



Informe

Primera Reunión del Grupo de Trabajo sobre Haití (GTH) **Proyecto: “La Reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las capacidades de Argentina para una cooperación efectiva”.**

Buenos Aires, 29 de febrero de 2008

El día 29 de febrero tuvo lugar la Primera Reunión del Grupo de Trabajo sobre Haití, organizada por el Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO/Argentina. Participaron de la misma un conjunto de funcionarios, especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil de Argentina con el propósito de mantener un intercambio de ideas abierto y productivo sobre la problemática haitiana. Los disparadores de dicho debate fueron los “position papers” sobre Estado, democracia y política, de Ernesto López y sobre la cuestión económica y la cooperación al desarrollo en dicho país, de Federico Villalpando y Alejandro López Acotto.

La apertura fue realizada por Miguel Lengyel (FLACSO/Argentina), quién describió el objetivo de la reunión en el marco general del proyecto. Así, se especificó que el fin de la misma era generar una etapa de discusión y debate sobre lo establecido en los papers, a efectos de definir los ejes temáticos que serán abordados en los siguientes reportes con vistas a profundizar el proceso de producción de conocimiento. Asimismo, manifestó el interés de que el encuentro sirva como introducción a una segunda reunión en la que participarán actores de origen haitiano y de otros países de la región que cooperan con Haití.

La reunión se organizó en dos secciones. En la primera se expuso el primer “position paper” sobre Estado, democracia y política y se abrió la discusión sobre los temas derivados del mismo. En la segunda los autores del “position paper” sobre economía y cooperación al desarrollo presentaron las principales conclusiones de su trabajo y luego se reabrió el debate. Al finalizar, el Director del Proyecto sintetizó las conclusiones de la reunión y dio a conocer las actividades previstas en el marco del proyecto.

I. Debate en torno al “position paper” sobre Estado, democracia y política

La primera sección centró el debate en los temas político-institucionales y de seguridad. Como punto de partida para las reflexiones, se expusieron las líneas generales del primer “position paper”, a saber:

1.- El trabajo resalta como rasgos característicos de Haití la “excepcionalidad” (derivada de la propia lengua, la historia, las costumbres, las religiones y el dinamismo social) y los “contrastes” (referidos a los “clivajes” o dicotomías existentes en la economía, la sociedad y el sistema político haitianos) que reflejan las dificultades presentes en dicho país para articular políticas eficaces.

2.- Respecto a la situación política, el trabajo destaca una alta inestabilidad política (sólo seis presidentes concluyeron sus mandatos) y una cultura política con problemas de convivencia política.

3.- En cuanto a la situación del Estado haitiano, se advierte su gran debilidad y su incapacidad para garantizar los servicios básicos. En ese sentido, se impone como necesario fortalecer el Estado de Derecho, identificando como prioritarias un conjunto de reformas que comprenden ámbitos como la Constitución, la justicia, la policía y el sistema penitenciario.

4.- Respecto al problema de desarrollo, el trabajo revela la existencia de un sector privado especulador y la necesidad de inversiones y ayuda al desarrollo para apuntalar la economía haitiana. En ese sentido, evidencia que la cooperación internacional ha fracasado debido a la complejidad del MCI (Marco de Cooperación Interina), a la agenda propia de los donantes, y a la falta de coordinación. Además, el paper advierte que la MINUSTAH no cuenta con facultades para trabajar por el desarrollo.

5.- Finalmente, el trabajo destaca dos problemas que están siendo desatendidos: el problema ambiental (agravado por la deforestación y la pérdida de superficie cultivable) y el problema demográfico (dado que, de continuar la tendencia en la tasa de crecimiento, se espera que se duplique la población en treinta años).

Concluida la exposición sobre los principales ejes temáticos que se derivan de un análisis del primer “position paper” tuvo lugar una discusión abierta entre los participantes.

En primer lugar, el debate giró en torno a las capacidades de la MINUSTAH en particular, y de las misiones de paz en general. En ese sentido, se manifestó que si bien las misiones cuentan con mínimas cantidades de fondos (los denominados “quick impact funds”) que sólo sirven para efectos demostrativos, éstas pueden colaborar en el proceso de cooperación al desarrollo detectando las necesidades del país.

En lo que respecta a la MINUSTAH en particular, se consideró la necesidad de dotarla de las facultades necesarias y de los fondos suficientes para que pueda realizar un aporte sustancial al desarrollo de Haití. En ese sentido se destacaron los avances realizados por los países latinoamericanos en el marco

de los mecanismos 2x4 y 2x9, ámbitos en los que quedó de manifiesto que América Latina debería realizar su aporte como “pequeño donante” y crear un punto de referencia que expresase el interés en una nación hermana. Un aporte cualitativo, se estimó, puede ser el rol de la MINUSTAH para realizar un llamamiento a la recolección de fondos previa reforma de su mandato. Sin embargo, uno de los participantes agregó que este tema fue tratado con la Unión Europea que rechazó el planteo y que, por lo tanto, la realidad es que la MINUSTAH no puede disponer de fondos para el desarrollo.

En segundo lugar, se trató la situación de la cooperación al desarrollo y la contribución de los países latinoamericanos en la reconstrucción del Estado haitiano. En cuanto al total de la ayuda recibida por Haití se advirtió que en la reunión del mecanismo 2x9 de noviembre de 2007 quedó en claro la ausencia de registros de la cantidad de dinero destinado a ayudas dada la total falta de control de los fondos. Asimismo, se coincidió en un diagnóstico negativo sobre los resultados de la ayuda y se alertó acerca de un cierto “cansancio moral” entre los donantes tradicionales derivado de los constantes fracasos que se suceden año tras año. Como consecuencia de esta situación, algunos participantes reclamaron una mayor apuesta a la llamada cooperación Sur-Sur. En este tema se estimó que, si bien las cantidades de dinero aportadas por los países latinoamericanos son mínimas, la contribución que pueden realizar desde el punto de vista cualitativo no debe ser desvalorizada. En muchos casos, según quienes han tenido experiencia en el terreno, la capacidad artesanal de los haitianos, y su dinamismo creador, no es aprovechada por los donantes de los países desarrollados ni se les brindan las herramientas de gestión que necesitan. Se destacó, como contrapartida, las ventajas que ofrece la contribución de los países latinoamericanos para el logro de mejores resultados: una mayor flexibilidad a las necesidades del país receptor y un mejor conocimiento de la realidad de un país en desarrollo. En línea con ese argumento, se expuso el ejemplo de una comparación entre las experiencias de funcionarios de países desarrollados con las de sus colegas de los países en desarrollo. Mientras que los primeros han intentado modificar su entorno laboral para adecuarlo a las condiciones de vida de sus países de origen, los agentes latinoamericanos se han adaptado a la situación y a la cultura del país de acogida evitando generar diferenciaciones (el caso más ilustrativo en este punto es el de los médicos cubanos que trabajan en Haití).

Otro de los temas analizados por el grupo de trabajo fue la situación interna de Haití. Una primera evaluación se inclinó por diagnosticar una disminución del nivel de conflicto y de violencia interna. Se destacó así la organización de las últimas elecciones en un ambiente calmo y propicio como un ejemplo de los avances logrados por Haití y de las buenas perspectivas que se presentan. No obstante, desde el punto de vista de la seguridad, si bien se destacó el accionar de la MINUSTAH como un aprendizaje colectivo o de laboratorio para los países latinoamericanos, se adujo que esta dimensión parece todavía muy compleja y muy sensible para cooperar dado que aún persisten problemas serios como el “crimen organizado” y el narcotráfico. Otros comentarios se dirigieron a contextualizar la situación haitiana en el marco general de Centroamérica, donde mayoritariamente persisten niveles de violencia y problemas de desarrollo.

En lo que respecta a la cooperación en materia política, se expresaron distintas opiniones respecto a cuál debiera ser el esquema para aportar ideas y conocimiento al proceso democrático haitiano. Algunos plantearon que es difícil realizar aportes en temas tan sensibles desde países que aún no han resuelto sus propias dificultades institucionales y agregaron que no es posible cooperar en la temática de una reforma de la Constitución ya que entraría en colisión con el principio de libre autodeterminación de los pueblos. Mientras que, desde un punto de vista diferente, otros participantes destacaron que América Latina está llamada a jugar un rol importante en la reconstrucción del Estado haitiano a través de la cooperación Sur-Sur, dado que fue esta misma región el punto de partida de dicha concepción (con el denominado Plan de Acción de Buenos Aires de 1978) y dado que fue el presidente electo René Préval quien realizó en su última gira por Brasil, Argentina, la República Dominicana y Chile un llamado a los países latinoamericanos para contribuir a la recuperación de Haití.

Por último, el grupo de trabajo abordó la situación geopolítica y de seguridad. En ese aspecto, se destacó que desde 2005 ha desaparecido la preocupación por Haití en la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Ello, según se adujo, demuestra dos cuestiones: que EE.UU. parece no estar más interesado en Haití y que la operación de la MINUSTAH debe haber tenido relativo éxito. Sin embargo, se estima, no hay que dejar de lado la cuestión del narcotráfico; en un reciente artículo del Diario El País de España se cita a Haití dentro de “las nuevas rutas de la droga” y como puente de entrada a EE.UU. y es por ello que ha vuelto a aparecer en la agenda de la DEA como un punto neurálgico. Y por otro lado, en lo se refiere al relativo éxito de la MINUSTAH, uno de los participantes aludió a que dichos resultados se deben al accionar de las Fuerzas Armadas de Brasil que han logrado eliminar a la bandas paramilitares y han utilizado a Haití como una experiencia para adquirir “know how” para las favelas de Río de Janeiro. Finalmente, se destacó que en el balance estratégico hay que adicionar el rol del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Si bien en un primer momento el líder venezolano se había opuesto a la MINUSTAH, luego de las elecciones de febrero de 2006 en Haití extendió una ayuda económica y energética sumamente importante para el nuevo gobierno electo. En ese sentido, se estimó, resta saber si esta situación contribuirá o no a “securitizar” nuevamente la cuestión de Haití en los Estados Unidos

II. Debate en torno al “position paper” sobre economía y cooperación al desarrollo

En una segunda sección, los autores del “position paper” sobre economía y cooperación al desarrollo presentaron las principales conclusiones de su trabajo, a saber:

1.- Haití posee el PBI y el Índice de Desarrollo Humanos más bajos de la región. Su economía se divide en tres sectores: el rural, el manufacturero incipiente y el de servicios, todos de incidencia nula en la productividad.

2.- La calidad de la ayuda al desarrollo en Haití está cuestionada por sus magros resultados y ha cumplido un ciclo. La ayuda ha generado desequilibrios y se requiere fomentar una mayor participación ciudadana en el sector rural. Las ONG trabajan de modo diferenciado e impiden al Estado desarrollar políticas. Se ha generado una dicotomía proyectos ricos/Estado pobre, en la cual el Estado tiene voluntad pero poca capacidad de gestión.

3.- En Haití existen dificultades para gestionar la ayuda dada la escasa coordinación entre ministerios y la débil institucionalidad existente. No obstante, se destacó la publicación del documento “Estrategia para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza” elaborado por el nuevo gobierno electo que puede servir como base para definir prioridades de la cooperación.

4.- En la cooperación de América Latina se subrayó la buena coordinación entre embajadores del ABC (Argentina, Brasil y Chile) en el mecanismo 2x9, que permitió que la región cuente con un representante en la mesa de donantes.

Una vez expuestos los temas analizados por el “position paper”, el grupo abordó la situación de la cooperación de Argentina en Haití.

En primer lugar, se destacó que el aporte técnico de funcionarios del Ministerio de Economía argentino a sus contrapartes del Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional haitiano alcanzó resultados satisfactorios y de aprendizaje mutuo, más allá de que hubo que sortear una serie de dificultades y limitaciones.

En ese sentido, los funcionarios se refirieron a que el conocimiento de la realidad haitiana y el aseguramiento de un espacio de trabajo con los funcionarios locales requirieron varios meses de esfuerzo dado que el avance del proyecto de cooperación se ha mostrado sensible a los cambios institucionales de ambos países (procesos electorales, cambios de gabinetes, etc.). Sin embargo, se adujo que esta característica es y será tal vez recurrente en los proyectos de cooperación Sur-Sur, en la medida que ni el país oferente ni el país receptor disponen de un nivel de institucionalidad sólido.

Por otra parte, se adujo que la escasez de funcionarios competentes en Haití con los que interactuar apropiadamente ha creado en determinados momentos situaciones que se percibieron como de estancamiento o poco fructíferas. El principio de trabajar con funcionarios locales del país oferente de la cooperación ha creado dificultades de adaptación a la modalidad de trabajo en un marco internacional. Los organismos públicos haitianos no tienen casi personal intermedio y los funcionarios formados y competentes suelen estar sobrecargados de trabajo y disponen de poco tiempo para participar en

actividades de proyectos de cooperación que no son prioritarios. En este contexto, la cooperación argentina ha encontrado grandes dificultades para crear equipos de trabajo estables y continuos que permitan avanzar siguiendo los principios descriptos anteriormente.

Respecto a las perspectivas de cooperación a futuro entre Argentina y Haití se mencionó que, en la meta de fortalecer la capacidad de gestión del Estado haitiano, Argentina puede aportar experiencia, conocimientos y know-how. En esas condiciones, se consideró que la posibilidad de repetir la experiencia vinculada a la asistencia técnica del Ministerio de Economía argentino en otros Ministerios puede ser muy interesante. Por distintas razones, los más conducentes podrían ser Agricultura, Educación, Asuntos Sociales y Trabajo e Interior y Colectividades Territoriales (donde se podría trabajar para la consolidación y fortalecimiento de los gobiernos locales).

Asimismo, se destacó que los resultados obtenidos por el programa Pro Huerta debieran ser aprovechados para extender las actividades del programa reemplazando su enfoque de ayuda para la subsistencia por uno de ayuda para el desarrollo.

Otra de las áreas pasibles de cooperación que se mencionó es la ligada a la experiencia de desarrollo de cooperativas. En efecto, la red de cooperativas haitianas ha sufrido profundamente el deterioro de la situación socioeconómica del país y está buscando experiencias exitosas de reconstrucción de estructuras y redes en un contexto de post-crisis. Según lo planteado por los funcionarios, el caso argentino podría ser una fuente de conocimientos más adaptada a las urgencias y a la trayectoria de las cooperativas haitianas que los ejemplos de países desarrollados.

En el caso del sector educativo, se consideró la posibilidad de que Argentina aporte asistencia en lo que hace al desarrollo del sector público como al control y regulación del sector privado, teniendo en cuenta que en Haití un porcentaje muy importante de niños y jóvenes en edad escolar no están escolarizados y que casi el 90 % de la oferta educativa existente es privada.

En resumen, los participantes coincidieron en afirmar que, pese a los magros resultados alcanzados por la ayuda al desarrollo, existe una ventana de oportunidad para una reformulación del esquema de cooperación vigente en Haití. En un análisis de las diferentes posturas expresadas en la reunión, puede advertirse que se percibe un fin de ciclo en el modo en que se ha gestionado la ayuda hasta el momento: existen múltiples proyectos en Haití y quejas de los donantes por incumplimientos y falta de un registro que centralice el total de la ayuda recibida. Asimismo, el nuevo gobierno haitiano también ha dado muestras claras de su disconformidad y ha resaltado la necesidad de que los países latinoamericanos extiendan una ayuda a Haití desde una visión diferente, flexible y más adaptada a la realidad del país caribeño.

Tal como se evidencia de este fructífero debate, la segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre Haití tiene por delante una agenda temática amplia, con numerosos temas que merecen analizarse y compartirse internamente y en el

nivel regional. El próximo encuentro, del que participarán también actores de origen haitiano y de otros países de la región que cooperan con Haití, añadirá otras perspectivas acerca de los desafíos planteados además de profundizar el diálogo en algunas de las áreas que se desprenden como prioritarias de la discusión mantenida hasta el momento.

En seguimiento de esta minuta, el equipo del Proyecto “La Reconstrucción de Haití...” elevará en las próximas semanas a los integrantes del grupo una propuesta de discusión temática focalizada para la segunda reunión.

Buenos Aires, 29 de febrero de 2008