un período de 6 meses susceptible de renovación.

Con el despliegue de la MINUSTAH concluye la primera fase al haberse adoptado las medidas necesarias para la creación de un entorno mínimo de seguridad que permita el desarrollo de la transición política así como la adopción y ejecución del programa de desarrollo.

Segunda fase: Creación de una institucionalidad básica.

La segunda fase, que avanza en paralelo con la primera, destinada a crear una *institucionalidad mínima* que permita la conducción de la vida política hasta la celebración de las elecciones, se desencadena con la salida de Aristide, el 29 de febrero de 2004, tras la firma de su carta de renuncia. En aplicación de la Constitución vigente de 1987, el Presidente del Tribunal Supremo, Boniface Alexandre jura como Presidente en funciones.

El 4 de marzo se establece el Consejo Tripartito compuesto por representantes de Fanmi Lavalas, la Plataforma Democrática y la comunidad internacional (representada por el Representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD- en Haití). El Tripartito constituye al día siguiente un Consejo de Sabios, compuesto por 7 miembros elegidos entre sectores claves de la sociedad civil, Fanmi Lavalas y la Plataforma Democrática con el mandato de proceder a seleccionar y proponer un candidato como Primer Ministro. Sobre la base de su recomendación, es elegido Gérard Latortue, funcionario de Naciones Unidas, quien asume el cargo el 9 de marzo. Una semana después, el 17 de marzo queda constituido el *Gobierno de*

transición. Contrariamente a lo previsto, el Gobierno tiene una composición eminentemente tecnócrata, sin representantes de líderes políticos, a diferencia de lo sugerido por el CARICOM que apostaba por un Gobierno de concentración. Este carácter tecnócrata se ve confirmado con el nombramiento de los Secretarios de Estado y altos cargos, mayoritariamente representantes de la sociedad civil.

El Consejo de Sabios, por su parte, tiene reconocida la función de asesoramiento del Ejecutivo, máxime teniendo en cuenta la ausencia de Parlamento que quedó disuelto a finales de diciembre de 2003.

También se creó un Consejo Electoral Provisional, que asumía la responsabilidad de la organización de las elecciones municipales, legislativas y presidenciales. Sus nueve miembros representan a distintos sectores de la sociedad civil y de las fuerzas políticas, si bien Fanmi Lavalas se negó a nombrar un representante.

Quedaba constituida la institucionalidad básica siendo necesario, a partir de entonces, identificar los objetivos de la acción del Gobierno de transición.

Tercera fase: Identificación de los objetivos del Gobierno provisional.

Una vez establecido el acuerdo sobre el calendario para la celebración de elecciones, el Gobierno provisional en colaboración con la comunidad internacional, adoptó como siguiente prioridad la elaboración de una *agenda de desarrollo*, materializada en lo que se ha conocido como el CCI.

En el curso de los diez años previos al CCI, los diversos proveedores de fondos invirtieron más de 2.500 millones de dólares en Haití. Sin embargo, los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas y necesidades de la sociedad haitiana. La comunidad internacional ha asumido parte de la responsabilidad de este fracaso, reconociendo la falta de articulación, coherencia y visión estratégica en sus intervenciones. Al haberse establecido estructuras paralelas al Estado, acabaron debilitándolo al no dotarlo de capacidades de ejecución y absorción nacionales. Esta situación no hizo sino agudizarse tras la retirada por parte de los donantes del apoyo institucional ante la crisis política del año 2000. A ello se añadió la falta de voluntad política y de medios de los gobiernos haitianos precedentes para llevar a cabo los cambios

necesarios en los sectores claves de la sociedad como la justicia, la policía, la reforma administrativa o la descentralización. Adicionalmente, la debilidad del Estado de Derecho implicó corrupción, inseguridad e impunidad, desincentivando inversiones productivas del sector privado.

En este sentido, durante la elaboración del CCI se tuvieron en cuenta los errores del pasado, así como las lecciones aprendidas en ejercicios similares de identificación de necesidades en países post-conflicto como Afganistán, Irak, Timor Oriental o Liberia, procediendo a la identificación conjunta de las necesidades y de los programas que abarcaban el periodo de transición de 2004 a 2006. Asimismo, la elaboración del CCI se caracterizó por su carácter inclusivo, al participar en su elaboración representantes de la sociedad civil, del sector privado y de los partidos políticos.

De este modo, el CCI constituye un marco de desarrollo a medio plazo con objetivos teóricamente alcanzables. Las prioridades inmediatas son la restauración de la seguridad, el restablecimiento de los servicios públicos y la creación de oportunidades económicas para la población. Estas prioridades se articulan en torno a *cuatro ejes estratégicos*: (1) asegurar una mejor gobernabilidad política y promover el diálogo nacional; (2) reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional; (3) favorecer el relanzamiento económico; y (4) mejorar el acceso a los servicios públicos. Estos compromisos del Gobierno haitiano deben favorecer la consecución de los Objetivos del Milenio para el 2015.

El CCI identifica asimismo cuatro temáticas transversales: prevención de crisis, derechos humanos, género y VIH/SIDA. Define las prioridades y medidas a adoptar en el marco de la estrategia de transición a fin de reforzar las capacidades institucionales del Estado al objeto de lograr mejoras sustanciales en las cuatro temáticas identificadas.

Los principales contenidos de los cuatro ejes prioritarios en los que se encuadra el CCI son:

- *Promoción de la gobernabilidad política y del diálogo nacional.* El Gobierno se ha comprometido en este ámbito a crear las condiciones óptimas para la celebración de elecciones libres, honestas y democráticas en el año 2005.

Un esfuerzo particular deberá realizarse para lograr el restablecimiento de la seguridad y la restauración del Estado de Derecho. Con el apoyo de MINUSTAH el Gobierno ha iniciado ya la reforma de la Policía Nacional de Haití, tendente a su profesionalización y a la integración de militares desmovilizados en ella. La estabilidad, y en última instancia, el éxito del proceso electoral, exige el desarme, desmovilización y reinserción de los grupos ilegales armados.

El documento contempla igualmente una reforma en profundidad del sistema judicial que garantice la preeminencia del derecho, favoreciendo una independencia real y una mayor eficacia del mismo. La restauración de la confianza en la justicia pasa, asimismo, por la lucha contra la impunidad y por el enjuiciamiento con garantías jurídicas de los responsables de delitos y actos criminales. Debe favorecerse el acceso a la justicia de los ciudadanos y la formación de los jueces y Magistrados.

- *Reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional.* La debilidad en materia de gobernabilidad económica constituye uno de los frenos más serios al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en Haití. La estrategia interina se ha marcado como objetivo la lucha contra la corrupción y el establecimiento de un proceso presupuestario eficaz, transparente y creíble.

Otro aspecto clave para lograr el éxito del CCI es el relativo al fortalecimiento de las capacidades institucionales. Considerando la falta de eficacia de las Administración Pública y la necesidad de reforzar la capacidad de absorción del Estado, la estrategia interina pretende aumentar los recursos humanos de la Administración Pública y proceder a su formación, al tiempo que se estudia una reforma de la función pública.

A su vez, la realidad socio-económica de Haití confirma la necesidad de relanzar el desarrollo local participativo mediante la creación o reforma de centros administrativos locales dotados de una verdadera autonomía para gestionar y adoptar decisiones de proximidad. En esta línea, se prevé el establecimiento de estructuras de participación descentralizadas para la elaboración de programas de acciones estratégicas a nivel local.

- *Favorecer el relanzamiento económico.* A fin de crear empleo y riqueza, el relanzamiento económico requiere de una estabilidad macroeconómica, la rehabilitación de infraestructuras vitales, el desarrollo del sector privado y la reactivación de la agricultura en el respeto al medio ambiente.

Al objeto de alcanzar esa necesaria estabilidad macroeconómica, el Gobierno cuenta con poder aumentar los ingresos fiscales, reducir los gastos discrecionales y mejorar la transparencia del sector público. Se ha comprometido, asimismo, a desarrollar un plan para el cumplimiento de los pagos atrasados y asegurar el servicio regular de la deuda.

Como se ha señalado, el relanzamiento económico requiere además la mejora del estado de las infraestructuras, y concretamente, el aumento de la producción y distribución de electricidad, la rehabilitación de carreteras, el desarrollo de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías de la información.

Por otra parte, el sector privado es el principal proveedor de empleo en Haití. El Gobierno de transición pretende aprobar una serie de reformas a fin de crear las condiciones propicias para aumentar la inversión local y extranjera, apoyar la creación de pequeñas y medianas empresas y favorecer el desarrollo de potencialidades económicas.

No obstante, este relanzamiento económico, está permanentemente amenazado por la progresiva degradación del medio ambiente, como pusieron de manifiesto las inundaciones de los meses de mayo y septiembre de 2004, o las de julio de 2005. En este sentido, el documento prevé la promoción activa de la sustitución de madera y carbón vegetal, la lucha contra la degradación de tierras y de recursos naturales, y fortalecer la gestión de riesgos y desastres.

- *Mejora del acceso a los servicios básicos.* Una parte importante de la población se encuentra excluida del acceso a los servicios básicos. La estrategia interina se ha

fijado el objetivo de reforzar la capacidad nacional y local de las autoridades, identificando los grupos vulnerables.

En el sector de la educación, se pretende aumentar la oferta escolar mejorando la calidad y la eficacia del sistema.

Con respecto a la sanidad, el Gobierno ha señalado como líneas prioritarias: mejorar el acceso de la población a la asistencia sanitaria, relanzar el funcionamiento de los principales hospitales y de los programas más urgentes como campañas de vacunación.

También se han previsto acciones en los ámbitos de agua y saneamiento, inseguridad alimentaria, residuos sólidos y cultura y medios de comunicación, con el fin de combatir la precariedad de las condiciones de vida de una parte creciente de la población que ha alcanzado un nivel crítico de vulnerabilidad.

El Gobierno provisional deberá, a partir de un diálogo nacional ampliado, proceder a definir la agenda de desarrollo a largo plazo, más allá del CCI. De ahí el vínculo entre el CCI y la preparación de un *Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza*, que será competencia del nuevo Gobierno que salga de las urnas. Por lo que el CCI constituye un primer paso esencial al que deberá seguir una profundización y aplicación futura.

En definitiva, la elaboración del CCI, si bien basado en el modelo de *Needs Assessments* con antecedentes en otros países, constituyó, en el caso haitiano, un ejercicio único de apenas dos meses en el que el Gobierno asumió el liderazgo de los trabajos.

Marco de Cooperación Interino

■ Cuatro ejes:

- Garantizar la **Gobernabilidad Política y promover el diálogo nacional**
- Reforzar la **Gobernabilidad Económica y contribuir al desarrollo institucional**
- Favorecer el **relanzamiento económico**
- Mejorar el **acceso a los servicios base**

■ Estructura de coordinación:

- Coordinación **Interna** de la Administración de Haití
- Coordinación **entre donantes**
- Coordinación conjunta: **Gobierno Provisional-Donantes**

■ Principales reuniones:

- **Conferencia de Donantes de Washington** (julio 2004)
- Reunión en Puerto Príncipe de **Seguimiento de la Conferencia de Washington** para la puesta en marcha de la estructura de coordinación entre donantes y contraparte haitiana: aplicación del CCI (septiembre 2004)
- **Reunión de Cayena** (marzo 2005)
- **Reunión de Montreal** (junio 2005)



Cuarta fase: Obtención de recursos.

Una vez fijados los objetivos del Gobierno interino, se daban las condiciones necesarias para convocar una Conferencia Internacional de donantes en la que la comunidad internacional asumiera un compromiso de asistencia al proceso de reconstrucción nacional. Para el éxito del proceso resultaba imprescindible la obtención de los recursos necesarios para la consecución de los objetivos establecidos en el periodo de transición.

En este sentido, los días 19 y 20 de julio se celebró en Washington la Conferencia Internacional de Donantes para Haití, organizada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas y la Comisión Europea.

Durante la Conferencia se analizó la situación del país, estableciéndose las posibilidades de cooperación en los *cuatro ejes básicos del proceso de reconstrucción* identificados por el CCI. Como señaló en el curso de la Conferencia el entonces Presidente del BID, Enrique Iglesias, “*el CCI muestra el compromiso del Gobierno de transición de crear un marco de acciones de construcción de la confianza (confidence building actions), que incluye medidas anticorrupción,*

instituciones democráticas estables y un amplio diálogo nacional que permitan a Haití avanzar por la senda del desarrollo sostenible”.

Durante las sesiones de trabajo, tanto las autoridades de Haití como la comunidad de donantes señalaron (1) la necesidad de atenerse a los objetivos concretados en el CCI, (2) resaltaron la importancia de que los donantes acordaran mecanismos de coordinación entre ellos y con el Gobierno y (3) resaltaron el papel que debía asumir el Gobierno liderando este proceso de reconstrucción, abriendo un proceso de diálogo nacional y conduciendo el proceso político hasta la celebración de elecciones a finales de este año.

El representante del Banco Mundial cifró en 924 millones de dólares el *gap* que se esperaba cubrir con los compromisos de fondos de los donantes, y que fue efectivamente cubierto *superándose la cifra de mil millones de dólares* (aproximadamente 1.400 millones de dólares), siendo los principales donantes el Banco Mundial, el BID, la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, (95) en una proporción de dos tercios de donaciones frente a un tercio de préstamos.

España anunció una contribución inicial de 6.4 millones de euros, susceptible de revisión futura, que incluía actuaciones en los ámbitos de gobernabilidad, seguridad alimentaria, agua y saneamiento, salud, educación, pesca artesanal y gestión y prevención de catástrofes. Estas actuaciones, todavía en fase de aceptación, identificación y formulación, se enmarcarían en los ejes de cooperación identificados por el CCI.

En definitiva, puede decirse que la comunidad internacional manifestó su apoyo al Gobierno de transición asumiendo un compromiso de asistencia al proceso de reconstrucción nacional. Después de Washington, los principales cometidos del Gobierno de transición lo constituyen la puesta en marcha del CCI y la organización de las elecciones a finales de este año. Para lograr el primero de estos cometidos, la articulación de un mecanismo de coordinación de la ayuda constituye un elemento indispensable. Garantizar la seguridad a lo largo del proceso constituye el principal desafío.

(95) Donaciones: 325 M\$US la UE, 230 M\$US Estados Unidos, 113 M\$US Canadá, 34 M\$US Francia, 6.6 M\$US España, 5 M\$US Suecia, 5 M\$US el Banco Mundial, 124.000 \$US Grecia, 40.000 \$US México. Préstamos: 260 M\$US el BID, 150 M\$US el Banco Mundial.

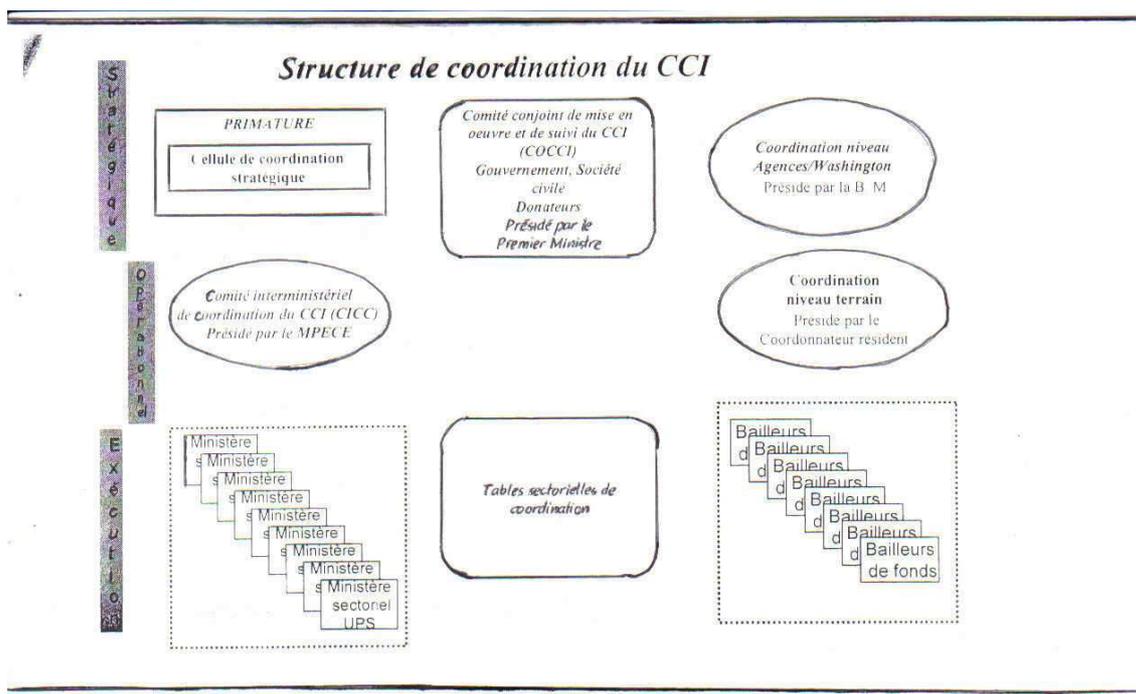
Quinta fase: Mecanismo de coordinación entre Gobierno y Donantes.

El éxito en la aplicación del CCI será tributario, en gran medida, de la puesta en marcha y del buen funcionamiento de mecanismos flexibles y eficaces de coordinación y seguimiento de la ayuda.

La aprobación de esta estructura de coordinación tuvo lugar en la reunión de seguimiento de la Conferencia Internacional de donantes de Washington. Este encuentro se desarrolló en Puerto Príncipe el 22 y 23 de septiembre de 2004. En el curso de la misma, se procedió a la aprobación de los mecanismos de coordinación. A pesar de que la reunión se celebraba apenas dos meses después de la reunión de Washington, en la misma se produjeron momentos en los que participantes lamentaban el grado de estancamiento después de la “euforia” de Washington y se pusieron ya de manifiesto ciertas discrepancias entre el Gobierno y las Agencias de cooperación.

Tres fueron los principios rectores establecidos que debían presidir la coordinación necesaria en la aplicación de la ayuda comprometida por la comunidad internacional. En primer lugar, el principio de apropiación y liderazgo del Gobierno haitiano en la aplicación del CCI, incluyendo la participación activa de la sociedad civil. En segundo lugar, el principio de no sustitución, mediante el recurso a mecanismos existentes, evitando estructuras superpuestas y favoreciendo el fortalecimiento de las instituciones nacionales. Finalmente, el principio de armonización de prácticas entre los donantes, especialmente en lo relativo al desarrollo de capacidades y a la necesidad de evitar duplicaciones.

En cuanto a la estructura de coordinación propiamente, en la Conferencia de septiembre se estableció una diferenciación en tres niveles -Gobierno, donantes e interacción entre ambos- fijándose una serie de mecanismos para cada uno de ellos.



Por la parte haitiana, la estructura nacional de aplicación del CCI comporta a su vez tres niveles: (1) la coordinación estratégica que compete a la Oficina del Primer Ministro a través del establecimiento de una *Célula de Coordinación Estratégica*; (2) la coordinación interministerial a partir de un *Comité Interministerial* presidido por el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa, y (3) la ejecución operacional, responsabilidad de los *Ministerios sectoriales* correspondientes. El Ministerio de Economía y Finanzas garantiza el seguimiento presupuestario y financiero del proceso.

Por parte de los donantes se establecieron como mecanismos responsables de la coordinación (1) un *Grupo de Coordinación a nivel de Agencias* y (2) una coordinación sobre el terreno de los *Proveedores de fondos*. Bajo presidencia del Banco Mundial, el *Grupo de Coordinación a nivel de Agencias* celebra reuniones semestralmente al objeto de favorecer la armonización de prácticas y la coherencia de las políticas; el seguimiento de los desembolsos de las agencias en el marco del CCI; y el desarrollo de una visión estratégica común a medio y largo plazo sobre las necesidades de asistencia internacional para Haití. El Grupo de los *Proveedores de fondos*, presidido por el Coordinador Residente de Naciones Unidas y Representante del PNUD, reúne, mensualmente, a los representantes de las Agencias de cooperación, de los donantes y de los organismos internacionales. Entre sus funciones están la de asegurar el seguimiento, la evaluación y la coordinación de la respuesta de la ayuda internacional a las necesidades de Haití; proceder a la revisión periódica de la implantación del CCI en función de

la evolución de la situación; y facilitar una respuesta rápida a las necesidades de ayuda de emergencia ante situaciones de urgencia.

Dentro del nivel de coordinación entre los donantes debe hacerse referencia también a la coordinación sectorial sobre el terreno, a través de *Grupos sectoriales*, que constituye el nivel operacional de las actividades. Cabe recordar que el CCI se encuentra estructurado en función de los distintos sectores y que los resultados se evalúan según un criterio sectorial.

En relación a la interacción entre Gobierno y donantes, la elaboración del CCI se realizó bajo el signo de la inclusión, del diálogo, de la puesta en común de los recursos nacionales y de los puestos a disposición por la ayuda internacional. El Gobierno hizo esfuerzos para que el proceso fuera lo más transparente posible y que los grupos de la sociedad civil contribuyeran en su elaboración. De ahí que se optara por una estructura conjunta de coordinación con un carácter tripartito. Esta concepción favorecería la credibilidad de los informes dotándolos de mayor legitimidad.

De esta forma, la interacción entre la parte haitiana y la comunidad de donantes, con el concurso de la sociedad civil, se realizaría a través de (1) un *Comité conjunto de coordinación de la aplicación y seguimiento del CCI-COCCI*- (con tres representantes gubernamentales, tres de la sociedad civil y seis de los donantes) y (2) de unas *Mesas sectoriales* en los diferentes ámbitos.

El *Comité conjunto* mantiene una visión global sobre el conjunto del proceso. Constituye un foro en el que los representantes de cada una de las partes implicadas podrán manifestar los progresos alcanzados, las dificultades encontradas, y en última instancia, rendir cuenta del estado de realización del CCI. De este modo su mandato incluye fijar las orientaciones y política generales para la coordinación de toda la asistencia a Haití y hacer recomendaciones para armonizar el ritmo de realización en función de las prioridades fijadas por el CCI, supervisando la utilización de los recursos anunciados. Su capacidad efectiva de coordinación dependería, en última instancia, del grado de apropiación y la disciplina mostradas tanto por la parte haitiana como por la comunidad de donantes.

Las *Mesas sectoriales*, por su parte, manteniendo una visión estratégica de conjunto, son responsables de la coordinación operacional de un determinado sector a fin de permitir una puesta en marcha rápida, racional, ordenada y eficaz de los programas y proyectos del CCI. Las

mesas sectoriales conjugan dos imperativos: liderazgo y compromiso de los Ministerios concernidos y apoyo de la comunidad internacional. Están compuestas de un coordinador nacional designado por la parte haitiana, de un punto focal puesto a disposición por la comunidad internacional, de representantes del Gobierno, de los Ministerios y estructuras descentralizadas, de los donantes, de ONGs y de miembros de la sociedad civil. La mesa sectorial debe reunirse regularmente, a iniciativa y bajo la presidencia del coordinador nacional, que ejercerá las funciones de Secretaría con el apoyo del punto focal. Es responsabilidad de las distintas mesas coordinar el papel de los diferentes donantes en el plano sectorial y asegurar la coherencia de los programas y proyectos del CCI mediante la formulación de un plan de acción para cada sector, identificando los indicadores a alcanzar.

Meses después de la puesta en marcha de este mecanismo de coordinación el Gobierno de Haití planteó en reiteradas ocasiones su desilusión por lo que entendía era una tardanza excesiva en la ejecución de los programas. Igualmente y ante el deterioro de la situación de seguridad y el escepticismo o desencanto que parecía percibirse entre la población sobre el proceso electoral, varios países señalaron la necesidad de dar un impulso a la ejecución de la agenda de desarrollo.

La reunión de Cayena celebrada el pasado 18 de marzo a iniciativa de Francia, se convocó con el objeto de acelerar la ejecución de proyectos que permitieran a corto plazo aportar una perceptible mejora de la calidad de vida de la población, favoreciendo de este modo, un mejor clima social de cara al próximo proceso electoral. Sin embargo, no se pusieron en marcha nuevos proyectos ni nuevos recursos, sino que, en Cayena, los donantes se limitaron a reforzar y dar visibilidad a los proyectos en curso. En este sentido, se adoptó una *Agenda para Haití* con una lista de 380 proyectos y con un coste total de 775 millones de euros, a comenzar a ejecutar durante el año 2005. Estos proyectos se refieren a tres ámbitos: infraestructuras y relanzamiento económico, gobernabilidad, y acceso a servicios de base.

No obstante, si bien la reunión de Cayena cumplió sus objetivos de agilizar la ejecución de los proyectos definidos y de hacer más visible el esfuerzo realizado por los donantes, no se logró la identificación de dos o tres grandes proyectos de ejecución inmediata y gran impacto social, que, mejorando las condiciones de vida de la población, contribuyeran a mejorar la percepción del papel que desempeña la comunidad internacional y a favorecer, en última instancia, la credibilidad del Gobierno provisional ante la importante cita electoral de finales de año.

Tampoco se lograría en la reunión de Montreal, convocada por Canadá el 16 y 17 de junio a fin de remotivar a la comunidad internacional sobre la necesidad de desbloquear los fondos prometidos al país.

Los debates de la reunión giraron en torno a tres áreas: seguridad, proceso electoral y aplicación del marco interino de cooperación. En el curso de la Conferencia se reiteró la necesidad de asegurar el establecimiento de un medio seguro y propicio para la celebración de las elecciones, así como garantizar una aportación continuada de recursos para la reconstrucción económica y social de Haití después del periodo de transición.

La Conferencia de Montreal sirvió para obtener información más precisa sobre el cumplimiento de los compromisos anunciados por la comunidad internacional. Según los datos proporcionados por los organizadores de la Conferencia se habían desembolsado 397 millones de dólares que, en relación con los 1400 millones comprometidos en Washington, suponen algo más del 30% y casi un 43% respecto al gap de 924 millones que identificó el Banco Mundial. También se publicaron unas cifras provisionales de desembolso total previstas para septiembre de 2006 que se aproximarían a los compromisos adquiridos en julio de 2004.

Se anunció a su vez el compromiso de desbloquear una suma adicional de 30 millones de dólares destinada a proyectos sociales de ejecución rápida en materia de creación de empleo en barrios marginales, *rentrée* escolar y profesionalización de la Policía Nacional de Haití. No obstante, en el caso de algunos donantes, como la Unión Europea, no se trataría de fondos adicionales, sino que formarían parte del compromiso anunciado en Washington.

EL PROGRAMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN.

En este contexto de creciente participación de la comunidad internacional en la resolución de la crisis de Haití, España debía tomar la decisión de mantener su cooperación en los niveles testimoniales en los que la había mantenido o implicarse más activamente. *En el momento de la caída de Aristide, nuestra cooperación se reducía a la financiación anual de una serie de proyectos de ayuda alimentaria*, sobre la base de un Convenio bilateral de seguridad alimentaria de 1997. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) mantenía abierta una Oficina Técnica de Cooperación en Puerto Príncipe pero no tenía un Coordinador Residente

responsabilizándose de la misma el Coordinador residente en República Dominicana. Consecuentemente, la participación de la Embajada en los foros de coordinación de donantes se reducía a lo indispensable.

Varios fueron los *factores* que condujeron a la decisión de reforzar nuestra cooperación con Haití. De un lado, en el contexto de creciente implicación de la comunidad internacional, resultaba difícil a España mantenerse al margen del esfuerzo por resolver la crisis política y de desarrollo del país más pobre de América. Más aún, cuando la toma de decisión coincidía con la llegada de un nuevo Gobierno que transformaba el Ministerio de Exteriores en un Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se anunciaba el compromiso de asignar mayores recursos a la financiación de la cooperación al desarrollo y un esfuerzo creciente hacia los países de renta más baja. Por otro lado, la decisión española de participar en la MINUSTAH también favorecía optar por un fortalecimiento de nuestra cooperación dada la voluntad de no restringir nuestro aporte a los meros aspectos de seguridad.

A estas motivaciones se sumó la voluntad claramente expresada por las autoridades de Haití, con ocasión de la visita que la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional realizó a Haití en julio de 2004, de reforzar en la política exterior del país su proyección latinoamericana como complemento, cada vez más necesario, a los tradicionales ejes de la política exterior haitiana.

Tomada la decisión de desarrollar nuestro programa de cooperación, resultaba necesario dotarse de instrumentos jurídicos y de recursos humanos y financieros. En lo referente a los *instrumentos jurídicos*, si bien el Convenio de seguridad alimentaria podía servir de base para los programas de desarrollo agrícola, la no publicación oficial por Haití del Acuerdo de Cooperación entre los dos países, impedía la celebración de una Comisión Mixta, necesaria para la tramitación de subvenciones de estado. Para obviar este obstáculo se estudió la posibilidad de canalizar nuestra cooperación a través del acuerdo de cooperación entre España y el CARICOM, al ser Haití miembro del mismo. Sin embargo, las reticencias del CARICOM sobre la forma en que se produjo la salida de Aristide así como hacia el Gobierno de transición, desaconsejaron esta solución. Finalmente se optó por canalizar la cooperación a través de un acuerdo con el PNUD, para la ejecución de un programa conjunto entre España, el PNUD y Haití. No obstante, la publicación del Acuerdo de Cooperación entre los dos países el pasado 20 de junio en el *Moniteur* (Boletín Oficial del Estado haitiano) y la consecuente entrada en vigor del mismo,

permitirá la celebración de Comisiones Mixtas y el inicio de una cooperación bilateral España-Haití a partir del establecimiento del nuevo Gobierno electo, favoreciendo en última instancia, un mayor impacto de la cooperación española.

Una vez definido el marco jurídico podía procederse a la *identificación de las prioridades geográficas y sectoriales*. Respecto a la prioridad geográfica, el proceso de consultas con el Gobierno haitiano llevó a la selección de los Departamentos del Sureste y del Centro, más la ciudad de Puerto Príncipe. Este área tenía para la cooperación española el aliciente de ser, en parte, vecina del Programa Araucaria (programa de desarrollo sostenible) que la AECI ejecuta en el suroeste de la República Dominicana, abriéndose con ello la posibilidad de un próximo programa binacional.



La zona seleccionada no coincidía con la zona en la que se encuentra desplegado el contingente español integrado en MINUSTAH, contrariamente a lo que ha sido la experiencia en Irak o en Afganistán por entenderse que en la caso de Haití, las condiciones de seguridad permitían que la selección de las zonas geográficas de presencia de la cooperación española y del contingente español siguieran su lógica propia y específica (inserción del contingente militar en

función de las necesidades de MINUSTAH, e identificación de la zona prioritaria de cooperación en función de las prioridades consensuadas con el Gobierno haitiano)

La puesta en marcha del programa de cooperación exige, por otro lado, labores de identificación, formulación, gestión y seguimiento así como participación en reuniones de coordinación de donantes y de éstos con el Gobierno. A pesar del enorme esfuerzo que en tal sentido se desarrolló desde la Embajada, era necesario proceder a incrementar el número de recursos humanos adscritos a la Oficina de Cooperación, incluyendo el nombramiento de una Coordinadora General residente en Puerto Príncipe.

En este contexto, adquiere particular importancia la *inclusión de Haití en la lista de países prioritarios* de la cooperación española, en el nuevo Plan Director aprobado en enero de 2005 para los próximos 4 años. Su inclusión en la lista compromete a la elaboración de un Documento de Estrategia País para la cooperación española en Haití y una mayor asignación de recursos e instrumentos.

Respecto al contenido del Programa se optó por un **triple criterio**: (1) debería enmarcarse en las prioridades del CCI, (2) ser igualmente priorizados por las autoridades de Haití como área de cooperación para España y (3) tratarse de un sector en el que España pudiera llevar a cabo una adecuada función de apoyo. Respecto a este último criterio, la AECI procedió a repartir el CCI entre Ministerios e instituciones españolas susceptibles de cooperar en el programa y coordinó reuniones de trabajo en los que las diferentes instituciones españolas explicaron las áreas en las que podrían colaborar en llevar adelante el CCI. Posteriormente se realizaron las misiones de identificación en las áreas de desarrollo agrícola; agua potable, saneamiento y gestión de cuencas; educación; formación de la función pública; descentralización; microcréditos y desarrollo sostenible.

Este proceso ha conducido a un *esquema de cooperación en tres grandes ejes*: un primer eje centrado en la mejora de la gobernabilidad, a través del envío de un experto español en apoyo al Consejo Electoral Provisional; apoyo financiero a la OEA para su programa de preparación de las elecciones en Haití; y financiación a la propuesta del Gobierno provisional de Haití y del PNUD de Diálogo Nacional para sentar las bases de unos acuerdos mínimos que hagan posible la celebración de las elecciones.

Por otro lado y siempre en este ámbito, España lleva a cabo dos programas de formación de funcionarios, uno de ellos destinado a mejorar las capacidades de los funcionarios para la formulación de proyectos de desarrollo del Ministerio de Planificación y de otros Ministerios con responsabilidad en la ejecución del CCI, y un programa para mejora de la gestión administrativa. El primero se lleva a cabo a través de la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER) y el segundo a través de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

También se apoyó la propuesta de “Escola de Cultura de Pau” que realiza a través de sus boletines un monitoreo de la situación en Haití incrementando de esa manera las capacidades de diagnóstico y decisión de la AECI.

En el ámbito de las necesidades básicas, España se concentra en un programa de acceso al agua potable, combinando la acción de la AECI-concentrada en zonas rurales- con el Ministerio de Comercio quien estaría dispuesto a llevar a cabo un programa de acceso al agua en la ciudad de Jacmel (Departamento del Sureste) a través de un crédito FAD/donación. Se trabaja complementariamente en gestión de cuencas, desarrollo agrícola y reforestación y se ha procedido a lo largo de este verano al estudio de una posible concentración de estas iniciativas en un programa de desarrollo sostenible en el marco del programa Araucaria de la AECI. Finalmente cabe señalar que también se está trabajando en la puesta en marcha de un programa de formación de adultos en el área educativa.

En lo relativo al fortalecimiento del tejido económico, en función de los resultados de la misión de identificación se pondrá en marcha un programa de microcréditos.

LA COOPERACION IBEROAMERICANA.

Se ha llamado la atención, en diversas ocasiones, sobre el hecho de que una de las especificidades del proceso de reconstrucción de Haití, es la decidida participación latinoamericana en la resolución de la crisis. Participación puesta de manifiesto por ser los países latinoamericanos los mayoritarios y los que más tropas aportan a la MINUSTAH, por detentar el mando de la misión un general brasileño y por ser chileno el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas.

Igualmente debería hacerse mención de los esfuerzos que los países iberoamericanos están haciendo por mejorar su coordinación y por ende el impacto de sus políticas de desarrollo en Haití. Son varios los países iberoamericanos que tienen programas bilaterales de cooperación al desarrollo en Haití, normalmente proyectos o asistencias técnicas, con frecuencia en colaboración con terceros países. Por otro lado y haciéndose eco de la voluntad del Gobierno de transición de fortalecer la dimensión latinoamericana de su política exterior, el Primer Ministro de Haití fue invitado a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Costa Rica en el 2004. Cumbre que dedicó parte de sus trabajos y discusiones a la crisis haitiana, y de la que emanó un comunicado específico sobre Haití en la que se invitaba a los países iberoamericanos a mantener su esfuerzo en colaborar con el desarrollo del país.

Complementariamente, varios países iberoamericanos iniciaron conversaciones para estudiar la viabilidad de coordinar sus programas de cooperación. Una primera reunión de reflexión tuvo lugar en Puerto Príncipe, en paralelo a la Reunión de Seguimiento de la Conferencia de Donantes de septiembre de 2004. Participaron en la reunión Argentina, Brasil, Chile y España y se consideraron las diversas fórmulas para coordinar sus iniciativas de cooperación desde el intercambio de información (así, España pondría a disposición de los interesados los resultados de las misiones de identificación que se estaban llevando a cabo), concentraciones geográficas o sectoriales, reparto de proyectos en un programa conjunto y finalmente, la posibilidad de proyectos de ejecución conjunta. La carencia de un sistema eficiente de cooperación iberoamericana, en proceso entonces de revisión, dificultaba la coordinación y conducía a fórmulas *ad hoc* hasta que el proceso de reforma en curso conduzca a mecanismos ágiles de cooperación iberoamericana. Posteriormente y después de varias reuniones, en la mayoría de los casos bilaterales, se celebró una reunión en Madrid a la que asistieron representantes de Brasil, Colombia, Chile, México y España, y en la que se aprobó un mecanismo transitorio para la mejora de la coordinación de los respectivos programas de cooperación. Según este mecanismo, un país seleccionado de común acuerdo ofrecería la labor técnica de recibir los proyectos de cada país y proceder a su reformulación para dotarlos de coherencia sectorial y geográfica con la actuación del resto. En este caso, es España quien a través de su Oficina de Cooperación en Puerto Príncipe ofrece ese servicio. El proyecto reformulado vuelve al país del que surgió y si en su nueva formulación es aprobado por éste se procede a su ejecución. Sobre la base de este proceso se están articulando en la actualidad iniciativas en el ámbito de gestión de cuencas y reforestación con Brasil y de acceso al agua potable con México, mientras Chile, Colombia y quizá Argentina propongan próximamente

proyectos para su inserción en el programa. De esa manera, los países iberoamericanos complementan su cooperación con Haití dotándola de mayor coherencia e impacto.

VIRTUDES Y DEBILIDADES DEL PROCESO.

A la hora de identificar *las virtudes* del proceso, no cabe duda de que la respuesta de la comunidad internacional ante la crisis institucional haitiana supuso el inicio de un proceso de apertura de Haití hacia el exterior tras años de aislamiento. Este reciente aislamiento se remonta al año 2000 cuando el supuesto apoyo electoral proclamado por Aristide en las elecciones presidenciales de ese año (91'8%) no fue reconocido por la oposición política ni por la comunidad internacional, ante una participación que apenas sobrepasó el 10% del electorado. El golpe de estado de 2001 contra Aristide en el que la OEA denunció complicidades oficiales significó el inicio del aislamiento internacional. Los principales proveedores de fondos bilaterales procedieron a la reducción, reorientación o congelación de su cooperación (caso de la Unión Europea en aplicación del artículo 96 del Acuerdo de Cotonú y de Estados Unidos). La acumulación de pagos atrasados y la ausencia de Parlamento para ratificar los préstamos condujeron a la congelación también de la ayuda multilateral. El Estado comenzó a debilitarse al tiempo que se multiplicaba el recurso a malas prácticas del Gobierno.

De ahí que pueda apreciarse que esta renovada implicación de la comunidad internacional constituye un aspecto positivo del proceso y un factor importante para el éxito del mismo. En este sentido resulta de vital importancia que este compromiso de acompañar a Haití se prolongue el tiempo necesario a diferencia de experiencias pasadas, a fin de garantizar la consecución de los objetivos perseguidos.

Otra virtud la constituye, por su novedad, la existencia de nuevos actores en el seno de esta comunidad internacional que acompañan a Haití en su proceso de reconstrucción. Nos estamos refiriendo a los países de América Latina, que, como se ha apuntado en el apartado anterior, se han convertido en los principales contribuidores de tropas de la Misión de Naciones Unidas, dando, en consecuencia, carácter regional a la misma. Resulta altamente significativo este compromiso que los países iberoamericanos han asumido de contribuir a la estabilización política y reconciliación haitiana según se señaló expresamente en la Declaración de la reunión del Grupo de Río que tuvo lugar en noviembre de 2004. En el curso del encuentro el Presidente

Lula da Silva afirmó que “*la tarea de mejorar la situación en Haití constituía la responsabilidad de todos los países de la región*”.

Un tercer elemento favorable el avance del proceso es la existencia de un montante elevado de recursos financieros gracias a los compromisos asumidos por los donantes. Como decíamos, la Conferencia de Washington constituyó un éxito a la vista de los recursos conseguidos, capaces de cubrir las necesidades identificadas por el CCI.

Finalmente, cabe resaltar la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación entre Gobierno y donantes, respetuoso con los principios de apropiación y protagonismo por las autoridades nacionales, en el marco del contenido de las Declaraciones de Roma y de París.

A la hora de resumir las *debilidades* del sistema cabe diferenciar entre (1) las debilidades externas al sistema de coordinación y ejecución puesto en marcha; (2) debilidades inherentes a estos mecanismos; (3) y, finalmente, dificultades derivadas de la interacción entre los dos procesos en marcha, el político y el de desarrollo.

En lo relativo a las debilidades externas, queda claro que la principal de ellas es la relativa al *clima de inseguridad* prevaleciente en el país. La ejecución de los programas y proyectos previstos para combatir la precariedad socioeconómica del país, aparece condicionada por la evolución de la situación de seguridad. En los últimos meses (desde mayo de 2005) se ha producido un serio recrudecimiento de los actos de violencia en el área metropolitana y, en general, la seguridad y la situación socio-política se han deteriorado en Haití. La ofensiva llevada a cabo por los *chimères* (96) y las bandas armadas que en su mayoría se proclaman partidarias del ex Presidente Aristide, siembran el terror en la capital alterando la normalidad y afectando a la actividad económica. Las Naciones Unidas mantienen el nivel TRES de seguridad en Puerto Príncipe y en el resto del país, habiendo algunas Embajadas como Estados Unidos o Canadá repatriado a las familias y personal no esencial, recomendando a sus nacionales que no se desplacen a Haití e instando a los residentes en este país a replantearse su estancia.

A las acciones de estas bandas armadas, se suman las demostraciones de fuerza de los ex militares (que reclaman el restablecimiento del Ejército disuelto por Aristide), así como los actos

(96) Milicias institucionalizadas por Aristide a finales de 2003 cuando empezaba a perder apoyo popular para contener toda veleidad de contestación.

de criminales y grupos ligados al narcotráfico. Todo ello pone en cuestión la autoridad del Estado, autoridad que no llega a extenderse sobre la totalidad del territorio. (97) El vacío de poder en las regiones del centro y de la franja norte, o incluso en algunos barrios de la capital, ante la escasa presencia de la Policía Nacional de Haití, lo suplen fuerzas locales que van desde partidarios del anterior Jefe de Estado hasta las ex Fuerzas Armadas y sus simpatizantes.

Los factores que explican la situación de inseguridad son:

1. La exclusión social y pauperización de una mayoría de la población cuyas condiciones de vida no han mejorado. A la falta de suministro de servicios básicos como la electricidad o la recogida de basura, se suma el malestar fruto de la subida de precios y la ausencia de cualquier signo de recuperación económica.
2. Debilidad del Estado de Derecho, ante las deficiencias en el sistema judicial, el problema de la impunidad y las violaciones de derechos humanos. La Policía Nacional de Haití, institución tradicionalmente politizada y acusada de corrupción, carece a su vez de los medios humanos y materiales necesarios para combatir la inseguridad, estando algunos de sus miembros implicados en actos delictivos y abusos de derechos.
3. La oleada de violencia desatada por las bandas armadas partidarias del ex Presidente Aristide, enmarcada en la denominada “operación Bagdad” lanzada el 30 de septiembre de 2004. Este estallido de violencia ha conducido al asesinato de civiles y policías (98) y la destrucción de bienes públicos y privados, sembrando el terror e impidiendo el normal funcionamiento de las escuelas y comercios en gran número de barrios de la capital que se constituyen en zonas “sin ley” controladas por estas bandas. El masivo recurso al secuestro estos últimos meses como mecanismo de autofinanciación de las bandas añade un factor más de desestabilización de una sociedad desvalida, cuyas clases pudientes han empezado a abandonar el país, cerrando sus negocios y desplazando al extranjero sus activos financieros.
4. Tensiones políticas que persisten bajo la superficie de un cuerpo político fragmentado de unos cincuenta pequeños partidos de legitimidad limitada.

(97) Spoiling Security in Haiti. International Crisis Group, Mayo 2005.

(98) A 29 de junio de 2005, los datos estimatorios de MINUSTAH apuntaban a 450 muertes de civiles y 55 de policías desde el 1 de octubre de 2004. Por su parte, la Misión de Naciones Unidas ha sufrido 3 bajas y 22 heridos por impactos de bala desde su inicio en junio de 2004.

5. Las reivindicaciones todavía no resueltas de los ex militares, que disponen de armas y acceso a financiación. En gran número de ciudades, los ex militares siguen patrullando por sus calles, reafirmando “el papel” que desempeñan en el mantenimiento del orden. Louis Joinet, el experto independiente sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas, lo ha definido como una táctica para legitimarse haciéndose necesarios en sustitución de las instituciones del Estado desbordadas ante la generalización de la inseguridad.
6. La proliferación de armas que detentan los ex militares y los partidarios de Aristide. La operación de desarme constituye uno de los principales problemas a los que se enfrenta el Ejecutivo, especialmente de cara al inicio del proceso electoral. La violencia desatada por los *chimères* pone de manifiesto la necesidad absoluta de proceder al desarme efectivo de todos los grupos armados ilegales.
7. La utilización del país como punto de transbordo de los cárteles colombianos con el corrosivo efecto consecuente que este hecho tiene en las instituciones del Estado. Se estima que del 10 al 15% de la cocaína que entra en Estados Unidos pasa por Haití.

Esas tensiones minan la posibilidad de lograr una mayor estabilidad institucional, necesaria para mejorar la situación actual y favorecer la eficacia de una política de cooperación al desarrollo.

Respecto a las debilidades internas al mecanismo de coordinación, no puede desconocerse que el funcionamiento del proceso lanzado en la reunión de seguimiento de 22-23 de septiembre de 2004, se ve afectado por una serie de dificultades. Con carácter general se considera que el CCI es un buen documento de trabajo si bien *cabe preguntarse, sin embargo, si a la hora de elaborar el CCI no debería haberse sido más realista en cuanto a los objetivos y prioridades realmente alcanzables en el período transitorio teniendo en cuenta, además, la urgencia de obtener resultados inmediatos. Cabe pensar si en una situación como la haitiana, (con un periodo de transición claramente marcado y de tiempo limitado, gravísimas carencias en necesidades básicas, debilidades insuperables en cuanto a la capacidad de respuesta y de absorción de las instituciones nacionales y necesidades imperantes de programas de impacto social inmediato) no se podría haber estudiado un programa de transición menos global, más centrado en obtener resultados sobre las bases de las premisas enunciadas, dejando para el Gobierno que salga de las*

elecciones, como en cualquier caso tendrá que hacer, la elaboración de una auténtica Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.

Por parte de los donantes, a la hora de dar cuenta de las debilidades que han aparecido en la ejecución del CCI, todos suelen hacer referencia a las *debilidades institucionales*. Si bien todos compartimos el principio de que debe ser el Gobierno el que lidere el proceso y que no deberían crearse estructuras paralelas, debiéndose trabajar con las instituciones existentes, lo cierto es que la aplicación de esos principios tropieza con el obstáculo de unas instituciones debilitadas por años de aislamiento y de fragilidad institucional, agravados naturalmente por la crisis política y de seguridad. Cabe preguntarse, consecuentemente, si el principio del liderazgo de las instituciones nacionales, manteniéndose siempre, no debe igualmente acompañarse de un diagnóstico respecto a las capacidades institucionales locales reales y una variedad de opciones adaptadas a cada nivel de capacitación.

Junto a la debilidad institucional puede señalarse que con toda probabilidad, el *número de mesas sectoriales* identificadas en la Reunión de Seguimiento resultó claramente exagerado, agravando así la debilidad institucional a la que nos referíamos anteriormente, y que habría sido más operativo un número más reducido de las mismas, facilitando así la labor de liderazgo del Gobierno.

Existen igualmente problemas de descoordinación y falta de comunicación entre los puntos focales y los coordinadores nacionales de las mesas sectoriales, cuyas respectivas responsabilidades no son suficientemente asumidas en gran número de casos. En general, las mesas sectoriales no funcionan correctamente (salvo contadas excepciones como la de Educación o Sanidad), no cumpliendo su labor de coordinación de donantes/Gobierno de las actuaciones en el sector. En gran medida, este funcionamiento ineficaz deriva de la ausencia de un liderazgo que corresponde asumir a los Ministerios sectoriales a través de los coordinadores nacionales. En consecuencia, las mesas sectoriales, llamadas a favorecer la permanencia del espíritu del CCI, en el que el liderazgo y la apropiación por parte del Gobierno con el concurso de la comunidad internacional permitirían alcanzar resultados convincentes, no producen resultados palpables.

Por su parte, las Unidades de Programación Sectoriales (UPS), en teoría responsables de la planificación sectorial y ejecución operacional en cada uno de los Ministerios, son en la práctica

inoperativas o simplemente inexistentes. A ello se añade la ausencia de relación entre los niveles horizontales y verticales de coordinación. Parte del problema reside en la *falta de recursos financieros y humanos de los Ministerios en el marco de la debilidad institucional y una capacidad de absorción limitada que afecta a la Administración haitiana*. De ahí que resulte imperativo apoyar a las UPS, encontrar mecanismos correctivos del sistema y fortalecer el Ministerio de Planificación dado su papel clave en el proceso de coordinación y ejecución de la ayuda internacional. En definitiva, resulta necesario apoyar a la parte haitiana a quien corresponde apropiarse del proceso de coordinación de donantes, liderándolo, a fin de que sea éste un mecanismo eficaz para la coordinación de la ayuda comprometida por la comunidad internacional. Como lo evidencia el caso haitiano, el fortalecimiento institucional vuelve a erigirse en pieza fundamental de toda política de cooperación al desarrollo que se quiera eficaz.

Adicionalmente, a los problemas derivados de la debilidad institucional y dificultades de absorción, cabe añadir los derivados de la *rigidez de los sistemas de identificación, formulación y ejecución de los organismos multilaterales y Agencias de cooperación* participantes en el proceso, rigideces que retrasan la llegada de los recursos financieros o la puesta en marcha de los programas.

En cuanto a la tercera categoría de dificultades, las derivadas de la interacción entre los dos procesos (el político y el de cooperación) en curso en Haití, y en clara relación con la debilidad institucional a la que hacíamos referencia, cabe señalar la dificultad que puede presentar para una administración débil conducir en paralelo los dos procesos, optando finalmente por concentrar sus esfuerzos en uno en detrimento del otro. Así, en el momento actual, *la agenda política ha pasado a un primer plano, quedando relegado en el programa del Ejecutivo el objetivo de la ejecución del CCI*. Este hecho se puso de manifiesto en la reunión del COCCI del pasado mes de junio, en el que los temas de seguridad y elecciones pasaron a engrosar los principales puntos de la agenda. Apenas se abordaron las dificultades por las que atraviesa el proceso de coordinación de donantes, sin que ello fuera óbice para que desde la Administración Alexandre/Latortue se pidiera la aceleración en el desembolso de la ayuda de cara a favorecer las condiciones de vida de la población, motivándola de este modo a participar en los próximos comicios.

Si puede señalarse que el Gobierno de Haití relega en el orden de sus prioridades la ejecución del programa de desarrollo, igualmente puede afirmarse que algunas de las decisiones

de la comunidad internacional pueden conducir, a un debilitamiento de este proceso de coordinación. En tal sentido, la iniciativa de celebrar la Reunión de Cayena en la que el Gobierno interino y la comunidad de donantes se reunieron de nuevo para analizar la evolución de la situación en Haití y la identificación de un paquete de proyectos de impacto inmediato podría leerse como una cierta expresión de desconfianza hacia el proceso de coordinación que conjuntamente se había puesto en marcha.

Cabe concluir, finalmente, que los estados fallidos están pasando a ser considerados tanto en el ámbito de la Academia como en el de los Ministerios de Política Exterior como los retos principales en el ámbito de la seguridad internacional. Su tratamiento requiere no sólo de intervenciones puntuales destinadas a restablecer la seguridad y la estabilidad sino que implican, a su vez, acciones necesarias para garantizar el desarrollo socioeconómico y la estabilidad institucional, lo que debe conducir a nuevas agendas y prioridades de política exterior en la que se coordinen los enfoques de seguridad y de desarrollo sobre la base de diagnósticos compartidos. En este proceso de reflexión sobre modelos y prácticas, la experiencia de Haití para los países que participan en el doble esfuerzo político y de desarrollo, resulta especialmente significativa como experiencia de coordinación con autoridades nacionales y con otros donantes, de integración de estrategias de seguridad y desarrollo y de creación de mecanismos de coordinación con los países iberoamericanos.