

La Cooperación de los Países
Iberoamericanos con Haití. 2007

La Cooperación de los Países Iberoamericanos con Haití. 2007.

Contexto general

Haití, con un ingreso por habitante que apenas supera los 500 dólares anuales, es uno de los países más pobres del mundo y el más pobre del continente americano. De hecho, y según datos disponibles del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), todavía hoy el 60% de la población haitiana sobrevive con menos de un dólar al día. La pobreza estructural que sufre el país se refleja en un enorme déficit social, institucional y de infraestructuras.

En sucesivas ocasiones, la situación se ha agravado por la irrupción de fuertes y violentas crisis políticas. La resolución de la más reciente, en 2004, ha acabado implicando a una parte de la comunidad internacional, que ha asumido hacia Haití compromisos de corto y mediano plazo. Conforme a esta voluntad, en ese mismo año, la ONU impulsa la denominada *Misión de Estabilización de Naciones Unidas* (MINUSTAH), una misión multinacional que, a través de la cooperación y coordinación con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), apoya la reconstrucción y la democratización del país.¹

Tabla A.1. Conferencias de donantes de AOD a Haití. 2004-2006.

Lugar celebración	Fecha	Principales compromisos
Washington	Julio de 2004	Se estima que cubrir las necesidades de Haití los dos años próximos costará 1.300 millones de dólares. Conforme a ello, los participantes establecen un "Cuadro Interino de Cooperación", cuyo objetivo es establecer las bases para distribuir la ayuda de forma eficiente.
Guayana Francesa	Marzo de 2005	Seguimiento a los acuerdos de la conferencia anterior. Se informa, además, de donaciones que elevan el compromiso con Haití a los 1.000 millones de dólares.
Puerto Príncipe	Julio de 2006	Se destacan buenas acciones realizadas por los dirigentes Haitianos en materia política y de obras públicas. Se asumen nuevos compromisos por un monto de 750 millones de dólares. Se destaca la importancia de mejorar el sistema fiscal, para que el gobierno pueda autofinanciarse. Se plantea la necesidad de reformar tanto a la policía haitiana como al sistema judicial.
Madrid	Noviembre de 2006	La Comunidad Internacional se muestra satisfecha con los resultados obtenidos. Se acuerda la realización de un documento de estrategia para la reducción de la pobreza. Se subrayan los avances en materia política y macroeconómica. Se pide al Gobierno de Haití que siguiera trabajando coordinadamente con la MINUSTAH para garantizar la seguridad ciudadana. Finalmente, la Comunidad Internacional ve bien el presupuesto planeado por Haití y se compromete a brindar apoyo financiero para asegurar su cumplimiento.

Fuente: SEGIB a partir de <http://www.un.org/spanish/News>

En este mismo marco de voluntades, se han convocado distintas *Conferencias de Donantes*,² a partir de las cuáles sus participantes³ han acordado volver a impulsar el envío de ayuda al desarrollo hacia este país. Asimismo, las organizaciones financieras multilaterales

¹ Los países iberoamericanos también colaboran en esta misión. De hecho, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú aportan contingentes militares; Colombia, El Salvador y España contribuyen con policías; y Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con ambos (<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah.facts.html>).

² Ver Tabla A.1.

³ Además del Gobierno interino, han participado, entre otros, la Comisión Europea, el BID, la ONU y el Banco Mundial.

han incorporado Haití a la iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*), lo que ha permitido al país liberar recursos destinados a financiar su desarrollo económico. La Conferencia Iberoamericana se ha unido a este compromiso internacional. A estos efectos, nuestra comunidad ha expresado, a través de las sucesivas cumbres celebradas, su compromiso político y financiero con la mejora de la situación que vive este país americano.⁴

Cuadro A.1: La presencia de Haití en las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana

Desde el año 2004, coincidiendo con el estallido de una grave crisis política, Haití ha sido tema de debate e interés en todas y cada una de las Cumbres Iberoamericanas que se han celebrado anualmente. Se reproducen aquí algunos de los extractos de los comunicados especiales que se han ido publicando acerca de Haití:

“Ante la situación de Haití, agravada por la devastación causada por sucesivos desastres naturales, consideramos un deber ineludible contribuir a la rehabilitación económica y social y la reconciliación política de ese país hermano. En este sentido, reafirmamos la determinación de colaborar, en el corto, mediano y largo plazo, con la superación de los problemas de seguridad y violencia que aún persisten en Haití y, simultáneamente, contribuir a la construcción de las bases para su desarrollo y el establecimiento de un diálogo político inclusivo que permita su normalización institucional...”.

Extracto obtenido del Comunicado especial sobre Haití
XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San José 2004

“Comprometidos con la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Haití, y animados por la solidaridad con el pueblo haitiano, apoyamos el pleno cumplimiento de los mandatos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH), para la cual contribuimos diversos países iberoamericanos y respaldamos decididamente la conclusión del proceso de normalización democrática en Haití y la realización de elecciones inclusivas, libres, imparciales, transparentes y democráticas...”.

Extracto obtenido del Comunicado especial sobre Haití
XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca 2005

“Subrayamos la necesidad de cooperar decididamente en pro del desarrollo económico y social de Haití, que es una precondition para el logro de la paz y la estabilidad duradera en ese país. Para ello, encomendamos a la SEGIB colaborar en la coordinación de los esfuerzos y de los programas de cooperación de los distintos países iberoamericanos con Haití...”.

Extracto obtenido del Párrafo sobre Haití de la declaración
XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Montevideo 2006

Haití como receptora de AOD mundial

Tal y como se observa en el Gráfico A.1., en el bienio 1994-95, la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a Haití alcanzó un valor máximo que osciló entre los 600 y los 700 millones de dólares por año. Este máximo coincidió con una grave crisis económica y política que forzó a la afluencia masiva de fondos procedentes de los Estados Unidos (un 90% del total recibido esos años).⁷ A partir de esa fecha, sin embargo, el volumen de AOD mundial fue reduciéndose. En este sentido, hubo que esperar a la Declaración de la Cumbre del Milenio pero, sobre todo, a la respuesta de la comunidad internacional a la crisis del año 2004, para reencontrar un nuevo impulso al alza de la ayuda destinada a Haití, que entre 2002 y 2005 logró crecer desde los poco más de 150 millones de dólares hasta los más de 500 millones.

⁴ Ver Cuadro A.1.

⁵ Para el año 2005, a partir de información obtenida del BID (2007)

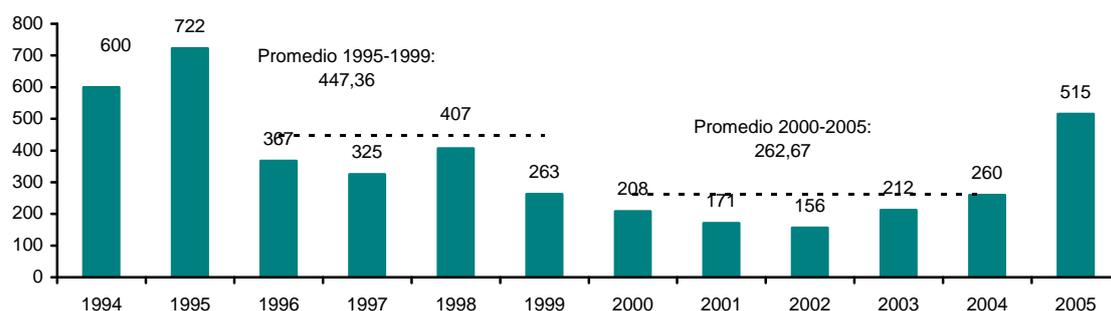
⁶ Para el año 2004, información obtenida el informe de desarrollo humano del PNUD (2006)

⁷ A lo largo de la década, Estados Unidos ha ido perdiendo importancia relativa como donante de AOD a Haití. Así, en el bienio 2004-2005, la ayuda procedente de este país norteamericano había pasado a explicar apenas un 30% del total de los fondos recibidos por Haití. En su lugar han ido ganando espacio los países de la Unión Europea (may especialmente Francia –casi un 15%-), así como los organismos multilaterales (más de una cuarta parte del total).

El retraso relativo de Haití a la hora de recibir un mayor volumen de fondos de ayuda frente a lo sucedido en otros países en desarrollo (Bolivia, por ejemplo, se incorporó a la iniciativa HIPC en 2001, tres años antes que Haití), explican que este país haya tendido a perder participación tanto como receptor de la AOD mundial como del total de la ayuda destinada a los Países Menos Desarrollados.⁸ De hecho, en el bienio 1994-1995, Haití captaba el 1,1% del total de la cooperación internacional y casi el 4% de la destinada a los países con menores niveles de ingresos; una década después, en el bienio 2004-2005, ambos porcentajes se habían reducido, respectivamente, hasta el 0,4% y 1,5%.

Gráfico A.1. Total AOD neta destinada a Haití. 1994-2005.

Valor absoluto, en millones de dólares corrientes



Fuente: SEGIB a partir de datos CAD (OCDE) (2007)

Haití en el marco de la Cooperación en Iberoamérica

Por las características de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana, el tipo de cooperación que Haití recibe de la región varía en función del donante. Así, cabe diferenciar la Ayuda Oficial al Desarrollo procedente de España, Portugal y Andorra de todo lo que se enmarca dentro de la *Cooperación Sur-Sur*, entiéndase, la *Cooperación Bilateral Horizontal* participada por los otros 19 países miembros de la Conferencia más la *Cooperación Triangular (Bilateral, Multilateral o Regional)* de la que pueda participar cualquier país iberoamericano.

La Ayuda Oficial al Desarrollo procedente de los donantes peninsulares

Conforme a lo que se observa en el Gráfico A.2., entre 1994 y el año 2003, la AOD que España destinó a Haití se mantuvo en valores inferiores a los 2,6 millones de dólares anuales.⁹ A partir del año 2004, sin embargo, y coincidiendo con la celebración en Madrid de la “*Conferencia Internacional para el Desarrollo de Haití*”, organizada por el gobierno español, la ayuda oficial se incrementó desde los 4,5 millones de 2004 hasta los más de 15 de 2006.

Asimismo, y a tenor de las declaraciones de los responsables de cooperación del propio Gobierno, los instrumentos a través de los cuáles se materializó dicha ayuda tienden a ser muy diversos. En efecto, y tal y como se recoge en la Tabla A.2., los compromisos adquiridos por la

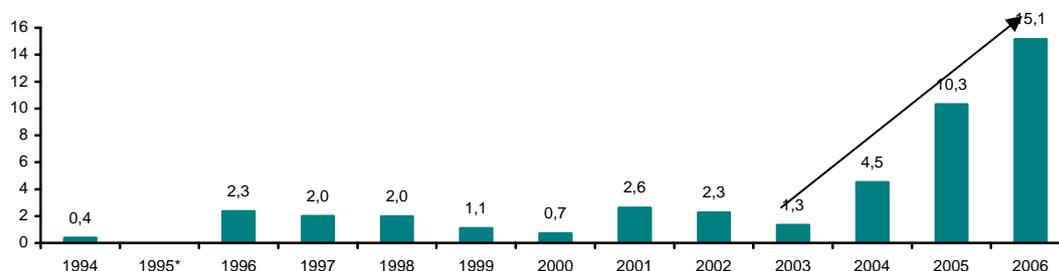
⁸ Por su nivel de renta por habitante (inferior a los 825 dólares), Haití clasifica dentro de este grupo de países.

⁹ La única excepción es el año 1995 (42 millones de dólares), coincidente con la grave crisis sufrida por el país y con la movilización internacional frente a ésta.

cooperación española incluyen, entre otras herramientas, los denominados créditos FAD, las asesorías técnicas y las subvenciones canalizadas vía Organizaciones No Gubernamentales.

Gráfico A.2. AOD neta de España a Haití. 1994-2006.

Valores absolutos, en millones de dólares



*El dato de 1995 se ha eliminado porque su excepcionalidad (42 millones de dólares) distorsiona la tendencia.

Fuente: SEGIB a partir de OECD (2007) y PACI (2006)

Tabla A.2. Caracterización de algunos compromisos de España hacia Haití.

Tipo	Descripción	
Financieros	3,5 millones de euros en micro créditos y créditos FAD	
Técnicos	2.785 millones de dólares en Araucaria XXI, para la mejora del medio ambiente 50 efectivos de policía y guardia civil ayudan a fortalecer el sistema judicial en el país 2 millones de euros destinados al sector de educación	
Vía ONGD	Nombre	Descripción
	Asamblea de Cooperación por La Paz	Proyecto de lucha contra el VIH
	Cáritas	Proyectos en las áreas de Salud, Nutrición, Medio Ambiente y Educación Alimenticia
	Cruz Roja Española	Programa para prevención de desastres
	Solidaridad Internacional	Programa de soberanía alimentaria

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de la Agencia de Cooperación Española

Por su parte, la cantidad de AOD que Portugal ha destinado a Haití ha sido puntual y casi siempre coincidente con los períodos en que las crisis económicas y políticas de Haití han sido más agudas. Así, y según la OCDE (2007), se registra AOD portuguesa en 1995, el bienio 1998-99 y desde 2004 hasta hoy. En este sentido, en 1995, Portugal destinó a Haití unos 300.000 dólares, cifra solo ligeramente superior a la correspondiente al año 2004 (290.000 dólares) y al bienio 2005-06 (en promedio anual, unos 200.000 dólares). Asimismo, la contribución de Andorra de la que se tiene constancia tiene que ver con el apoyo que este país ha hecho a la misión que el Programa Mundial de Alimentos de la FAO realiza en Haití.

La Cooperación Bilateral Horizontal desde Iberoamérica hacia Haití

Casi todos los países que participan activamente de acciones de *Cooperación Sur-Sur* en Iberoamérica realizan asistencias técnicas en Haití. Destacan entre éstas, por un lado, las acciones de Argentina, Chile, México, Uruguay y Venezuela y, por el otro lado, las de Brasil y Cuba. Junto a éstas se pueden encontrar, también, acciones de un carácter más puntual, como serían las realizadas por Guatemala y por la vecina República Dominicana. En este

sentido, la actividad de esta última está sin duda ligada a su carácter fronterizo.¹⁰ Por su parte, la cooperación que podría ejecutar Colombia todavía está en proceso de negociación.

Tabla A.3. Caracterización de la Cooperación Técnica Horizontal de Iberoamérica hacia Haití

		Sectores del CAD a los que se destina la Cooperación Técnica						
	Oferentes	Infraestructuras y servicios sociales	Infraestructuras y servicios económicos	Sectores productivos	Multisectorial	Ayuda suministro bienes y para programas	Actividades vinculadas a deuda	Ayuda de emergencia
PR Baja	Nicaragua							
Países de Renta Media-Baja (PRM-B)	Bolivia							
	Brasil							
	Colombia*							
	Cuba							
	Ecuador							
	El Salvador							
	Guatemala							
	Honduras							
	Paraguay							
	Perú							
	R. Dominicana							
Países de Renta Media-Alta (PRM-A)	Argentina							
	Chile							
	Costa Rica							
	México							
	Panamá							
	Uruguay							
	Venezuela							

*Los correspondientes proyectos están en fase de estudio. Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de las Agencias de Cooperación y Ministerios de Relaciones Exteriores de los países.

En términos sectoriales, y tal y como se observa en la Tabla A.3, la mayoría de las actividades que Haití recibe en el ámbito de la *Cooperación Sur-Sur* se sitúan en el sector de las *Infraestructuras y los Servicios Sociales*. Dadas las graves carencias que sufre Haití, estas acciones abarcan desde las misiones técnicas de salud y educación hasta las que se encargan de reforzar a las instituciones del Estado y del Gobierno, así como a la Sociedad Civil. Mientras tanto, se identifican otras acciones en los sectores de las *Infraestructuras y los Servicios Económicos*, los *Sectores productivos* y los *Multisectoriales*. Más específicamente, se realizan proyectos y asesorías en áreas básicas como la energía y la gestión de microempresas, la agricultura, el desarrollo rural y la preservación del medio ambiente. Más puntuales son las acciones ligadas a los sectores aglutinados bajo la denominación de *Ayuda*. En concreto, sólo se registra un Fondo de Ayuda Humanitaria¹¹ recientemente aprobado por Venezuela y las acciones frente a la prevención de desastres propuestas por Colombia.

¹⁰ De hecho, la mayoría de los proyectos de República Dominicana están ligados a la implementación de otros proyectos que, ya sea con financiación nacional o foránea, se desarrollan en ambos lados de la frontera.

¹¹ Este fondo, que asciende hasta los 20 millones de dólares, debe servir para financiar proyectos de cooperación en materias como salud, educación, electricidad, agua potable, seguridad alimentaria y combustibles.

Finalmente, en el marco de la *Cooperación Sur-Sur* de carácter bilateral, no se puede dejar de destacar la ayuda que, en forma de financiación concesional, otorga Venezuela a Haití a partir de la firma del Acuerdo Energético de Caracas del año 2000. Conforme a este acuerdo, Venezuela entrega 6.500 barriles de petróleo diario a Haití y le financia el 25% de la factura resultante, ello en condiciones ventajosas respecto a las que rigen en el mercado internacional. Asimismo, y ya en el marco de PETROCARIBE,¹² le suministra diesel y gas con financiación especial (periodo de gracia de hasta dos años y tasa de interés del 2%).

La Cooperación Triangular participada por Iberoamérica

En los últimos años, la *Cooperación Triangular* que Iberoamérica orienta hacia Haití ha sido muy dinámica y variada. Dicha cooperación ha adoptado modalidades diversas y novedosas que no siempre han encajado con el patrón tradicional. Este proceso se ha producido, en parte, por la incipiente conversión de proyectos que originalmente eran bilaterales en otros de carácter triangular.¹³ La relación entre los países participantes y los sectores en que se desarrolla, sin embargo, ha tendido a mostrar algunas constantes.

Cuadro A.2: De la bilateralidad a la triangulación: el proyecto *ProHuerta*

Durante el bienio 2005-06, Argentina ejecutó en Haití el denominado “*Proyecto Autoproducción de Alimentos Frescos – ProHuerta*”. Dicho proyecto nació de la posibilidad de compartir con otros países en desarrollo parte de las experiencias que, en el ámbito de la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, habían surgido en Argentina como forma de enfrentar la grave crisis económica de principios de la presente década. Con su puesta en marcha, Argentina quería lograr que la población haitiana beneficiaria lograra:

- complementar la alimentación mediante la autoproducción de alimentos,
- mejorar la calidad de la dieta alimentaria,
- mejorar la relación ingreso-gasto familiar en alimentos,
- promover la participación comunitaria en producción de alimentos, y
- promover alternativas productivas agroalimentarias,

ello, desde una perspectiva social y de desarrollo de las capacidades técnicas y humanas de la población receptora.

En este sentido, y después de una primera etapa (septiembre 2005 a marzo 2006) ingresaron al programa más de 8.000 beneficiados de Gonaïves y otras localidades aledañas. Durante la segunda etapa (marzo-diciembre 2006) se sumaron al programa alrededor de 20.000 beneficiarios de la misma Gonaïves, así como de cinco localidades de Plaine de Cul de Sac y de cinco más de los departamentos Sud y Sudeste.

El éxito de esta iniciativa hizo pensar en la posibilidad de ampliar su acción, no sólo en términos sectoriales sino también en términos del número de países que podían aportar sus capacidades a este proyecto. Nació así la posibilidad de triangular el proyecto en dos direcciones: hacia los sectores del tratamiento y la potabilización de aguas, por un lado, y hacia la sostenibilidad medioambiental del proyecto, por el otro lado; todo a través de las incorporaciones de Brasil y España, respectivamente.

Más específicamente, los gobiernos de Argentina y Brasil están implementando en Haití el programa de “*Complementación de la producción hortícola con acciones de capacitación para la gestión del agua potable para riego y consumo humano*”, cuyo objetivo es desarrollar el cultivo de hortalizas y utilizar este sistema de producción como un medio de inclusión social. Mientras tanto, Argentina negocia con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como integrar los Proyecto Araucaria XXI sobre sostenibilidad medioambiental y el Pro Huertas.

Fuente: Declaraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

¹² El 12 de marzo de 2007, Haití firmó un contrato de suministro con Petrocaribe, una iniciativa de cooperación energética solidaria propuesta por el Gobierno de Venezuela. Nacida en 2005, esta iniciativa integra a 14 países de la región caribeña, entre ellos a los también iberoamericanos Cuba y República Dominicana. A través de éste se establecen mecanismos de provisión de recursos energéticos en condiciones concesionales, lo que permite corregir las asimetrías en el acceso a dichos recursos. Está concebido como una organización capaz de asegurar la coordinación y articulación de las políticas de energía, incluyendo petróleo y sus derivados, gas, electricidad, uso eficiente de la misma, cooperación tecnológica, capacitación, desarrollo de infraestructura energética, así como el aprovechamiento de fuentes alternas, tales como la energía eólica, solar y otras. Para más detalle ver <http://www.mem.gov.ve/noticias>

¹³ Ver Cuadro A.2: *De la bilateralidad a la triangulación: el proyecto ProHuerta*.

Efectivamente, y por lo que se refiere a la *Cooperación Triangular* de carácter *Bilateral*, tres países de la región (Brasil, México y Uruguay) han aprovechado la financiación procedente de donantes *extra-regionales* como Canadá, Francia y Estados Unidos para llevar a cabo proyectos relacionados, fundamentalmente, con las áreas de la salud, la educación, la agricultura y el fortalecimiento institucional de los sistemas jurídicos y de seguridad. Dentro de este mismo ámbito, sin embargo, también se han podido identificar algunos proyectos participados, simultáneamente, por dos países miembros de la Conferencia Iberoamericana. Destacan, por un lado, los proyectos financiados por España y ejecutados por Brasil y México en las áreas de la preservación medioambiental y las infraestructuras hidráulicas. Por el otro lado, destaca un proyecto realizado conjuntamente por Argentina y Brasil en el ámbito agrícola. Por su parte, Cuba y Venezuela están negociando un proyecto de salud pública.¹⁴

Tabla A.4. Cooperación Triangular de Iberoamérica hacia Haití

A. Cooperación Bilateral Triangular

Financiador	Ejecutor	Receptor	Área de cooperación	Sector CAD
Canadá	Brasil	Haití	Salud, vacunas hepatitis B	(1)
Argentina	Brasil	Haití	Agricultura	(3)
España	Brasil	Haití	Recuperación zonas degradadas	(4)
Francia	México	Haití	Salud	(1)
Francia	México	Haití	Formación fiscales y policías	(1)
España	México	Haití	Infraestructuras hidráulicas	(2)
Estados Unidos	Uruguay	Haití	Fortalecimiento institucional	(1)

B. Cooperación Multilateral/Regional Triangular

Financiador	Ejecutor	Receptor	Área de cooperación	Sector CAD
PNUD	Brasil	Haití	Fortalecimiento institucional	(1)
OIT	Brasil	Haití	Erradicación trabajo infantil	
FAO	Cuba	Haití	Agricultura	(3)
FAO	R. Dominicana	Haití	Agricultura	(3)
OEA	Uruguay	Haití	Fortalecimiento institucional	(1)

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de las Agencias de Cooperación y los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países iberoamericanos

Cuadro A.3: Proyectos triangulares realizados por países iberoamericanos

Algunos de los proyectos de *Cooperación Triangular* recibidos por Haití, han sido realizados por países iberoamericanos. Destacan tres proyectos (uno ejecutado, otro en ejecución y un tercero en negociación):

1. “*Paquete Tecnológico para Haití en Agua Potable y Saneamiento*”. Del 17 al 21 de mayo de 2005, una misión técnica de expertos mexicanos viajó a Haití a fin de realizar un diagnóstico de la zona del proyecto. Dicha misión se coordinó con la Agencia Española de Cooperación Internacional. La mencionada coordinación sirvió para hacer una definición conjunta tanto del programa de trabajo como de su viabilidad.
2. “*Proyecto de infraestructura hidráulica en el sureste de Haití*”, en ejecución a partir de la colaboración de México y España. Su objetivo es reparar el sistema hidráulico haitiano para mejorar la calidad de vida de algunas comunidades de menos de 500 habitantes, situadas al sureste del país. A raíz de este programa han surgido nuevas iniciativas de supervisión de otros programas hidráulicos realizados en Haití.
3. Cuba y Venezuela se encuentran negociando un proyecto triangular en el área de la salud pública que permita mejorar la atención médica que los profesionales cubanos llevan cooperando en Haití desde 1998. Para ello, se mejorarán las infraestructuras existentes, se crearán dos centros oftalmológicos; y se adaptarán y prepararán locales para la instalación de diez Centros de Diagnóstico Integral (uno en cada Departamento de Haití, con equipamiento médico proporcionado por Cuba y atención brindada por la especialización de jóvenes médicos haitianos).

Fuente: Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de México (2006) y declaraciones del Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica de Cuba.

¹⁴ Ver Cuadro A.3: *Proyectos triangulares realizados por países iberoamericanos*.

Finalmente, y ya en el marco de la *Cooperación Triangular* de carácter *Regional* o *Multilateral*, Brasil de nuevo, junto a Cuba, Uruguay y la frontera República Dominicana han llevado a cabo proyectos financiados por organismos muy dispares, casi siempre ligados a Naciones Unidas, como la FAO, el PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero también por otros regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA). En estos casos, el área de actividad de los proyectos ha dependido de la función de dichos organismos (agricultura, seguridad alimentaria, trabajo y democratización institucional).