

Haití: geopolítica revuelta después del terremoto

*Amélie Gauthier **

Tema: ¿Cuáles son las implicaciones internacionales y domésticas del terremoto de Haití?

Resumen: Además de ser el uno de los peores desastres naturales de todos los tiempos, el terremoto de Haití del pasado mes de enero ha puesto al descubierto las carencias de desarrollo del país más pobre de América y ha tenido repercusiones sobre sus relaciones exteriores y su política interna. Mientras siguen evaluándose los daños y prosiguen los debates sobre la agenda de la reconstrucción, este ARI aborda la respuesta internacional a la catástrofe humanitaria y sus efectos sobre el calendario político interno.

Análisis: El terremoto ha movido muchas cosas, tanto dentro como fuera de Haití. Las relaciones internacionales hacia el país se están modificando. Naciones Unidas sigue liderando los esfuerzos humanitarios y de reconstrucción, pero nuevos y antiguos donantes quieren ganar liderazgo y protagonismo.

América Latina se afirma como una región de fuerte compromiso, con su típico carácter heterogéneo, de manera bilateral y multilateral. La República Dominicana está jugando un nuevo papel de apoyo. Los tradicionales aliados del norte mantienen una actitud previsible: EEUU, ambiguo en sus intenciones pero con una fuerte presencia militar; y Canadá, muy estable y continuo en su relación con Haití. Por su lado, la UE –en particular España– ha reaccionado en línea con su condición de prestador de ayuda en la región. La sorpresa ha sido Francia: el presidente Sarkozy ha sido el primer jefe de Estado francés en visitar Haití y promete dar 326 millones de euros, en parte como compensación por la deuda que Haití tuvo que rembolsar a Francia en 1804, tras su independencia.

La solidaridad hacia Haití

El terremoto del 12 de enero de 2010 ha conmovido al mundo entero. La elevada cifra de víctimas y las imágenes de la capital completamente destruida, retransmitidas en directo por los medios de comunicación, han causado un fuerte impacto en la opinión internacional y han propiciado un movimiento mundial de solidaridad hacia los haitianos. De Canadá a Chile, de Ruanda a Timor Leste, más de un centenar de países ha respondido a esta tragedia con algún tipo de ayuda, enviando equipos de rescate y asistencia, alimentos o medicinas.

La enorme devastación producida por el terremoto ha vuelto a poner sobre la mesa la cuestión del impacto de los desastres naturales en relación al nivel de desarrollo. La comparación con el posterior terremoto de Chile, de mayor intensidad (aunque en una zona menos poblada) pero mucho menos destructivo que el de Haití, ha evidenciado la

* *Consultora independiente*

indefensión del país caribeño ante huracanes o movimientos de tierra. La falta evidente de desarrollo ha removido el pasado –la enorme deuda no justificada hacia Francia para que reconociera la independencia– y ha avivado el sentimiento de solidaridad entre los acreedores de países desarrollados e instituciones financieras internacionales. El apoyo y los debates que han seguido al terremoto no surgen solamente por el trágico suceso que ha causado más 220.000 muertos, 300.000 heridos y 1,3 millones de siniestrados, sino también por una larga “injusticia” hacia los países que son víctimas de políticas internacionales perjudiciales para el desarrollo. “Haití es un país acreedor, no deudor” según el economista haitiano Camille Chalmers.¹ Si bien los países que tenían deudas bilaterales con Haití las han cancelado, falta todavía la cancelación de las instituciones internacionales financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Según el presidente de Brasil, la condonación de los 1.300 millones de dólares es una forma más real de traducir los discursos políticos en acciones que ayudan a Haití.² Hasta el 4 de Marzo se han registrado 2.000 millones de dólares en fondos contribuidos a Haití, y otros 1.000 millones en fondos prometidos.³

Las pérdidas son vertiginosas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que representan entre 8.000 millones y 14.000 millones de dólares, aunque el gobierno haitiano rebaja la cifra a 5.000 millones, además de 90.000 empleos perdidos. Haití será un campo de reconstrucción durante los próximos 10 años. Solamente quitar los escombros de la ciudad y terminar de derribar los edificios afectados que todavía están en peligro de caerse es una tarea que puede tardar hasta tres o cuatro años.⁴ Si para Chile la reconstrucción es colosal, en Haití retrasará el desarrollo unos 10 años. Sin recursos propios, maquinaria, arquitectos e ingenieros, Haití se ha vuelto más dependiente de la comunidad internacional.

Respuesta internacional

La ONU, directamente afectada por el terremoto, ha tenido que asumir su papel de líder. Aunque fue criticada internamente por el responsable de Naciones Unidas de Asistencia Humanitaria, debe tenerse en cuenta que perdió al representante especial del secretario general y al segundo de a bordo, además de un centenar de personas y la sede desde la que operaba.

Naciones Unidas sigue teniendo la legitimidad del liderazgo, pero la rapidez con la que EEUU desplegó 20.000 efectivos militares y personal civil en los primeros días puso en guardia a algunos países de Latinoamérica, que interpretaron esta respuesta como un reflejo de viejos intereses imperialistas. El envío de marines, antes que víveres o tiendas de campaña, fue un movimiento llamativo de la Administración Obama. Patrick Ellie, ex ministro de Defensa de Haití, ha declarado que “no se necesitan soldados, no hay guerra aquí” y criticó a EEUU por haber tomado el control del aeropuerto y por decidir qué aviones tenían prioridad para aterrizar, cuando debieran haber sido los haitianos quienes tomaran las decisiones sobre las prioridades.

EEUU no tiene un interés particular en ocuparse de Haití; tiene suficiente con Afganistán, Irak y Oriente Medio en su agenda exterior. De hecho, de los 20.000 efectivos que se

¹ Naomi Klein (2010), “Haiti: a creditor not a debtor”, *The Nation*, 11/II/2010.

² “Déclaration de presse du président de la République Fédérative du Brésil, Luiz Inácio Lula da Silva, conjointement avec le président de la République d’Haïti, René Préal. Port-au-Prince, Haïti, 25 février 2010”.

³ “Table A: List of all commitments/contributions and pledges as of 04 March 2010 (Table ref: R10)”, <http://www.reliefweb.int/fts>.

⁴ William Booth (2010), “Haiti faces colossal and costly cleanup before it can rebuild”, *The Washington Post*, 7/III/2010.

enviaron al país, quedan menos de la mitad, pero en este caso no perdió la oportunidad de prestigiar a las fuerzas armadas estadounidenses en tareas humanitarias. Después de presiones de Francia y Brasil, EEUU aceptó que sus tropas fueran coordinadas por Naciones Unidas, algo excepcional pero que algunos observadores consideran que debió haber hecho antes. A nivel nacional, la Administración Obama pidió a los ex presidentes George W. Bush y Bill Clinton –ya nombrado por Naciones Unidas como representante especial para el desarrollo económico y social de Haití– que coordinasen la ayuda estadounidense, demostrando un visible compromiso político.

EEUU ha aportado en ayuda al desarrollo para Haití más de 500 millones de dólares en los últimos seis años y es uno de los actores principales en todos los sectores de fortalecimiento del Estado. Sin embargo, Haití no ha sido nunca una prioridad en la agenda estadounidense, sobre todo durante los años de la Administración Bush, y su representación política en Puerto Príncipe ha sido tradicionalmente poco activa. El nombramiento del experto Paul Farmer como embajador después de la llegada de Barak Obama a la presidencia dio más credibilidad a la presencia estadounidense en Haití. Tras la visita del presidente Préval a la Casa Blanca el pasado 10 de marzo, Obama pedirá 3.000 millones para la reconstrucción.

EEUU ha siempre sido un actor ambiguo con políticas de gobierno y no de Estado hacia Haití. Todos los presidentes norteamericanos han tenido cuestiones que resolver y problemas con Haití.⁵ En los 24 años desde el exilio de Jean-Claude Duvalier y el fin de la dictadura, Bill Clinton lideró la operación *Restore democracy* con la negociación de un acuerdo de paz (*Governor's Island Peace Agreement*, 1994) que restableció al exiliado Jean-Bertrand Aristide previo envío de 20.000 marines. Desde entonces, la ayuda norteamericana ha fluctuado entre el respaldo total, el embargo, la ayuda condicionada y la deslegitimización en el año 2000 del gobierno y del presidente Aristide. Una política que oscila entre el fuerte apoyo, la imposición de la presencia militar y el desinterés perjudica a Haití debido a su fuerte dependencia con respecto a EEUU.

América Latina en Haití

Varios países latinoamericanos participan desde 2004 en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con fuerzas armadas y vienen prestando asistencia humanitaria en momentos de crisis y de desastres naturales (huracán Jeanne en 2004, crisis alimentaria en 2008 y huracán Ike en 2008). Aunque la respuesta de cada país es distinta y está en función de sus recursos, Brasil, Chile y Argentina han sido los tres principales, contribuyendo una parte importante de los “cascos azules” de MINUSTAH. Se suman otros seis países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú, Paraguay y Uruguay), que también proporcionan fuerzas y equipos de ingenieros.

Pero la contribución de América Latina es más que la participación en una misión de mantenimiento de la paz, como podría ser la de Argentina en Chipre. Brasil asume la dirección de los 7.000 cascos azules y Chile es el segundo al mando. A raíz de la participación en MINUSTAH, se ha visto impulsada la colaboración militar entre Chile y Argentina, enfrentados tradicionalmente por tensiones fronterizas. Las reuniones 2x9 (ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los nueve países) demuestran una voluntad de coordinación regional y un sentimiento compartido de responsabilidad hacia Haití. En los últimos años se han desarrollado varias iniciativas conjuntas para la formación militar en operación de paz.

⁵ Terry F. Buss y Adam Gardner (2008), *Haiti in the Balance, Why Foreign Aid has Failed and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, Washington, p. 69.

Una de las últimas medidas que se han tomado bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue la coordinación y especialización de centros de formación en seguridad civil. Lo interesante de estos centros, aparte de participar en la formación de la Policía Nacional de Haití, es que comparten experiencia y conocimiento de problemas comunes, como el narcotráfico y la delincuencia juvenil, y también áreas de especialización como puede ser la división antisequestros de Colombia. La presencia en Haití ha facilitado la cooperación entre los países latinoamericanos y fomentado una cierta integración regional en términos de seguridad que va más allá de la cooperación militar y se extiende a la seguridad civil, como queda de manifiesto en el deseo de una mayor participación en la reforma de la policía nacional de Haití.

Además, los países de América Latina, especialmente Brasil y Argentina, están contribuyendo al desarrollo a través de la cooperación sur-sur, y también triangular (norte-sur-sur). Muchos países del sur han sufrido los efectos negativos de los programas de ajustes estructurales de las instituciones financieras internacionales y de la ayuda condicionada proveniente de países del norte. En la cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que lidera Brasil, se acordó reunir fondos por valor de 100 millones de dólares para la reconstrucción de Haití. Además de esta financiación, América Latina asume un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo de 200 millones de dólares. Tras la cumbre de UNASUR (8 y 9 de febrero) se celebró en la ciudad de Cancún una Cumbre de los países latinoamericanos y del Caribe (del 19 al 22 de febrero) a la que EEUU y Canadá no fueron invitados.

En los resultados de estas cumbres se percibe un rechazo firme pero sutil hacia los donantes tradicionales y a posibles injerencias en la soberanía nacional de Haití. Los países de esta región aseguran que apoyan a Haití ayudando el gobierno directamente, escuchando sus necesidades y sus prioridades, al contrario que los donantes tradicionales cuya ayuda va destinada en su mayor parte a ONG.⁶

En resumen, a través de la cooperación en materia de seguridad (militar y civil), la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo, los países latinoamericanos presentes en Haití se están afirmando como actores importantes en Haití, construyendo su propia experiencia en construcción de la paz y tratando de mejorar la cooperación al desarrollo. América Latina cuenta con una amplia experiencia como receptor de ayuda, pero también proporcionando ayuda técnica a otros países desde hace muchos años. Si bien la cooperación sur-sur es prometedora, todavía es limitada y a veces parece que compite con las ONG.⁷ ¿De qué forma los gobiernos de algunos países de América Latina han impulsado el desarrollo económico? ¿Cuáles han sido las políticas exitosas para mejorar el desarrollo social, la educación y la salud? ¿Cómo hicieron para estimular la economía y el empleo? Estas preguntas, en el continente con un desarrollo más reciente y con experiencias parecidas, son las que pueden ayudar a Haití.

Por último, Canadá y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI) están apoyando el desarrollo de investigaciones en Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y México para estudiar los problemas sociales, económicos y políticos en Haití y promoviendo el debate en América Latina sobre el fortalecimiento del Estado y la prevención de conflictos. Esta red ha sido muy activa en promover debates sobre cómo

⁶ "Haiti Progrès", http://www.haitiprogres.com/suite_francais2.php.

⁷ Philippe Rouzier (2009), "Cooperación al desarrollo en Haití", conferencia organizada en la ciudad de México, septiembre.

ayudar y colaborar con Haití involucrando a representantes del gobierno y la sociedad civil y a expertos.

Venezuela, Cuba, México y la República Dominicana, aunque no hayan participado militarmente en la misión de Naciones Unidas, están de alguna forma colaborando con Haití. El caso más sorprendente es el de la República Dominicana, al haber demostrado una gran apertura después del terremoto, abriendo sus aeropuertos, puertos y carreteras para que pudiera entrar la asistencia humanitaria a Haití. En el momento de crisis, el país limítrofe puso de lado sus habitualmente tensas relaciones y aportó equipos de rescate, tiendas y alimentos, en parte también para prevenir la inmigración haitiana. Los vecinos que comparten La Española tienen un futuro en común y puede que el terremoto haya abierto un nuevo capítulo en sus relaciones entre los dos países.

La respuesta europea

La UE y sus Estados miembros, principalmente España y Francia, han dado una respuesta muy importante al terremoto. España ha enviado el buque Castilla con 423 militares, ubicándose en el sur de Haití, donde Canadá también ha situado un barco y militares para apoyar a las víctimas en la ciudad de Jacmel.

España es uno de los mayores donantes a Haití, país prioritario para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El interés de España hacia Haití se debe principalmente a sus intereses económicos en el área, centrados en Cuba y la República Dominicana. En el caso de Haití, desestabilizado en 2004 por la salida de Jean-Bertrand Aristide y la violencia generalizada en el país, España contribuyó inicialmente con efectivos militares a la misión de Naciones Unidas y luego con personal de policía.

Con su visita en febrero, el presidente Sarkozy “ha venido a subsanar 400 años de soledad”.⁸ Después del fracaso del general Leclerc, cuñado de Napoleón Bonaparte, en 1804, Francia ignoró a Haití. En 1915, fecha en que EEUU ocupó la isla, el primer ministro haitiano dijo “nuestro matrimonio de amor con Francia es imposible, se necesita un matrimonio de razón con EEUU”. Aunque duró solamente pocas horas, durante su visita Nicolas Sarkozy prometió 326 millones de euros, en parte para reembolsar la indemnización que pidió Francia a Haití tras su independencia.

Muchos países buscan el liderazgo en los esfuerzos de reconstrucción. EEUU, Brasil, Canadá, España y Francia compiten por acoger las reuniones preparatorias antes de la conferencia de donantes en Nueva York en marzo.

Políticas internas haitianas

El año 2010 iba a ser un año muy importante para Haití por la serie de elecciones legislativas, presidenciales y locales. La celebración de elecciones en Haití nunca es fácil, cuando un puesto en el gobierno significa enriquecerse de acuerdo con el dicho popular “robar al Estado no es robar”. Con frecuencia, es sinónimo de violencia y rechazo de los resultados por los opositores. Con el apoyo de la ONU y la OEA, las primeras elecciones legislativas estaban previstas para el 28 de febrero de 2010 para elegir la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. La actual legislatura de Préval se terminaba el 7 de febrero de 2011 y tanto las fuerzas políticas haitianas como

⁸ Entrevista a Regis Debray en *Le Figaro*, «Cette visite en Haïti vient combler 400 ans de solitude», publicada en el periódico haitiano *Le Nouvelliste*, 17 de febrero de 2010. <http://plus.lefigaro.fr/tag/regis-debray>.

los organismos internacionales se preparaban para celebrar las elecciones presidenciales y locales el próximo 28 de noviembre, de acuerdo con la Constitución.

La Cámara de Diputados y el Senado se han dado prisa en criticar las contadas acciones del gobierno de Jean-Max Bellerive en los días siguientes al desastre natural. Pudieron reunirse un grupo de parlamentarios para presionar y pedir la destitución del gobierno. No obstante, la Constitución no prevé que se pueda destituir un gobierno en menos de un año, ya que el gobierno de Michèle Pierre-Louis dejó sus funciones a finales de octubre de 2009.

No está claro todavía qué pasará con las elecciones, tanto legislativas como presidenciales y locales. La multitud de partidos políticos, más de 50 registrados y la carrera por llegar a la presidencia es una lucha feroz. El organismo que supervisa el proceso, el Consejo Provisional de las Elecciones (CEP) ha caído en descrédito por suprimir el antiguo partido de Aristide, Famni Lavalas, y el Fwon Lespwa, partido de Préval. Edmond Mulet, el nuevo representante especial del secretario general (SRSG) de la ONU, se ha mostrado abiertamente favorable a celebrar las elecciones en noviembre según lo previsto. En cambio, un grupo de asociaciones no estatales (CONHANE, *Conseil Haitien des acteurs non étatiques*) ha insistido en que era irresponsable pensar en las elecciones. Debido al trauma del terremoto, los problemas logísticos son importantes, son necesarios los cambios en las listas electorales y la prioridad es la reconstrucción del país.

René Préval ha sido, en cierta forma, un presidente que ha asegurado el *statu quo*, respaldado en la misión de Naciones Unidas y la comunidad internacional, para el bien de la estabilidad política del país. No ha sido un líder político particularmente activo, carismático e inclinado a promover cambios. Dando prioridad a las demandas de los donantes y limitándose a proteger al sector privado, Préval ha estado ausente en momentos de crisis (su reacción personal al terremoto fue cuanto menos decepcionante). Para muchos observadores, es una incógnita lo que pasará después de la legislatura de Préval, pues no puede ser reelegido según la constitución. Michèle Pierre-Louis, que fue primera ministra de septiembre de 2008 a octubre de 2009, sería una candidata perfecta para la comunidad internacional, pero queda convencer al pueblo, al sector privado y a las elites. Donde es más importante el dinero que un voto, los electores se compran fácilmente. Una transición no violenta y democrática de una legislatura a otra es crucial para construir el país.

Conclusiones: Todos los círculos cercanos a Haití analizan cómo reconstruir el país. Se han puesto en marcha varios mecanismos de consulta, a nivel local y nacional, y los debates son discordantes, reflejando la complejidad de la sociedad haitiana. Durante la reciente visita del presidente haitiano a Washington, Obama insistió en que había que evitar futuras crisis con la temporada de lluvias aproximándose, al contrario que Préval que dijo que no necesitaban más comida o tiendas de campaña sino semillas y tractores para impulsar de nuevo la agricultura. El gobierno expresó en la cumbre de UNASUR que las tres prioridades son la rehabilitación de las infraestructuras, la salud y la educación.

El papel del gobierno haitiano es primordial en liderar los esfuerzos. Los países de América Latina pretenden poner a este actor en el centro y al mando de la reconstrucción, como parte de su visión diferente de los donantes tradicionales. Sin embargo, la administración pública antes del terremoto era terriblemente débil. Un estudio sobre lo apropiado de las medidas de construcción de la paz demuestra que un gran obstáculo a que el gobierno haitiano sea de verdad el actor principal en las reformas

del Estado de Derecho es la capacidad para reunir datos, analizarlos y utilizarlos para aplicar mejores políticas y mejorar la gestión.⁹ Para ello faltan recursos humanos a todos los niveles. Era ya sabido que “entre ministro y chófer” casi no existían cuadros intermedios. Ahora, no solamente faltan las capacidades humanas, sino también los lugares físicos donde crear herramientas para ejecutar el trabajo. Lo que cuenta es sumar esfuerzos en una dirección, evitando las tradicionales luchas internas y entre la comunidad de donantes.

Amélie Gauthier
Consultora independiente

⁹ Amélie Gauthier y Madalena Moita (2010), *Ownership and Everyday Peacebuilding, the Case of Haiti*, Chr. Michelsen Institute, Noruega, de próxima publicación.