

Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?

Resumen:

El artículo presenta una caracterización de las presencias de América Latina, Estados Unidos y Europa en Haití a partir de 2003, con énfasis en la etapa post-terremoto de 2010, destacando las complementariedades y especificidades de estas actuaciones en temas de seguridad, desarrollo y fortalecimiento político-institucional. La comparación entre estas presencias deja en evidencia que las diferencias son más que las semejanzas, especialmente cuando se consideran las implicaciones de mediano y largo plazo. Contrariamente a lo deseado, las nuevas emergencias posteriores al terremoto –agravadas por el brote de cólera a partir de octubre de 2010– no contribuyeron a estimular la coordinación entre los actores, pese a las iniciativas de organismos multilaterales que buscaron fomentarla con la creación de fondos comunes de financiamiento. Al analizar el escenario, no son menores las diferencias internas entre las posiciones de los partidos, organizaciones sociales y sectores intelectuales frente al desafío de la reconstrucción y el tipo de vínculo a ser mantenido “con los de afuera”.

Palabras clave:

Haití, América Latina, Europa, Estados Unidos, MINUSTAH, UNASUR, reconstrucción post-terremoto

Abstract:

The article presents a characterization of Latin American, European and United States presences in Haiti since 2003, with emphasis in the post earthquake phase since January 2010. It highlights the complementarities and specificities of their performances in security, development and political-institutional strengthening issues. The contrast of these performances shows that the differences surpass the matches, especially when the mid and long term implications are considered. Contrary to what was expected, new post earthquake emergencies –worsened by the October 2010 cholera outbreak– didn't contribute to stimulate coordination among actors; in spite of multilateral organisms' initiatives to foment it by the creation of common trust funds to manage resources. When analyzing the current situation it is evident that differences regarding the reconstruction challenge and the relationship to maintain with the "outsiders" aren't minor among several Haitian sectors such as political parties, social organizations, and intellectual elites.

Key words:

Haiti, Latin America, Europe, United States, MINUSTAH, UNASUR,
post earthquake reconstruction

Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?

Con pasados y presentes notablemente diferentes en Haití, Estados Unidos, Europa y América Latina comparten, junto a los organismos multilaterales la responsabilidad internacional por la reconstrucción de este país. Esta presencia simultánea, aún más expandida después del terremoto del 12 de enero de 2010, no implica un trabajo coordinado en los diferentes frentes en los que actúan, y menos aún una acción subordinada a las demandas expresadas por el gobierno local. Lo que se observa es un universo disperso y diverso de proyectos de asistencia que pueden tanto seguir las directrices gubernamentales como ejecutar tareas establecidas por las agencias, organizaciones e incluso individuos que pretenden aliviar las carencias sociales y económicas de la población haitiana.

El objetivo de este artículo será ofrecer una breve caracterización de las presencias de

los tres actores a partir de 2003, cuando se inaugura la última fase de la intervención exterior en este país, con énfasis en el periodo de reconstrucción posterior al terremoto de 2010. Para ello serán destacadas las complementariedades y especificidades de la actuación norteamericana, europea y latinoamericana en temas de seguridad, desarrollo y fortalecimiento político e institucional.

I. La presencia norteamericana

Sin lugar a dudas, Estados Unidos es el actor de mayor incidencia exterior sobre la realidad haitiana. Además de un legado histórico marcado por intervenciones políticas y ocupaciones militares vinculadas a la construcción de su preeminencia regional, la acción de Washington se explica en los días actuales en

gran medida por sus preocupaciones de contención frente a Haití, identificado como una fuente preocupante de inmigración ilegal y de tráfico de drogas¹. La decisión de Estados Unidos de evitar una presencia militar en 2004, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) envió una nueva misión para contener la eclosión de la turbulencia generada por la crisis institucional después del derrocamiento del gobierno Aristide, no redujo su implicación en el país. El rápido incremento de actividades comerciales y de inversión se sumó a un conjunto de programas con fines humanitarios además de la asistencia policial.

Después del terremoto de 2010 la presencia de Estados Unidos en suelo haitiano dio un nuevo salto, abarcando un abanico de actividades y responsabilidades en las áreas de la seguridad, apoyo logístico, asistencia humanitaria, gestión político-institucional, inversión y comercio, protección ambiental y asistencia social. Actores gubernamentales, sectores privados, organizaciones sociales y religiosas, articuladas o no con las agencias multilaterales se mostraron comprometidos con la reconstrucción haitiana. El grado de coordinación con los representantes locales es variado observándose un margen de autonomía considerable en la definición de las prioridades y del método empleado para la ejecución de los programas de asistencia norteamericana.

Al mismo tiempo, la multiplicidad de actores mencionada cuenta con el apoyo de la

representativa diáspora haitiana que se concentra en Miami y Nueva York que actualmente corresponde a una comunidad de un millón de personas (Orozco, 2006)². Entre los temas más sensibles de la agenda bilateral siempre estuvo presente el de la inmigración ilegal. Más de una vez las autoridades haitianas solicitaron al gobierno norteamericano el derecho de estatus especial para sus ciudadanos (Ley de Protección Temporal, TPS por sus siglas en inglés) como consecuencia de la presión migratoria producida por desastres naturales. Esta solicitud fue realizada nuevamente en 2007, como consecuencia de los graves daños causados por el huracán Dean. Por eso mismo, el temor de que se provocase una nueva oleada migratoria por el terremoto de 2010 fue inmediato en Estados Unidos.

Históricamente, el mercado estadounidense representa un destino de importancia vital para la economía haitiana. El reducido coste de la mano de obra y la proximidad geográfica explican el nicho que alcanzan algunos pocos productos manufacturados, particularmente en el área de vestuario³. Al inicio de los años noventa la responsabilidad de las medidas coercitivas aplicadas por Estados Unidos fue importante para la debacle de la economía de Haití. La breve recuperación en los años siguientes sufrió un nuevo impacto, primero con el embargo aplicado en 1991, y posteriormente con el desvío del comercio causado por las preferencias comerciales concedidas a los

países centroamericanos y a la República Dominicana, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de Centro América-República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés)⁴.

En términos políticos el deterioro de los vínculos entre Estados Unidos y Haití, a partir de los años noventa y durante la etapa final del gobierno Aristide, fue el signo principal en los contactos bilaterales. Por lo que se refiere a la política de asistencia, las administraciones Clinton y Bush coincidieron en reducir notablemente el volumen de recursos destinados a este país y al mismo tiempo canalizarlo integralmente por la vía de sus Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en lugar de transferirlo al gobierno local. Como resultado de ello, la ayuda norteamericana se redujo año a año, pasando de aproximadamente 100 millones de dólares, en 1999, a 56 millones en 2002 (Taft Morales y Ribando, 2007).

Después de la destitución de Aristide, Washington mostró señales de recomposición en la relación con Haití⁵. Tras una breve presencia militar, cuando fue suspendido el Estado de Derecho en el país, el gobierno norteamericano se retiró del proceso de estabilización, tarea asumida por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) a partir de abril de 2004. El papel norteamericano se convirtió inmediatamente en preponderante entre los donantes responsables del nuevo conjunto de programas de asistencia diseñado para la recupera-

ción haitiana, centralizadas por el Comité de Cooperación Interino (CCI). Además de comprometer recursos para apoyar el mantenimiento de la misión de las Naciones Unidas y el manejo por la Organización de los Estados Americanos (OEA) de las elecciones presidenciales y legislativas locales, la administración Bush aumentó notablemente el volumen de la asistencia prestada por la Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional (USAID) y diversificó los programas de la agencia configurados para este país⁶. Por otra parte, se ampliaron las condiciones impuestas por el Capitolio en el sentido de vincular la liberación de fondos al control de actividades ilícitas y a la protección de los derechos humanos en suelo haitiano. De acuerdo con las autoridades del Departamento Estadounidense de Combate a las Drogas (DEA) Haití era un país con un papel destacado en el tránsito de drogas que ingresaban en el territorio norteamericano⁷. Entre las medidas tomadas a favor de la creación de nuevas instituciones de seguridad pública en Haití, lo que implicaría la formación de una fuerza policial debidamente entrenada y equipada, se levantó el embargo de la venta de armas que había estado vigente durante 15 años.

Con la elección de Préval en el año 2006 fueron restablecidos los canales del diálogo político bilateral y se reforzó la instrumentación de la CCI. No obstante, los esfuerzos de esta Comisión, se revelaron más cosméticos

que efectivos al mismo tiempo que los entendimientos entre Washington y Puerto Príncipe fueron sustituidos por suspicacias y decepciones. Para asegurar la reanudación de las medidas preferenciales en el ámbito comercial, vitales para las exportaciones de Haití, el nuevo mandatario haitiano manifestó rápidamente su disposición de atender las presiones norteamericanas en el campo del combate al tráfico de drogas. Después, una nueva oleada de críticas al escenario político haitiano ganó espacio en los círculos washingtonianos, lo que coincidía con algunas innovaciones de la política exterior por parte del nuevo presidente. El interés inédito por la profundización de los lazos con las naciones latinoamericanas incluía una agenda de colaboración con Venezuela y Cuba. De hecho, los vínculos haitianos con Caracas, alimentados en gran medida por el apoyo energético concedido por el gobierno de Chávez, se volvieron un motivo de sospecha mayor que los vínculos mantenidos con La Habana, responsables por una efectiva cooperación médica desde 1998. Además, la relación con ambos países había sufrido un importante incremento durante el gobierno de Aristide.

A finales de 2006, el Congreso estadounidense aprobó el *Hope Act (Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act)* sin que éste tuviera mayores impactos en función de las condiciones que imponía a Haití. Dos años des-

pués, la misma ley sufrió enmiendas con vistas a ampliar las preferencias comerciales y simplificar las exigencias en temas de reglas de origen. Se mantuvieron, entre tanto, las condicionalidades en el área de normas laborales.

Los indicadores previos y posteriores al terremoto muestran una fuerte dependencia económica de Haití respecto a Estados Unidos, tanto en el ámbito comercial como en las inversiones. Si en 2005 las exportaciones hacia el mercado estadounidense significaban el 70% del total de las ventas externas haitianas, en 2009 este porcentaje fue de casi el 80%⁸. En el área de inversiones debe subrayarse el papel de la *Clinton Global Initiative* que desde 2005 intenta atraer a empresas norteamericanas en los sectores de cuidado de la infancia, uso de la energía solar y asistencia en salud.

Por lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales (ONG), la presencia de las ONG norteamericanas domina el escenario haitiano en sus diferentes modalidades. Del total de organizaciones operando en Haití, una cantidad relevante es de procedencia estadounidense, de las cuales el 25 % están vinculadas a grupos religiosos. Después del terremoto, además del aumento significativo del número de ONG, se observó una diversificación de actores y alianzas que llevó a una expansión de programas de asistencia⁹. Cada vez se hace más presente la literatura crítica sobre la

actuación de estas organizaciones en Haití, en función de la ausencia de control sobre sus actividades, del poder económico que representan por el volumen de recursos que manejan y de las desviaciones éticas que son identificadas en varios casos. Por parte de la USAID, son múltiples los programas implementados y manejados por estas organizaciones, que en su conjunto representan más de 1.100 millones de dólares¹⁰.

Durante todo el año 2010, Washington procuró articular su presencia en Haití con los esfuerzos de la comunidad internacional en la reconstrucción de este país. Como principal donante, Estados Unidos tiene la voz política dominante en este proceso al mismo tiempo que ha buscado preservar un espacio de acción para el gobierno haitiano. La Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH), creada por iniciativa de Estados Unidos y de la ONU para ejecutar tareas de reconstrucción, debería seguir las directrices establecidas por el Plan de Acción de Reconstrucción de Haití, elaborado por el gobierno Préval y aprobado en la reunión de donantes de Nueva York¹¹. La presencia dominante de la Iniciativa Clinton en este proceso estuvo acompañada por un cuerpo de asesores y operadores, muchos de los cuales ya tenían una trayectoria previa en los órganos de la ONU, trabajando lado a lado con funcionarios haitianos. No deja de ser llamativo que físicamente la comisión esté alojada en las instala-

ciones de la antigua embajada de Estados Unidos en Puerto Príncipe.

La necesidad percibida por el gobierno haitiano de que no debería perder la oportunidad ofrecida por Estados Unidos de asumir, en una acción coordinada con la ONU, la conducción de la reconstrucción contribuyó a que se volviese la página del pasado reciente. La magnitud de los recursos prometidos por los países donantes y el Banco Mundial (5.300 millones de dólares) justificó la creación de un "consejo de tutela" temporal sobrepuesto al Estado haitiano durante 18 meses. Debe aclararse que por parte de la ONU este consejo no significó un redimensionamiento de las funciones de la MINUSTAH, sólo la ampliación de sus contingentes militares y policiales y la inclusión de la acción humanitaria como una prioridad. En este mismo contexto, la creación de una agencia *ad hoc* conducida por un representante nombrado por el Secretario General, que en la vida real es un ex presidente de los Estados Unidos, sumada a la permanencia de parte de las tropas norteamericanas, aseguró una influencia todavía mayor de Washington en Haití.

No obstante, con el paso del tiempo, el sentido de tal influencia se convirtió en una fuerza de paralización y no de motorización de la reconstrucción haitiana. Nueve meses después del terremoto se constataba una dramática morosidad en la transferencia de recursos comprometidos por Estados Unidos, causada

por obstáculos burocráticos y políticos²². Si bien los gastos para fines de alivio humanitario alcanzaron los 1.100 millones de dólares, lo que implicó una expansión notable de la presencia de las ONG norteamericanas, ni un solo centavo de los 1.150 millones comprometidos para la reconstrucción de la nación haitiana habían llegado a su destino (Katz y Mendoza, 2010). Frente a esta crónica inoperancia se hizo un nuevo empeño por parte del Departamento de Estado con el nombramiento a fines de septiembre de 2010 de un coordinador especial, vinculado a la USAID, que tendría la tarea de agilizar la ayuda en cuestión. Cabe aclarar que este retraso no sucedió sólo en el caso de Estados Unidos, ya que fueron pocos los países que desembolsaron los recursos comprometidos al inicio de 2010²³. Los obstáculos enfrentados por los gobiernos norteamericanos para la materialización de la asistencia a Haití no impidieron la llegada de un aluvión de programas e iniciativas privadas provenientes de Estados Unidos para aliviar los efectos del terremoto²⁴.

Los lazos entre Estados Unidos y Haití son comparables a las relaciones mantenidas con otros países caribeños y centroamericanos en lo que se refiere a las asimetrías, la estrecha dependencia económica, los flujos migratorios y el grado de exposición política. No obstante, el caso haitiano revela una situación de creciente vulnerabilidad, que implica un progresivo proceso de pérdida de soberanía. Tanto

en el pasado como en el presente esta relación se encuentra bajo la sombra de la posibilidad de que Haití se transforme en un protectorado de Estados Unidos. En la actualidad una solución de esta naturaleza, de acuerdo con los “tiempos” internacionales que corren, implicaría la continuidad e institucionalización de una gestión conjunta entre Estados Unidos y la ONU. Esta es una opción contemplada desde 2003. Si bien no mereciese un apoyo incondicional de la Casa Blanca el nuevo gobernante haitiano abrió espacio para que se pusiese en marcha una agenda de entendimientos que vinculaba un bilateralismo ya conocido con iniciativas multilaterales. Un primer paso en esta dirección fue dado con el apoyo de Washington al golpe contra Aristide, al refrendo a la MINUSTAH y posteriormente al nombramiento de Bill Clinton como enviado especial de las Naciones Unidas para Haití en 2009.

Conceptualmente (e ideológicamente), Haití pasó a destacarse del conjunto caribeño mereciendo el trato aplicado a los Estados fallidos, una de las nuevas amenazas incluidas desde 2001 en el rol de las primeras preocupaciones de la política estratégica norteamericana. Siguiendo esta lógica, la posición norteamericana-canadiense ha sido la de mantener el mandato de la MINUSTAH bajo el capítulo VII, que prevé la implementación de la paz, e identifica a Haití como una amenaza a la seguridad regional e internacional que en ningún momento varió desde 2004²⁵. La idea de que

la ONU constituiría un instrumento de la influencia norteamericana pasó a ser abiertamente defendida en Washington como el camino más apropiado para asegurar una solución no militarizada de preeminencia sobre Haití (Dobbins, 2004). A partir de enero de 2010, la fórmula Estados Unidos-ONU, que articula una solución bilateral y multilateral, además de adquirir más densidad se mostró maleable en términos militares frente a contextos de extrema necesidad, como se reveló con el terremoto. El desembarco de tropas norteamericanas, que controlaron inmediatamente los puntos logísticos claves en el país, dejó clara la disposición del gobierno norteamericano de actuar en todos los frentes siempre y cuando fuese necesario y urgente¹⁶.

II. La presencia europea

En los últimos años, la presencia europea en Haití se viene dando a través de una dinámica fragmentada y con bajo nivel de coordinación, en la cual se solapan algunas agendas bilaterales y la política de cooperación de la Unión Europea (UE) a Estados vulnerables. En el primer caso, los países más comprometidos en la reconstrucción haitiana a partir de 2004 fueron Francia y España, y posteriormente Noruega y Suecia. En cuanto los franceses ya habían participado en la misión preliminar de la ONU para contener la escalada de violencia en

Haití, España aceptó inicialmente integrar los contingentes de la MINUSTAH. Por su parte, la UE pasó a identificar a Haití como un caso piloto en su política de asistencia a Estados frágiles, lo que la llevó a adoptar un prisma crecientemente “seguritizado” en la política de ayuda prestada a este país. Surgió aquí una especial preocupación respecto a los vínculos haitiano-dominicanos en las acciones de grupos de traficantes de drogas con creciente penetración en los envíos al mercado europeo. A partir de la inauguración del gobierno Préval, la preferencia europea fue la de concentrar sus aportes al proceso haitiano en el área de la cooperación para el desarrollo y al mismo tiempo asistir a la ONU en el desempeño de sus tareas de seguridad y estabilización interna, con énfasis en la capacitación policial.

En el ámbito de la comunidad internacional comprometida con Haití, a partir de la constitución de la MINUSTAH, la Unión Europea aparece en el cuarto lugar entre los principales donantes (Schünemann, 2009). Debe subrayarse que la atención otorgada a Haití es menor cuando se compara con la que reciben diversos países africanos de renta baja. En términos individuales, los países que suman su actuación comunitaria con políticos de asistencia bilaterales, lo que implica una activa presencia diplomática en Puerto Príncipe, han sido: Francia, España, Alemania y más recientemente Suecia. Como consecuen-

cia de sus lazos históricos, Francia ocupa un lugar especial en las relaciones entre Europa y Haití. Este país viene concentrando su cooperación hacia Haití en temas político-institucionales, de fortalecimiento del sistema de justicia, del parlamento y del aparato político, además de los campos permanentes del intercambio cultural y la formación académica. Después de la destitución de Aristide en 2003, el volumen de la cooperación francesa creció año a año, pasando de 12 millones de euros en 2005 a 30 millones en 2009 en el marco de la asociación bilateral quinquenal firmada con el gobierno Préval. Bajo la gestión de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) fueron puestos en marcha un conjunto de proyectos de diferente importancia en los ámbitos de la cultura, la educación, la alfabetización, las finanzas y la ciencia y tecnología, muchos de los cuales fueron ampliados después de los huracanes de 2008 y del terremoto de 2010. Siguiendo prioridades semejantes, España viene trabajando con Haití en el marco de una Comisión Mixta creada para el período 2006-2010¹⁷. Por su parte, Alemania viene prestando especial atención al tema del desarrollo agrícola y a los problemas de seguridad alimentaria de los haitianos.

Desde el ámbito comunitario, durante la presidencia francesa de la Unión Europea, en 2008, fue presentado el Documento estratégico de la cooperación comunitaria con el gobierno haitiano para el periodo 2008-2013, compro-

metiendo 291 millones de euros además de una “reserva” de 13,6 millones de euros para situaciones imprevistas¹⁸. La elaboración de este instrumento contó con la participación destacada de los cuatro miembros comunitarios mencionados anteriormente. La definición de las prioridades por parte de la Unión Europea pretendió compensar la reducción de iniciativas y programas de ayuda que había marcado su actuación en Haití desde la crisis del año 2000. De acuerdo con los nuevos compromisos los temas prioritarios serían: la reducción de la pobreza, la educación, la gobernabilidad y la infraestructura, principalmente la recuperación de las carreteras, lo que absorbería el 60% del total de los recursos asignados. En el área de la gobernanza, el fortalecimiento de las autoridades locales y de los procesos de descentralización administrativa pasó a figurar como prioridades al mismo tiempo que se le daba valor a la asociación con “actores no estatales”¹⁹. De hecho, tanto en el caso de la asistencia comunitaria como en la bilateral, la presencia de un gran número de ONG europeas articuladas con grupos y organizaciones de la sociedad civil haitianas constituyó una herramienta crucial para la implementación de los proyectos aprobados. Incluso antes del terremoto la escasa literatura sobre los vínculos entre Europa y Haití señalaba los problemas generados por la reducida coordinación entre las iniciativas individuales, los proyectos de la Unión Europea y la acción de la cooperación

descentralizada europea. Naturalmente, las dificultades para centralizar y evitar solapamientos que comprometen la eficacia de la ayuda aumentaron durante 2010.

En términos políticos, un punto que debe ser mencionado se refiere a las reacciones y desacuerdos europeos a la inmediata presencia militar de Estados Unidos en Haití después del terremoto. Las situaciones concretas de tensión y la ausencia de coordinación entre los militares franceses y norteamericanos en los primeros momentos posteriores al seísmo contribuyeron a alimentar las suspicacias del lado europeo²⁰. No obstante, del lado de la sociedad civil, la inmediata reacción europea y norteamericana al impacto devastador del seísmo fue idéntica. Las respuestas civiles comunitarias y/o bilaterales provenientes de organizaciones e individuos del viejo continente en términos de ayuda humanitaria mostraron el alcance de lo que se ha denominado “el efecto CNN”. Tal movilización no impidió que muchas de estas organizaciones se frustrasen debido a los graves problemas de coordinación entre pares y junto al gobierno haitiano.

III. La presencia latinoamericana

La presencia latinoamericana en Haití a partir de 2004 corresponde a la primera experiencia de intervención coordinada de un grupo de países de la región. La decisión tomada por Argen-

tina, Brasil y Chile (ABC) de asumir responsabilidades en el proceso de reconstrucción haitiana encuentra diferentes explicaciones, que no siempre serán coherentes y desprovistas de ambigüedades²¹. En primer lugar, se destaca la actual tendencia de buscar soluciones regionales para situaciones de crisis severas de gobernabilidad, escaladas de violencia y quiebra institucional. La participación destacada del ABC en la formación de la MINUSTAH pretendía también introducir una metodología de estabilización que se diferenciase de las acciones bilaterales y multilaterales que habían fracasado en suelo haitiano a partir de la suposición de que serían capaces de transferir *know-how* en materia de transición y consolidación democrática. En este sentido, aún cuando sea acertado encontrar un nexo entre la creación de esta Misión y los intereses de Estados Unidos también es pertinente subrayar las rápidas diferencias de expectativas entre el gobierno norteamericano, el comando de la MINUSTAH y las representaciones diplomáticas latinoamericanas en lo que se refiere a la forma de operar ante los focos de violencia, al diálogo mantenido con las fuerzas políticas locales y al reconocimiento del peso de la cultura política haitiana en la reconstrucción del Estado de derecho en el país.

Durante los años 2004-2009 los gobiernos del ABC concentraron sus esfuerzos y atenciones en Haití en torno de tres necesidades locales: i) la seguridad interna; ii) la estabilidad y la

cohesión política; iii) el fortalecimiento institucional para mejorar la oferta de bienes públicos. La combinación de los tres frentes de trabajo configuró una agenda de cooperación política que iba más allá de un programa de asistencia técnica sur-sur²². Este empeño procuraba diferenciarse de los métodos de coerción ya practicados por poderes internacionales, como Estados Unidos, Canadá y Francia, a partir de articulaciones regionales innovadoras como fue el 2 x 9²³.

Si bien el ABC revela una actuación destacada en la relación de Haití con América Latina, debe mencionarse que otros países y grupos también ampliaron sus vínculos con esta nación en los años recientes. En primer lugar, debe subrayarse la diversidad de presencias latinoamericanas en los contingentes militares y policiales de la MINUSTAH, en especial de Uruguay, Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala. También cabe destacar los programas de cooperación desarrollados por Cuba desde los años noventa en las áreas de salud y educación, la cooperación energética de Venezuela a partir de 2000, y el ingreso de Haití en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), en 2007, como miembro observador y en la Comunidad de los Países del Caribe (CARICOM), en 2002²⁴. Finalmente no se pueden omitir los lazos mantenidos con la República Dominicana que, a pesar de las persistentes dificultades causadas por históricas tensiones entre las sociedades, se

convirtieron en tema de preocupación compartida por los gobiernos de Leonel Fernández y Préval²⁵.

La inserción de diversos países latinoamericanos en el grupo de donantes implicados en la reconstrucción de Haití desde 2004 coincide con la expansión de la cooperación sur-sur regional (CSSR) como un campo instrumental de la política exterior. Esta implicación se explica en parte, pero no sólo, por el compromiso asumido desde la formación de la MINUSTAH, ya que en algunos casos de asistencia destacada, como sucede con Venezuela y Cuba, se observa una presencia disociada de la intervención de las Naciones Unidas.

Resumiendo, desde 2004, las acciones de cooperación latinoamericanas en Haití estuvieron repartidas en dos grupos: el primero vinculado a políticas sociales de solidaridad, provenientes principalmente de Venezuela y Cuba y en menor escala de México, y el segundo articulado con una presencia relevante en la MINUSTAH que proyecta una orientación institucional integrada por Argentina, Brasil y Chile (Herbst, 2010)²⁶. Estos países vienen dedicando una especial atención a los problemas de seguridad alimentaria y producción agrícola. Más recientemente se sumó también la asistencia ofrecida por Colombia, asociada a la *expertise* en el área de seguridad a la sombra de la estrecha colaboración en este campo mantenida con los Estados Unidos. Las acciones de algunas ONG, cuyas actividades se

desarrollan de forma articulada con las representaciones diplomáticas de sus países de origen, aún ganaron una creciente visibilidad²⁷.

Entre tanto, en su conjunto, la cooperación latinoamericana en suelo haitiano está subordinada a una innegable asimetría en cuanto a su importancia relativa. Mientras que Haití representa el principal destino individual de la cooperación para el desarrollo ofrecida por Brasil, Argentina y Chile, el porcentaje que esta ayuda representa en el total de los recursos transferidos para este país es inferior al 1 %. Como ya se ha mencionado, uno de los principales atributos de la asistencia prestada por varios de estos países viene siendo su articulación con las tareas de estabilización de sus contingentes militares y policiales y la preocupación de transmitir la experiencia de fortalecimiento institucional y gobernabilidad democrática, lo que adquirió aún mayor importancia en el escenario de necesidades y urgencias a partir del terremoto. Otro aspecto que debe ser tenido en cuenta es el horizonte creado por la configuración de proyectos triangulares en los cuáles se suman las capacidades técnicas con recursos provenientes de terceros socios como España, Canadá y Japón.

En diciembre de 2009, cuando se evaluaban los resultados obtenidos en la estabilización interna y en la gradual recuperación de un proyecto de desarrollo en Haití, se establecía automáticamente una vinculación entre estos avances y la presencia latinoamericana en este

país (Hirst, 2009: 29-72). El proceso político local se ordenaba obedeciendo a un marco de legalidad; estaba en marcha la organización de una policía haitiana (con la cooperación coordinada de Sudamérica) capaz de asumir en pocos años el control del orden interno; había tímidas inversiones externas (dominicanas, brasileñas, mexicanas) que identificaban oportunidades a ser exploradas y que ganaban impulso con la iniciativa Clinton; se daba una inédita interacción entre el gobierno haitiano y la comunidad latinoamericana y caribeña, coronada con la presidencia por Haití de la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM); eran palpables entre la sociedad haitiana los resultados de la cooperación cubana, argentina, venezolana, mexicana, brasileña y chilena en áreas de políticas sociales, desarrollo económico, derechos humanos y fortalecimiento institucional; y finalmente, la ONU daba señales de que una reducción e incluso la retirada de la MINUSTAH sería posible después de las elecciones presidenciales de 2010. En esta misma dirección, se especulaba en los pasillos de la ONU sobre una ampliación del papel de la OEA en la etapa final de supervisión multilateral del proceso de “normalización política” en Haití.

Sin embargo, el terremoto de 2010 barrió consigo este escenario y las conferencias internacionales dedicadas a la reconstrucción haitiana “apenas” tomaron en consideración este pasado reciente, una vez que la idea fuerza se

convirtió en la fundación de un nuevo Haití comandada por los Estados Unidos y la ONU. La acción coordinada sudamericana que existía en Haití, en 2004, perdió relevancia y sustancia. Los esfuerzos previos en el área de la capacitación policial y del apoyo político a la recuperación de un Estado de derecho haitiano fueron sustituidos, en gran medida, por evaluaciones técnicas sobre la funcionalidad de los acuerdos políticos domésticos más ajustables al sistema de tutela en construcción. El protagonismo inevitable de los grandes donantes llevó a que los países de la región se convirtiesen en modestos actores de figuración, presentes más por una cuestión de solidaridad que por su capacidad de proyectar atributos en el campo de la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible.

En este marco la intervención internacional en Haití diluyó su marca regional, debilitó su configuración como una operación comandada por la ONU y recrudesció el peso del liderazgo político y económico de Estados Unidos. Una modesta reacción a este movimiento pasó a ser el esfuerzo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) por coordinar acciones de cooperación sudamericana en Haití. Con este propósito esta organización aprobó la creación de un fondo de 300 millones de dólares para financiar proyectos específicos de desarrollo de acuerdo con la demanda del gobierno Préval.

Debe aclararse que, de ninguna forma, se redujeron los esfuerzos individuales de países

como Cuba, Venezuela, Argentina, Chile y Ecuador, por apoyar la reconstrucción haitiana después del terremoto. Inclusive, aquellos con menor presencia en etapas anteriores, como México y Colombia, pusieron en marcha diversas iniciativas de asistencia humanitaria y cooperación policial. Mientras tanto, este empeño convivía con una realidad haitiana radicalmente reconfigurada en materia de carencias locales y ayuda internacional. Igualmente, entre los cambios producidos en el compromiso de la comunidad latinoamericana para lidiar con esta realidad, merecen ser destacados dos casos: la ampliación de las responsabilidades asumidas por Brasil y la transformación del vínculo de la República Dominicana con Haití.

Para Brasil, la asistencia ofrecida a Haití después del terremoto, al mismo tiempo que se daba con sentido de continuidad a la presencia en este país desde 2004, revelaba una ampliación del propósito de sus compromisos y articulaciones con la comunidad de donantes. Después del inmediato envío de medicamentos, alimentos, agua y productos de primera necesidad, el gobierno Lula comprometió la donación de 350 millones de dólares y la ampliación en el 100 % de los contingentes militares brasileños de la MINUSTAH. También fue clara la intención del país de asumir un papel protagónico entre los principales donantes bilaterales y organismos multilaterales en las sucesivas reuniones dedicadas a trazar las futuras líneas de acción de la coope-

ración internacional en Haití. Al ascender nuevos escalones en cuanto a sus responsabilidades militares y económicas en Haití, las acciones brasileñas pasaron a estar más vinculadas a las demandas locales y a las expectativas internacionales que a las articulaciones sudamericanas.

La ampliación de responsabilidades en el proceso de reconstrucción haitiano también puso sobre la mesa un conjunto de desafíos a la política exterior brasileña. El primero respecto al comando militar de la MINUSTAH. De un momento a otro, un contexto de reconocido éxito fue sustituido por un dramático escenario de desastre natural y crisis humanitaria. Igualmente problemática se volvió la duplicidad de la presencia militar extranjera, a partir de la llegada de las fuerzas norteamericanas en los días siguientes al terremoto y la retirada de gran parte de este contingente redujo, pero no eliminó, el problema (Hirst, 2010). En el campo de la cooperación internacional, la presencia brasileña en Haití pasó a estar articulada con los entendimientos de los grandes donantes que dominan la reconstrucción de este país, entre los cuales se destacan Estados Unidos, Canadá, Francia, España, la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (Amorim, 2010). Como copresidente de la reunión de Nueva York, en marzo de 2010, el gobierno brasileño mostró un particular

empeño en asegurar el perdón integral por parte de los acreedores internacionales de la deuda externa haitiana. Bilateralmente, Brasil lanzó una cartera de proyectos en las áreas de infraestructura e irrigación agrícola, salud y educación.

En el Caribe, el actor más destacado en la reconstrucción haitiana ha sido la República Dominicana. Desde el terremoto, este país asumió nuevas responsabilidades en vista de las múltiples dimensiones de su vinculación con el vecino, lo que actualmente se traduce en una agenda de urgencias compartidas. De la noche a la mañana se sustituyó una relación alimentada por el resentimiento y el prejuicio por una agenda solidaria con base en la noción de urgencias compartidas. Después de los momentos más dramáticos de emergencias humanitarias se configuró un lazo bilateral que implica un amplio abanico de interacciones en los ámbitos gubernamental, empresarial y social. No es difícil comprender que del lado dominicano prevalezcan preocupaciones en cuanto al efecto derrame de la actual crisis haitiana. Junto a temas inmediatos como el de la presión migratoria y los riesgos de la llegada de epidemias se sitúan cuestiones sensibles para los dominicanos en las áreas de gobernabilidad democrática, seguridad pública e inserción exterior. La vecindad con un país que no dispone de fuerzas armadas propias genera una cierta incomodidad a las fuerzas armadas dominicanas

que deben tratar con autoridades militares de países extraños a la región o con el Comando Sur de los Estados Unidos para coordinar los temas de seguridad de la isla. También constituye un punto altamente delicado relacionarse con un vecino bajo tutela internacional, lo que explica el especial interés de la República Dominicana en que Haití recupere plenamente su soberanía.

IV. Reflexiones finales

Una comparación entre las presencias de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití deja en evidencia que sus diferencias son mayores que las semejanzas, especialmente cuando se consideran sus implicaciones de medio y largo plazo. Cuando se contrastan las composiciones de la MINUSTAH y la del Comité de Donantes, los dos pilares de la intervención externa en este país, se comprende el cuadro de fragmentación y ausencia de coordinación que prevalece entre los actores internacionales implicados en este proceso de reconstrucción. Mientras los contingentes militares latinoamericanos suponen al 65 % del total de las fuerzas de la MINUSTAH, la región (con excepción de Brasil) brilla por su ausencia en la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH). Este contrato es por sí mismo un factor que dificulta un trabajo coordinado entre las tres partes, aún más si esta

posibilidad es contemplada de forma autónoma, *bis a bis* el gobierno y la sociedad haitiana. Idealmente la principal articulación entre las tres partes con la ONU debería producirse con la contraparte local (3+1+1), lo que constituye de hecho el único camino para que Haití recupere su plena soberanía.

Al contrario de lo que se considera deseable, las nuevas emergencias que se impusieron después del terremoto, agravadas por el brote de cólera a partir de octubre de 2010, no contribuyeron a estimular la coordinación, a pesar de las iniciativas tomadas por parte de los organismos multilaterales, en especial el Banco Mundial, el PNUD y el BID, para crear fondos comunes para la financiación de proyectos de medio y largo plazo. La movilización al estilo de acciones rápidas y puntuales de gobiernos y agencias se mostró poco eficaz, tanto para las autoridades como para la sociedad haitiana, y se creó una enorme reversión de las expectativas. La gestión internacionalizada del proceso de reconstrucción, sostenida por una administración bicéfala, fue incapaz de dirigir los recursos prometidos por tantos en tan poco tiempo. En gran medida, los fallos del CIHR son un *dejá vu* de aquellos que fueron revelados por la CCI en los años anteriores.

Un punto fallido, compartido por Estados Unidos y por la Unión Europea, se refiere al papel asumido por las ONG en contextos de asistencia humanitaria masiva como se viene dando en Haití. Si bien no cabe generalizar un

juicio crítico a la actuación de estas organizaciones, el método con el que operan, casi siempre de forma dissociada de las autoridades locales, hace más difícil el fortalecimiento de las instituciones locales.

Del lado latinoamericano las respuestas a las carencias haitianas revelan diferencias intrarregionales sumadas a un déficit de instrumentos regionales. Desde el inicio de la MINUSTAH la presencia brasileña osciló entre una actuación coordinada con sus pares sudamericanos y la construcción de un perfil propio en el desempeño de sus responsabilidades en suelo haitiano. Esta doble faz reproducía en realidad una pauta de comportamiento de Brasil, profundizado a partir del gobierno Lula, en la cual se busca combinar política regional con intereses globales. Después del terremoto de enero, el país ascendió nuevos peldaños en cuanto a sus responsabilidades militares y económicas en Haití y sus acciones pasaron a estar más vinculadas a las demandas locales y a las expectativas internacionales que a las articulaciones sudamericanas.

Un análisis que diferencie y particularice el perfil de la actuación de los principales segmentos de la comunidad internacional en Haití puede ser útil para entender mejor un lado de la cuestión, el de la ocupación externa. Pero queda pendiente el otro lado de la moneda, tanto o más importante: el del país ocupado. Las diferencias internas y las posiciones de los partidos, de las organizaciones

sociales y de los sectores intelectuales no son menores frente al desafío de la reconstrucción haitiana y al tipo de vínculo que debe ser mantenido “con los de fuera”. Lamentablemente, la precariedad de las condiciones en las que se realizan las elecciones presidenciales, entre noviembre de 2010 y enero de 2011, hacen difícil la transformación de estas diferencias en un proceso de politización virtuoso que refuerce las posibilidades locales de construir un nuevo futuro menos injusto para la principal víctima de esta realidad: el pueblo haitiano.

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso: "Haiti e o Futuro", *Folha de São Paulo*, 31.03.2010.
- DOBBINS, James (2004): "A Fresh Start For Haiti? Charting Future US Haitian Relations" *Testimony presented to the Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps, and Narcotic Affairs*, March 24. En: http://www.rand.org/pubs/testimonies/2005/RAND_CT219.pdf.
- HERBST, Natalia (2010): "Avances y Desafíos de la Cooperación Sur-Sur: el caso haitiano", Tesis de grado no publicada, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- HIRST, Mônica: "As relações Brasil-Estados Unidos e os novos desafios no Haiti", *Folha de São Paulo*, 01. 02.2010.
- HIRST, Mônica (2009): "La intervención sudamericana en Haití" en Hirst, Mônica (comp.), *Crisis de estado e intervención internacional*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 29-72.
- KATZ, Jonathan M. y MENDOZA, Martha (2010): "AP Impact: Haiti Still waiting for pledged US Aid", *Associated Press*, September 28. En: http://news.yahoo.com/s/ap/20100928/ap_on_re_la_am_ca/cb_haiti_earthquake.
- OROZCO, Manuel (2006): "Understanding the remittance economy in Haiti" *Paper commissioned by the World Bank*, March 15. En: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Understanding%20the%20remittance%20economy%20in%20Haiti.pdf>.
- SCHÜNEMANN, Julia (2009): "What the role for the UE? Finding a niche in the Haitian Peace building process", *FRIDE*, February. En: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/What_role_for_the_EU_Finding_a_niche_in_the_Haitian_peacebuilding_process.pdf.
- TAFT MORALES, Maurren y RIBANDO, Clare M. (2007): "Haiti: Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Con-

cerns", *CRS Report for Congress*, En: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32294.pdf>.

Notas

- ¹ Manuel Orozco, "Understanding the remittance economy in Haiti"; "Haiti: Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Concerns"; James R. Morrell, "Impact of September 11 on U.S. Haiti Policy"; James Dobbins, "A fresh start for Haiti? Charting future U.S. Haitian relations".
- ² Se estiman en 200.000 los haitianos sin documentos en Estados Unidos, lo que no representa más que el 6% del total de la comunidad latino-caribeña en condición ilegal en este país.
- ³ Destacan las confecciones de algodón y algunos productos textiles.
- ⁴ El acuerdo (2006) crea una zona de libre comercio que prevé reducciones arancelarias para el 80% del total de los productos comercializados representando un volumen de transacciones aproximado de 30 millones de dólares.
- ⁵ En abril de 2004 el secretario de Estado Colin Powell visitó la isla como demostración de apoyo al gobierno interino en Haití. En esa ocasión fueron anunciadas iniciativas de cooperación técnica y programas para la recuperación de empleos. Fueron también comprometidos nueve millones de dólares para apoyar a la OEA en sus actividades pre-electorales y se garantizó en el presupuesto 2004-2005 una donación de 230 millones de dólares para programas de asistencia bilateral.
- ⁶ Actualmente la USAID realiza un conjunto de programas en las áreas de salud y protección infantil en diferentes partes de Haití.
- ⁷ Las informaciones al respecto se basan en datos imprecisos según los cuáles entre el 13 y el 17 % de la cocaína que ingresa en los Estados Unidos pasaría por el territorio haitiano.
- ⁸ "Haiti Trade, Exports and Imports". En: http://www.economywatch.com/world_economy/haiti/export-import.html.
- ⁹ Entre otros se menciona el fondo Gates-USAID (10 millones de dólares) para incentivar la utilización de redes de teléfonos móviles en sustitución de las agencias bancarias para servicios financieros.
- ¹⁰ En la lista de programas destaca el programa "cash-for work" que emplea aproximadamente a 24.000 personas que trabajan diariamente en tareas de reconstrucción para enfrentar los efectos del terremoto y los daños causados por la estación de lluvias y los huracanes.
- ¹¹ Durante los 2-3 meses que siguieron al terremoto de Haití, tuvieron lugar un conjunto de reuniones entre representantes de la comunidad internacional y del gobierno haitiano con el propósito de definir un mega-programa para la reconstrucción de Haití. Los compromisos asumidos en la conferencia de Nueva York (31 de marzo de 2010) previeron la creación de una agencia administrativa (Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití, CIRH) con autoridad y capacidad propia, para la distribución transparente de los recursos de la cooperación internacional destinados a este país.
- ¹² Se menciona los obstáculos planteados en el Senado para la aprobación de las iniciativas de la Casa Blanca de creación de asistencia a Haití.
- ¹³ Nueve meses después del terremoto sólo Brasil, Noruega, Australia y Estonia eran los únicos países que habían enviado los recursos comprometidos para 2010. El CIRH había recibido apenas el 9 % del dinero comprometido por los donantes para el periodo crítico, estimado en 18 meses, de la reconstrucción haitiana.
- ¹⁴ Además del fondo Bush-Clinton, deben mencionarse las donaciones ofrecidas por empresas como Coca-Cola, Western Union, TOM Shoes y Procter & Gamble entre otras empresas privadas presentes en Haití que realizan trabajos en numerosas áreas respondiendo a sus áreas de *expertise* y a otras especialidades. Para mayor información ver CGI en: http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/cgi_members_haiti_response.asp?Section=Commitments; CBHF en: <http://www.clin-tonbus-haitifund.org/pages/programs/>

- ¹⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1944 (2010): 1. *Decide* prorrogar el mandato de la MINUSTAH, que figura en las resoluciones 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006), 1743 (2007), 1780 (2007), 1840 (2008), 1892 (2009), 1908 (2010) y 1927 (2010) hasta el 15 de octubre de 2011.
- ¹⁶ A partir de una relativa normalización el Pentágono redujo el contingente presente en Haití de 7.000 a 2.000 efectivos, al mismo tiempo que se buscó mejorar la coordinación entre su personal y los contingentes de la MINUSTAH en actividades de asistencia humanitaria. En las primeras semanas después del terremoto el diálogo entre las fuerzas norteamericanas y el comando de la MINUSTAH reveló tensiones y el bajo nivel de coordinación. En: <http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Noref-Reports2/Brazil-in-Haiti-the-challenges-ahead>.
- ¹⁷ Hay que mencionar que cuando fue constituida la MINUSTAH el gobierno español envió un contingente de 200 militares y 30 policías. A partir de la toma de posesión de José Luis Rodríguez Zapatero fue retirada la presencia militar del país.
- ¹⁸ Este instrumento tiene como finalidad reactivar los objetivos establecidos en el acuerdo de asociación ACP-CE de Cotonou firmado en junio de 2000, y revisados en junio de 2005 en Luxemburgo.
- ¹⁹ Ver "Country Strategy Paper for Haiti (2008-2013)", European Commission. En: http://ec.europa.eu/development/jcenter/repository/scanned_ht_csp10_fr.pdf.
- ²⁰ "Lutte d'influence entre la France, le Canada et les Etats-Unis pour reconstruire Haïti", *Le Monde.fr*, 18 de Febrero de 2010. En: http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/02/18/lutte-d-influence-entre-la-france-le-canada-et-les-etats-unis-pour-reconstruire-haiti_1308168_3222.html
- ²¹ Chile, que inicialmente tuvo la responsabilidad la representación especial de la ONU en Haití, fue el primer país que se comprometió con una

intervención autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como forma de compensar ante Washington su actuación contraria al ataque militar a Irak. Por su parte Brasil, negoció directamente con la ONU su presencia y la comandancia de la MINUSTAH. Argentina, el país más experimentado en operaciones de paz, se sumó con reticencia a partir de una evaluación sobre los costes de asumir una postura diferente a la de sus principales vecinos.

- ²² Haití es el principal destino individual de las acciones de Cooperación Sur-Sur de estos países.
- ²³ El 2 x 9 constituye un grupo *ad hoc* que fue creado en 2007 para coordinar las acciones entre los países latinoamericanos presentes en la MINUSTAH y el gobierno haitiano. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.
- ²⁴ El CARICOM expresó fuertes críticas a la intervención internacional de 2003 en Haití considerando que estuviese asociada al golpe de estado contra Aristide.
- ²⁵ La Comisión Mixta República Dominicana-Haití fue reactivada por los presidentes Leonel Fernández y Préval después del terremoto de 2010.
- ²⁶ Se destacan aquí las acciones del Programa Pro-Huerta de Argentina y de la Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA) de Brasil.
- ²⁷ Se mencionan las organizaciones Viva Río de Brasil que está transfiriendo a los barrios de Bel Air y Cité Soleil de Porto Príncipe su experiencia de reinserción juvenil y reducción de la violencia, o la ONG "Un techo para mi país", originaria de Chile con experiencia en diferentes países latinoamericanos que desde el terremoto en Haití ha construido 826 casas contando con la colaboración de 2.500 voluntarios, y Médicos del Mundo (Argentina) que ha realizado un programa de atención primaria intensificado a partir del brote de cólera en la zona de Leogane.