

FOREIGN AFFAIRS LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 10 • NÚMERO 2
ABRIL-JUNIO DE 2010

¿Reconstruir mejor?

La construcción del Estado y la recuperación
tras el desastre

Johanna Mendelson Forman

¿Reconstruir mejor?

La construcción del Estado y la recuperación tras el desastre

Johanna Mendelson Forman



EN LOS 30 SEGUNDOS que un terremoto de 7.0 grados en la escala de Richter tardó en devastar Puerto Príncipe el 12 de enero de 2010, la suerte de este pequeño país caribeño de 10 millones de habitantes se convirtió en la preocupación del resto del mundo. El número estimado de víctimas supera los 250 000, con quizá el doble de heridos, sólo sirve para subrayar la fragilidad de la vida en el país más pobre del hemisferio occidental.

La súbita pérdida del 2% de cualquier población (y un número aún mayor de heridos) es avasalladora, pero la experiencia de Haití empeora debido a que la mayoría de los que murieron se encontraban cerca y en los alrededores de la capital del país, Puerto Príncipe. Una ciudad construida para albergar a 50 000 habitantes, contaba con una población que había llegado a casi 3 millones debido a la inmigración urbana, un factor que por sí sólo pone de manifiesto la falta de oportunidades en el resto del país, donde la deforestación, la deficiente infraestructura y una pobreza abrumadora han hecho que incluso la vida de subsistencia sea virtualmente imposible.

Más sobrecogedor aún es que el 75% de la población de Haití vive con menos de dos dólares al día, y el 56% (4.5 millones de personas) vive con menos de un dólar al día. La recuperación tras un desastre es difícil, pero en el caso de Haití será nece-

JOHANNA MENDELSON FORMAN es investigadora adjunta del Americas Program y directora de la cátedra William E. Simon en economía política del Center for Strategic and International Studies de Washington, D.C. Trabajó como asesora para la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) en 2006.

sario un replanteamiento total de la forma de instrumentar el desarrollo. Si la intención antes del terremoto era ayudar a los haitianos a pasar “de la miseria a la pobreza”, es difícil encontrar las palabras que caracterizarán este esfuerzo para construir un nuevo país. Bill Clinton, ex Presidente de Estados Unidos y actual enviado especial de Naciones Unidas en Haití, sostuvo que la tarea ahora es “volver a construir mejor”. Pero en estas terribles circunstancias, ¿qué significa “mejor”?

LAS IMPLICACIONES DE UNA MEJOR RECONSTRUCCIÓN

VOLVER A CONSTRUIR MEJOR no sólo requerirá el firme respaldo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sino también de una mayor comprensión en la forma como se instrumentan los vínculos entre la gobernanza y el desarrollo en el terreno. Los donadores necesitarán el consentimiento del gobierno de Haití, la voluntad de sus ciudadanos y el apoyo de la diáspora para asegurarse de que los fondos que se recauden para reconstruir Haití no se malgasten, y que la frágil situación política del país no se desestabilice aún más por la falta de un gobierno legítimo. Aunque los haitianos pueden tener bajas expectativas sobre lo que su gobierno pueda hacer, un liderazgo ausente en Haití bien podría comprometer la posibilidad de recuperación. Ahí radica el desafío. En los próximos meses, la comunidad internacional —y países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, Francia, México, Perú y Uruguay— el Grupo de Amigos de Haití tendrán la doble carga de asegurarse de que la voz y los planes de Haití sean escuchados.

Pasar de la crisis a la recuperación no es nada nuevo para este resistente país. Haití ha surgido de entre los escombros una y otra vez. Hace tan sólo un año y medio, en 2008, Haití fue golpeado por cuatro fuertes huracanes que arrasaron los servicios en Gonaïves y destruyeron cientos de hogares en Puerto Príncipe. Los deslaves mataron a numerosas personas cuando las escuelas se colapsaron. La pregunta que plantea el más reciente de estos desastres, no sólo para la comunidad internacional sino también para los formuladores de políticas públicas estadounidenses, es si en esta ocasión nuestro compromiso será de largo plazo. Si las lecciones del pasado nos han de servir de algo, la fatiga de los donadores, aunada a la disposición para tolerar la mala gobernanza y el descuido, no han ayudado a los haitianos a pasar de la inestabilidad a la seguridad, o de la pobreza a algún tipo de Estado competente.

Para Estados Unidos el trágico terremoto en Haití le ha dado un objetivo más claro a la aproximación del gobierno hacia la complejidad de los problemas que afectan las relaciones entre Estados Unidos y Haití. A lo largo de los años, Estados Unidos ha trabajado para apoyar la presencia de un gobierno más democrático, al mismo tiempo que intenta ayudar a Haití a manejar muchas de las amenazas transnacionales a las que se ha enfrentado en el camino. Esas amenazas incluyen ser el centro de transbordo de narcóticos, tener la tasa más alta de VIH/SIDA del Caribe, tener un gobierno corrupto e ineficiente, y lidiar con la pobreza extrema que ha contri-

buido a las continuas crisis de seguridad y desarrollo. Justo antes del terremoto, entre los observadores de Haití se creía que efectivamente había ciertos signos de progreso, pues había un crecimiento económico del 2% y lo que parecían ser avances en las preparaciones para una elección presidencial para finales de 2010.

En cierto modo, esta tragedia le da un nuevo enfoque a la relación entre Estados Unidos y Haití. El gobierno de Estados Unidos está usando una estrategia política que abarca la totalidad del gobierno para el esfuerzo de reconstrucción. También surge en un momento en el que el presidente Barack Obama ha construido su política exterior en el principio de la participación y, en particular, en el uso de mecanismos multilaterales para abordar problemas que son demasiado complejos para resolverse por sí mismos. Obama dijo que “en este nuevo siglo los grandes retos no serán los que podamos resolver solos. En este esfuerzo humanitario, trabajaremos estrechamente con otros países, para que nuestro trabajo en el terreno sea eficiente y efectivo en condiciones sumamente difíciles. Nos uniremos con la ONU y (...) colaboraremos con la constelación de organizaciones no gubernamentales que tienen un historial extenso y consolidado de trabajo para mejorar la vida del pueblo haitiano”. Haití cabe claramente en este enfoque de los asuntos internacionales.

La respuesta inicial de Estados Unidos a la crisis humanitaria fue rápida. Los equipos de búsqueda y rescate llegaron en menos de 24 horas, al igual que el Comando Sur del ejército estadounidense, cuyas embarcaciones ancladas cerca de la costa y su capacidad para manejar puentes aéreos convirtieron el salvamento en una prioridad y posibilitaron la respuesta humanitaria. La ONU, cuya presencia en el terreno desde 2004 ya estaba bien establecida a través de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) sufrió un golpe devastador cuando su cuartel general se derrumbó y sepultó a sus líderes civiles en lo que fue la pérdida de vidas más grande que haya sufrido la ONU en un solo día en sus 65 años de vida. No obstante, el componente militar de la Minustah, bajo el liderazgo de Brasil, aún fue capaz de otorgar el apoyo debido a la presencia de más de 10 000 cascos azules quienes se movilizaron rápidamente para apoyar la labor internacional de recuperación.

ACCIONES EN EL CORTO Y LARGO PLAZOS

LAS NECESIDADES EN EL CORTO PLAZO constituyen un reto para los donadores y para el gobierno de Haití. Se requieren medidas urgentes para proporcionar albergue y seguridad alimentaria, y para evitar que broten enfermedades epidémicas, ya que la temporada de lluvias iniciará en abril y la temporada de huracanes se aproxima. Con más de 600 000 personas desplazadas por el terremoto, y debido a que alimentar a millones de haitianos es una necesidad continua, prevenir una segunda tragedia de mayores dimensiones es una de las principales preocupaciones de todos los grupos que trabajan en el terreno. La ONU, Estados Unidos y las prin-

principales organizaciones no gubernamentales están trabajando tiempo extra para ayudar a las víctimas del terremoto, pero el tiempo sigue pasando y se teme una mayor inestabilidad si no se satisfacen estas necesidades básicas.

La seguridad es uno de los pilares primarios de la reconstrucción. Afortunadamente, la continuación de la Minustah también garantizará que se mantenga la seguridad en el terreno, ya que más de 10 000 cascos azules y policías apoyan la limitada capacidad del Estado haitiano para proteger a sus ciudadanos en condiciones tan precarias. Incluso antes del terremoto, Haití había logrado grandes avances en esta área, en parte gracias a la Minustah, pero también porque la policía nacional haitiana, una fuerza recientemente reconfigurada, finalmente había comenzado a asumir algunas de las tareas de vigilancia urbana. La presencia de los cascos azules —quienes han proporcionado la cubierta de seguridad necesaria para desarrollar otros proyectos gubernamentales— ha permitido que René Préval, el Presidente de Haití, gobierne. En este período de gran tensión, la continuación de las actividades de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas durante los próximos años será esencial para la estabilidad y el progreso en otros sectores. Si la comunidad internacional no paga la participación de largo plazo de la Minustah en la reconstrucción de Haití, se puede prever que habrá mayor inestabilidad y poco progreso.

REUNIÓN INTERNACIONAL DE DONADORES

RECONSTRUIR HAITÍ también será un proceso de largo plazo; un proceso generacional, en el mejor de los casos. La magnitud de los daños supera la imaginación de cualquiera. El Primer Ministro de Haití, Jean-Max Bellerive, informó al Grupo de Amigos de Haití y a otros donadores bilaterales durante una reunión que tuvo lugar en Ottawa, Canadá, el 25 de enero de 2010, poco después del terremoto, que los primeros 5 años se concentrarían en lograr que Haití volviera a la situación que tenía antes de que ocurriera el terremoto. Le puso un precio de 10 000 millones de dólares a ese esfuerzo. Sólo después de lograrlo, el objetivo sería progresar más allá de las necesidades de reconstrucción inmediatas. Un estimado en febrero de 2010 presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo sugería que, con base en un primer análisis de los daños, no sería excesivo considerar como presupuesto inicial 14 000 millones de dólares, aunque los costos probablemente aumentarían a medida que se tenga más información.

Pero el trabajo duro sólo está comenzando, al igual que las preparaciones para una reunión de donadores a finales de marzo de 2010. A medida que se cree un plan de acción para la reconstrucción y los donadores se comprometan a apoyar las áreas clave de la reconstrucción —agricultura, descentralización, infraestructura, seguridad energética, acceso a la educación y atender cuestiones de salud pública—, también será muy necesario garantizar que la seguridad y la estabilidad se mantengan. Esto plantea la cuestión de la gobernanza y legitimidad del Estado haitiano. No sólo se esperará que el gobierno de Haití trabaje con la comunidad internacional para

asegurarse de que la administración de los fondos sea transparente y cuente con un sistema de rendición de cuentas, sino que también necesitará desarrollar un mecanismo para atender las prioridades de la reconstrucción que demuestre que el Estado haitiano participa en la rehabilitación del país. La forma en que se establezca la relación entre la comunidad de donadores internacionales, la ONU y Haití será fundamental para el éxito de cualquier plan.

En este momento, se está negociando la creación de una Comisión provisional para la reconstrucción de Haití, que durará 18 meses, y de una Autoridad Haitiana de Desarrollo liderada por el gobierno haitiano, que contará con la presencia de la comunidad internacional para establecer las prioridades de la reconstrucción, crear un mecanismo para un financiamiento transparente y que rinda cuentas a los ciudadanos de Haití y a los donadores. Esto será esencial dada la larga historia de corrupción de Haití y el bajo nivel de confianza que muchos donadores han expresado sobre la capacidad del gobierno de administrar los complejos mecanismos necesarios para distribuir los fondos, supervisar los contratos y sacar adelante el trabajo. A finales de marzo de 2010, se realizará una reunión de donadores internacionales, en la que el gobierno de Haití se dirigirá a la ONU y a otros actores internacionales para intentar concebir un mecanismo de financiamiento que ayude a iniciar los planes de recuperación.

Coordinar a los donadores tras un desastre siempre es complicado, y en el caso de Haití existe la dimensión adicional de tener un Estado legítimo, pero débil, que busca tanto apoyo como poder de decisión sobre su destino. Mientras muchos haitianos ya no se oponen a la presencia de la Minustah en su suelo, desean una vía clara para incluir al gobierno existente en la toma de decisiones. La reconstrucción brinda una oportunidad para lograr algunos de los cambios más importantes que se necesitan para que Haití sobreviva. Lo que debiera surgir de la reunión de donadores de la ONU debe ser un plan de acción que todos crean que hará realidad un Haití más descentralizado, que reconozca la necesidad de reavivar su base agrícola (el país importa el 80% de sus alimentos), que desarrolle la seguridad energética a partir de recursos renovables, que atienda y eduque a su niñez y que demuestre que el Estado haitiano tiene presencia en las comunidades rurales en donde vive la mayoría de sus ciudadanos. Ésta es la visión que se debe promover si se desea lograr la reconstrucción de Haití, y probablemente representa una nueva forma de hacer negocios.

DEMOCRACIA EN HAITÍ

UNA NUEVA VISIÓN de Haití también requerirá un mejor sentido de gobernanza. El problema inmediato para Haití hoy es si las elecciones presidenciales, programadas originalmente para finales de 2010, se pueden llevar a cabo. El presidente Préval, elegido democráticamente en 2006, desea dejar su mandato en 2011, no en un avión para ir al exilio, como lo hizo su predecesor Jean-Bertrand Aristide, sino como un líder que formó parte de la transferencia pacífica del poder. A pesar del

daño y del desplazamiento, existe un claro consenso entre los haitianos y entre los donadores de que las elecciones presidenciales de 2010 se deben llevar a cabo. La legitimidad del Estado requiere que esto suceda. Tanto la Organización de los Estados Americanos como la ONU están buscando formas para lograrlo. En marzo de 2010, el presidente René Préval, durante una visita a Washington, DC sugirió que las elecciones legislativas, que debieron ser canceladas después del terremoto, se llevarán a cabo simultáneamente con la contienda presidencial.

Planear elecciones mientras se gestiona un proceso humanitario y de reconstrucción también impondría una pesada carga sobre el gobierno de Haití para demostrar a sus ciudadanos que es capaz de brindar asistencia y mostrar cierto avance. En este de por sí frágil ambiente, existe el riesgo de una posible oleada de inestabilidad si no surge algo tangible. Ya hay manifestaciones en Puerto Príncipe y en otras ciudades en las que se acusa al gobierno, y en especial al presidente Préval, de ser invisible. Por ende, es muy importante que la comunidad internacional respalde el proceso, ya que estas elecciones podrían unir las voces de los haitianos tras el desastre. Además, a través de los procesos de reconstrucción, se favorece el empleo, lo que se traduce en seguridad de vivienda y alimentaria para los pueblos y las comunidades alrededor del país. Las expectativas del gobierno son bastante bajas, pero la participación de los ciudadanos en un proceso democrático podría tener un efecto poderoso para definir la solidaridad nacional en una sucesión de liderazgo que produciría legitimidad continua en el país. Los haitianos no consideran que una administración de transición de la ONU sea la solución para su frágil situación actual. Desean un gobierno representativo que transmita la presencia de un Estado haitiano.

La diáspora haitiana también debe ser incluida en el esfuerzo de reconstrucción. Con un total de 1 200 millones de dólares de remesas transferidas a Haití en 2008, no existe otra fuente de ingreso del extranjero tan importante para la economía de dicho país. Además de las remesas, el capital humano disponible entre los miembros de la diáspora también se puede utilizar de forma creativa para que esos individuos sean parte del desarrollo de su patria. Son un elemento clave de la estrategia de reconstrucción. Con más de un millón de haitianos que residen en Estados Unidos y Canadá, hay formas innovadoras en las que este grupo podría aportar sus habilidades técnicas y proporcionar una mayor capacidad para resolver los problemas en su país. El gobierno de Estados Unidos está buscando la forma de que los haitianos regresen a su país, con el fin de que la gente con conocimientos técnicos pueda ayudar a capacitar a otros en el terreno y reconstruir ministerios, educar a los estudiantes y contribuir a revitalizar al país. Sin embargo, reconstruir Haití con la ayuda de la diáspora también requerirá indicios de que estos antiguos ciudadanos confían en el gobierno haitiano, algo que se puede lograr si los miembros de este grupo se integran al proceso de planeación del esfuerzo de recuperación.

Para que Haití sobreviva en el largo plazo, será necesario crear más de 500 000 empleos y descentralizar sus centros de manufactura para el 2015. Esto significa un nuevo papel para la inversión extranjera directa, pero también es una oportunidad

para ayudar a crear intercambios genuinos entre el sector público y el privado, que pongan fin al monopolio del Estado en el manejo de los puertos y de la compañía de electricidad. La comunidad de empresarios ha comenzado a trabajar con sus contrapartes en República Dominicana; por ello, habrá más necesidad que nunca de establecer una relación de trabajo entre los dos gobiernos para asegurarse de que la economía de Haití crezca y que el país se beneficie de las enormes sumas de dinero que fluirán al sector privado en los próximos meses y años. Haití no puede reconstruir el pasado si desea triunfar en el futuro. Precisamente ése es el reto que afronta el gobierno de Haití. Las viejas costumbres son difíciles de cambiar, y a menos que haya un compromiso de largo plazo con Estados Unidos, con la ONU y con los donadores internacionales, toda la retórica positiva sobre “reconstruir mejor” será inútil.

No hay duda del enorme esfuerzo que se requiere para reconstruir Haití. La contribución inicial de Estados Unidos de 100 millones de dólares, seguida de otros 650 millones de dólares de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional e incluso más del Departamento de Defensa de Estados Unidos indican que Haití se ha convertido en un punto central de la agenda de política exterior estadounidense en el hemisferio. Nuestros intereses, ayudar a establecer un Estado democrático y evitar el transbordo de cocaína y otras drogas, siguen siendo parte de la razón por la que continuamos nuestro compromiso de ayudar a Haití. De cierta manera, Estados Unidos no se puede permitir que Haití falle una vez más. Muchos consideran que esta tragedia es una oportunidad. En especial para Estados Unidos, el gobierno comprende que volver a fracasar en Haití demostraría que incluso cuando tenemos un Estado frágil en nuestro traspatio somos incapaces de ser los catalizadores del cambio.

Es aquí donde Estados Unidos tiene un papel importante. Si el gobierno de Obama es fiel a sus convicciones, entonces Haití podría ser un microcosmos para poner en marcha una nueva visión del desarrollo que haga hincapié en la importancia de las comunidades y reconozca que la propiedad local, la responsabilidad compartida y la descentralización de los programas serán prioritarios en el largo plazo. En lugar de permitir que Haití vuelva al caos, ahora parece que Estados Unidos está tomando una de las páginas del libro de lecciones aprendidas de otros Estados frágiles que nos ha enseñado que sólo una estrategia de largo plazo puede prevenir un desastre. A diferencia de Afganistán o Iraq, países tan distantes y difíciles de estabilizar, Haití está en un buen vecindario, cerca de Estados Unidos. Junto con otras democracias del hemisferio, que también han articulado un fuerte apoyo para la reconstrucción de Haití, podemos trabajar con el fin de proporcionar el espacio, las inversiones y las oportunidades que hagan que Haití finalmente logre ser un Estado viable y capaz. Si se hace correctamente, el gobierno de Obama podría utilizar la crisis en Haití para lograr que su política de participación, basada en el multilateralismo, colabore con otros países del hemisferio, desde el Caribe hasta Centroamérica y Sudamérica, con el fin de forjar una nueva alianza para gestionar todo tipo de asistencia en el país más desesperado de la región. **N**