

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de
Conflictos

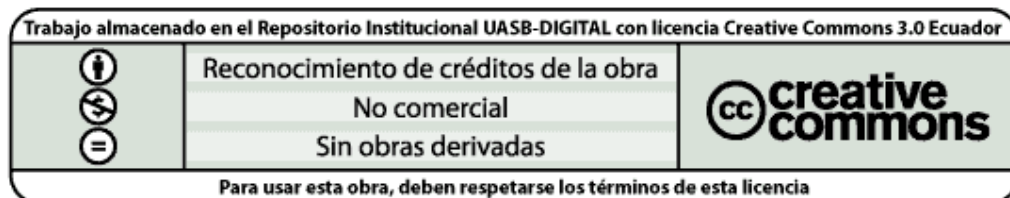
La realidad de la Cooperación Sur-Sur

El caso de Ecuador-Haití

Autor: Patricio Xavier Villegas Hernández

Tutor: Marco Romero Cevallos

Quito, 2016



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, Patricio Xavier Villegas Hernández, autor de la tesis intitulada La Cooperación Sur-Sur el caso Ecuador-Haití mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales mención en Negociaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en

Fecha. 6 de junio de 2016

Firma:

Resumen

Haití, el país con el mayor índice de pobreza y desigualdad del continente ha sido receptor de cooperación internacional a través de diferentes mecanismos con el objeto de mitigar las históricas condiciones negativas en cuanto a índices económicos y sociales que han caracterizado su carente desarrollo.

Esta investigación tiene como objetivo valorar el impacto generado en Haití luego de la operación de un sistema de cooperación por alrededor de sesenta años tomando en consideración el rol de los donantes, la modalidad de ejecución y el papel que desempeña el país receptor.

Para cumplir el propósito de esta investigación se tomará en consideración la revisión conceptual de: La Cooperación internacional, la Ayuda Oficial para el Desarrollo, la Ayuda Humanitaria, y la Cooperación Sur-Sur para en lo posterior realizar un análisis histórico-social que enmarcan la construcción del Estado haitiano y de esta manera realizar una valoración comparativa de lo gestionado a través de la cooperación en Haití, con énfasis en el papel que ha desempeñado el Ecuador como un país neo oferente de CSS a partir del redimensionamiento que el país otorgó a la cooperación dentro de su política pública y como parte esencial de su política exterior.

Como un aporte a esta investigación se presenta la experiencia vivida en el lugar de operaciones en que Ecuador desarrolló su proceso de cooperación en Haití durante el período 2010-2013, lo que permite construir un criterio en la práctica de las acciones realizadas mediante la CSS, el aporte y las limitaciones evidenciadas.

Finalmente se expone experiencias similares de otros países Latinoamericanos en el marco de la CSS en Haití a fin de presentar en las conclusiones una valoración objetiva sobre el funcionamiento de la Cooperación Internacional en Haití, particularmente desde lo realizado por Ecuador lo que permite inferir los alcances y limitaciones de este proceso.

Palabras Clave: Cooperación Internacional; Ayuda Oficial al Desarrollo; Ayuda Humanitaria; Cooperación Sur-Sur.

Tabla de contenido

Resumen	3
Introducción.....	7
Origen de la Cooperación Internacional.....	7
La Ayuda Oficial para al Desarrollo AOD.....	9
La Cooperación al Desarrollo, la Ayuda Humanitaria y la AOD.....	10
La Cooperación Sur-Sur	13
Enfoques teóricos de la Cooperación Internacional	19
Capítulo uno	22
1. Haití, un Estado en constante construcción.....	22
1.1.1 El Descubrimiento Europeo	23
1.1.2. La destrucción de la economía de Plantaciones	24
1.1.3. La reforma agraria de 1809	25
1.1.4. La ocupación Americana.....	27
1.1.5. Clima Predatorio: Los Dos Duvalier	28
1.2. La democracia, la cooperación y el Consenso de Washington	30
1.3. La realidad sobre la cooperación en Haití	34
1.4. La Cooperación en Haití Post terremoto 2010	40
1.5. La ineficacia en números.....	46
1.6. Tsunami Índico en 2004 y terremoto en Haití 2010.....	50
Capítulo dos.....	53
2.1. Ecuador y el re dimensionamiento del rol de la cooperación.....	54
2.1.1 Ecuador y la Cooperación Sur-Sur	55
2.1.2. La Cooperación Ecuador-Haití.....	56
2.1.3. De la ayuda humanitaria a la Cooperación Sur–Sur.....	58
2.1.4 Haití, una experiencia personal	60

2.1.5. La Cooperación Sur-Sur y la Política Exterior	62
2.2. Otras experiencias de Cooperación Sur-Sur en Haití	63
2.2.1. Argentina y su cooperación hacia Haití.....	64
2.2.2 Cuba y su Cooperación hacia Haití	66
2.2.3. Cooperación desde Venezuela hacia Haití	68
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXOS	87
Archivo fotográfico	87
Contingente de Cascos Azules del Ecuador en la MINUSTAH	87
Obras realizadas en Artibonite	88
Accesos de losetas de hormigón armado.....	88
La vía Petite Riviere-Labadie	88
Kinder Garden Eureka	89
Capacitación personal local	89
Accesos a viviendas.....	90
Puente que facilita transporte de productos agrícolas	90
Reunión en la Cancillería haitiana con el Canciller Casimir.....	91

Índice de Tablas

Tabla 1	46
Tabla 2	48
Tabla 3	50
Tabla 4	51
Tabla 5	66
Tabla 6	67

Índice de Gráficos

Gráfico 1	42
Gráfico 2	43
Gráfico 3	45
Gráfico 4	49

Introducción

La presente investigación muestra un análisis sobre el comportamiento y dinámica de la cooperación internacional, particularmente la que se ha dirigido hacia Haití, un Estado que por sus características históricas, políticas, sociales, se ha convertido en una fuente de estudio para evaluar el impacto y/o resultado de un régimen de cooperación global.

En este contexto, se pretende analizar además la dinámica y características de la Cooperación Sur-Sur realizada por el Ecuador en Haití durante el período 2010-2013 con el objeto de valorar su aporte como un país que en la actualidad ostenta la condición de receptor y ofertante de cooperación.

Para realizar este análisis, se ha previsto inicialmente en un acápite introductorio, realizar una breve reseña del surgimiento y dinámica de la cooperación internacional, la Asistencia Oficial para el Desarrollo AOD, la Ayuda Humanitaria, el origen y mecánica de la modalidad Sur-Sur y las corrientes teóricas que han analizado este régimen.

Posteriormente, se desarrollarán dos capítulos; el primero corresponderá al análisis del régimen de cooperación en Haití, y los resultados obtenidos, para en un segundo capítulo concentrar la investigación en lo realizado desde Ecuador hacia Haití en el marco de la Cooperación Sur-Sur, durante el período 2010-2013, y a su vez contrastarlo con otras experiencias latinoamericanas.

Finalmente, en las conclusiones se expondrán las lecciones aprendidas y se valorará lo realizado por Ecuador en Haití.

Origen de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional es un concepto propio del Siglo XX, que surge como una manera de garantizar la paz. El Tratado de Versalles que busca cerrar la Primera Guerra Mundial estableció a este mecanismo como una vía de protección y apoyo mutuo a fin de consolidar un concepto ulterior denominado “Seguridad Colectiva”, que sería un pilar de la Organización de la Sociedad de las Naciones en 1919.

Dos décadas tarde, la gran destrucción y las tensiones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, posicionaron a la cooperación como la vía para reconstruir a los países vencidos que a su vez eran piezas claves para el empoderamiento de las potencias vencedoras. En este contexto, aparecen iniciativas como el Plan Marshall, y en las décadas siguientes otros mecanismos que incluyeron a diversas regiones del mundo entre ellas América Latina a través de la Alianza para el Progreso.

La cooperación internacional es uno de los compromisos fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas lo que motivó a que este mecanismo se convierta en un compromiso a nivel global el cual encontró su desarrollo y operatividad a través de convenciones multilaterales.

El inicio de la Guerra Fría caracterizada por un sistema bipolar abrió el camino para que los países hegemónicos en cada subsistema (capitalismo/comunismo) integren en sus agendas a la cooperación como un elemento de consolidación y expansión de su esfera de influencia. En este contexto, la Organización para la Cooperación Económica Europea y los Estados Unidos invirtieron US \$ 13.000 millones para que Europa recupere sus industrias y sostenga un régimen político democrático.

El apareamiento de las iniciativas de cooperación a nivel global produjo un fenómeno paralelo positivo en el cual la sociedad civil asumió un papel importante. Las Organizaciones No Gubernamentales ONG empiezan a crearse como nuevos actores en diversos espacios que buscan impulsar el desarrollo. Estas entidades inicialmente fueron conocidas por su vinculación a misiones religiosas, laicas y políticas cuyos temas principales de trabajo fueron acciones humanitarias, gobierno y grupos sociales.

En la década de los 50, los principios del Grupo de los Países No Alineados (libertad, justicia, igualdad) se convirtieron en el pilar fundamental para que la cooperación se convierta en una vía de solidaridad entre países considerados “del sur”, replanteando el esquema tradicional de asistencia desde los países desarrollados.

Los años 60 marcaron un hito en el funcionamiento de la cooperación internacional toda vez que las Naciones Unidas decretó que sería la década del desarrollo, lo que implicó dar un paso hacia delante en el sentido de que ya no se hablaría únicamente del concepto de desarrollo sino que se lo ligó con la mejora en aspectos de salud, investigación científica y educación.

Durante los años 80, particularmente en los países menos desarrollados que se encontraban altamente endeudados, se aplicaron las de medidas vertidas desde el Consenso de Washington, lo que llevó a que los indicadores sociales y calidad de vida sean poco alentadores. En este escenario, para los años 90 se re dimensionó el papel de la cooperación a través del concepto vertido desde las Naciones Unidas como: Desarrollo Humano.

Finalmente, la Cumbre del Milenio realizada en el año 2000 comprometió a los Estados Miembros a través de períodos establecidos, a mitigar las condiciones desfavorables de su población en los aspectos esenciales del Desarrollo Humano a través de compromisos globales conocidos como los Objetivos del Milenio ODM.

Con este marco referencial sobre el origen de la Cooperación, a continuación se describirá los mecanismos a través de los cuales se ha hecho efectiva.

La Ayuda Oficial para al Desarrollo AOD

Una vez culminado el Plan Marshall, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, estructuraron los lineamientos para llevar a cabo transferencias de recursos hacia regiones de menor desarrollo en lo que se denominó la Asistencia Oficial para el Desarrollo, AOD.

La AOD, de acuerdo al Comité de Ayuda al Desarrollo debe ser comprendida:

Como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista de países y que: (i) Son proporcionadas por organismos oficiales incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos (ii) Cada una de cuyas transacciones: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento) (OCDE 2008, 1)

La AOD por su misma naturaleza de concesionalidad se concibe como uno de los principales mecanismos que el sistema actual de la cooperación internacional ostenta para propiciar el desarrollo y bienestar de las poblaciones. Sin embargo, existen ciertas aproximaciones teóricas que nos permiten vislumbrar las limitaciones que trae consigo tal como lo expone Bruno Ayllón, la AOD muchas veces envuelve en sí misma la posibilidad de que sus fines no sean estrictamente de propiciar desarrollo y bienestar si no que se alinee a sus objetivos de dominio y condicionalidad hacia el país receptor:

Al existir espacio para que los países realicen operaciones de “camuflaje solidario”, es decir, intenten que sean contabilizados como AOD partidas y programas de ayuda que tienen otras intenciones, el CAD ha reducido el ámbito de interpretación subjetiva y ha establecido una serie de límites. Por ejemplo, se excluye la ayuda militar y el perdón de las deudas contraídas con fines militares. (Ayllón 2007, 12)

La AOD ha sufrido a lo largo de su historia profundas transformaciones, desde su definición. Acorde con Oxfam, la AOD. “Ha sido sometida a innumerables revisiones y críticas debido a su utilización como arma económica y de política exterior” (OXFAM 2016) pues bajo esta perspectiva, ha sido utilizada como un instrumento para aplicar directrices económicas mediante la denominada ayuda atada o ayuda ligada la cual de acuerdo al Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional se define como aquella que “condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante” (Ayllón 2007, 12) o condicionando al país receptor a medidas que se acoplen a los objetivos de la política exterior del país donante.

Una visión crítica sobre la AOD, puede evidenciar que el rol de la cooperación en especial de la AOD se visualiza como un objetivo político a realizar en sus zonas de interés y como una herramienta para cobrar un rol más preponderante en el sistema internacional.

Más allá del debate que rodea su propia finalidad, el propio concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo es objeto de controversia, discutiéndose acerca de las condiciones que deben reunir las actuaciones de los donantes para que puedan ser contabilizadas como AOD. En este marco se sitúa el debate sobre ayuda genuina y ayuda inflada, que se ha reactivado en los últimos años debido a que cada vez son mayores las cantidades de AOD que los países donantes destinan a asistir a los refugiados en los países de acogida, y que se detraen de la AOD originariamente prevista para actuaciones en los países de origen. Desde las organizaciones de la sociedad civil son cada vez más fuertes las voces que reclaman que estos gastos, absolutamente necesarios en todo caso, no se contabilicen como AOD y sean adicionales a la misma. (OXFAM 2016)

Acorde con la cita anterior, la AOD muchas veces puede ser manejada de tal forma que se acople a los intereses del país donante.

La Cooperación al Desarrollo, la Ayuda Humanitaria y la AOD

Desde el aparecimiento del régimen internacional de cooperación, sus modalidades han cambiado acoplándose cada coyuntura y contexto. Sin embargo, se

debe diferenciar sus diversas tipologías. Miguel Ángel Sotillo en su obra *El Sistema de Cooperación para el Desarrollo* aclara que no existe una sola definición que logre abarcar las diferentes visiones, no obstante, propone una definición genérica que establece un acercamiento entre propósitos y relaciones de actores. Dicha definición fue propuesta por la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas CRUE y señala:

La Cooperación Internacional debe ser entendida como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo. La Cooperación para el Desarrollo es una parte de la cooperación internacional, que con similar propósito, se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros) [...] En ese sentido no debe confundirse con la ayuda humanitaria y, consecuentemente, debe exigir un esfuerzo de las contrapartes, aunque no puede ser el mismo en todos los países. (Sotillo 2011, 59)

Bajo la definición anterior, se aclaran dos puntos fundamentales. El primero relativo a que la cooperación internacional al desarrollo tiene propósitos definidos previamente a su implementación y va dirigida a mejorar sosteniblemente las condiciones de vida de las personas que reciben las acciones. Y el segundo, es la clara separación entre cooperación internacional al desarrollo y la ayuda humanitaria para lo cual, a continuación se señala las diferencias entre ambas modalidades.

En lo que respecta a Cooperación Internacional al Desarrollo, Sotillo retoma lo expuesto por Alfonso Dubois en el *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* donde se señala que no existe una definición terminada de cooperación al desarrollo pues esta se acopla a cada situación de los pueblos la cual es constantemente cambiante y que además responde a contextos diferentes. Sin embargo, propone una manera de diferenciar la cooperación al desarrollo y es que esta “se enmarca en las prioridades de desarrollo que son marcadas en la agenda internacional”. (Sotillo 2011, 60)

Sin embargo, existen otros teóricos que exponen definiciones más terminadas de la cooperación al desarrollo, tal es el caso de Gómez y Sanahuja que establecen que “son un conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover progreso económico y social de países del sur, de modo que sea más equilibrado con el Norte y resulte sostenible”. (Boni, Calbuig, Cuesta, Llanos, Lozano, Monzó, Torres 2010, 8)

Los enfoques propuestos por Dubois y Gómez y Sanahuja coinciden en que la Cooperación Internacional al Desarrollo puede abarcar a diferentes actores tanto gubernamentales como no gubernamentales y se ejecuta bajo diferentes modalidades, siempre y cuando su gestión esté alineada a la agenda de desarrollo la cual en la actualidad se promueve desde Las Naciones Unidas a través de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio o los recién estrenados Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, a la Ayuda Humanitaria según Oxfam Intermón, Agencia de Cooperación especializada en acción humanitaria a nivel global se la debe comprender como:

Un sector propio dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo que se define como asistencia diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana, en prevención o en situaciones de emergencia y/o rehabilitación. De acuerdo con Naciones Unidas, para ser clasificada de humanitaria la ayuda debe ser consistente con los principios de humanidad, imparcialidad e independencia, además del de neutralidad; los tres primeros fueron consagrados por la Resolución 46/182 de la Asamblea General (de 1991), y el último por la 58/114 (de 2006) [...] Se distinguen tres grandes categorías de Ayuda Humanitaria: emergencia, de reconstrucción y rehabilitación, y prevención de desastres. (OXFAM Intermón 2016)

De Acuerdo al Comité de Ayuda al Desarrollo, “la ayuda a refugiados puede ser considerada AOD los primeros 12 meses después de haber acaecido el desastre”. (CAD 2008, 2)

Por lo expuesto, la diferencia entre cooperación internacional al desarrollo y la ayuda humanitaria radica en sus propósitos. La cooperación internacional al desarrollo va dirigida a implementar acciones que se encaminen a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones enmarcadas en una agenda mundial de desarrollo mientras que la ayuda humanitaria tiene como principal objetivo implementar acciones puntuales dirigidas a salvar vidas y dignificarlas en situaciones de emergencia tales como, guerras o consecuencias de un fenómenos natural.

La importancia de realizar esta distinción de criterios radica en la aplicación práctica que se realizará en esta investigación particularmente durante el segundo capítulo y las conclusiones.

La Cooperación Sur-Sur

Acorde con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en sus siglas en inglés FAO, la cooperación Sur-Sur “es el intercambio de soluciones clave de desarrollo —saber, experiencias y buenas prácticas, políticas, tecnología y conocimientos técnicos, recursos— entre los países del Sur del mundo”.(FAO, 2015) Así mismo, según la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “la Cooperación Sur-Sur es un marco amplio de colaboración entre países del sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico que involucra a dos o más países en desarrollo y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional” (SELA,2015).

Según la definición que provee la FAO y el PNUD este mecanismo de cooperación debe ser protagonizado por dos países que no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo CAD, es decir que son catalogados como países de renta media o baja. En realidad la Cooperación Sur-Sur no es un fenómeno nuevo, sin embargo debido a la crisis financiera desencadenada en 2008, presentó una eclosión al ser considerada como un recurso para superar los impactos negativos en países emergentes y países empobrecidos.

De acuerdo al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe SELA la evolución de la cooperación Sur-Sur se puede sistematizar en 4 grandes periodos. El primero de ellos se enmarca entre los años de 1945-1978, en dicha etapa de post Guerra se inicia la construcción de las teorías desarrollistas donde la cooperación desde países ricos se utilizó como un instrumento de política exterior, en búsqueda de lograr zonas de influencia, en especial por parte de la potencias líderes de los grandes bloques que se erigieron en un contexto de Guerra Fría. En dicha etapa los países no desarrollados inician esfuerzos por mantener cierto grado de independencia y autonomía frente a un entorno de Estados centros y satélites. Es así como en 1955 durante la Conferencia de Bandung se da inicio al asociacionismo de países no desarrollados, que logra su máxima expresión en la Cumbre de Belgrado seis años más tarde con la conformación del Movimiento de los países No Alineados.

En 1964, se creó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD, instancia que tendría como “principal objetivo el analizar e intentar resolver los problemas relativos al comercio internacional de los países subdesarrollados”. (UNCTAD, 2015). De dicha conferencia nace el llamado G77, “grupo que busca proveer de los recursos que permitan articular y promover intereses económicos colectivos e incrementar la capacidad de negociación como bloque a los países del sur”.(The Group Of 77 At The United Nations, 2015) Desde esos momentos ambas plataformas asociativas (El Grupo de los No Alineados y el G77) sirvieron como impulsores de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. En dicho periodo ambas modalidades citadas no tenían mayor peso frente a la cooperación económico-militar que caracterizaba el sistema de cooperación global del momento, sin embargo, sentaron las bases para crear lazos entre países en condiciones similares.

Es así como en 1978, ciento treinta y ocho países en desarrollo aprueban el Plan de Acción de Buenos Aires para la Promoción y la Aplicación de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA), el cual es considerado como el fundamento filosófico y práctico de la actual Cooperación Sur-Sur. En dicho Plan se proponen acciones concretas para que los países desarrollados acepten la importancia de la modalidad sur-sur y se identifican líneas de ejecución que permitan mejorar el intercambio entre Estados que tienen condiciones similares.

El segundo periodo del desarrollo de la Cooperación Sur-Sur comprende el período de 1978-2000, marcado por dos acontecimientos que cambiaron la manera de percibir el mundo y las relaciones internacionales, dichos hitos fueron el fin de la Guerra Fría y la nueva hegemonía de los Estados Unidos a nivel global. Otro acontecimiento que provocó un cambio en la modalidad sur-sur fue la crisis de la deuda durante la década de los 90 que generó cambios políticos y económicos que impulsaron a nuevos procesos de integración tanto en el sudeste de Asia como de Latinoamérica. Tras la Conferencia de Buenos Aires, se produce un impulso a la creación de una mayor institucionalidad de la Cooperación Sur-Sur, e incluso la academia mediante las universidades inician acercamientos con el fin de esclarecer y definir qué es y cómo funciona dicho fenómeno. Prueba de lo anterior es “la inauguración del Comité de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD (1980), la creación del

Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (1981), y el lanzamiento de la Comisión del Sur (1986)”.(López 2013,17)

La Organización de las Naciones Unidas tuvo un papel preponderante en la institucionalización de la cooperación entre países no desarrollados, esto se evidencia en la inauguración del Comité de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la revisión de la cooperación técnica entre países en desarrollo, el cual busca alternativas de intercambio que generen valores y mejorías en los países donde se realizan intervenciones.

A su vez en 1979 fue creado el Comité de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la CSS el cual se generó como un proceso intergubernamental general para la revisión de los mecanismos de CSS. Dicho tiene entre otras funciones, la de preparar un informe sobre la implementación del PABA y realizar sugerencias que aceleren su progreso a través de nuevas acciones e iniciativas (Ayllón 2009, .1),

Las dos instancias continúan sus funciones y han colaborado en el establecimiento de líneas generales en búsqueda de mejorar el funcionamiento de todo el sistema de cooperación entre países con condiciones similares.

En 1987, con el inminente desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se crea la Comisión del Sur. La mencionada comisión:

Buscaba alternativas tras el fracaso del proyecto del NOEI, que podemos situar tras la Conferencia Norte-Sur celebrada en Cancún en 1981. Esta comisión realizó diversas reuniones entre los años 1987 y 1990, de las que emanaron varias recomendaciones para los países del sur que desembocaron en un documento, Desafío para el Sur” (López 2013, 16).

El NOEI en sus inicios se concibió como una petición desde el sur, pero terminó conformándose como la nueva plataforma de maniobra para Estados Unidos. La Comisión del Sur no logró tener gran nivel de influencia, sin embargo, identificó las principales debilidades de los países no desarrollados, siendo su principal aporte el reconocimiento de la cooperación entre iguales, como la principal y mejor alternativa para superar los desafíos económico-sociales que presentaban.

El último acontecimiento del período que marcó el génesis de la institucionalización de la Cooperación Sur-Sur tuvo lugar en el año 2000 en la Habana Cuba. “En el marco del G77, se realizó la primer Cumbre del Sur, para tratar temas muy

vinculados a la globalización y el desarrollo. Se entiende la Cooperación Sur-Sur como herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de la independencia económica; esta engloba tanto a la CTPD como a la CEPD” (López 2013, 16). Desde dicha cumbre, la globalización y el intercambio económico iniciaron un mayor posicionamiento en los procesos colaborativos entre los países de renta media y baja, impulsando la donación de recursos tanto monetarios como humanos.

El tercer período que comprende entre 2000 a 2009, sobresale frente a los dos periodos anteriores, debido al número de conferencias y acciones que se realizaron con el objetivo de mejorar e impulsar la Cooperación Sur-Sur como la primera alternativa para abordar el tema del desarrollo entre los Estados no miembros de la OCDE.

A diferencia de la primera y segunda etapa, la eclosión de acciones en pro de CSS se ve influenciada por la nueva agenda de desarrollo marcada por Naciones Unidas, mediante el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, “para estos nueve años registramos un total de 80 acontecimientos” (López 2013,19). Otro de los factores determinantes para una mayor afluencia de acciones de CSS fue la bonanza y crecimiento económico tanto de los países desarrollados como de los países emergentes, que fue directamente proporcional al incremento tanto de la AOD como de otros tipos de cooperación.

A lo largo de este período, el sur se vislumbra con más fuerza de manera heterogénea, comienza a tratarse de distinta manera a los conocidos como Países Menos Adelantados que a los Países de Renta Media, y se pasan a tener más en cuenta las gradaciones y clasificaciones de los países en desarrollo. No solo eso, sino también el papel diferenciado que jugarán a lo largo de este período los conocidos como países emergentes, que ejercen un papel fundamental como los principales donantes de Cooperación Sur-Sur. (López 2013, 20).

En este periodo el Sistema de la CSS sufre un cambio al marcar y diferenciar con mayor rigor a los donantes y receptores conformándose así, un nuevo sub sistema en el cual los países con mejores condiciones económicas se posicionan regionalmente como los socios proveedores de la ayuda.

Esta etapa en general representó muchos cambios en la manera de ejecutar proyectos de cooperación, pues se inició la adopción de nuevas directrices lanzadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, en la búsqueda de garantizar la eficacia de la ayuda. Desde 2002 se han celebrado cuatro Foros de Alto

Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda FAN, sin embargo, no fue sino hasta el tercero en 2008, el cual incorporó en el llamado Plan de Acción de Accra donde se mencionó además la importancia que la CSS tenía para el logro de los ODM. “En el Plan de Acción que se aprobó para la implementación de la Declaración de París se contempló por primera vez la Cooperación Sur-Sur como uno de los mecanismos para prestar cooperación técnica”. (OCDE, 2011).

El cuarto periodo, que comprende de 2009 a 2013, está caracterizado por ser el más vasto de hitos, a pesar de ser el más corto temporalmente, “apenas superando los tres años de duración, el registro de acontecimientos asciende a 115 eventos, y los foros de debate se vuelven casi incontables”. (López 2013, 23) El principal factor que generó el incremento de acciones de CSS, fue la crisis económica que afectó principalmente a los países desarrollados, lo cual tuvo un impacto negativo en la generación de AOD, obligando a los países emergentes y menos desarrollados a buscar alternativas para cubrir los vacíos dejados por los bajos niveles de AOD.

La Cooperación Sur-Sur no es un mecanismo novedoso ni alternativo, es más bien una modalidad diferente de carácter más horizontal, pero que por su misma esencia conlleva a mayores grados de condicionalidad, debido a que carece de cualquier vigilancia, a diferencia de su símil la AOD que debe ser registrada en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. “En síntesis, es evidente que la CSS se encuentra en un periodo de reposicionamiento en el sistema internacional, generando un conglomerado de acciones y efectos que de manera creciente influyen al sistema de la CID” (SELA, 2010, P.35). La CSS ha conllevado a la vez efectos adversos a la región, como ha sido la reducción de la tradicional forma de cooperación de Norte al Sur tal como lo plantea el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe:

Este fenómeno se refiere a la posibilidad de que, dado el creciente posicionamiento de la CSS en ALC, en varios casos apoyada mediante la CT, la tradicional colaboración Norte-Sur hacia esta región - en particular la cuantificada mediante la AOD - ha visto caer sus montos en los últimos años, precisamente en sentido inverso al aumento de actividades de CSS. (López 2013, 23)

Actualmente, la CSS ha logrado posicionarse como uno de los mecanismos que puede ayudar a satisfacer las necesidades de los Estados con menos poder relativo en el escenario internacional, y que tiene beneficios que por su misma naturaleza horizontal

la hacen más efectiva. No se puede negar que al compartir condiciones, pasado y muchas veces recursos, la manera de entender y poner en marcha un proyecto será una labor más cooperativa y sobretodo más apegada a los intereses reales de los países, incrementando la capacidad de lograr alcanzar los pilares del Plan sobre la Eficacia de la Ayuda, especialmente los concernientes a armonización y apropiación.

La CSS ha evolucionado en cuanto a montos, definiciones y características. En la actualidad la CSS se visualiza mucho más institucionalizada, con un carácter más formal y goza de un reconocimiento en el Sistema de Cooperación.

La crisis económica mundial que comenzó en 2008 ha reforzado también las posibilidades de la Cooperación Sur-Sur, ya que los países en desarrollo procuran intensificar su colaboración, con un espíritu de autosuficiencia colectiva, para responder a los desafíos planteados por la crisis y otros problemas como el cambio climático y la seguridad alimentaria y energética. (Comité De Alto Nivel Sobre La Cooperación Sur-Sur, 2015)

La CSS se está configurando como la plataforma en la que el sistema de la ayuda está logrando mayores avances, lo anterior no se ve reflejado en montos, sino en los resultados de los proyectos e iniciativas.

En Accra se insistió en evitar la misma crítica que se ha hecho a la cooperación norte sur, afirmando que "La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local." Aquí conviene resaltar que estos principios, hoy llevados como ejes de discusión por parte de los países centrales, han sido constitutivos de la cooperación sur-sur a lo largo de su trayectoria y estaban presentes ya en 1978. (Kern, 2009)

La naturaleza de la CSS ha conllevado a que las tendencias de evolución se enmarquen en dos grandes ejes: El primero el apareamiento de una institucionalización que procure una mayor confianza en los procesos y el segundo romper la barrera de la visión tradicional de la cooperación Norte-Sur.

Todas estas iniciativas y el posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur ha llevado a que este régimen sea reconocido y esté vigente a nivel internacional, generando a través de sus mecanismos, el intercambio de experiencias entre países en desarrollo bajo esquemas más simétricos.

El advenimiento del Siglo XXI, trajo consigo el fortalecimiento de las iniciativas de los países en desarrollo a través de las “Cumbres del Sur” que en los años 2000 y 2005 lograron consolidar a la Cooperación Sur-Sur, como mecanismo dentro de la agenda global del desarrollo, a través de acciones que comprenden áreas técnicas además de procesos de integración, cooperación económica y cooperación triangular.

Enfoques teóricos de la Cooperación Internacional

El desarrollo y la evolución teórica en el campo de las relaciones internacionales han enmarcado a la cooperación internacional en lo que se denomina un Régimen Internacional, conceptualizado como un “Conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los estados un área de la política internacional (Hansenclever, Mayer y Rittberger 2015, 499)

A partir de este concepto se puede comprender la actuación de Estados, organismos internacionales en un área determinada a la cual se le otorga normas y funcionalidad a fin de cumplir con el objetivo para el cual ha sido creado el régimen internacional.

Históricamente, los regímenes internacionales son la concreción de una serie de acuerdos previos que nacen en conferencias, debates, foros internacionales que en lo posterior generan protocolos que implican a su vez compromisos tangibles de acción. Un ejemplo válido en citar es el régimen internacional de medio ambiente que inició su formalización en los años 70 y se materializó a partir de la Cumbre de la Tierra en 1992.

Con el afán de comprender el funcionamiento de los regímenes internacionales, la teoría ha desarrollado tres enfoques a partir de los cuales se justificaría su nacimiento, evolución y aplicación.

La primera visión obedece a la corriente realista de las relaciones internacionales, a partir de la cual la existencia de un Estado dominante o *hegemon* resulta vital para la estabilidad del sistema internacional concebido bajo una situación de anarquía, en la cual la presencia de un Estado dominante garantizaría cierta forma de estabilidad.

Bajo esta perspectiva, la cooperación internacional sería interpretada como una manera de ejercer control del Estado donante sobre el Estado receptor fundamentada en

la asimetría existente entre los dos, el poder dominante buscaría réditos ya sean geopolíticos, o estratégicos.

Para los realistas, “la cooperación internacional, lejos de consideraciones morales, humanas, solidarias, está regida por planteamientos racionales vinculados al poder y la obtención de ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en segundo lugar las motivaciones solidarias”. (SELAC 2010, 11)

Por otro lado, el enfoque teórico liberal muestra un sistema internacional armónico motivo por el cual la finalidad que persiguen los Estados a partir de la creación de un régimen internacional es consolidar la estabilidad y paz.

De acuerdo a esta perspectiva los beneficios que se generan a partir de la convergencia en una temática específica a través del funcionamiento de un régimen internacional brindará a los Estados miembros un resultado distinto al de “suma cero” y crea a su vez nexos de mayor confianza por tratarse de aspectos como desarrollo humano, pobreza, salud, que generarán beneficios a los Estados miembros.

Bajo esta corriente, el sistema internacional es solidario y cooperante motivo por el cual un régimen internacional crea un esquema que sostiene la paz entre los Estados fundamentado en la confianza mutua.

Adicional a estos dos enfoques, la teoría ha desarrollado una tercera perspectiva que es el cognitivismo del cual a su vez nacen dos vertientes. Una de ellas el denominado “cognitivismo débil”, a partir de la cual “el funcionamiento de los regímenes internacionales se basa en el sustento intelectual de las instituciones internacionales” (Hasenclever, Mayer y Ritteberger 1999, 508)

Bajo esta visión, las instituciones internacionales juegan un papel muy importante al delinear objetivos y trabajo del régimen internacional. En este sentido los Estados se respaldarían en el trabajo de los intelectuales especialistas de un determinado régimen a quienes se les otorga el nombre de “comunidades epistémicas” y que serían el fundamento científico para el manejo y desarrollo de un régimen.

La segunda vertiente denominada cognitivismo duro destaca “el carácter social de las relaciones internacionales, reconociendo la importancia del conocimiento de normas y reglas, antes que, la noción de costos y beneficios”. (Hasenclever, Mayer y Ritteberger 1999, 509)

Bajo la perspectiva del cognitivismo duro, la cooperación generaría certeza entre los actores pues otorga un papel preponderante al rol que desempeña la norma internacional al momento de definir objetivos y acciones priorizando el respeto a las reglas por sobre los intereses individuales.

Una vez expuestos los antecedentes de la Cooperación Internacional y de la Cooperación Sur-Sur y realizar una revisión de los tres enfoques que la teoría de las relaciones internacionales otorga a este mecanismo a través de los llamados regímenes internacionales, se procederá al desarrollo de los capítulos descritos al inicio de esta introducción para en una parte final de conclusiones inferir los resultados que emanen de esta investigación.

Capítulo uno

Sombras de la cooperación en Haití

Durante el presente capítulo, se realizará inicialmente una breve síntesis histórico, política y social de Haití con el objeto de comprender la motivación, dinámica y comportamiento de los flujos de cooperación destinados hacia ese país, para en lo posterior realizar una valoración de este régimen internacional, previo al terremoto de 2010 y posterior, a fin de evidenciar resultados tangibles.

En una segunda instancia, con el objeto de comprender parte de los resultados de la cooperación en Haití, se realizará un estudio comparativo en cuanto a cooperación internacional recibida en casos de emergencia, a través de lo sucedido en Indonesia a fin de valorar los resultados desde la perspectiva de los países donantes.

1. Haití, un Estado en constante construcción

Es indispensable conocer aspectos fundamentales de la construcción del Estado haitiano para de esta manera comprender las raíces de los denominados por Terry Buss: “conductores del fracaso de la ayuda”. Para aquello, se utilizará como herramienta principal la descripción de los antecedentes haitianos brindada por el investigador y profesor de nacionalidad sueca Mats Lundahl en su obra *Poverty in Haití: Essays on underdevelopment and Post Disaster Prospects*, quien en su trabajo señala 5 hitos históricos que determinarían el comportamiento estatal haitiano contemporáneo:

- “1. El Descubrimiento Europeo,
2. La destrucción de la economía de plantación,
3. La reforma agraria de 1809,
4. La ocupación Americana

5. El Clima de abusos: Los dos Duvalier”.¹ -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011:3).

1.1.1 El Descubrimiento Europeo

El primer evento que debe ser destacado, es el descubrimiento de la isla La Hispaniola en 1492, por Cristóbal Colón, el cual ha traído en sí mismo consecuencias contemporáneas, “lo que inició como una empresa de descubrimiento se transformó rápidamente en una empresa de subyugación y conquista”.² -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2008:3). La población que habitaba la isla fue menguada tanto por las batallas de conquista como por las enfermedades y trabajo forzado que trajeron consigo los europeos.

La isla La Hispaniola contaba con bastos recursos en minerales preciosos los cuales fueron saqueados por los conquistadores. Al escasear el principal incentivo de inmigración europea a la isla (minerales preciosos) y los rumores de las riquezas del Reino Azteca en México e Inca en Perú llevan a la isla a un éxodo de blancos. “La importancia del descubrimiento radica en el vacío poblacional. La población restante se concentró en el lado este, especialmente en Santo Domingo mientras que el lado oeste (actual Haití) se mantuvo más o menos inhabitada por casi un siglo. El vacío europeo dejado por su población conquistadora fue gradualmente llenado por lo franceses”.³ -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011, 4)

En 1697, Francia tenía ya control de la tercera parte de la Isla, y de hecho la colonia de Santo Domingo (actual República Dominicana) se convirtió en la colonia francesa más próspera del momento. Su rentabilidad estaba basada en la economía de plantación importada por los franceses y que se concentraba en los cultivos de azúcar, café, algodón y añil. La necesidad de altas producciones requirió mucha mano de obra

¹ Texto Original: 1. The European discovery, 2. The destruction of the plantation society, 3. The 1809 land reform, 4. The American occupation, 5. The predatory climax: The two Duvaliers

² Texto Original: What started out as an enterprise of discovery was rapidly transformed into one of conquest and subjugation.

³ Texto Original: The importance of the discovery lay in the fact that it created a population vacuum. The remaining population was concentrated on the eastern side, especially in Santo Domingo, while the western side (present-day Haiti) remained more or less unpopulated for almost a century. The European population vacuum was gradually filled by the French.

lo cual desencadenó la importación de esclavos de por lo menos 40 regiones africanas. Para las vísperas de la revolución francesa, “Santo Domingo contenía alrededor de 450,000 esclavos africanos”.⁴ -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011, 4)

El segundo acontecimiento que marcó al Haití actual, sobre todo económica y socialmente está estrechamente relacionado con el modo de producción y la formación de élites en torno a la nueva configuración estatal.

1.1.2. La destrucción de la economía de Plantaciones

Para el investigador Podur, la destrucción de un esquema económico establecido, podría denominarse como la lucha de liberación, toda vez que:

“Si el esclavismo, y las atrocidades eran necesarias para mantenerlo, ello dio paso a la imperante necesidad de provocar una revolución, la vulnerabilidad de la economía mercantil a una estrategia de tierra arrasada, y el hecho que los esclavos superaran en número a los colonialistas casi 1 a 20 dieron la posibilidad del éxito”.⁵ - Texto traducido de obra original- (Podur 2012,10)

La guerra de independencia que inició en 1791 y duró aproximadamente 12 años tuvo la ventaja final del debilitamiento del Estado francés por las conquistas y campañas lideradas por Bonaparte. Acorde con el profesor Lundahl, La batallas, y la fiebre amarilla que azotó la isla acabó con la próspera economía de plantación establecida durante la colonia.

Dicho modo de producción estaba basado en dos factores: trabajo y capital, ambos fueron reducidos notablemente por la disminución en la población provocadas por las bajas durante la guerra, la expulsión de los franceses y la pérdida de inversiones en cultivos debido a la estrategia de tierra arrasada.

Una vez lograda la independencia, en Haití se conformó una élite que inició la subyugación de las capas sociales más bajas obligándolos a trabajar en las nuevas plantaciones bajo supervisión militar lo que generó la conformación de una clase

⁴ Texto Original: On the eve of the French Revolution, Saint- Domingue had around 450,000 African slaves.

⁵ Texto Original: If Slavery, and the atrocities required to maintain it, provided the rage needed to provoke a revolution, the vulnerability of the mercantile economy to a scorched-earth strategy and the fact that the slaves outnumbered the colonist nearly twenty-to –one provided the possibility of success.

dominante muy pequeña sobre los escombros de una economía de plantación que nunca lograría nuevamente el esplendor de la época colonial generando así, una distribución inequitativa de las riquezas, y un Estado débil desde su formación. Estas características serán retomadas en apartados posteriores como argumento para ahondar en la raíz de algunas de las fallas en el sistema de cooperación operante en Haití.

El tercer hito histórico a señalar se refiere a un hecho político-económico que desembocó en problemas sociales que no han sido resueltos hasta la actualidad.

1.1.3. La reforma agraria de 1809

Haití realizó la primera reforma agraria en toda Latinoamérica:

El retorno al sistema de plantación fue iniciado por Toussaint Louverture a mediados de las guerras de liberación. El sistema fue luego desarrollado por el primer gobernador de la nueva nación de Haití, Jean- Jacques Dessalines, quien hizo que toda la tierra que le pertenecía a los blancos y mucha de la tierra ostentada por mulatos *affranchis* pasara a manos del Estado que luego fue otorgada a la nueva élite.⁶ -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011, 7)

En Haití, inicialmente la tenencia de la tierra fue favorable para unos pocos quienes se perpetuarían por más tiempo como la élite predominante y que ligaría el poder económico con el poder político. En ese momento histórico en la sociedad haitiana únicamente existían dos clases sociales: los obreros y los soldados. De esa manera, la población fue nuevamente objeto de un yugo, ahora de carácter interno que explotaba su fuerza laboral en las plantaciones.

Acorde a los datos que provee la biografía publicada por la enciclopedia británica; Jean-Jacques Dessalines, fue el emperador de Haití que proclamó su independencia y que luchó contra el régimen esclavista francés. No obstante, su gestión contribuyó a la formación de nuevas élites que posteriormente generarían las disputas

⁶ Texto Original: The return to the plantation system had been initiated by Toussaint Louverture in the middle of the wars of liberation.²² The system had been further developed by the first ruler of the new nation of

Haiti, Jean-Jacques Dessalines, who turned all the land owned by whites and a lot of the land owned by mulatto *affranchis* into state land which was thereafter leased to the new elite

por el poder lo que impidió crear estabilidad en el sistema político y comprometió la generación de desarrollo.

Dessalines no logró controlar la revuelta liderada por el mulato Alexandre Sabès Pétion, y el afrodescendiente Henry Christophe quienes en 1807 dividieron al país “en dos Estados rivales: El reino del Norte dirigido por Henry Christophe y la República del Sur dirigida por Alexandre Pétion”⁷ -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011, 28)

El sucesor de Pétion, Jean-Pierre Boyer, logró en 1822 unificar tanto al reino como a la República y luego, en 1844, el lado este de la isla hizo definitivamente secesión, y pasó a ser la República de Saint-Domingue, mientras que el oeste fue la República de Haití.

Finalmente, los esclavos fueron gradualmente ganando su libertad definitiva convirtiendo a Haití en una nación de campesinos. Se adoptó la disposición del Código Napoleónico que concedía derechos iguales a todos los niños, haciendo inevitable la ejecución del proceso de subdivisión de la tierra otorgándoles un espacio igualitario a todas las personas, lo cual provocó que en cada generación las granjas (según el profesor Lundahl) se redujeran hasta 0.75 de hectáreas.

Ante la imposibilidad de continuar con un Estado esclavista, las élites que se habían formado debían idear la forma de mantener sus altos ingresos sin trabajar ni explotar directamente a las clases y estratos más bajos, y entendiéndose el gobierno como el ente rector de todo Estado, dichos puestos de poder proveerían la posibilidad de obtener ganancias mediante la malversación de fondos provenientes de la recaudación fiscal.

La política en Haití tuvo un cambio negativo en el transcurso del siglo XIX. Pequeñas clicas pelearon unas con otras para obtener el control del Tesoro Público. Como regla general, estas clicas prestaban más atención a obtener ganancias rápidas que a mantenerse en la administración por largos períodos. -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011, 29) Lo anterior explica por qué Haití ha tenido tantos presidentes y golpes de Estado durante el siglo XIX. De 1843 a 1915, el país fue gobernado por 22 presidentes, de los cuales 11 se mantuvieron en la administración menos de un año. Solo uno logró retirarse de manera pacífica. Cuatro murieron de

⁷ Texto Original: In 1807, Haiti had been divided into two rival states: a northern kingdom under Henry Christophe and a southern republic under Alexandre Pétion.

“causas naturales” mientras gobernaban. El resto fueron depuestos de manera más o menos violenta.⁸(Lundahl 2011, 29) -Texto traducido de obra original-

El cuarto hito relevante en la historia de Haití y que marca un acto de injerencia extranjera corresponde a la ocupación americana.

1.1.4. La ocupación Americana

De acuerdo al profesor Podur, así como en las “Banana Republics” la United Fruit Company fue el instrumento de injerencia político-económica, en Haití jugó ese rol la Compañía Haitian-American Sugar Company HASCO productora de azúcar. Para 1910 las inversiones estadounidenses en Haití eran muy grandes y con el fin de proteger sus intereses en 1915 su intervención fue directa:

En 1915 la Marina de los Estados Unidos invadió Haití. Como siempre Estados Unidos citó las políticas locales y su preocupación por sus intereses económicos como la razón de la intervención. Sin embargo este fue un periodo en el que Estados Unidos condujo muchas invasiones en las Américas (Nicaragua fue ocupada de 1912 a 1933, República Dominicana de 1916 a 1924, Cuba desde la Guerra Hispano-Estadounidense, entre otras). Cuando Estados Unidos se retiró 19 años después en 1934, mantuvieron un rol especial para ellos. E.E.U.U dejó instaurado dos fuerzas militares para ser usadas contra la población, el “gendarmerie” y la Guardia Nacional.⁹ -Texto traducido de obra original- (Podur 2012, 13)

De acuerdo al profesor Lundahl, esta ocupación debe ser considerada un hito debido a que ayudó a poner término a un tácito estado de guerra civil entre las diferentes clicas, y a la vez detuvo los cambios bruscos y violentos de gobiernos lo cual no se pudo mantener en el tiempo, toda vez que tan pronto terminó la ocupación, las viejas tendencias monárquicas volvieron a resurgir. “Los Norteamericanos concentraron

⁸ Texto Original: politics in Haiti took a sharp downhill turn during the nineteenth century. Small cliques fought each other in order to gain control over the government treasury. As a rule, these cliques paid more attention to rapid gains than to remaining in office for long periods. This explains why Haiti had so many presidents and coups during the nineteenth century. From 1843 to 1915, the country was ruled by 22 presidents, 11 of whom stayed in office for less than a year. Only one managed to retire peacefully. Four died of ‘natural’ causes while in office. The remainder were deposed more or less violently.

⁹ Texto Original: In 1915, the U.S. Marines invaded Haiti. As always, the U.S cited local politics and concerns for its business interest as the reason for invasion. But this was a period in which the U.S conducted several invasions in the Americas (Nicaragua was occupied from 1912 to 1933, the Dominican Republic from 1916 to 1924, Cuba since the Spanish-American war, and others). When the marines left 19 years later in 1934, The U.S reserved a “special role” for itself. The U.S left behind two military forces for use against the population, the “gendarmerie” and the National Guard, which evolved into the Haitian Army.

sus fuerzas en que los Haitianos pagaran la deuda que sus gobernadores habían contraído para ellos, en construir infraestructura física, y en proveer educación, bajo lineamientos estadounidenses.”¹⁰ -Texto traducido de obra original- (Lundahl 2011, 31)

De las tres empresas citadas solo la primera pudo lograrse con éxito, sin embargo algo que si se logró instaurar fue las fuerzas de seguridad (al igual que en muchas otras experiencias en el hemisferio, la creación de la fuerza armada era la tarea más perdurable en el tiempo), constituyéndose así la Guardia nacional que funcionaría como Policía y la *gendarmerie* y que evolucionaría hasta convertirse en las fuerzas armadas haitianas.

El quinto y último hito destacado por Lundahl se refiere al legado de Los dos Duvalier el cual marca la historia contemporánea.

1.1.5. Clima Predatorio: Los Dos Duvalier

Previo al ascenso de la denominada Dinastía Duvalier, se desarrollaron una serie de acontecimientos que marcaron el declive de la economía haitiana fundamentalmente por la inestabilidad política que dio paso a que se susciten recurrentes golpes de estado en algunos casos relacionados con el apoyo de los Estados Unidos.

No obstante, acorde con la visión de Justin Podur, no fue sino hasta la época del Gobierno de Philip Magloire, en que los lazos con Estados Unidos se restablecieron tomando en cuenta que en el marco de la Guerra Fría, junto con Trujillo en República Dominicana y Fulgencio Batista en Cuba eran las barreras que detenían el avance del comunismo en el caribe. “El principal sector económico, el agrícola, sufrió ciclos de piques y caídas debido a la confianza en el mono cultivo (café) y a la vulnerabilidad del territorio a los huracanes”¹¹, (Podur 2012, 15) -Texto traducido de obra original- Lo anterior provocó un letargo económico muy difícil de superar y que ayudó a incrementar la brecha de desigualdad entre la población haitiana que se mantiene hasta la actualidad.

¹⁰ Texto Original: The Americans concentrated on forcing the Haitians to repay the foreign debt which their rulers had contracted for them, on constructing physical infrastructure and on providing education, along American lines.

¹¹ Texto Original: The major economic sector, agriculture, declined, subject to boom-and bust cycles because of over reliance on a single crop (coffee) and vulnerability to hurricanes.

Francois Duvalier (Papa Doc) fue electo presidente en 1957. Descrito por Lundahl, como un aprendiz fiel de toda la sociedad haitiana, logró mantenerse en el poder tras entender la lógica del Estado Depredador bajo el cual estaba involucrado.

Su más brillante idea fue que como el rol central en el drama haitiano había sido conferido a la Fuerza Armada. En respuesta a ello, él comenzó a cambiar tal situación. Todo alto oficial que en cualquier forma era percibido como una amenaza personal hacia el presidente por lo que era retirado, enviado al extranjero o a algún olvidado del país, o simplemente liquidado. Una cadena completamente nueva fue creada con oficiales que todos tenían una sola cosa en común: le debían su promoción, y por tanto su absoluta lealtad, únicamente a Duvalier. ¹²-Texto traducido de obra original -(Lundahl 2011, 33).

Reformar e innovar a las Fuerzas armadas fue el inicio del cambio radical en las instituciones haitianas hasta crear un nuevo *status quo* favorable al Primer Mandatario a través de la compra de la voluntades de la iglesia, la comunidad empresarial, el sistema judicial, el parlamento, los medios de comunicación y las administraciones zonales, momento en el cual inicia la era de los Duvalier.

La característica más importante del régimen de Papa Doc fue la concentración del poder, pues un círculo muy reducido de personas jugaban y realizaban varios roles gubernamentales simultáneamente. Papa Doc falleció en 1971 como un gobernador exitoso bajo un sistema excluyente de centralización del poder, que mantuvo estabilidad en el país durante su gobierno.

En lo posterior, y a pesar del éxito de la administración de su padre, Jean Claude Duvalier, también llamado Baby Doc, generó inconformidad y conflictos en el Estado particularmente por la falta de lealtad de la administración.

El segundo Duvalier al mando de Haití excedió el uso de los monopolios político-económicos que produjo un incremento de la corrupción en el Estado. Ambas administraciones ayudaron a la generación de élites mucho más marcadas así como las prácticas de nula rendición de cuentas. “Su mandato se volvió más tecnocráticamente orientado que el de su padre, y los antiguos Duvaliéristes fueron gradualmente hechos a

¹² Texto Original: His most brilliant insight was that the central role in the Haitian drama had been conferred on the army. Accordingly, he began to change this. Every top-brass officer who was in any way perceived as a personal threat to the president was retired, sent abroad or to some godforsaken place inside the country, or simply liquidated. A completely new chain of command was created, with officers who all had one thing in common: they owed their promotion, and hence their absolute allegiance, solely to Duvalier.

un lado. Los tecnócratas venían de una élite tradicional que había asistido a la escuela con Jean-Claude”.¹³ -Texto traducido de obra original-(*Lundahl 2011, 33*)

Al inicio de su mandato, además de la disminución de la represión, se fortaleció la relación bilateral con el gobierno de Estados Unidos. Fruto de aquello, “en el sector de la ingeniería y montaje eléctrico para 1967 solo existían 7 firmas norteamericanas, para el último año de gobierno de Duvalier había 300”. (Canadian Broadcasting Corporation, 2011), mientras que, por otro lado, la corrupción se mantuvo inmutable entre ambas administraciones existiendo poco que mostrar con respecto a los fondos de ayuda y cooperación. “En 2004 Transparencia Internacional estimó que durante su administración, Duvalier desfalcó entre 300 y 800 millones de dólares”.¹⁴ (Canadian Broadcasting Corporation, 2011).

Esa realidad ha incrementado el descontento y confianza de los donantes en el destino de grandes montos de cooperación que por muchos años han sido adjudicados con controles de fiscalización muy bajos por lo que los resultados no eran los planteados inicialmente. Pese a que no se cuenta con datos exactos por falta de documentación, es una posibilidad latente la malversación de ese tipo de fondos.

Las secuelas de la dictadura de los Duvalier, se manifiestan a través del desfalco de las arcas estatales y como consecuencia colateral la herencia de un sistema de impunidad y ausencia de fiscalidad en los asuntos estatales que se ha perpetrado desde tiempos de la colonia y que durante la dictadura se acentuó. “El 7 de mayo de 1987 fue juzgado en Francia por la demanda civil presentada por el Gobierno de Puerto Príncipe, así como cuatro empresas nacionales haitianas, por la desviación en su provecho de 120 millones de dólares de los fondos públicos del Estado”. (RTVE, 2014)

1.2. La democracia, la cooperación y el Consenso de Washington

La transición a la democracia en Haití comenzó en 1986, tras la partida de Jean-Claude Duvalier al exilio. Dicha transición no podía esperarse que fuera tranquila y sin ningún inconveniente, y tampoco podrían crearse expectativas de que sus sucesores

¹³ Texto Original: His rule became more technocratically oriented than that of his father, and the old Duvaliéristes were gradually pushed aside. The technocrats came from the traditional elite groups with whom Jean-Claude had been to school

¹⁴ Texto Original: In 2004 Transparency International estimated that while in office, Duvalier embezzled between \$300 million and \$800 million US.

fueran a destacar con un perfil diferente a todo sus predecesores, en cuanto a buscar réditos mediante cargos públicos:

Cuando Baby Doc cae luego de unos 30 años, el país era lanzado nuevamente al caos: un consejo gubernamental provisional, un presidente provisional, un jefe de Estado engañado, y dos generales, hasta que Jean-Bertrand Aristide fue electo con presidente con una sólida mayoría de dos tercios en Diciembre de 1990”.¹⁵ -Texto traducido de obra original -(Lundahl 2011, 35).

Aristides fue depuesto de su cargo por militares, enviado al exilio y reinstalando en el cargo en 1994. El siguiente presidente de Haití electo democráticamente fue René Préval, de quien acorde a CIDOB se señala:

“En su primer mandato, de 1996 a 2001, magro en resultados, propició unas reformas liberales que espolearon la fractura de su formación, el Lavalas, con la escisión de los aristidianos y mantuvo un fuerte pulso con la Asamblea. De nuevo victorioso en las conflictivas elecciones de 2006, Préval aunó el diálogo financiero con el FMI, el acercamiento comercial a Estados Unidos y la alianza energética con el presidente Hugo Chávez (Venezuela) para sacar de su postración a un país desesperadamente pobre y subdesarrollado. Los logros de su Gobierno en la lucha contra la criminalidad con la ayuda de la ONU y en la tímida estabilización económica se vieron malparados por la crisis alimentaria y los huracanes de 2008. Una muy precaria situación a la que el catastrófico terremoto de enero de 2010 ha venido a dar el golpe de gracia. (CIDOB 2011, 10)

El retorno a la democracia en el marco de un Sistema Internacional en plena transición, tiene como efecto inmediato un auge en la cooperación internacional debido al cambio en la agenda internacional donde la seguridad disminuye relativamente su importancia para dar paso al tema de desarrollo humano por lo que cooperación hacia Haití creció considerablemente, sin embargo los mecanismos de fiscalización no evolucionaron en igual medida. Según la Serie Estudios y perspectivas publicado en 2004 por la CEPAL, los desaciertos económicos en Haití generaron un incremento en la ayuda externa para subsanar las necesidades internas, el desfaldo sufrido desde épocas coloniales sitúan sus mayores consecuencias en la década de 1990 (sin tomar en cuenta la alarmante situación de emergencia que se genera post terremoto).

¹⁵ Texto Original: When Baby Doc fell, some 30 years later, the country was once more thrown into turmoil: one provisional government council, one provisional president, one dupe head of state, and two generals, until finally Jean-Bertrand Aristide was elected president with a solid two-thirds majority in December 1990

Así, durante los años 90 los Gobiernos de Haití fundamentaron además sus políticas de estabilización a través de la doctrina emanada desde El Consenso de Washington en cuanto a la aplicación de reformas estructurales, (PAE) y programas de reactivación económica (PURE) que no lograron los resultados económicos y sociales esperados.

En el marco de los acuerdos firmados con la comunidad financiera internacional (FMI, BM) las autoridades haitianas emprendieron desde 1995 un “Programa de Emergencia de Reactivación Económica” (PURE, por sus siglas en francés), el cual incluía reformas fiscales con miras a garantizar ingresos crecientes y limitar los gastos del sector público. Las principales medidas consistieron en la mayor fiscalización de las grandes empresas contribuyentes (UGC), la modificación de los procedimientos de evaluación aduanera tomando en cuenta el tipo de cambio de mercado, la implementación de sistemas informáticos en las aduanas, y recientemente (2003) la creación de un organismo de fiscalización de las importaciones para frenar la subfacturación. Estas medidas se tradujeron en un alza del coeficiente de tributación, que pasó de apenas 6% del PIB en 1995 a 9% en 2003. Por su parte, el gasto público corriente osciló alrededor del 9% del PIB, y la inversión pasó de 0,7% del PIB a 2,8% en 2003. Así, el déficit del gobierno central subió de 1,5% del PIB a inicios del período a cerca de 3% en 2003. Debe subrayarse que en el caso de Haití la contabilidad fiscal oficial del gobierno central no registra integralmente los ingresos provenientes de la cooperación y, en consecuencia, tampoco sus gastos. Por ello, las cifras anteriores no reflejan adecuadamente la enorme dependencia que tienen las finanzas públicas respecto de los flujos de cooperación externa. (CEPAL 2004, 12)

En esta misma línea, acorde a la publicación de Marcela Castro en la revista Global Hoy:

El Banco Mundial y el FMI, imponen a Haití un programa de ajuste estructural (PAE) como condición para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales, dentro del marco del Consenso de Washington[...] creó nuevas herramientas para implementar políticas neoliberales como la privatización de servicios públicos, la desregulación, liberalización de los mercados y recetas que implicaban una importante reducción del gasto social (CASTRO 2015,2)

Las cifras en cuanto a la situación social en el país entre los años 1999 a 2000 arrojaban la siguiente información:

80% de la población en extrema pobreza, 60% desempleada, del 40% que tiene empleo, 66% se desempeña en labores agrícolas, 25% en el sector servicios y 9% en la industria de las Zonas Francas, un 1% de la población posee la mitad de las riquezas y el 4% posee alrededor de un 65% de la tierra el PIB es de aproximadamente USD10.600 millones, debiendo corresponder el ingreso per cápita unos USD1400, pero alcanzando

en realidad apenas a unos USD368 al año, debiendo, la mayoría de haitianos sobrevivir con menos de un dólar al día. (CASTRO 2015,3)

Las consecuencias del citado programa de ajuste estructural implicó el ingreso de productos agrícolas desde los Estados Unidos como:

Arroz que terminaron por hundir la ya fragilísima economía del mercado haitiano. Previo al PAE, 70% de la población eran campesinos, los alimentos provenían de pequeñas plantaciones familiares, cuando el FMI obligó a Haití a reducir las tarifas de arroz producidos en Estados Unidos de un 30% a un 3%, los agricultores abandonaron sus campos y migraron a la ciudad además de aumentar la tasa de desnutrición y muerte infantil. (CASTRO 2015,4)

Lo que llama la atención de lo expuesto en cuanto al PAE es el hecho de que acorde con la autora de la publicación, “en la práctica ambos programas se presentan como instrumentos utilizados para regular el desarrollo de los países pobres a través de la imposición de condiciones que sólo podían beneficiar a los inversores extranjeros” (Castro 2015,4) por lo que la implementación de estos programas es altamente debatible debido a los resultados que arrojaron.

Las medidas económicas adoptadas en el primer mandato de Préval, con relación a los consejos emanados a partir del Consenso de Washington continuaron de la mano de su sucesor, Jean Bertrand Aristide. El resultado de estas políticas y demás intereses políticos propios de Haití desembocaron en la sustitución del cargo por un golpe de Estado liderado por Boniface Alexandre quien gobernó de 2004-2006. Luego, retorna al poder por segunda vez Rene Préval, quien manejó la situación de emergencia en 2010 que devastó y arrasó con la infraestructura y población haitiana incrementando así la ya precaria situación del Estado haitiano.

En enero de 2011, fue electo el presidente Michel Martelly, quien hereda una de las situaciones más delicadas que un Estado moderno ha tenido que enfrentar en las últimas décadas. Martelly fue electo en medio de una controversial elección que se realizó en dos vueltas, en el primer ejercicio de sufragio la Organización de los Estados Americanos OEA afirmó que había habido fraude en la primera elección (en la cual Martelly había sido descalificado por sus otros dos contrincantes), el Organismo regional instó a las autoridades electorales a revertir el resultado mediante una nueva elección.

Celebrada por fin la segunda vuelta, Martelly tumbó a su rival con el 67% de los votos. El mandatario electo, que toma posesión el 14 de mayo, ha adelantado que pedirá la salida ordenada de la misión de cascos azules de la ONU, la MINUSTAH, y que fortalecerá las instituciones y promoverá la estabilidad, sin la cual Haití no podrá ingresar toda la ayuda comprometida por la comunidad internacional. También, desea restablecer las Fuerzas Armadas. (CIDOB a, 6/2011, 3)

Una vez expuesto a lo largo durante este acápite lo referente a las características económico, político y sociales de la República de Haití desde su conformación como Estado, hasta la actualidad, a continuación me enfocaré en el análisis de la cooperación internacional destinada hacia este país, con el objeto de valorar los resultados obtenidos.

1.3. La realidad sobre la cooperación en Haití

Una vez desarrollados los principales hitos históricos y un breve esbozo de la política contemporánea de Haití, en este apartado se presentará una valoración de los resultados de la cooperación fundamentado en lo que Terry F. Buss; denomina los cuatro principales conductores del fracaso de la cooperación.

El primero referente a la incapacidad general del gobierno y precaria administración de la ayuda. La incapacidad gubernamental se traduce en poca gobernabilidad que no permite ejecutar planes en búsqueda de mejorar la calidad de vida de las personas debido a que el mismo Estado es incapaz de proveer los mínimos servicios básicos. Sin embargo, la capacidad de entrega de la ayuda extranjera por parte de las instituciones gubernamentales se ve seriamente comprometida debido al poco control que el gobierno tiene en el territorio permitiendo que pequeños grupos o facciones sean quienes ejerzan un verdadero manejo de lo recibido, convirtiéndose en poderes fácticos.

Para la cooperación internacional, este ha sido uno de los grandes retos a superar “El Gobierno de Préval al presentar el Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, en Septiembre de 2006, reconoció que la capacidad de manejo para desarrollar ha sido lastimosamente reducida a esfuerzos en el pasado reciente y lejano”.¹⁶ -Texto traducido de obra original- (*Buss 2008, 89-90*)

¹⁶ Texto Original: The Préval government, in presenting its Interim Poverty Reduction Strategy Paper in September 2006, recognized that management capacity development had been sorely lacking in efforts in the recent and distant past

De acuerdo a reportes de ayuda brindados por el Banco Mundial y la agencia de Cooperación Estadounidense USAID el principal problema en la administración de los fondos de cooperación y ayuda es la debilidad institucional y la incapacidad del personal para ejecutar correctamente las intervenciones.

En este sentido, bajo el criterio del investigador Terry Buss, lo que Haití hubiese necesitado era articular sus necesidades al apoyo brindado por los donantes, coordinar, armonizar, y alinear la ayuda bilateral, multilateral y contribuciones caritativas entrantes al país, asignando fondos e invirtiéndolos para proveer los servicios básicos comprados con los fondos asignados. Todo lo anterior enmarcándose en un sistema de control financiero, transparencia y mecanismos de contabilidad en terreno.

Esta falta de transparencia que se desarrolló en el apartado del contexto socio político, es una de las herencias que se ha transmitido desde los inicios de la independencia y que por la disputa entre élites ha permanecido invariable. Buss señala que en 1996 el Gobierno intentó establecer capacidades instaladas en la administración gubernamental, a través de la creación de departamentos encargados de la administración de la ayuda en cada ministerio. La razón del fracaso de dicho proyecto fue el completo colapso del Estado en 1997, luego de denotar los estragos dejados tras el paso de las dos juntas provisionales de gobierno establecidas a finales de los 80 y en los 90.

En lo referente al manejo financiero, este es uno de los aspectos con más carencias en la administración pública haitiana y que juega un rol importante en el sistema de la ayuda. Los datos del Banco Mundial en la evaluación del Departamento de operaciones publicado en 2002, muestran que a pesar de las precarias necesidades por las que el país pasaba por el mal manejo e incapacidad de ejecución de fondos públicos, Haití se posicionaba en el puesto 68 para acceder a préstamos sin ningún interés, esto a pesar de ser parte de la lista de Países Menos Adelantados del Fondo Monetario Internacional. Una de las causas de lo anterior es la baja recaudación fiscal que responde a la poca productividad de la población.

“El Gobierno de Haití está siendo fuertemente subsidiado por transferencias de asistencia extranjera. Es decir no únicamente la ayuda externa es necesaria porque el gobierno ha fallado en el manejo del gasto público, es necesaria también porque el

gobierno ha probado ineffectividad en la recolección de impuestos”.¹⁷ -Texto traducido de obra original- (*Bus 2008, 93*) La ineffectividad del gobierno puede ser interpretada en dos situaciones: Primero la evasión fiscal por falta de una verdadera contraloría estatal y el pago de favores políticos (corrupción) y la segunda, debido a la gran cantidad de población insertada en actividades del sector informal que por tanto no pagan impuestos.

La Ayuda Oficial al Desarrollo en su mayoría consiste en una serie de préstamos con un alto grado de concesionalidad, no obstante, como todo préstamo debe ser efectivamente cancelado en su tiempo. Dicho sistema ha entrado en crisis en Haití por la incapacidad expresa que el gobierno en el pago. La comunidad internacional debe buscar nuevas formas de poder ayudar a Haití a salir adelante sin comprometer aún más su deuda externa.

El segundo factor que explica el fracaso de la cooperación en Haití es la falta de apoyo gubernamental para “apropiarse” de los programas financiados por ayuda externa. De acuerdo con el profesor Buss, “Apropiarse significa tomar responsabilidad por implementar los proyectos financiados y luego darles seguimiento para asegurar, su efectividad, mejora y éxito”.¹⁸ -Texto traducido de obra original-(*Buss 2008, 94*). En su libro *Haití in the Balance*, el profesor Buss retoma las conclusiones publicadas en el reporte de la ayuda brindada a Haití por parte del Banco Mundial, se destaca que el gobierno no juega el rol de apropiación que los donantes desearían. En el mismo libro, se retoma lo establecido por la Agencia Canadiense de Cooperación en el que concluye que para finales de 2004, y considerando los recursos invertidos en el país distribuidos en los diferentes proyectos canadienses, no se perciben los resultados esperados en proporción con la cantidad invertida.

Para el 2005, se realizó el Segundo Foro de Alto Nivel en París donde se adoptaron los afamados Principios de la Eficacia de la Ayuda o Principios de París, en donde figura la apropiación, según la doctrina de la OCDE, este valor es muy importante, pues provee la clave del éxito de los proyectos y programas sobre todo en el ámbito de la sostenibilidad.

¹⁷ Texto Original: As discussed below, Haiti’s government is heavily subsidized by foreign assistance transfers. Not only is foreign aid necessary because government has failed to control spending, it also is required because government has proved ineffective in gathering taxes.

¹⁸ Texto Original: “Ownership” means taking responsibility for implementing the projects funded and then following through to ensure effectiveness, continued improvement, and success.

En Haití, el fracaso de muchos programas se debe a que el gobierno permite que sean los donantes quienes deciden sus prioridades de desarrollo, basados sin lugar a dudas en sus intereses nacionales. Sin embargo, en un escenario menos fatalista, lo anterior podría ser causado porque los donantes al darse cuenta de la completa falta de planes y estrategias diseñadas endógenamente por el gobierno, consideren no pertinente dejar a Haití decidir los ámbitos de inversión. Independientemente de las razones, la apropiación es y seguirá siendo fundamental para lograr el éxito de la ayuda en cuanto a sus resultados y, en la medida en que Haití no logre retomar su liderazgo en ese ámbito, el letargo del desarrollo se perpetuará.

El tercer factor que explica el fracaso de la cooperación en Haití es la dependencia de la ayuda. Sobre esto, es importante señalar que la cooperación muchas veces es utilizada como herramienta de la Política Exterior de un Estado, es decir que sus prioridades de desarrollo intentarán prevalecer en los programas financiados en los países receptores. La realidad anteriormente descrita es uno de los motivos por el cual se ideó toda un agenda paralela a la Agenda del Milenio, la llamada y liderada por la OCDE, Agenda de la Eficacia de la Ayuda en la que, teóricamente, los donantes deberían acoplarse a las estrategias definidas por los conocedores del terreno a intervenir, es decir los receptores. Cuando un Estado no es capaz de poder satisfacer las necesidades básicas de la población, la cooperación internacional juega un papel fundamental en la constitución de políticas públicas, sin embargo cuando la cooperación internacional se convierte en un elemento imprescindible para el funcionamiento del aparataje estatal, su rol se vuelve muy peligroso.

De acuerdo a las investigadoras senior del tanque de pensamiento FRIDE Amélie Gauthier y Madalena Moita, la vulnerabilidad económica que impide a Haití una independencia económica está ligada a su posición insular, a su vulnerabilidad territorial y a los vicios en su política interna.

Datos del Banco Mundial muestran el incremento en el porcentaje de la Ayuda externa neta en el Ingreso Nacional Bruto, así, mientras den el 2009 fue del 17% para el 2010 se aumentó al 46.1%, ascenso que se explica debido al descalabro de la economía nacional tras el terremoto que sacudió la isla en ese año.

En este contexto de análisis, Buss señala que la dependencia de la ayuda mina la calidad institucional, mediante el debilitamiento de la contabilidad, la captación de

rentas, facilitando la corrupción, fomentando conflictos por el control y distribución de los fondos, entre otros.

Finalmente, el cuarto y último factor del fracaso de la cooperación en Haití, de acuerdo al profesor Buss, son las existentes diferencias entre el presidente y el parlamento. Lo anterior, aunque parezca un problema eminentemente político y de enfoque burocrático, tiene repercusión en el sistema de cooperación.

Como se desarrolló en apartados anteriores, el sistema presidencialista haitiano es altamente inestable lo que ha llevado a que los donantes deban trabajar tanto con el Presidente de la República, como con el Presidente del Parlamento, asegurando así la continuidad de los programas.

A diferencia de otros países menos adelantados y otros no desarrollados, en el caso de Haití, de acuerdo al autor previamente citado, es mucho más difícil promover la apropiación y alineación pues existe una carencia de visión homogénea del horizonte del país, dificultando las negociaciones que busquen establecer una estrategia a largo plazo.

Si bien el contexto haitiano no es favorable, existen también vicios en los donantes que deben ser corregidos para mejorar la eficacia de la ayuda, lo anterior se interpreta en que no es tarea únicamente de Haití el hacer eficientes los recursos invertidos en el país caribeño.

La AOD, debido a todos los factores que han propiciado su erogación poco controlada y obviando en muchos casos los principios de la eficacia de la ayuda, ha detonado un impacto bastante negativo en la fragilidad del Estado haitiano, “sin embargo no han sido solo factores internos los que han acelerado y profundizado la debilidad estatal hasta alcanzar un punto crítico en 2004. Intervenciones extranjeras, programas económicos y la ayuda bilateral también han traído efectos negativos al Estado”.¹⁹ -Texto traducido de obra original- (FRIDE 2010, 2)

De la misma manera el profesor Buss en su obra *Haiti in the Balance: Why Foreign Aid Has Failed and What We Can Do About It* describe cuales han sido las principales fallas por parte de los donantes en la experiencia haitiana los cuales se detallan a continuación:

¹⁹ Texto Original: However, it was not only internal factors that accelerated and deepened state weakness so that it reached a critical point in 2004. International interventions, economic programmes and bilateral aid have also had negative effects on the state

- **Prioridades Incorrectas de la Ayuda:** Una vez los donantes conocen el terreno, se toman la libertad de identificar por sí mismos cuales son los aspectos de la sociedad haitiana que necesitan apoyo, esquivando principios fundamentales como la alineación, apropiación y terminan adecuando las intervenciones a sus propias prioridades institucionales.
- **Estrategias de asistencia inefectivas por parte de los donantes:** Por muchos años, diferentes autores de teoría del desarrollo han intentado convencer a los actores del sistema internacional de la ayuda de la naturaleza endógena del desarrollo, y de la importancia de dicha afirmación en la construcción de estrategias que puedan mantenerse en el tiempo. Haciendo necesario el involucramiento de los receptores, si se obvian las opiniones internas la posibilidad de éxito de los programas se ven considerablemente reducidos.
- **Errónea interpretación del contexto haitiano:** Al marginar la participación de las comunidades e inclusive del gobierno haitiano, la probabilidad de no comprender la magnitud o complejidad de las problemáticas sociales es mayor. El pasado de Haití es uno de los más turbulentos en el hemisferio Sur, y debe realizarse un estudio histórico para lograr comprender el comportamiento actual de la sociedad y de las decisiones o conducta estatales.
- **Suspensiones de la ayuda:** Haití al volverse cada más dependiente de la ayuda externa, incrementa su fragilidad estatal, pues un buen porcentaje de su presupuesto nacional es subsidiado por ayuda externa. La suspensión abrupta de fondos hace entrar en crisis y paralización a muchas ramas del Estado.
- **Altos grados de condicionalidad:** Es decir, muchas veces las agencias de cooperación manejan programas medianamente estándares, los cuales son ofrecidos al país con una adecuación al contexto que muchas veces no es acertada. En este punto y con el propósito de no perder fondos el Estado receptor debe aceptar dichas condiciones, aun cuando los programas no correspondan con las prioridades nacionales que deberían ser cubiertas
- **Proyectos Dirigidos por los donantes:** Al robarle el protagonismo al Estado haitiano, se perpetúa la incapacidad de manejo de programas y se bloquea la transferencia de capacidades que podría enriquecer el futuro de otros proyectos.

Cuando los donantes son líderes, la apropiación simplemente se anula, incrementando la posibilidad de que el proyecto no sea sostenible en el tiempo.

- **Ayuda atada:** Muchos donantes ofrecen ayuda con la condición de que los servicios a brindar sean comprados a marcas o empresas de su mismo origen, aun cuando ello incremente el costo y haga menos efectivo el uso de los recursos.

Lo anteriormente descrito son nudos de trabajo que los donantes han identificado, al ejecutar programas de cooperación en Haití. Probablemente si cada una de las fallas tanto a nivel interno como por parte de los donantes se suscitara individualmente, estos no tendrían mayor impacto, pero al sumarse la gran mayoría de ellas, al contexto de fragilidad en la que el país ha vivido durante la última década, acentuada aún más post terremoto 2010, han creado una atmósfera poco alentadora y aleccionadora a la vez para la futura cooperación.

1.4. La Cooperación en Haití Post terremoto 2010

El objetivo de este apartado es realizar un análisis de la situación en Haití en cuanto a cooperación y resultados antes y posterior al terremoto, puesto que se maneja la teoría de que el fenómeno natural no habría sino evidenciado una crisis humanitaria ya existente y que salió a la luz con mayor claridad a raíz del incremento de atención y estudio que se otorgó posterior al desastre.

“El 12 de enero de 2010, un terremoto de 7 grados en la escala de Richter dejó la capital, Puerto Príncipe bajo los escombros con un saldo de más de 200.000 muertos. La infraestructura del gobierno central y los gobiernos locales quedó completamente colapsada”. (Revista Nueva Sociedad 2010, 1).

Así se muestra el encabezado de la edición número 236 de la Revista Nueva Sociedad, publicada en marzo-abril de 2010, en la cual se consta un artículo intitulado: Terremoto En Haití: Las causas persistentes de un desastre que no ha terminado. Las cifras que los medios de comunicación y distintas ONG emiten sobre la magnitud del desastre fueron alarmantes. Sin embargo, lo más preocupante fue evidenciar como dichas condiciones precarias se habían sostenido en el tiempo pese a la cooperación millonaria existente por parte de diversos donantes tanto en AOD y AID.

En este contexto, es pertinente señalar la diferencia entre Ayuda Oficial al Desarrollo y Ayuda al Desarrollo, tomando en consideración que cada una de ellas adopta modalidades distintas y por ende sus resultados serán distintos.

La Ayuda Oficial al Desarrollo se entiende como “aquella transferencia de recursos de origen público, incluyendo agencias oficiales, gobiernos regionales y locales y agencias ejecutivas, entregadas directamente, o a través de instituciones multilaterales, en favor de los países en desarrollo” (Pereira 2008, 91), de acuerdo a la OCDE, puede ser considerada AOD únicamente los fondos público provenientes de países de la lista 2 (miembros del comité de Ayuda al Desarrollo-CAD) dirigidos hacia países ubicados en la lista 1 del CAD.

De acuerdo al investigador Ramachadran Walz, la actual condición de desaciertos en la cooperación en Haití, se ve altamente influenciada por el manejo que por años previos a la hecatombe de 2010 se ha dado a dichos fondos:

La extrema volatilidad en los niveles de ayuda extranjera ha minado el desarrollo económico y humano en Haití. Cualquier incremento en el progreso social durante los años que Haití recibía ayuda era contrarrestado por grandes retrocesos en los que el país era sujeto de embargos de ayuda. La reducción de la pobreza fue siempre un objetivo secundario en el desembolso de ayuda externa, la ayuda era principalmente utilizada como recompensa o medidas punitivas para influenciar la política interna del país.²⁰ -Texto traducido de obra original- (Walz 2012, 4)

De acuerdo a los datos mostrados por Ramachadran Walz en su investigación *US Spending in Haiti: The Need for Greater Transparency and Accountability*, el total de fondos humanitarios que ascienden a US \$1.295 billones provienen de tres grandes sectores: Un 19% de ONG y agencias de Naciones Unidas, 32% de otros contratistas y otras ONG de Desarrollo Internacionales y 49% de la sociedad civil y otras entidades militares. (Gráfico 1).

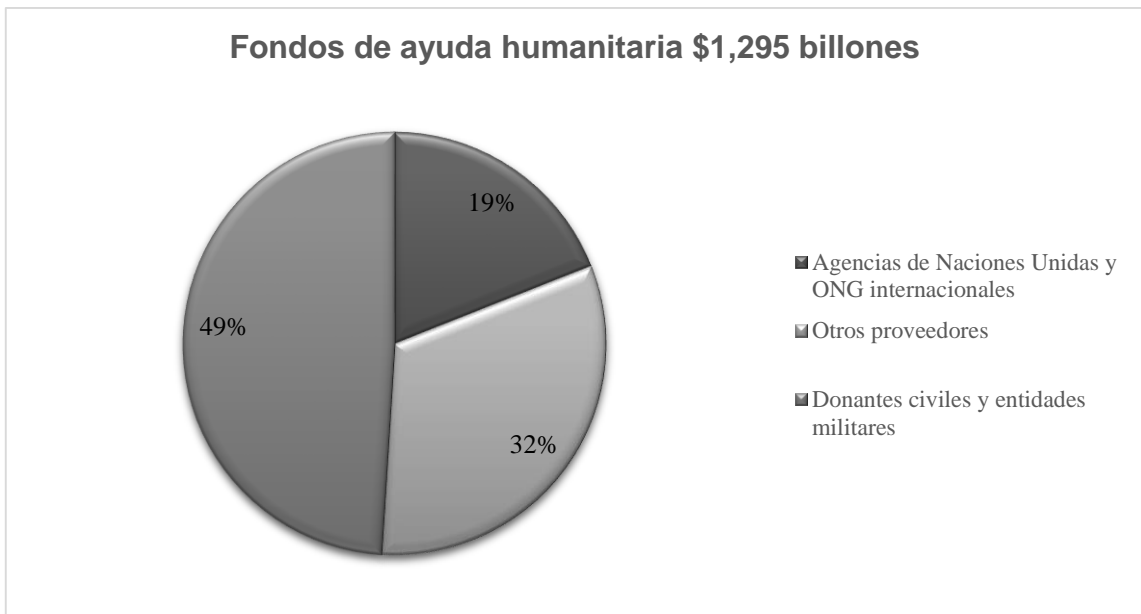
De la misma manera en lo que se refiere al origen de los recursos para la categoría de Fondos para la Reconstrucción, 1% proviene del gobierno nacional, 12%

²⁰ Texto Original: Extreme volatility in foreign assistance levels has undermined human and economic development in Haiti. Any increments in social progress - increased school enrollment, higher vaccination rates, or judicial reform – during the years that Haiti received aid were offset by decreases in the years when the country was subjected to aid embargoes.²¹ Poverty reduction was always a secondary goal in the disbursement of foreign aid; assistance was primarily used as a reward or punitive measure to influence Haitian politics.

de agencias multilaterales, 23% de otros contratistas y ONG y un 64% no es especificada (Gráfico 2)

Gráfico 1

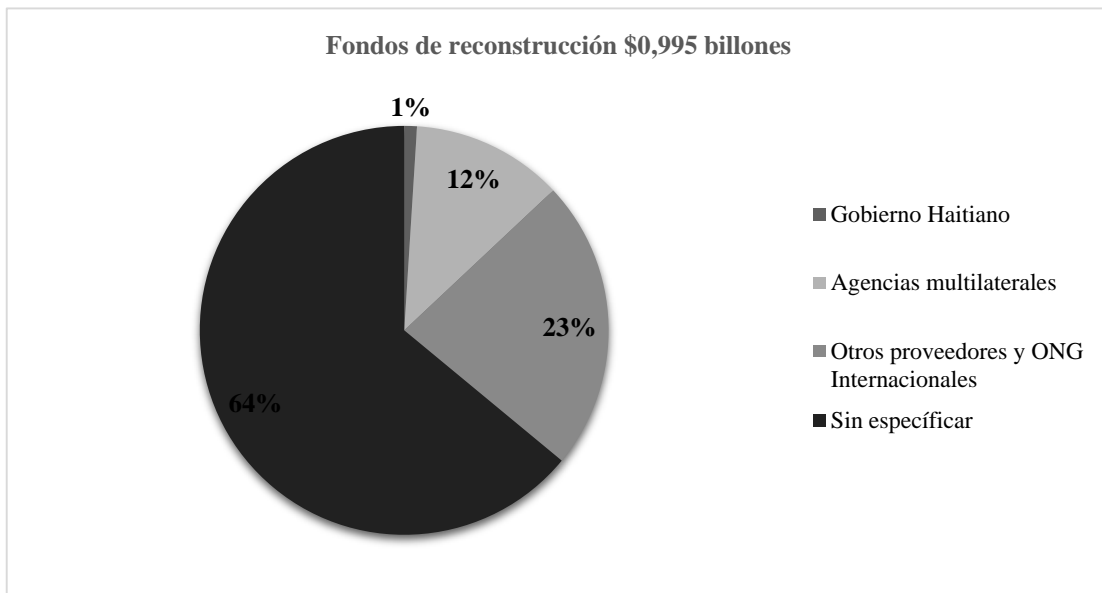
Desembolsos Estadounidenses dirigidos a Haití desde 2010 a 2012: Fondos de ayuda humanitaria



Fuente: Haiti: The Need for Greater Transparency and Accountability, Ramachandran Walz. Elaboración propia.

Gráfico 2

Desembolsos Estadounidenses dirigidos a Haití desde 2010 a 2012: Fondos de reconstrucción



Fuente: Haiti: The Need for Greater Transparency and Accountability, Ramachadran Walz. Elaboración propia.

Al realizar un primer análisis, lo que destaca son los altos montos desembolsados en dos años de cooperación. Vale señalar la salvedad de que son dos años posteriores a una catástrofe de gran envergadura, y lo segundo es que para el caso de ayuda humanitaria, la gran mayoría de los fondos son provenientes de Agencias Militares, en este punto cabe acotar que estas Agencias Militares se refieren al envío de tropas nacionales para conformar las fuerzas de los cascos azules que conformarían la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití MINUSTAH.

Sobre lo último, menciono la reflexión crítica que realizan investigadores sobre política en cuanto al establecimiento y mantención de misiones de paz auspiciadas por Naciones Unidas las cuales serían una manera efectiva de influir en la política interna de un Estado. Lo anterior, encaja a su vez con lo que Walz plantea respecto del verdadero objetivo o principal propósito que por años los donantes han tenido en Haití cuestionando que sea específicamente la reducción de la pobreza.

En cuanto a los datos sobre Fondos para recuperación que van dirigidos a programas y proyectos de infraestructura y fortalecimiento institucional, donde un porcentaje muy por encima de la mitad (64%), no tiene especificaciones de quienes son los donantes ni de donde provienen dichos fondos, ello ratifica la poca transparencia, el

mal manejo de datos y los niveles de corrupción que existen en el gobierno haitiano. Lo anterior se presta a interpretaciones como las de Walz quien plantea que la ayuda internacional se ha instrumentalizado como recompensa o medida punitiva para influir en decisiones internas.

Al no contar claramente con el origen de cualquier fondo, y carecer de transparencia al respecto se podría interpretar que su origen parecería ser inclusive de poderes fácticos que lo utilizan como medida de presión para mantener o crear condiciones favorables para ellos.

De acuerdo a los datos disponibles, parece que las ONG y los contratistas privados son los primordiales receptores intermediarios de la asistencia para ayuda y reconstrucción, con muy poco dinero dirigido directamente al Gobierno de Haití. Incluso si consideramos que las organizaciones sin fines de lucro y los contratistas privados son más eficientes en desembolsar ayuda inmediata, la recuperación a largo plazo requiere el liderazgo gubernamental. -Texto traducido de obra original- (Walz 2012, 9-10)

Es entendible que en el primer año de ayuda, toda la cooperación y fondos fueran erogados en su mayoría a fundaciones y organizaciones no gubernamentales por la premura de la emergencia y evitando cualquier contratiempo burocrático. Sin embargo ese es un *modus operandi* que se ha perpetuado en el tiempo.

Sobre este tema, según Mark Schuller, investigador de la Universidad de California, es imposible tratar el tema del desarrollo en Haití sin hacer mención de la labor de las ONG. Esta afirmación se fundamenta por la cantidad de estas organizaciones en el país, así como la diversidad de programas en terreno y de *fundraising* en todo el mundo, por la causa haitiana.

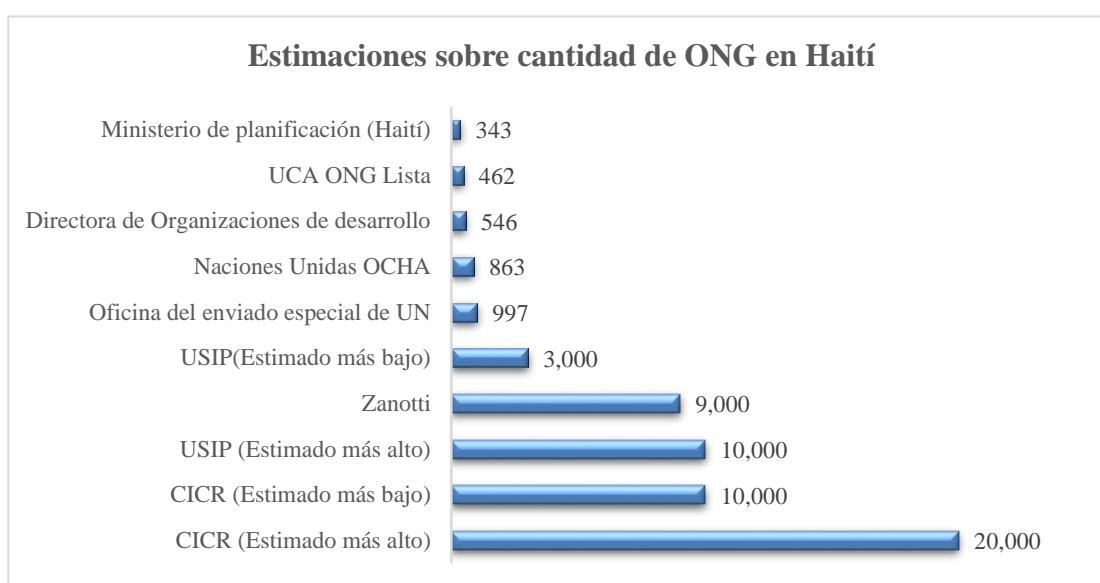
Actualmente existe una gran presencia de las ONG en Haití, según Walz en su investigación *Where has all the money gone?*, la importancia que se ha dado a las ONG como principales y primera opción como receptores de subvenciones y fondos, ha creado lo que él llama un Estado cuasi-privado, debido a que las ONG por su capacidad de desarrollar programas, se han convertido en jugadores claves en la creación de políticas públicas. Una de las razones para esta realidad a parte de su respuesta inmediata a emergencias, es que en comparación con el gobierno nacional su estabilidad institucional es mucho mayor. Sin embargo, cabe destacar que esta modalidad de desembolso no inició en 2010, tal como Walz plantea, “antes del terremoto del 2010, un

estimado era que 70 por ciento de la ayuda monetaria hacia Haití se otorgaba mediante obras de caridad y organizaciones sin fines de lucro”.²¹ (Walz 2012, 14)

Si bien, en la actualidad no se cuenta con un el número exacto de ONG trabajando en Haití debido a la falta de censos y datos por parte del Ministerio de Planificación del gobierno, sin embargo a continuación se muestra un gráfico realizado por Ramachandran Walz, en el que se presenta las estimaciones de la cantidad de estas organizaciones activas de acuerdo a diferentes agencias.

Gráfico 3

Estimaciones sobre cantidad de ONG en Haití



Fuente: Haiti: The Need for Greater Transparency and Accountability, Ramachadran Walz. Elaboración propia.

Existe un claro nexo entre pobreza, ingobernabilidad e ineficacia de la ayuda, las raíces de la pobreza están en la desigualdad en la distribución de las riquezas y recursos que se remonta a hechos del pasado, la ingobernabilidad que ha sido una constante desde la fundación de la República por las disputas entre élites y que se manifiestan en la actualidad con poderes fácticos distribuidos en el territorio, y la ineficacia de la ayuda, que está determinada por la minimización del rol estatal y el liderazgo auto desarrollado por los donantes, sin permitir una transferencia de conocimientos al gobierno que sirva para el fortalecimiento de su institucionalidad.

²¹ Texto Original: Prior to the 2010 earthquake, one estimate was that 70 percent of aid money to Haiti flowed through charities and non-profit organizations.

1.5. La ineficacia en números

El terremoto suscitado en Haití a principios de 2010, ha sido una de las emergencias humanitarias de más grande envergadura en las últimas décadas, incluso más grande que el tsunami índico en 2004. De acuerdo a datos manejados por el Comité Internacional de la Cruz Roja, murieron más de “220,000 personas y casi una cuarta parte de las viviendas de Puerto Príncipe (la capital) resultaron totalmente destruidas” (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 2010, 7), a causa del terremoto, lo que representó “1.5 millones de personas desplazadas, las pérdidas materiales se estimaron en 7 mil 900 millones de dólares”. (TELESUR, 2015)

Es importante señalar que previo al terremoto, Haití ya era el país con los indicadores más deficientes en la región. En ese sentido es muy importante realizar una comparación con los datos previos y posteriores del desastre con el fin de inferir los buenos o malos resultados que los programas humanitarios y de desarrollo han tenido en el territorio Haitiano.

Tabla 1

Cuadro comparativo de indicadores de desarrollo y crecimiento económico		
Indicador/ Posición	2009	2014
País más pobre en el Continente	Puesto 35 (último)	Puesto 35 (último)
PIB crecimiento anual (Banco Mundial)	3.1%	4.3% (2013)
Índice de Desarrollo Humano	0,532 (2007)	0,471
Ranking según Índice de Desarrollo Humano	149	168
Clasificación de Naciones Unidas según ranking IDH	Desarrollo Humano Medio (2007)	Desarrollo Humano Bajo
Esperanza de Vida al nacer (Banco Mundial)	61	63 (2013)

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial. Elaboración propia

En la tabla anterior se puede identificar una modesta mejora en los indicadores del crecimiento del PIB y la esperanza de vida al nacer. Sin embargo es válido denotar que en los indicadores de desarrollo se ha presentado un importante descenso, pues de 2009 a 2013, cayó diecinueve puestos, manteniéndose siempre como el país con los indicadores más bajos de la región; todo esto, a pesar de los esfuerzos humanitarios y de ayuda al desarrollo que han tenido como objetivo principal reducir la vulnerabilidad y al menos mantener los indicadores en niveles de vida similares a los existentes previos a la hecatombe.

De acuerdo a Amnistía Internacional, para septiembre de 2014, aún existían 170,000 personas que continuaban viviendo en más de 300 campamentos para desplazados.

En la mayoría de los casos en condiciones infra humanas, sin acceso a servicios básicos esenciales como agua limpia, aseos o eliminación de desechos. Mientras que las nefastas condiciones sanitarias les dejan expuestos al riesgo de cólera y otras enfermedades, la falta de refugios adecuados los hace vulnerables a inundaciones y otras condiciones climáticas adversas, especialmente durante la temporada de huracanes. (Amnistía Internacional, 2014)

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF en su balance de la ayuda proporcionada a Haití posterior al 2010 y publicado en 2013, identifica logros a los que les llaman “datos alentadores” y aspectos a mejorar denominado “desafíos”, los cuales amplían el panorama de la situación de vulnerabilidad de la niñez en la actualidad, los cuales se sintetizan en la siguiente matriz:

Tabla 2

Cuadro comparativo de logros y desafíos sociales en Haití tres años después del terremoto

Logros	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • La desnutrición aguda grave entre los niños menores de cinco años se ha reducido a la mitad entre 2006 y 2012 • El 77% de los niños de 6 a 11 años asistieron a la escuela primaria en 2012 (en 2005-2006 eran menos del 50% los que estaban escolarizados). • La respuesta a la emergencia de Haití ha sido uno de los operativos humanitarios más grandes de las últimas décadas, pero es importante destacar la participación activa de la población haitiana en su propia recuperación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aún queda un 80% de hogares en zonas rurales sin acceso a un saneamiento adecuado. • Menos del 40% de niños (hasta seis meses) reciben lactancia materna exclusiva. • El 25% de los niños de las zonas rurales sufre desnutrición aguda grave (en las zonas urbanas esta cifra es de un 16%). • En Haití hay una cultura de disciplina con los niños mediante violencia física o psíquica como castigo (el 86% de los niños de entre dos y catorce años están en riesgo de sufrir este tipo de violencia). • La tasa de prevalencia es muy alta en Haití y no se ha reducido desde 2006.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF- en 2013. Elaboración Propia

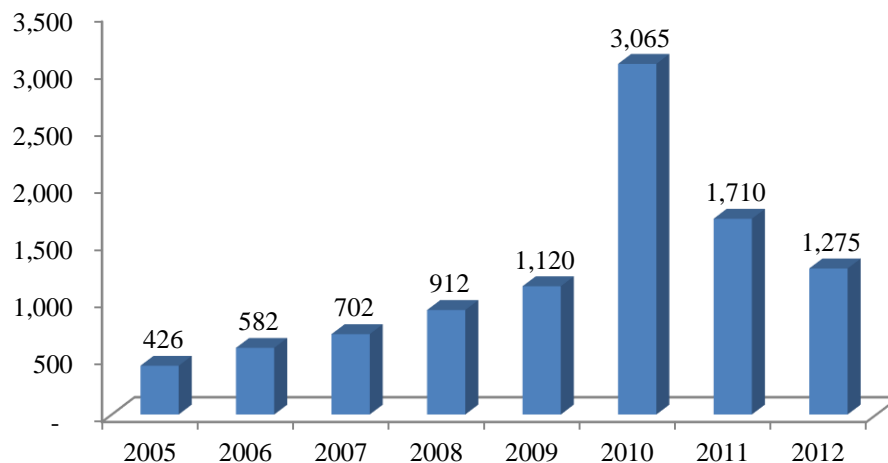
La ayuda tradicional (entendiéndose como AOD) no ha rendido los frutos buscados, y el cansancio de los donantes se visibiliza cada vez más en las reducciones presupuestarias de programas en ejecución y la detención de nuevos proyectos.

En el gráfico siguiente se muestra el comportamiento de la Ayuda Oficial Neta que ha sido erogada para Haití durante cinco años previos y dos posteriores al terremoto de 2010. Es claro el incremento progresivo en los años anteriores, al igual que el

descenso entre 2011 y 2012. A pesar de lo anterior, los montos erogados son altos y tal como hemos desarrollado en páginas anteriores, los resultados son escasos.

Gráfico 4

Comportamiento de la ayuda oficial neta erogada para Haití 5 años previos y 2 posteriores al terremoto de 2010



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Una de las conclusiones que se pueden extraer de la interpretación anterior, es que los donantes tradicionales no han logrado liderar un proceso de reconstrucción acorde a lo planteado por la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, y han caído en el clásico error de no tomar en cuenta al gobierno nacional, con el propósito de potenciar las capacidades internas, poniendo en riesgo así los resultados en cuanto a apropiación y sostenibilidad. El Sistema de Cooperación actual está en crisis, no únicamente por la escasez de recursos, sino además por los pocos resultados comprobables en el desarrollo humano de la población intervenida.

En este contexto y con el objeto de contar con un punto de referencia en cuanto a la cooperación brindada internacionalmente en casos de catástrofes naturales, a continuación se exponen los datos y resultados que arrojan las intervenciones realizadas en Indonesia en el caso del Tsunami de 2004, y lo sucedido en Haití, en 2010.

A partir de este ejercicio, podremos identificar debilidades, fortalezas y eficacia de la cooperación, tal como se muestra a continuación.

1.6. Tsunami Índico en 2004 y terremoto en Haití 2010

Para hacer un estudio comparativo entre dos catástrofes y situaciones de emergencia humanitarias, es necesario tomar en consideración el estado previo de los lugares afectados. “Comparando la experiencia de Indonesia con Haití, es evidente que la debilidad institucional y conflictos políticos del país del Caribe proporcionaron un reto mucho más extensivo para el proceso de reconstrucción”. (Universidad de Salamanca, 2012:7).

De acuerdo a una investigación realizada por la Universidad de Salamanca, la situación de debilitamiento estatal que Haití presentaba previo al terremoto ya proporcionaba señales del poco liderazgo por parte de gobierno, para guiar programas, lo cual se configuraba como una de las principales causas de la poca efectividad de la ayuda.

A diferencia del caso haitiano en Indonesia las instituciones y agencias de cooperación jugaron un papel menos protagónico en la coordinación de la entrega de la ayuda, y el involucramiento estatal proporcionó un mayor margen de transparencia de las intervenciones de la reconstrucción. En ambos casos las pérdidas económicas y en infraestructura fueron extraordinarias, la escala del financiamiento internacional fue de grandes proporciones al igual que la cantidad de donantes tanto públicos como privados que se involucraron.

Los dos acontecimientos se suscitaron en el marco de dos crisis de la cooperación, Indonesia por su parte tuvo que enfrentar la fatiga de la ayuda posterior a la década de los 90 y la experiencia haitiana enfrentó la crisis financiera de 2008; en ambos casos los fondos de cooperación disponibles eran escasos.

Tabla 3

Evolución de AOD hacia Haití

Haití	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Monto	426	582	702	912	1,120	3,065	1,710	1,275
Crecimiento						174%	-44%	-25%

Fuente: Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida (US\$ a precios actuales) publicados por el Banco Mundial (cifras en millones de dólares americanos). Elaboración Propia.

En el caso haitiano, el incremento de la ayuda en el año del desastre fue de un 174%, y para 2012 casi alcanzó los mismos montos erogados para un año antes del terremoto.

Tabla 4

Evolución de AOD hacia Indonesia

Indonesia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Monto	1,653	1,465	1,305	1,772	132	2,534	1,318	904
Crecimiento		-11%	-11%	36%	-93%	1822%	-48%	-31%

Fuente: Banco Mundial, Indicador Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida (US\$ a precios actuales) (cifras en millones de dólares americanos). Elaboración propia.

En el caso de Indonesia el porcentaje de crecimiento de la Ayuda fue estrepitoso, pues representó un 1822% de incremento, lo anterior no responde a una mayor respuesta de la comunidad internacional sino más bien, a que Indonesia no era un principal receptor de la ayuda previo al tsunami de diciembre de 2004.

Es evidente que la cantidad de fondos prometidos para la reconstrucción de Haití es comparable con la financiación de reconstrucción de Aceh y Nías después el Tsunami de Pacifico. Sin embargo, en el periodo de 2010-2011, la reconstrucción en Haití fue financiada totalmente por la ayuda externa, al mismo tiempo que el gobierno de Indonesia proporcionó más de un cuarto de los fondos de reconstrucción de sus propios recursos. (Universidad de Salamanca 2012 ,33)

Haití e Indonesia casos son comparables en cuanto al daño posterior a la catástrofe natural, sin embargo, las condiciones previas marcan en gran manera la respuesta positiva frente a los posteriores programas de reconstrucción y ayuda humanitaria que se evidencian en el éxito de los programas ejecutados.

En síntesis, a lo largo del presente capítulo se ha presentado en una primera parte la estructura histórica, política, económica y social que ha configurado la idiosincrasia del pueblo haitiano así como la configuración de su Estado.

Esta revisión histórica proporciona los elementos base a partir de los cuales se puede comprender las condiciones sociales y políticas que determinan el comportamiento del Estado haitiano frente a la cooperación internacional.

Así mismo, se ha presentado las características y dinámica de la cooperación internacional hacia Haití, lo cual nos ha llevado a inferir sobre el éxito, debilidades y

resultados de este régimen en el país caribeño en dos momentos principales que son: previo y posterior al terremoto de 2010.

Lo anterior se contrastó a través de un ejemplo comparativo en situaciones similares a fin de valorar los resultados de la cooperación particularmente en función de las condiciones que presentan los Estados receptores, lo cual se profundizará en las conclusiones de este documento.

Con estos argumentos, durante el siguiente capítulo se presentará la dinámica e institucionalidad de la cooperación del Ecuador hacia Haití a fin de evaluar el aporte realizado en el marco de la Cooperación Sur-Sur.

Capítulo dos

Cooperación Ecuador-Haití

Durante el presente capítulo se expondrá la dinámica de la cooperación realizada desde Ecuador hacia Haití, para lo cual, inicialmente se mencionará brevemente, la política, la institucionalidad y la situación del Ecuador en el escenario internacional en lo referente a la cooperación para posteriormente centrar la investigación en las acciones realizadas del 2010 al 2013 a través de la MINUSTAH, de la Misión de Apoyo para la Reconstrucción de Haití MARHEC, y finalmente a través del mecanismo de la Comisión Mixta de Cooperación Bilateral liderado por la SETECI.

El Ecuador, acorde con el informe sobre la eficacia de la ayuda de la OCDE de 2011, al adherirse a la Declaración de París en el año 2009, fue evaluado únicamente para el periodo 2009-2011y, acorde con los datos de la OCDE, es un país que contiene 13.1% de su población en extrema pobreza lo cual lo hace apto para la recepción de AOD, sin embargo el promedio de cooperación oficial al desarrollo recibida representó para dicho periodo solamente el 1% de su PIB.

Por su parte, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI en su publicación Agenda de Cooperación Internacional, señala que “el Ecuador no es dependiente de la Cooperación Internacional. El monto plurianual de desembolsos de cooperación entre 2007 y 2014 ascendió a US \$2.786.99 millones lo que en promedio equivale al 0.48% anual del PIB y 1.7% anual del presupuesto general del Estado”. (SETECI 2015,47)

En cuanto a la fuente de los recursos, según cifras de la SETECI, un 39.1% es de forma bilateral, 29.6% multilateral; 28% de ONG extranjeras y 2.4% descentralizada.

Una vez contextualizado el rol que tiene la Cooperación Internacional en la economía ecuatoriana, se expondrán los fundamentos e institucionalidad que norman el funcionamiento y operación.

2.1. Ecuador y el re dimensionamiento del rol de la cooperación

La crisis financiera internacional de 2008 que produjo afectaciones en los países del primer mundo, tuvo un menor impacto en los países de economía emergentes y de igual manera en el Ecuador. Este hecho le permitió replantear sus capacidades endógenas para reformular su posicionamiento en el sistema internacional de cooperación.

Por otro lado, las transformaciones internas en la administración en cuanto a planificación y rol del Estado emprendidos a partir del 2007, delinearon el re dimensionamiento del papel que la cooperación tendría en el país tanto en su institucionalidad, como en su ejecución.

Acorde con lo señalado por Samer Srouji en su texto Complementariedad y cooperación Sur-Sur, La Nueva Doctrina de Cooperación Internacional del Ecuador, “La Nueva política de cooperación internacional del Ecuador [...] refleja la emergencia de una doctrina latinoamericana de eficacia de la ayuda que deja de lado conceptos tradicionales de donante y receptor y ayuda a favor de un discurso fundamentado en la complementariedad y la mutua responsabilidad” (Srouji 2011,1)

Así mismo, partir de la vigencia de la Constitución de 2008, se establecieron las normas e institucionalidad en los aspectos relacionados con la cooperación la cual va enfocada hacia un relacionamiento e integración, particularmente con el Sur, así como a convertir la misma en parte de la política exterior poniendo énfasis en el manejo soberano de los recursos.

Una vez establecida la potestad del Estado, en cuanto a los destinos y manejo de la cooperación, se estableció que esta debe enmarcarse en las prioridades y lineamientos señalados a través del Plan Nacional del Buen Vivir lo que en palabras de la SETECI ha desembocado en la “Consolidación de una gestión estratégica de la cooperación como parte de la política exterior para lograr excelencia y calidad en los recursos tanto financieros como técnicos que el Ecuador recibe articulando los lineamientos del apolítica exterior con la política nacional” (SETECI 2015, 21).

Respecto de la nueva política en cuanto a cooperación en el Ecuador, Srouji, señala lo siguiente:

Resalta los aspectos técnicos y humanos de la AOD sobre el financiero, viendo en la cooperación el potencial de intercambiar, conocimientos, metodologías y capacidades de los países industrializados [...] se desvincula del discurso tradicional que relaciona la ayuda con la reducción de la pobreza y crecimiento económico, considerando el desarrollo un proceso más complejo fundamentado en la colaboración entre el Estado y los actores privados y la sociedad civil. (Srouji 2011,3).

En cuanto al establecimiento del régimen internacional, Ecuador se enmarca en el respeto y compromiso a la Declaración de París a partir de la ratificación de los cinco principios: apropiación, alineación armonización, mutua responsabilidad y gestión orientada a resultados, así como por los compromisos del Programa de Acción de Accra referentes a la eficacia de la ayuda y la Alianza de Busán para el desarrollo eficaz.

A partir de 2010, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación se transformó en Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, la cual ha tenido como misión coordinar la relación entre los donantes y la ejecución de proyectos, en concordancia siempre con los objetivos del país, y los Principios de París, sembrando así, bases sólidas en cuanto a lo que el principio de apropiación se refiere.

2.1.1 Ecuador y la Cooperación Sur-Sur

La vigencia de una nueva política de cooperación en el Ecuador se materializó con la creación de una Agenda de Cooperación Sur-Sur lo cual implicó a su vez pasar de una condición de Estado receptor, a ser un Estado donante.

A raíz de este cambio está no solamente la institucionalidad más robusta del gobierno ecuatoriano, sino también el cambio de paradigma impulsado por la agenda de eficacia de la ayuda. El momento que la cooperación internacional se define como una relación de socios, basada en la mutua responsabilidad, y la reciprocidad, resulta normal que los países del Sur compartan con los demás las capacidades y experiencias que han generado. (Srouji, 2015,5).

Las áreas de acción presentadas en el Catálogo de Asistencia Técnica se fundamentaron en experiencias previas bilaterales y abarcan los campos referentes a ciencia y tecnología, gestión de riesgos, salud pública, planificación, seguridad, discapacidad, educación, empleo, cultura, medio ambiente y tributación entre otros.

Como indicador inicial del papel del Ecuador en el marco de la Cooperación Sur-Sur, el informe SEGIB 2011 señala a Ecuador, como un país que ha logrado transferir sus fortalezas a otros países de la región.

Si bien el Ecuador ha generado una serie de mecanismos bilaterales de cooperación con América Latina, acorde con el Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, de SEGIB, aproximadamente 90% de los proyectos fueron ejecutados por cinco países, por lo que es pertinente realizar un análisis crítico en cuanto a la ejecución y eficacia de todos aquellos Convenios Macro vigentes, para contar con un juicio certero sobre la efectividad de la adquisición de compromisos formales, en el marco de la Cooperación Sur-Sur.

Por su parte, los datos de la SETECI muestran que Ecuador tiene como fortaleza la transferencia de capacidades particularmente en el tema social (35.7%) en el que consta principalmente asistencia técnica en discapacidad y ha establecido mecanismos de cooperación a través de Acuerdos Marco de Cooperación o Desarrollo de Comisiones Mixtas Bilaterales con 24 Estados: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Surinam y San Vicente y las Granadinas.

Será importante como desafío contar con herramientas de valoración, seguimiento y monitoreo de los proyectos en que Ecuador ha sido oferente, a fin de contar con elementos críticos sobre el real aporte del país, en la Cooperación Sur-Sur.

Ecuador apela a tener un reposicionamiento en el escenario internacional, particularmente en la región latinoamericana, a través de la exportación de su conocimiento en áreas con capacidades fortalecidas, lo cual sería una manera de generar un orden internacional menos asimétrico, en el que los países de menor desarrollo encuentren opciones de complementariedad en áreas específicas del desarrollo.

2.1.2. La Cooperación Ecuador-Haití

Ecuador ha ofrecido cooperación hacia Haití desde el año 2004 a través de su participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití MINUSTAH con el envío de personal militar de los cascos azules que actúa bajo los lineamientos de este esquema de cooperación.

Hasta el año 2013 se habían enviado diecisiete contingentes de cascos azules al país caribeño lo que suman un total de 1360 ecuatorianos que han participado en el campamento que comparten junto al contingente de Chile, en Puerto Príncipe .

Esta forma multilateral de brindar cooperación ha sido un compromiso respetado por los diferentes gobiernos del Ecuador. Sin embargo, a raíz del terremoto que se produjo el 12 de enero de 2010, el Gobierno del Ecuador en coordinación con el gobierno de haitiano, constituyó la Misión de Apoyo de Reconstrucción Haití-Ecuador MARHEC con el objeto de realizar trabajos de infraestructura vial y agrícola en el Departamento de Artibonite, en el marco de la Cooperación Sur-Sur, y cuya presencia finalizó en diciembre de 2013.

A partir del sismo registrado, Haití entró en un estado de mayor alerta y emergencia, pues las ya malas condiciones de sanidad y, salubridad evidenciaron una larga historia de crisis institucional, de inoperante política pública, desigualdad social, a lo que el presidente Preval encontró como única manera inmediata de salir de esta situación crítica, mirar hacia el apoyo internacional a través de la ayuda humanitaria, la cual encabezada por los miembros de la MINUSTAH permitió habilitar el aeropuerto Tousant de Louverture, como puerta hacia el exterior y bienvenida del apoyo extranjero.

En cuanto al papel que tomó el Ecuador en el momento de crisis, El Embajador del Ecuador en República Dominicana, concurrente en Haití, Carlos López Damm²² en una entrevista señaló que: “A partir de este momento los ecuatorianos miembros de la MINUSTAH realizaron labores de rescate a ciudadanos haitianos, varios de ellos funcionarios públicos que se encontraban en edificios aun cuando se producían réplicas del terremoto”.

El relato del Embajador López señala que en las 72 horas posteriores al sismo ingresó al aeropuerto haitiano el primer avión de asistencia humanitaria en el cual arribó personal ecuatoriano de diferentes profesiones que participaron en labores de servicios de primeros auxilios y apoyo en rescate de personas. Sumado a lo anterior, Ecuador envió un barco de la Armada Nacional con un total de 600 toneladas en artículos como medicinas, alimentos y demás artículos para atender la emergencia.

El presidente Correa, posterior a una visita *in situ* convocó a una reunión

²² Entrevista realizada al embajador del Ecuador en República Dominicana y concurrente en Haití 2010 -2015 quien presenció y lideró el proceso bilateral de ayuda humanitaria y posterior reconstrucción de Haití.

extraordinaria de Jefes de Estado de la UNASUR, el 9 de febrero del mismo año en Quito, a la cual asistió el presidente haitiano y que tuvo como resultado la generación de un fondo de US \$300 millones para la reconstrucción, y la donación inmediata de carpas para la construcción de albergues además de la maquinaria necesaria para la reconstrucción física del país lo que se plasmó en la denominada Declaración de Quito.

En palabras del embajador del Ecuador en República Dominicana, Carlos López, una vez delineado el plan de acción que la UNASUR realizaría en Haití; Ecuador, a través de una misión que viajó a Puerto Príncipe dejó en claro su interés de no solo estar presente en el país de la Isla Española como un donante de Ayuda Humanitaria, sino que aportaría a través de la Cooperación Sur-Sur a las necesidades que el país requiriere para su restablecimiento.

2.1.3. De la ayuda humanitaria a la Cooperación Sur-Sur

El establecimiento del “Plan de Acción Ecuatoriano” en Haití que pretendía desarrollar capacidades en las áreas agrícolas en el sector denominado Valle de Artibonite, más conocido como “El Granero de Haití”, ubicado a dos horas y media de la capital, tuvo como objetivo generar mejores vías de acceso, métodos efectivos de riego, e incluso habilitar centros de estudios primarios, a fin de mejorar la calidad de vida de los pobladores del sector e incentivar el desarrollo de la región.

Es importante mencionar que la decisión de que el Ecuador trabaje en la citada zona obedeció a un pedido del Estado haitiano lo que marcó una diferencia respecto a la tendencia de los esquemas de cooperación tradicional, en donde los cooperantes definen previamente los lineamientos y lugares en donde se realizará la asistencia.

Una vez establecida la Misión de Apoyo de Reconstrucción Haití-Ecuador MARHEC para realizar trabajos de infraestructura vial y agrícola en el Departamento de Artibonite, se registra el trabajo de los miembros del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, en el marco de la Cooperación Sur-Sur, con el objeto de generar en la población haitiana mecanismos para dinamizar tanto la producción agrícola, como el intercambio de sus productos además de generar condiciones para el traspaso de conocimiento en áreas técnicas y finalmente, prestando atención a la niñez del sector por medio del levantamientos de un centro infantil.

Al finalizar la cooperación del Ecuador en el Sector de Artibonite, las cuatro

misiones que participaron realizaron la entrega oficial de las obras el 13 de diciembre de 2013 con una presencia de tres años en total en la reconstrucción del Valle de Artibonite, cumpliendo con las metas previstas desde su inicio por lo que al cierre de este proceso de cooperación se entregó la siguiente infraestructura: dos puentes construidos, 80 kilómetros de vías asfaltadas, dos alcantarillas de doble cajón, un jardín de infantes construido, dos escuelas readecuadas, tres centros de salud readecuados, 47.80 km de canales de riego recuperados, 341 accesos a viviendas, capacitación en equipos de suelda, topografía y operación con equipo pesados y la readecuación del campamento militar donde operaron, el cual fue entregado a diez oficiales y 30 soldados haitianos, que se formaron en la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro de Ecuador.

La ejecución de este programa de cooperación bilateral arrojó como resultado la participación de 330 soldados del arma de ingeniería, pertenecientes a las fuerzas armadas ecuatorianas, quienes realizaron las obras citadas por un valor de US \$ 30 millones.

Al término la presencia ecuatoriana en Artibonite, el equipo pesado con los que se trabajó durante el período de asistencia, y que constaba de volquetas, cargadores, tractores, rodillos, motoniveladoras, tanqueros de asfalto, excavadoras, retro excavadoras, vehículos livianos y camiones fue donado a la administración local y representó un monto adicional de US \$ 10.417.980 millones.

En lo referente a la asistencia técnica, la capacitación de personal local ha tenido un rol importante, pues la cooperación desde el Ecuador pretende generar capacidades domésticas, a fin de que en el futuro inmediato puedan insertarse con alguna especialidad en el área laboral.

En adición, se capacitó a siete personas en Topografía y utilización de equipo, ante diferentes circunstancias de terreno; se instruyó en el área de soldadura a cuatro ciudadanos haitianos, particularmente en temas referentes al conocimiento del material, seguridad industrial, tipos de suelda entre otros.

La región de Artibonite, caracterizada por su producción agrícola cuenta con una población de alrededor de 150.000 habitantes, de los cuales alrededor de 100 fueron contratados como mano de obra haitiana.

Una vez concluida la participación del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Ecuador en Haití, la cooperación continuó a través de la promoción del talento humano

por medio del otorgamiento becas de estudio en centros académicos en Ecuador, además de establecer a, el Mecanismo de la Comisión Mixta de Cooperación entre los dos países, el cual está liderado por la SETECI y contempla el intercambio de experiencias, en asuntos relacionados a la economía popular, transferencias monetarias condicionadas, fortalecimiento del sistema de información, participación ciudadana y desarrollo infantil, los cuales se han tenido previsto ejecutar a través de la Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio de Inclusión Económica y Social y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

En síntesis, la cooperación de Ecuador hacia Haití se la puede categorizar en tres momentos. El primero, a partir de la presencia ecuatoriana en la MINUSTAH desde el año 2004 hasta la actualidad. Un segundo momento en el cual a raíz del terremoto de 2010, cuando se intensifican los esfuerzos tanto a nivel de MINUSTAH como UNASUR con el objeto de entregar ayuda humanitaria inmediata y un tercer momento a través de la Cooperación Sur-Sur en la región de Artibonite a través del establecimiento de MARHEC con un período de tres años. No obstante, queda pendiente palpar la gestión de un cuarto momento, que es el establecimiento de una Comisión Mixta de Cooperación, la cual tiene que ver con el intercambio de experiencias a nivel institucional, más allá de los aspectos relacionados a la reconstrucción del país.

2.1.4 Haití, una experiencia personal

El período de análisis de esta investigación 2010-2013, se refiere al tiempo en que pude evidenciar de manera personal la cooperación que el Ecuador ha brindado a Haití tanto de manera multilateral, bilateral a través del ejército ecuatoriano en el marco de la reconstrucción del país posterior al terremoto y por medio de la construcción de una agenda mixta, que involucró a más instituciones del Estado y que ha sido liderada por la SETECI.

En este contexto, esta sección de la investigación se enfocará en la experiencia vivida *in situ* durante la ejecución de la cooperación durante el período citado.

Debo señalar inicialmente que al haber visitado las instalaciones tanto de la MINUSTAH como de MARHEC, y dar seguimiento a las propuestas de hoja de ruta para concretar un mecanismo de cooperación mixta desde la SETECI, pude palpar tanto

la acción como la función de cada uno de los esquemas de apoyo desde el Ecuador, así como las diferencias entre aquellos.

En lo referente a la cooperación a través de la MINUSTAH, este se encuentra ubicado en la capital Puerto Príncipe. El Ecuador comparte instalaciones junto con el contingente de Chile, y las funciones que desarrollan se refieren fundamentalmente al mantenimiento de la paz en la capital; no obstante debido a la emergencia de 2010, se realizan trabajos de apoyo en reconstrucción vial y ayuda humanitaria.

Los contingentes militares ecuatorianos que participan en esta Misión se relevan cada seis meses y su accionar obedece a los lineamientos emanados desde la coordinación general que está encabezada por Brasil.

Por otro lado, en lo referente a la Cooperación Sur-Sur que Ecuador ofertó en el Valle de Artibonite pude evidenciar las condiciones de olvido y pobreza en la que viven sus habitantes debido a la falta de infraestructura tanto vial como de canalización de riego y accesos a viviendas lo que ocasionó en varias ocasiones pérdida de vidas humanas, por lo que la llegada del contingente de MARHEC a la zona fue recibida positivamente por parte de los moradores del sector quienes a la voz de “EKWATE, EKWATE, EKWATE”²³ agradecían la presencia ecuatoriana en la región.

Desde mi experiencia en el lugar, la presencia del Ecuador en la región de Artibonite, Haití, se convierte en una gestión relevante toda vez que en este caso particular, la Cooperación bajo el esquema Sur-Sur fue otorgada en función de las necesidades del país receptor, y en la zona donde se ejecutó se tomó en consideración los recursos tanto de talento humano como de material existente, además de realizar un proceso de capacitación al personal haitiano con miras a generar potencialidades y destrezas para una posible inserción laboral calificada hecho que si bien no ha resuelto todos los problemas, es un aporte significativo.

En lo referente a los esfuerzos bilaterales por la conformación de un Mecanismo de Comisión Mixta de Cooperación, debo manifestar que durante mi permanencia en la Isla Española, realicé la gestión de “heraldo” al transmitir sendas comunicaciones desde vertidas desde la SETECI en cuanto a las propuestas de hoja de ruta para llevar cabo los acercamientos preliminares a fin de concertar proyectos específicos de cooperación relacionados con planificación, salud y discapacidad principalmente.

²³ Ekwate es Ecuador en idioma creol, el lenguaje que habla el mayor porcentaje de la población pese a que la lengua oficial es el francés.

No obstante, y pese a la existencia de cronogramas planteados desde la SETECI, la contraparte caribeña mostró una carencia de respuesta en todo sentido. Si bien el desde el Ecuador se comprendió que la institucionalidad e infraestructura del Estado haitiano se encontraba en fase de reconstrucción, la respuesta por parte de Haití a las comunicaciones emitidas tomaban hasta un período de seis a ocho meses, lo que podría interpretarse como una falta de interés por parte del Estado receptor.

Esta falta de apropiación de la contraparte haitiana llevó a que durante los desplazamientos de autoridades ecuatorianas al más alto nivel a ese país para impulsar temas de política exterior a nivel regional, sean una oportunidad para reforzar el diálogo en cuanto a la propuesta nacional de cooperación.

2.1.5. La Cooperación Sur-Sur y la Política Exterior

El apareamiento de temas de política exterior de interés regional planteados desde el Ecuador, dieron paso a que durante su promoción, el Canciller Ricardo Patiño se traslade hacia Haití, para abordar además los temas de la agenda de cooperación bilateral.

La propuesta ecuatoriana de reformar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos trajo consigo que el Jefe de la Diplomacia ecuatoriana realice un encuentro con su homólogo Pierre Richard Casimir en Puerto Príncipe, oportunidad en que se abordó brevemente el tema de cooperación y se avizore una tendencia en Haití por receptar favorablemente la propuesta del Ecuador en cuanto al tratamiento de la institucionalidad de los Derechos Humanos en la región.

Luego, en acción recíproca, el Canciller haitiano Casimir se trasladó al Ecuador a fin de reforzar la relación bilateral reconociendo el aporte generado desde Ecuador en la zona de Artibonite y se establezca un compromiso para abordar en un futuro en el marco de la Cooperación Sur-Sur, temas referentes a reforma del Estado, discapacidad, política pública de inclusión y movilidad social, y la formación de elementos militares que constituirán el futuro Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Haití.

Esta relación entre Política Exterior y Cooperación Sur-Sur tuvo como primer resultado la reprogramación de los cronogramas de hojas de ruta con el objeto de avanzar con mayor celeridad. Concomitantemente se delinearon estrategias conjuntas de política bilateral y regional tales como la entrega por parte de Ecuador en comodato la

sede para la apertura la Misión Diplomática haitiana que abarca a la embajada y consulado.

Un hecho concreto, resultado de esta relación entre cooperación y política exterior fue la propuesta del presidente Martelly para que Haití sea la sede de la CIDH y se sume a la iniciativa ecuatoriana respecto del fortalecimiento del SIDH.

Estos pronunciamientos fueron ratificados durante una visita oficial a Quito por parte del Jefe de Estado haitiano oportunidad en la cual se abordó una vez más, la ejecución de 7 proyectos de cooperación que deberán desarrollarse entre el 2015 y 2017 y que se relacionan con la explotación de recursos minerales, la identificación de la población en niveles de pobreza, el asesoramiento en temas de desastres naturales, asistencia técnica en cuanto al sistema nacional de levantamiento de datos, la planificación, apoyo para fortalecer la Dirección de Asuntos Económicos y de Cooperación y el asesoramiento para la Dirección de Documentación y Archivos de la Cancillería.

Probablemente al final del período de ejecución de estos compromisos, es decir en 2017 se pueda contar con elementos objetivos cuantitativos y cualitativos de esta cooperación.

En síntesis, durante este apartado se ha expuesto los antecedentes de la cooperación del Ecuador en Haití, la experiencia del país como ofertante de cooperación, y la construcción de una agenda bilateral de cooperación y política exterior entre los dos países, la cual se fortaleció a raíz de lo realizado particularmente en el marco de la Cooperación Sur-Sur.

La discusión sobre la eficacia y aporte real de esta modalidad de cooperación del Ecuador en Haití, será presentado en las conclusiones de esta investigación.

Finalmente, al seguir la metodología tomada en el primer capítulo, con el propósito de contar con elementos de valoración sobre lo realizado por Ecuador en Haití, a continuación se detalla similares experiencias por parte de Argentina, Cuba y Venezuela.

2.2. Otras experiencias de Cooperación Sur-Sur en Haití

Tal como se ha manifestado en esta investigación, la Cooperación Sur-Sur no es un fenómeno nuevo, si bien a partir del 2008 se ha empoderado en base a las

experiencias de carácter bilateral entre países latinoamericanos, en lo posterior se han enmarcado y consolidado como CSS.

En este contexto países como Argentina, Cuba y Venezuela, han desarrollado programas fundamentados en sus fortalezas locales a fin de realizar intercambios de experiencias que se han concebido como Cooperación Sur-Sur.

Sobre esto, me refiero a las misiones técnicas particularmente médicas que nacieron desde Cuba hacia Venezuela y que en lo posterior se replicaron en el Ecuador. La Misión Milagro para el tratamiento oftalmológico además de las iniciativas para el tratamiento y atención a discapacidad, se convirtieron en proyectos emblemáticos de Cooperación Sur-Sur específicamente dentro de los países del ALBA.

Con este breve antecedente, a continuación se presentará las experiencias de cooperación de Argentina, Cuba y Venezuela en Haití.

2.2.1. Argentina y su cooperación hacia Haití

Argentina uno de los países integrantes del MERCOSUR y de los principales precursores del comercio justo e intercambio de bienes entre países que comparten condiciones similares, concibe dentro de su política exterior a la Cooperación Sur-Sur como un mecanismo que le permite estrechar relaciones bilaterales y multilaterales de manera más fluida.

Argentina dentro de su aparato estatal mantiene una Dirección General de Cooperación Internacional cuyo mandato es “coordinar las relaciones de cooperación técnica y científico-tecnológica de la Argentina con los distintos países del mundo, formulando estrategias de cooperación y participando en las negociaciones respectivas”. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016), dicha dirección se encuentra adjunta al mismo Ministerio de Relaciones Exteriores. Dentro de esta dirección existe el mandato de ejecutar un Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y triangular cuyo propósito “es posibilitar el desarrollo e implementación de proyectos de cooperación técnica internacional bilateral y triangular” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016), es interesante denotar que el mencionado fondo actúa como una micro agencia de cooperación, y que por tanto responde a intereses nacionales claros, la mayor prueba de ello es que la implementación de dichos proyectos se llevan a cabo de manera más regular y constante en aquellos países con relaciones más estrechas.

La Cooperación de Argentina hacia Haití se remonta a su presencia en la Misión de las Naciones Unidas UNMIH en los años 1993 a 1996, luego en la misión policial de las ONU, MIPONUH entre 1997 y 1999 y en la actualidad en la MINUSTAH, a través del envío de personal militar a través de los cascos azules.

Por otro lado, en cuanto a la relación bilateral, la cooperación data de 1984 a través de un Acuerdo de Cooperación Comercial, Económica y Financiera. Fruto de aquello, se desarrollaron intercambios de experiencias referentes a huertas comunitarias y producción de alimentos.

Así mismo, Argentina ha ofrecido ayuda humanitaria a Haití en diferentes momentos relacionados con fenómenos naturales y ha comprometido su cooperación en la lucha contra la desertificación.

Si bien estas experiencias se habían sostenido sobre la base de acuerdos bilaterales, las cifras de participación Argentina en cuanto a cooperación se incrementaron (dejando a un lado la ayuda humanitaria brindada) en lo que respecta a la reconstrucción post terremoto 2010 y mayor participación en la MINUSTAH.

Es importante destacar que uno de los esfuerzos más reconocidos por estabilizar Haití fue liderado por el ABC, Argentina, Brasil y Chile, siendo Brasil quien tomó el liderazgo en la Misión de Mantenimiento de la Paz, sin perjuicio de lo anterior, Argentina, ha participado también en la ejecución de otros programas.

“Los países ABC se dieron cuenta que la exposición de su personal militar y civil en un asunto de seguridad colectiva les permitía jugar un papel importante en los asuntos internacionales haciendo visible y articulando nuevas estrategias de cooperación sur-sur”. (Malacalza 2011,1)

En la tabla 5 se muestran los principales montos ejecutados desde 2010, de acuerdo a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y El Caribe.

Tabla 5

Principales montos de CSS ejecutados desde 2010 de acuerdo a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y El Caribe

País Oferte	Título del proyecto	Modalidad	Monto
Argentina	Contribución a la constitución de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití	CSS	US \$16.800.000,00
Argentina	Fortalecimiento de la Apicultura	CSS-Triangular	US \$495.000,00
Argentina	Cuantificación del gasto público dirigido a la niñez- MECON	CSS	US \$106.000,00
Argentina	Reforzamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública – BAPIN	CSS	US \$490.000,000

Fuente: Matriz 1: Inventario De Programas, Proyectos Y Acciones De Cooperación Con La República De Haití (Informe Anual) Período: A Partir De Enero 2010 A Junio 2014. Elaboración propia.

Lo anterior y los montos invertidos en el mantenimiento del personal civil y militar en le MINUSTAH son las principales contribuciones de Argentina hacia Haití, por lo que podemos evidenciar que existe un compromiso tanto a través de la Misión de Estabilización, como a partir de la Cooperación Sur-Sur en programas de carácter bilateral que representan intercambios de experiencias y conocimiento.

2.2.2 Cuba y su Cooperación hacia Haití

Para Cuba ha sido vital estrechar relaciones con otros países de la región y fuera de ella a fin fortalecer su posición política e ideológica. En este contexto, la cooperación ostenta un papel fundamental a través del intercambio de experiencias en temas que se han convertido en logros de la gestión pública cubana, particularmente en lo que se refiere a investigación médica y salud.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, Cuba ostenta el tercer puesto en cuanto a mejora de indicadores de salud en la región americana, y los avances médicos son reconocidos en todo el istmo. Por tanto, la fortaleza de la cooperación que

Cuba ha ofertado es el apoyo técnico para el fortalecimiento de los sistemas de salud en los países con mayores problemas de enfermedades endémicas o de desastres humanitarias que urjan de una respuesta inmediata, hecho que fue plenamente compatible con el caso haitiano post terremoto de 2010.

Cuba es parte del ALBA y el principal socio y ayuda técnica de Venezuela para implementar proyectos de cooperación dirigidos a temas de salud. En este contexto, el modelo implementado por Cuba para Haití, debe ser comprendido como Cooperación Sur-Sur con matices de triangulación, pues su implementación depende de un tercer país que financia tangibles para luego, proporcionar ayuda ofertada.

En la tabla 6 se muestran los montos ejecutados por Cuba en Haití.

Tabla 6

Montos de cooperación ejecutados por Cuba en Haití

Donante	Nombre del proyecto	Monto erogado	Año
Brasil-Cuba	Proyecto Tripartito Brasil-Cuba-Haití de Fortalecimiento del Sistema de Salud y de Vigilancia Epidemiológica de Haití (Memorando de Entendimiento).	US \$ 388.950,00	2011
Cuba	Respuesta De Emergencia Mediante El Contingente Internacionalista <i>Henry Reeve</i> .	N/D	2011
Cuba	Acuerdo De Cooperación Entre Ministerio De Salud Pública De La República De Cuba Y El Ministerio De Salud Pública Y De Población De La República De Haití. Programa Integral De Salud (Pis).	N/D	2010-2014
Cuba	Acuerdo De Cooperación Entre Ministerio De Salud Pública De La República De Cuba Y Ministerio De Salud Pública Y De Población De La República De Haití.	N/D	2010

	Operación Milagro Servicios Brindados Por Especialistas En Oftalmología		
--	---	--	--

Fuente: Matriz 1: Inventario De Programas, Proyectos Y Acciones De Cooperación Con La República De Haití (Informe Anual) Período: A Partir De Enero 2010 A Junio 2014. Elaboración propia.

Tal como muestra la tabla anterior, la Cooperación de Cuba hacia Haití no es representativa en cuanto a erogación financiera, no obstante, si es altamente comprometida a través de la participación directa en capacitación y atención médica, fórmula que no solamente ha sido aplicada en Haití, sino que se ha extendido en los países ALBA.

2.2.3. Cooperación desde Venezuela hacia Haití

Haití comparte un pasado solidario con Venezuela desde los inicios de sus repúblicas, lo cual regularmente en los modelos de cooperación tiende a ser un bastión de importancia considerable aunque en la normalidad se fundamenta en pasados coloniales.

La relación de Venezuela y Haití tiene antecedentes históricos de más de dos siglos cuando el Presidente haitiano Alexandre Pétion —quien ejerció el cargo entre 1806 y 1818— apoyó a Simón Bolívar en su combate por la liberación y la unidad de América Latina. Esos jalones históricos han sido permanentemente invocados tanto por el ex presidente Hugo Chávez en sus relaciones bilaterales con los ex presidentes haitianos Jean B. Aristide y René Préval, así como por el actual Presidente Nicolás Maduro con su par haitiano Michel Martelly. (Malacalza 2014, 62)

El inicio de la cooperación entre los dos países tiene su origen en 2006, cuando la cooperación se conformó como la plataforma ideal para generar comercio justo, “tras reuniones entre los Presidentes René Préval y Hugo Chávez, que dieron impulso a un esquema de asociación estratégica basado en el suministro energético y el ingreso de Haití en Petrocaribe. Conforme a este acuerdo, Venezuela comenzó a otorgar 6.500 barriles de petróleo diario y a financiar el 25 por ciento de la factura resultante”. (Malacalza 2014, 62) Dichas acciones se han mantenido en el tiempo y lograron que el socio público privado venezolano llamado Petrocaribe logrará ingresar a un nuevo mercado, el cual de acuerdo a sus estatuto tenía como principal propósito ser una

empresa social, cuyas ganancias fueran re invertidas en obras sociales al interior de los países que adquieren dicho combustible.

Sin embargo, como resultado de la devastación identificada post terremoto de 2010, la cooperación venezolana cambia su paradigma, del comercio justo al “regionalismo solidario”. “En 2010 la cooperación venezolana se amplificó más allá del sector energético y se posicionó a través del regionalismo solidario y alternativo de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)” (Malacalza 2014, 63). Este cambio de enfoque de Venezuela, es interpretado como la profundización del modelo de cooperación de Venezuela-en Haití, el cual bajo la visión del país receptor, abarcaría a toda la comunidad del ALBA. “En el contexto haitiano, no existe distinción entre la cooperación de Venezuela y del ALBA” (Malacalza 2014, 63).

A diferencia de otros actores, el enfoque venezolano de la cooperación Sur-Sur se basa en la ayuda financiera directa[...]se trata de una ayuda sin condicionalidad, ya que permite libertad de acción al gobierno haitiano para definir las prioridades de su uso, y no tradicional, puesto que tiene como pilares a los sectores de infraestructura urbana, carreteras, energía y viviendas, que no son parte de las prioridades de la cooperación Norte-Sur. (Malacalza 2014, 63).

Venezuela ha representado para Haití la primera fuente a libre disposición de recursos financieros, lo cual lo colocó en una posición importante ante el gobierno haitiano, pues la condicionalidad se reduce sustancialmente y le provee de un mayor margen de maniobra de uso del dinero. Dicho privilegio viene acompañado de intereses geopolíticos evidentes como la compra de un porcentaje alto de la matriz energética impulsada por petróleo a Petrocaribe, identificando una reinversión del monto erogado que tendría un retorno con utilidades a Venezuela.

Tal como lo expone Malacalza:

Desde la mirada venezolana, Haití es considerada como un bastión necesario para imponer límites al intervencionismo militar estadounidense en la cuenca del Caribe; mientras que, desde la mirada haitiana, la valoración que el Gobierno y la sociedad civil hacen de la cooperación con los países del ALBA es muy positiva. Venezuela es el principal proveedor de petróleo a Haití en términos concesionales, y el canal de apoyo presupuestario más importante del Gobierno haitiano, garantizando la transferencia y disponibilidad de los recursos comprometidos como ningún otro donante (Malacalza 2014, 63).

El caso de cooperación Venezuela-Haití, tiene sus particularidades propias al tomar en cuenta la posición de liderazgo que ha ostentado Venezuela dentro del ALBA le permitió delinear un modelo que de ser bilateral pasó a ser ante la vista del receptor un mecanismo de un bloque de países lo que consolidó a Venezuela como un actor preponderante. No obstante, es debatible el fin ulterior de dicha cooperación en cuanto a los fines geopolíticos planteados, hecho que no dista de las críticas que se han planteado a la Cooperación Norte-Sur.

En síntesis, a lo largo de este segundo capítulo se expuso inicialmente el fundamento, la institucionalidad y el re dimensionamiento que el Ecuador ha otorgado a la cooperación, sobre la base de la responsabilidad mutua entre actores Norte-Sur y privilegiando temas de generación de desarrollo endógeno por sobre erogación financiera. Así mismo, la cooperación se convierte en un punto esencial del relacionamiento del Ecuador con los países latinoamericanos y se transforma en un elemento fundamental de su política exterior hacia la integración regional.

Fruto de lo anterior, surge una nueva institucionalidad a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional especializada en la administración y ejecución de la cooperación lo que evidenció el rol el Estado tendría en este tema al alinearla a la política pública a través de la creación de un plan de desarrollo llamado Plan del Buen Vivir.

Por otra parte, la elaboración de un catálogo de oferta de cooperación por parte del Ecuador marcó un hito en cuanto al papel que desempeñaría el país como oferente de Cooperación Sur-Sur.

En cuanto a lo realizado en Haití, Ecuador a través de la MINUSTAH mostró su compromiso con este país al enviar constantemente contingentes nacionales para sumarse a los cascos azules de diferentes países que operan en ese país, sin que esta acción signifique un valor agregado.

Es a partir del 2010, como en la mayoría de los casos, en que Ecuador pondera una participación más activa en Haití, inicialmente a través de ayuda humanitaria y en lo posterior a través de la creación de un Plan de Acción el cual da nacimiento al proceso de Cooperación Sur-Sur, y que se fundamentó en la reconstrucción de una zona agrícola además de la capacitación de personal haitiano tanto *in situ*, como en instituciones nacionales, particularmente en la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro.

Sumando a lo anterior se estableció un mecanismo bilateral, la Comisión Mixta de Cooperación a partir de la cual Ecuador brindará cooperación hacia Haití en temas en los cuales Ecuador ha mostrado experiencias positivas, no obstante, este mecanismo dista mucho de concretarse en acciones.

Finalmente, se presentó las experiencias de Argentina, Cuba y Venezuela en Haití, con el objeto de valorar la Cooperación Sur-Sur, brindada hacia Haití y poder contraponerla con lo realizado por Ecuador, lo cual se presentará en las conclusiones.

CONCLUSIONES

La cooperación internacional es un régimen cuyo origen se fundamentó en procesos de alianzas, búsqueda de la paz y reconstrucción económica. En lo posterior, la cooperación se convierte en un compromiso global a partir de la vigencia de organismos supranacionales que dieron paso a la multilateralización de las relaciones internacionales y la creación de una institucionalidad especializada en temas de desarrollo.

En este contexto, la cooperación hacia el desarrollo se convierte en un compromiso delineado desde el Norte hacia el Sur el cual ha englobado diversos mecanismos entre ellos el más notorio, el que define la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el Comité de ayuda al Desarrollo, la Ayuda Oficial al Desarrollo la cual ha sido concebida inicialmente como el principal mecanismo para la generación de desarrollo.

Sin embargo, luego de alrededor de sesenta años de su funcionamiento, se han presentado serias críticas en cuanto a determinar los resultados de las acciones realizadas en diferentes regiones y para el caso que nos compete, Latinoamérica y el Caribe, los indicadores en cuanto generación de desarrollo en ciertos casos no han sido los anhelados.

Las críticas a la AOD se han centrado en la carencia de la calidad y eficiencia, los elevados índices de ayuda ligada, la escasez de coordinación entre donantes y una falta de apoyo directo a los presupuestos de los países receptores, lo que implica un sistema que ha dejado de lado la valoración de las capacidades de los Estados receptores para administrar la ayuda.

Con el objeto de dar respuesta a las críticas y cuestionamientos a este esquema de cooperación, los países vieron en la Declaración de París, la metodología a partir de la cual mediante la puesta en práctica de cinco conceptos, se podría valorar la eficacias de la ayuda y de igual manera conocer de una manera más transparente la relación entre donante y receptor.

Paralelamente al proceso de Cooperación Norte-Sur, a partir de los años 50 se evidenció en el sistema internacional el apareamiento de iniciativas que delinearon una

relación diferente en cuanto a la cooperación estableciendo mecanismos de intercambios de experiencias entre países de menor desarrollo.

A partir del año 2000 se vuelve más visible la Cooperación Sur-Sur particularmente en América Latina al configurarse como un mecanismo que genera una alternativa a la tradicional forma de cooperación además de generar una nueva relación entre los países de la región.

Esta investigación ha tenido como objetivo presentar lo sucedido en Haití, tanto en lo que se refiere a la AOD, como desde la CSS a través del caso particular de Ecuador a fin de confrontar su coherencia y aporte.

El análisis de la situación de Haití en cuanto a la cooperación internacional no puede ser deslindado de su contexto histórico, pues si bien ha sido el primer país latinoamericano en lograr la independencia, los vicios de la colonia y disputas territoriales en la Isla Española no han permitido hasta la actualidad establecer un gobierno que ostente gobernabilidad y capacidad administrativa.

Es precisamente esta frágil capacidad de delinear políticas públicas en aspectos fundamentales como seguridad, salubridad, educación entre otras, las que abrieron a lo largo del siglo XX y XXI, la posibilidad de que la cooperación internacional se convierta en un elemento esencial para garantizar estabilidad en el país.

Sin embargo, pese a las onerosas y diversas formas y fuentes de cooperación que se han destinado hacia Haití, el país no ha mostrado signos de generación de desarrollo y al contrario ha revelado que sumada a la incapacidad generar política pública, no ha existido un tratamiento adecuado en cuanto a la administración y manejo de los fondos recibidos lo que en una segunda instancia conlleva al análisis del papel de los donantes en cuanto al diseño y destino de la cooperación, así como, al seguimiento y rendición de cuentas de lo ofertado.

El concepto de apropiación para medir la eficacia de la ayuda ha tomado un rol protagónico pues este sería el eje a partir del cual se genera un proceso exitoso en el esquema de cooperación. Sin embargo, una de las debilidades en el caso haitiano es la carencia de este concepto pues el gobierno concede a los donantes la capacidad de decidir las prioridades de su donación y de igual manera las agencias o Estados donantes al evidenciar falta de planificación e institucionalidad en Haití, omiten consolidar un proceso de apropiación.

Sumado a lo anterior, en Haití se ha generado una dependencia de la ayuda, por lo que la volatilidad en la AOD hacia este país genera incertidumbre y desacierto en cuanto a la forma en que se administra la cooperación recibida. Por otro lado, desde la perspectiva de los donantes, esta dependencia, podría ser una causa para que la oferta de cooperación sea delineada en base a intereses de los donantes, en ocasiones, no ajustada a la realidad del país.

Lo anterior se ha reflejado en el gasto de cuantiosas erogaciones de dinero para la elaboración de políticas, planes estratégicos, modernidad e institucionalidad que no van acorde con la realidad de Haití. Sin embargo, se convierten en una fuente de captación de recursos, algo que para los gobiernos haitianos se ha convertido tácitamente en un derecho y en una responsabilidad internacional.

Por otro lado, la configuración del sistema político de Haití, señala que la forma de gobierno es semi-presidencialista, y, tiene como Jefe de Estado al Presidente de la República, elegido por sufragio universal quien nombra como Jefe de Gobierno a un Primer Ministro y estos dos representantes del Poder Ejecutivo, deben trabajar a su vez en coordinación con el Presidente del Parlamento.

El sistema antes descrito, incide en que los cooperantes deban establecer mecanismos de diálogo tanto con el Presidente de la República como con el del Parlamento a fin de que los proyectos tengan continuidad, lo que en ocasiones deja de lado la generación de alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua, y a su vez, otorga un papel muy preponderante al donante.

En este contexto, la cooperación internacional se ha convertido en una puerta abierta para que los gobernantes haitianos y sectores de la sociedad política mantengan un *statu quo* en el país y de cierta forma endosen a los donantes la generación de condiciones favorables para el bienestar y desarrollo

Desde el inicio de la cooperación en Haití existen una gran cantidad de ONG las cuales a través de diferentes proyectos generan ingreso de dinero al país, no obstante no existe una política clara en cuanto a la transparencia y origen de los fondos recibidos que acorde a datos generales del PNUD, sus gastos operativos implican un 40% en su intermediación.

Lo anteriormente descrito fue evidenciado con mayor fortaleza a partir del terremoto de 2010. Si bien la cooperación internacional, la AOD, se incrementó a través

de diversas formas, principalmente la ayuda humanitaria, luego de una valoración posterior entre los indicadores de desarrollo y crecimiento económico entre los años 2009 y 2014, se identifica una leve mejoría en los indicadores del crecimiento del PIB y la esperanza de vida al nacer, mientras que en el ranking de desarrollo de 2009 a 2013, descendió 19 puestos, manteniéndose siempre como el país con los indicadores más bajos de la región, lo que nos hace reflexionar sobre el resultado de toda la asistencia recibida en los años post terremoto.

Por lo expuesto, se infiere que la cooperación internacional dirigida hacia Haití a través de sus diversos mecanismos no ha tenido los resultados esperados pues a partir de lo sucedido en el 2010, se reveló un sistema que pese a tener décadas funcionando, no ha generado las condiciones de desarrollo previstas.

Podría interpretarse entonces que desde el gobierno, el recibir recursos por concepto de cooperación sin contar con un proceso de apropiación y manejo de transparencia, es una práctica establecida y aceptada. Por su parte, desde los donantes, podría existir desinterés por re estructurar el paradigma a través del cual se ha otorgado cooperación hacia Haití toda vez que al generar dependencia, se pueden propiciar condicionalidades lo cual en el régimen de la cooperación podría tornarse vicioso.

Por otro lado, la Cooperación Sur-Sur hacia Haití, se convierte en una propuesta interesante de valorar toda vez que su desafío se centra en la generación de condiciones favorables para el país receptor a través del intercambio de experiencias técnicas bajo una visión horizontal que presente soluciones o alternativas en temas específicos, lo cual fue la apuesta del Ecuador durante su presencia en dicho país.

El Ecuador, a partir del 2007 realizó un re dimensionamiento en cuanto al papel que desempeñaría la cooperación tanto a nivel interno como a nivel regional. Esta nueva visión se fundamentó en la ruptura paradigmática de la visión de la cooperación internacional como erogación de recursos para generar desarrollo y combatir la pobreza y decidió otorgar prioridad al intercambio de conocimiento, tecnología a fin de generar desarrollo endógeno.

En este marco, se creó la institucionalidad necesaria para direccionar, manejar y ejecutar la cooperación recibida otorgándole un papel protagónico al Estado en el manejo de los recursos acorde a los objetivos que estaban delineados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

En este nuevo escenario, Ecuador decidió trascender históricamente en su relación con la cooperación al presentar su Catálogo de Oferta lo cual le otorgó al Ecuador el papel de ser un país donante, hecho que va de la mano con los lineamientos vigentes en cuanto a la relación entre política exterior y Cooperación Sur-Sur.

Lo anterior produjo que el Ecuador concrete una serie de convenios bilaterales en los cuales las potencialidades desarrolladas particularmente por la política pública en diversas áreas se conviertan en los ejes de la oferta de Cooperación Sur-Sur.

En cuanto al papel del Ecuador como país cooperante hacia Haití, sus antecedentes lo vinculan a su participación con miembros de los casos azules en la MINUSTAH desde el 2004 mecanismo a partir del cual se cumple con los postulados de garantizar la seguridad, y el mantenimiento del orden democrático fundamentalmente. A partir del terremoto de 2010, se sumó la reconstrucción y la ayuda humanitaria, existiendo sobre esto último, visiones críticas como la de Norberto Enmmerich, quien señala no directamente a los miembros del Ecuador en ese momento sino a la MINUSTAH en sí, respecto a la verdadera acción que realizó durante el terremoto del 2010, centrando su punto de vista en que esta Misión poco aportó durante la crisis a la población haitiana y que precauteló más bien únicamente su integridad.

En lo referente al papel que el Ecuador ha desempeñado en el marco de la Cooperación Sur-Sur en Haití, este mecanismo se oficializa una vez superada la primera fase de emergencia post terremoto en donde el país brindó ayuda humanitaria. En este punto nació el compromiso por establecer la dinámica a partir de la cual el Ecuador transfiera conocimientos, experiencia y aporte con la reconstrucción del país en una zona ajena al desastre, petición emanada desde el gobierno de Haití.

La participación de Ecuador en Artibonite significó para el país un total de US \$ 40 millones entre obras y donación de maquinaria además de capacitar a ciudadanos haitianos en oficios que generarían opciones de empleo a futuro. En total, la cooperación brindada desde Ecuador representa el 0.55% de la AOD recibida en ese país durante el período 2010 -2013.

El principio del Ecuador para ofertar esta cooperación fue el brindar a un país menos desarrollado, acciones que promuevan su desarrollo económico y social, lo cual es concordante con los objetivos que persigue la Cooperación Sur-Sur.

El haber aceptado el criterio del país receptor respecto a dónde y sobre qué áreas se debía ofertar la cooperación implica la puesta en práctica del concepto de apropiación, pues los requerimientos se centraron en crear condiciones de infraestructura que garanticen una dinámica de transporte y comercio de productos agrícolas además de establecer un compromiso con la sociedad local en cuanto a capacitación.

Por otro lado, en lo referente al establecimiento de una Comisión Mixta de Cooperación en la cual se abarcarán temas como identificación de la población en niveles de pobreza, asistencia en cuanto a sistema de levantamiento de datos, asesoramiento para la Dirección de Documentación y Archivos de la Cancillería, habría que preguntarse si estos son temas de real interés para el país receptor, o si esta iniciativa caería dentro de las críticas esenciales que se realiza a la AOD en cuanto a la no identificación apropiada de los temas en que se ofertará la ayuda.

Lo anterior se respalda en el hecho de haber evidenciado el poco interés y retardo por parte de Haití para abordar estos temas y por otro lado conocer si aquellas temáticas no han sido ya tratadas por otros agentes de cooperación, por lo que la evidencia palpable de Cooperación Sur-Sur desde Ecuador en Haití, es lo hecho en el Valle de Artibonite.

Por otro lado, en cuanto a la vinculación que ha realizado el Ecuador entre Cooperación y Política Exterior, es evidente que a partir del acercamiento bilateral fundamentado en la cooperación, se desarrollaron una serie de acercamiento políticos que encontraron concordancia en temas regionales lo que en este caso para el Ecuador representaría una manera de insertarse en el esquema regional con mayor apoyo, sin embargo los temas planteados por Ecuador y que encontraron eco en Haití, en la actualidad han pasado prácticamente desapercibidos.

Con lo anterior, podemos cuestionar la condicionalidad o no de la Cooperación Sur-Sur pues si bien se ha mostrado como un proceso altruista liderado y promocionado desde el Jefe de Estado ecuatoriano, trajo en lo posterior una serie de diálogos políticos que enmarcaron posiciones conjuntas ante temas de interés del Ecuador.

En los antecedentes de esta investigación se tomó la definición de la Cooperación Sur-Sur del PNUD como “un marco amplio de colaboración entre países del sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico que

involucra a dos o más países en desarrollo y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional” y a su vez, se expuso la corriente teórica liberal de los regímenes internacionales en cuanto a la existencia de un sistema internacional armónico, motivo por el cual la finalidad que persiguen los Estados a partir de la creación de un régimen internacional es consolidar la estabilidad y paz, habría que preguntarse si la Cooperación Sur-Sur ofertada por Ecuador se realizó bajo una premisa de “No condicionalidad” tomando en cuenta que, al final del proceso 2010-2013, se establecieron concordancias políticas de interés nacional en el ámbito regional para el país ofertante.

Los acontecimientos arriba citados revelan en adición una visión teórica “realista” en la cual el interés nacional tiene un papel preponderante al momento de ejecutar Cooperación; no obstante bajo esta visión, considero legítimo lo realizado desde el Ecuador sin dejar de lado que a su vez esta constituye un crítica al sistema de cooperación.

Por otra parte, rescato el análisis referente a que en Latinoamérica la Cooperación Sur-Sur se fundamentó en una serie de experiencias ya existentes a nivel bilateral pues esto se evidenció a través de lo hecho por Argentina, Cuba y Venezuela países que con anterioridad ya establecieron esquemas de cooperación con Haití en los cuales se trasladaron experiencias en asistencia técnica. Sin embargo, a partir del empoderamiento de este mecanismo desde el año 2000 la tradición bilateral se re dimensiona bajo el concepto de Cooperación Sur-Sur.

Si bien en esta investigación se ha presentado a la Cooperación Internacional destinada hacia Haití bajo diferentes mecanismos, no se puede realizar un enfoque demonológico sobre lo hecho a través de la AOD o rescatar únicamente las virtudes que presentaría la CSS como mecanismos para mitigar las condiciones sociales en que vive Haití.

El régimen de cooperación hacia Haití está vigente por más de seis décadas y pese a sus críticas, permanece y seguirá operando por mucho tiempo pues finalmente existe una agenda internacional de desarrollo la cual respalda el funcionamiento del régimen en las condiciones de un Estado como Haití. Por otra parte, el éxito o fracaso del modelo de cooperación en este país no depende únicamente de la acción de los

donantes sino también de las condiciones y manejo que el Estado receptor brinda para su ejecución.

Para el Ecuador, el caso de Haití a través de la CSS representó en una coyuntura específica una oportunidad de posicionar el nuevo rol y redimensionamiento que le otorgó el Gobierno a la cooperación además de hacer palpable su condición de ofertante en un período de tres años. No obstante, queda pendiente para garantizar este rol, la valoración de los demás proyectos establecidos a través de la Comisión Mixta de Cooperación lo cual podría evidenciarse a partir del 2017.

Finalmente, debo señalar que una vez vividas y validadas *in situ* las condiciones de Haití, tanto en su estructura histórica, política, económica y social, visualizo que es muy complejo poder definir que ya sea a través de la AOD, o de la CSS que la situación del país más pobre del hemisferio cambie, toda vez que se han enquistado una serie de vicios tanto a nivel de donantes como del país receptor que no han permitido evidenciar resultados concretos más allá de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

Buss, T. 2008. "Haiti in the balance. Why foreign aid has failed and what we can do about it". Washington D.C.: The Bookings Institution Press.

Lundahl M. 2011. "Poverty in Haiti. Essays on underdevelopment and Post Disaster Prospects". Nueva York: Palgrave Macmillan.

Pereira J. "Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior". 2008. Ciudad de Barcelona: Editores Ariel S.A.

Podur J. 2012. "Haití's New Dictatorship". Londres: PlutoPress.

Ramachandran V. y Walz J. 2008. "Where has all the money gone?". Washington D.C.: Center for Global Development.

Ramachandran V. y Walz J. 2013. "US. Spending in Haiti: The need for greater Transparency and Accountability". Washington D.C.:Center for Global Development.

Revista Nueva Sociedad. 2010. "Terremoto en Haití, las causas persistentes de un desastre que no ha terminado". Buenos Aires: Nueva Sociedad Editores.

Srouji S. 2011. "Complementariedad y Cooperación Sur-Sur La Nueva Doctrina de Cooperación Internacional de Ecuador" Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica. COIBA. Universidad de Cantabria.

Fuentes electrónicas

Amnistía Internacional. "Haití: El fracaso en afrontar las consecuencias del devastador terremoto de 2010 es responsable de enormes sufrimientos".

Consulta: 15 de abril, 2015.

<<https://www.amnesty.org/download/Documents/.../amr360022014es.pdf>>. s.f.

Ayllón Pino, Bruno. 2009. “Cooperación Sur-Sur y gobernanza Multilateral del sistema de la ayuda: implicaciones para la cooperación española”. Consulta: 13 de febrero, 2014. <http://fride.org/descarga/COM_CSS_Gobernanza_Ayllon_ESP.pdf>

Banco Mundial. “Base de Datos”. Consulta: 15 de abril, 2015. <<http://datos.bancomundial.org/pais/haiti>>. s.f.

Banco Mundial. 2007. “Estados Frágiles: Estrategias Operacionales y financiamiento en Estados Frágiles”. Consulta: 10 de abril, 2015. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIEN_ESSOMOS/EXTIDASPANISH/0,,contentMDK:21534055~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1261939,00.html>.

Barcelona Centro para Asuntos Internacionales-CIDOB-. 2011. “Biografía de Líderes Políticos: René Preval”. Consulta: 13 de abril, 2015. <http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/haiti/rene_preval>. s.f.

Barcelona Centro para Asuntos Internacionales-CIDOB-. 2011. “Biografía de Líderes Políticos: Michel Martelly”. Consulta: 13 de abril, 2015 <http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/haiti/michel_martelly>.

Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina –CEPALSTAT-. 2014. “Haití Perfil Nacional Socio Demográfico”. Consulta: 19 de marzo, 2015. <http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_social.asp?País=HTI&idioma=e>.

Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina –CEPALSTAT-. 2014. “Haití Perfil Nacional Socio

Demográfico”. Consulta: 19 de marzo, 2015.
<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/brasil.pdf>>.

Calduch, R. 1991. “Las Relaciones Internacionales”. Consulta: 19 de marzo, 2015. <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap4.pdf>>.

Canadian Broadcasting Corporation. 2011. “Haiti’s Jean Claude Duvalier”. Consulta: 10 de abril, 2015. <<http://www.cbc.ca/news/world/haiti-s-jean-claude-duvalier-1.921716>>.

Comisión Económica de América Latina y el Caribe –CEPAL-. 2004. Serie de Estudios y Perspectivas 2004: Haití: Antecedentes económicos y sociales. Consulta: 13 de abril, 2015.
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4943/S047560_es.pdf?sequence=>

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeño –CELAC- “Matriz 1: Inventario de programas, proyectos y acciones de cooperación con la República de Haití (Informe Anual) Período: A Partir De Enero 2010 A Junio 2014”. Consulta: 24 de abril, 2016.
<[file:///C:/Users/toshiba%20pc/Downloads/MATRIZ%20%201%20INVENTARIO%20de%20Acciones%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20HAITI%202010-2014%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/toshiba%20pc/Downloads/MATRIZ%20%201%20INVENTARIO%20de%20Acciones%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20HAITI%202010-2014%20(2).pdf)>. s.f.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo-UNCTAD. “¿Qué somos?”. Consulta: 13 de enero, 2015.
<<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Otros%20Organismos%20y%20Fondos/UNCTAD.aspx>>. s.f.

El País. “Haití, más cooperación nuevos objetivos”. 2014. Consulta: 07 de mayo, 2015. <http://elpais.com/elpais/2014/02/17/opinion/1392633365_685673.html>.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “Terremoto de Haití 2010: Informe de avance anual”. 2010. Consulta: 15 de abril, 2015. <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First-anniversary-Haiti-EQ-operation-report_Spanish.pdf>.

Fondo para la Infancia de Naciones Unidas-UNICEF. 2013. “Emergencia Haití: terremoto”. Consulta: 2 de abril, 2015. <<http://www.unicef.es/infancia/emergencias-ayuda-humanitaria/emergencia-haiti-terremoto-y-colera>>.

Fund for Peace. 2014. “Fragile State Index”. Consulta: 10 de abril, 2015. <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>>.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE-. 2010. “Vulnerability and causes of fragility in Haiti”. Consulta: 10 de abril, 2015. <http://fride.org/descarga/IP_Haiti_final_ENG_Mar10.pdf>.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE- (2010). *Vulnerabilidad y causas de fragilidad en Haití*. Recuperado de: <http://fride.org/publicacion/744/vulnerabilidad-y-causas-de-la-fragilidad-en-haiti>. Fecha de Consulta: 10/04/2015

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE-. 2007. “Estados Frágiles”. Consulta: 25 de marzo, 2015. <http://fride.org/download/BGR_Estados.fragiles_ES_ene07.pdf>.

Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. 2014. “Modelos de cooperación internacional para el desarrollo en Haití, prácticas y tensiones”. Consulta: 8 de junio, 2015. <<https://www.google.com/sv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAAahUKEwIj6aGCgIXGAhUyJIwKHf9YDoc>>

&url=http%3A%2F%2Fwww.relacionesinternacionales.info%2Fojs%2Farticle%2Fview%2F488.html&ei=dhx4VaPWA7LIsAT_sbm4CA&usg=AFQjCNG5LCe qPQbjNG1OpUxD-NphSYZLpQ&bvm=bv.95039771,d.cWc>.

Kern, Alejandra. “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires”. Consulta: 15 de enero, 2015. <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/humanidades/centros/centro_cici_d/Cuadern o1.pdf>. s.f.

López Cabana, Silvia. “Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”. Consulta: 13 de febrero, 2015. <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/05/T023600005888-0-cronologia_e_historia_de_la_CSS_2014.pdf>. s.f.

Malacalza, Bernabé. “Modelos de cooperación internacional para el desarrollo en Haití. Discursos, prácticas y tensiones”. Consulta: 26 de abril, 2016 <www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/488/373.pdf>. s.f.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Argentina. “Cooperación bilateral”. Consulta: 2 de mayo, 2016. <<https://www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-bilateral>>. s.f.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. – FAO-. “Cooperación Sur-Sur”. Consultado: 13 de enero, 2015. <<http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/es/>>. s.f.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2004. “Perfiles por país: Brasil”. Consulta: 20 de mayo, 2015. <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/counpro/spanishtrad/brazil_sp/brazil_s p.htm>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-.2011. “Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo”. Consulta: 15 de abril, 2016. <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>>.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE-. 2011. “Ayuda eficaz para acelerar el desarrollo”. Consulta: 15 de enero, 2015. <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48458625.pdf>>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. 2014. Informe sobre Desarrollo Humano 2014 “Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”. Consulta: 15 de marzo, 2015. <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>>.

RTVE. “Jean-Claude Duvalier, el heredero de la dictadura de 'Papa Doc’”. 2014. Consulta: 10 de abril, 2015. <<http://www.rtve.es/noticias/20141004/jean-claude-duvalier-heredero-dictadura-papa-doc/1022780.shtml>>.

Secretaría General Iberoamericana-SEGIB-. 2007. “Informe de la cooperación en Iberoamérica”. Consulta: 13 de marzo, 2015. <<http://segib.org/upload/File/librocastellanocompleto.pdf>>.

Secretaría General Iberoamericana. 2009. Informe “La cooperación de los países iberoamericanos con Haití 2009”. Consulta: 7 de junio, 2015. <http://segib.org/programas/files/2010/04/CSS_IB_Haiti_2009.pdf>.

Secretaría General Iberoamericana. 2011. “Informe de La cooperación sur-sur en los países iberoamericanos en 2011”. Consulta: 7 de junio. 2015. <<http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>>.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. –SELA- “¿Qué es la Cooperación Sur-Sur?”. Consulta: 13 de febrero, 2014. <<http://sursur.sela.org/qu%C3%A9-es-la-css/conceptos-de-la-cooperaci%C3%B3n-sur-sur/>>.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA-. 2010. “Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación Internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño”. Consulta: 13 de enero, 2015. <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/07/T023600004271-0-DT_4_Visiones_enfoques_y_tendencias_de_la_cooperacion_internacional.pdf>.

TELESUR. “Haití a 5 años del terremoto”. 2015. Consulta: 15 de abril, 2015. <<http://www.telesurtv.net/telesuragenda/-Haiti-A-5-anos-del-terremoto-20150109-0039.html>>.

The Group of 77 At The United Nations. “About the Group of 77”. Consulta: 13 de febrero, 2015. <<http://www.g77.org/doc/>>.

The South-South opportunity. 2011. “Algunas lecturas para comprender la cooperación de Brasil”. Consulta: 7 de junio, 2015. <<http://www.southsouth.info/profiles/blogs/algunas-lecturas-para-comprender-la-cooperaci-n-de-brasil>>.

Universidad de Salamanca. 2012. “La cooperación Internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda”. Consulta: 5 de abril, 2015. <http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121228/1/TFM_Estudioslatinoamericanos_Trasberg_Mart.pdf>.

ANEXOS

Archivo fotográfico

Contingente de Cascos Azules del Ecuador en la MINUSTAH



Obras realizadas en Artibonite

Accesos de losetas de hormigón armado



La vía Petite Riviere-Labadie



Kinder Garden Eureka



Capacitación personal local



Accesos a viviendas



Puente que facilita transporte de productos agrícolas



Reunión en la Cancillería haitiana con el canciller Casimir

