

POLÍTICAS POST TERREMOTO EN LÉOGÂNE, HAITÍ

STERVINS ALEXIS Y ANDREA PEÑA CORNIELLE

1. Introducción

El terremoto que se produjo en Haití el 12 de enero del 2010 causó cuantiosas pérdidas humanas y una destrucción generalizada de las infraestructuras en el Departamento del Oeste de Haití. La ciudad de Léogâne localizada a unos treinta kilómetros de la capital Port-au-Prince, fue una de las más afectadas por el desastre. Allí causó un número estimado entre 5.000 y 10.000 muertes de los 181.709 habitantes del municipio (IHSI, 2009). La Oficina Para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA por sus siglas en inglés) estimó en un 90 por ciento las pérdidas de todas las edificaciones de Léogâne. El centro de la ciudad y las trece secciones comunales llevaron la peor parte, dada la gran capacidad devastadora de este sismo.

Las labores de reconstrucción son un desafío particular para cumplir con el proceso de desarrollo, obstaculizado no solo por las consecuencias propias del terremoto, sino también por las deprimentes condiciones sociopolíticas del país. El terremoto agravó en este municipio, los problemas ya existentes a causa de sus debilidades estructurales, la pobreza extrema y el bajo nivel de desarrollo, el difícil acceso a los programas educativos, a los servicios de salud y saneamiento. Las condiciones socio-económicas de este municipio ya eran deprimentes con anterioridad a este terremoto, por tanto el proceso de reconstrucción y la formulación de políticas públicas eficaces para garantizar un verdadero desarrollo de la zona, son de la responsabilidad del gobierno haitiano.

Este fenómeno natural con sus lamentables consecuencias, marcan un antes y un después para la historia y el destino de Haití. Esto mismo sucede con la manera como la comunidad internacional se relaciona con la dramática situación del pueblo haitiano. Pocas son las experiencias de solidaridad masiva y universal registradas ante esta tragedia ocasionada por un fenómeno natural y una de las más destructivas en la historia de la humanidad. Se crearon diversas instituciones durante la Conferencia Internacional de Donantes de Nueva York (la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH) y el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH)) sin embargo, para el pueblo haitiano y la comunidad internacional, los recursos aprobados no fueron desembolsados oportunamente. Aún las metas económicas y sociales más inmediatas tampoco se cumplieron con la debida prontitud en las zonas afectadas.

El Banco Alemán para el Desarrollo (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) ha optado por la labor de reconstrucción de las infraestructuras públicas en el municipio de Léogâne, una vez realizado un plan de desarrollo para la zona. Esto lo convierte en la excepción en el proceso de reconstrucción y un referente positivo y eficaz ante desastres similares potenciales. En este artículo se exponen algunos resultados de la reconstrucción de Haití y de Léogâne, durante los cuatro años posteriores al terremoto. La Sección 2 ofrece un breve panorama económico y social. La Sección 3 presenta el enfoque metodológico de la intervención en Léogâne. La Sección 4 detalla los hallazgos correspondientes al rol desempeñado por la comunidad internacional, durante y después del terremoto. Igualmente se presta atención al diseño de los órganos de coordinación para la reconstrucción (la CIRH y el FRH) así como a las pérdidas causadas por el terremoto, a la ayuda de emergencia y a la reconstrucción de Léogâne. La Sección 5 concluye con un conjunto de lecciones aprendidas y conclusiones sobre las estrategias de reconstrucción.

2. Contexto económico y social

La dimensión económica y social antes del sismo

Haití es considerada como la nación menos favorecida de la región Latinoamericana. Se estima que el 67 por ciento de su población vivía antes del terremoto bajo un estado de pobreza muy precario (menos de USD 2 per cápita al día). Al igual que la mayoría de los países de la región del Caribe, ha sido extremadamente vulnerable ante los desastres naturales, como huracanes, tormentas y terremotos. Antes de este terremoto, Léogâne lo mismo que el resto del país sufría una crisis estructural, casi un 80 por ciento de sus habitantes vivía bajo la línea de pobreza. La mayor parte de la población, económicamente activa, desempeñaba las labores propias de pequeños agricultores o dentro de la economía informal (Oxfam, 2012).

De acuerdo con el estudio ‘La situación económica y el endeudamiento de los hogares haitianos’, realizado por ACTED (Jusselme et al. 2011) después del sismo, el 94 por ciento de los hogares encuestados en Léogâne viven en situación de endeudamiento. La escasez de recursos financieros y materiales impide que las familias desplazadas puedan siquiera pensar en reconstruir y recuperar sus hogares. La mitad del área municipal se compone de zonas montañosas que se elevan hasta 1.500 metros sobre el nivel del mar y la otra mitad la constituyen planicies con tres cuencas frente a la costa. El medio se caracteriza por la producción agrícola intensiva y se ha reconocido como ‘el granero del país’ debido a que sus condiciones agroclimáticas son relativamente favorables.

La población de Léogâne vive bajo condiciones muy precarias, enfrentando una situación económica complicada y difícil. Los servicios básicos son casi inexistentes: cuenta con un hospital y siete centros de salud para atender una población de casi 200.000 habitantes. Estos pocos e inadecuados establecimientos médicos, así como unas cuantas instalaciones escolares, sobre todo en las zonas urbanas, han sufrido los efectos del terremoto casi en su totalidad.

La asistencia humanitaria antes del sismo

Haití ha sido el país de la región del Caribe que ha recibido más ayuda para el desarrollo durante las últimas décadas. Se estima que en total recibió más de USD 10 mil millones de parte de la comunidad internacional como ayuda económica y social desde los años sesenta (Salamanca, 2012). Las principales fuentes de ayuda han sido los Estados Unidos (EE.UU.), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE), Canadá, Francia y España. Esta asistencia económica, política y social ha tenido como objetivo principal el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de los derechos humanos. Los flujos de la ayuda han variado significativamente durante las últimas dos décadas en atención a las crisis políticas y a los efectos de los desastres naturales. La cooperación se incrementó de manera considerable a partir del 2005, vinculada principalmente con el despojo del gobierno de Aristide, el comienzo de la misión de MINUSTAH en el 2004, la crisis alimentaria en el 2008 y el azote de diferentes tormentas del año 2008.

Los esfuerzos de ayuda humanitaria y los prolongados servicios de emergencia de la comunidad internacional, después del terremoto en el municipio de Léogâne, se concentraron en las inmediaciones del centro urbano, y en menor grado en las zonas montañosas. Esto fomentó el desequilibrio en cuanto al acceso a los servicios básicos, los cuales han sido siempre más limitados en las zonas montañosas cuyas vías de acceso son pocas e insuficientes.

Reflexiones sobre la eficacia de la asistencia para el desarrollo de Haití y Léogâne

Es evidente que la asistencia económica internacional se ha ofrecido siguiendo un mismo modelo y con frecuencia los donantes no asumieron los compromisos establecidos antes del terremoto. Ellos argumentaron que era contraproducente fortalecer las instituciones haitianas, mientras que sus gobiernos estuvieran aplicando políticas contrarias a la democracia, con marcados actos represivos y dentro de un ambiente de corrupción. Esta realidad provocó que a partir de la década de los noventa, los donantes comenzaran a distribuir sus recursos a través de las ONGs internacionales y agencias multilaterales, y que los proyectos fueran ejecutados por las ONGs con escasa participación de la administración pública. Se estima que más de 3.000 ONGs internacionales actuaban en Haití antes del terremoto (Kristoff et al. 2010) lo cual contribuyó a una inconveniente fragmentación del sistema de cooperación en el país.

En múltiples ocasiones, las agencias multilaterales y las ONGs sustituyeron al Estado haitiano en su calidad de proveedor de los servicios públicos. Por ejemplo, la ONG Intermon Oxfam (2011) resaltó que ‘cerca del 85 por ciento de los programas de educación primaria y secundaria y del 70 por ciento de los servicios de salud en el sector rural estaban privatizados’. Asimismo, en el 2007-2008, los programas de ayuda financiados por las diferentes agencias de los EE.UU., proporcionaron el 44 por ciento de los servicios de salud en Haití (Save the Children, 2009). En Léogâne, el trabajo de desarrollo era realizado solamente por las ONGs: si Puerto Príncipe era la república de las ONGs, Léogâne era su cabecera regional. No existían mecanismos de supervisión sobre las actividades de las ONGs, lo cual explica la ausencia de rendición de cuentas de las ONGs internacionales ante el gobierno haitiano antes del sismo (Fatton, 2011). Estas reflexiones motivaron que la Unión Europea, el Banco Mundial y el BID con el apoyo de la ONU elaboraran una nueva agenda de cooperación con Haití para los años 2004-2006 (Winters, 2008).

Durante el periodo del gobierno de René Préval (2006-2011) y en un ambiente de preámbulo democrático recién restaurado, se elaboró el documento de la Estrategia Nacional para la Creación de Riqueza y la Reducción de la Pobreza para el país (DSN-CRP, 2008). El Estado, al constatar que la mayoría de los programas de desarrollo fracasaron frente a los grandes logros y asignaron las debilidades a factores externos, como huracanes recurrentes y la crisis alimentaria que azotó al país en el 2008, optó por elaborar instrumentos de control para los programas de ayuda externa.

3. Metodología

En este capítulo se analizan las políticas de reconstrucción de Haití y del municipio de Léogâne a través de métodos de investigación cualitativa. La mayor parte de la información primaria fue recolectada durante los cuatro años posteriores al terre-

moto. Se realizaron entrevistas abiertas y conversaciones informales con personas e instituciones tanto del gobierno como de la comunidad internacional. Se visitaron proyectos de reconstrucción en Puerto Príncipe y en el municipio de Léogâne. Se utilizaron los datos sobre la financiación y el progreso de los proyectos preparados por la Oficina del Enviado Especial de la ONU para Haití (PAO 2011), los resultados reportados por las ONGs con sede en Léogâne y del programa de reconstrucción de Léogâne financiado por el Banco Alemán, como caso de estudio. Este trabajo tiene como limitación el no haber tenido acceso directo a las evaluaciones y otros documentos producidos por diferentes organismos internacionales y el gobierno de Haití, puesto que son considerados como material de uso restringido.

4. Hallazgos y análisis de datos

La comunidad internacional y su respuesta humanitaria durante y post terremoto

Previo a la Conferencia de Nueva York sobre el futuro de Haití en Marzo del 2010, se realizaron en la República Dominicana y Canadá varias reuniones con representantes de Haití, República Dominicana, la UE, EE.UU, Canadá, Brasil, México, el Grupo de Río, el CARICOM, la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el BID y el Banco Mundial. El objetivo de ellas fue coordinar la referida conferencia en donde se presentó la propuesta del Plan Estratégico (Trasberg, 2012).

Así mismo, las bases para la reconstrucción de Haití fueron establecidas durante la Conferencia Internacional de Donantes (31 de marzo 2010) en la sede de la ONU en Nueva York. Allí participaron el gobierno de Haití, 150 naciones donantes, varias agencias multilaterales y los representantes de la sociedad civil¹ y las ONGs internacionales (ONU, 2010). Se presentó el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (PARDH), el cual determinó las principales tareas económicas, sociales e institucionales de la reconstrucción y sus necesidades financieras (Gouvernement de la République d’Haïti, 2010). Se acordó la creación de los principales mecanismos de coordinación: la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH) y el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH).

En el PARDH, basado en el Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas (PDNA), se definieron las necesidades financieras en cuatro áreas principales de reconstrucción: la refundación territorial; la refundación económica; la refundación social y la refundación institucional. En ese mismo orden, el PARDH estableció el marco temporal para la reconstrucción. El primer periodo de la reconstrucción – los dieciocho meses – tenía como objetivos principales poner en marcha los proyectos claves de reconstrucción en las áreas de vivienda, infraestructura, salud y educación, y reforzar las actividades económicas de Haití. Las necesidades financieras de este

periodo de dieciocho meses fueron USD 3,8 mil millones, incluyendo USD 350 millones para ayuda económica (Crane et al. 2010).

La segunda fase de reconstrucción, que se propone realizar durante el periodo 2012-2020, tiene como objetivo poner el país en marcha hacia un desarrollo de largo plazo. El compromiso de los donantes bilaterales y multilaterales fue el de aportar USD 9,35 mil millones para la reconstrucción de Haití entre los años 2010 y 2020 (Trasberg, 2012). De estos fondos, USD 5,5 mil millones fueron prometidos para el periodo 2010-2011, lo cual supera el importe de USD 3,8 mil millones solicitados por el gobierno en el PARDH. Esta cifra constituyó la ayuda destinada a los programas de USD 4,5 mil millones y la cancelación de la deuda USD 995 millones. Los compromisos asumidos corresponden a los donantes públicos, como los países y organismos multilaterales (PARDN, 2010).

Diseño de las instituciones de reconstrucción

La Comisión Interina de Reconstrucción de Haití, es el principal órgano coordinador entre el gobierno y los donantes. Fue creado con el fin de colaborar con el gobierno para ejercer un liderazgo efectivo en el proceso de reconstrucción, y también para asegurar a los donantes que el dinero fuera usado de manera eficaz y transparente (BRR, 2006). Los dos principales órganos de la CIRH fueron el Consejo de Administración y la Secretaría Ejecutiva. El Consejo fue presidido en colaboración con el primer ministro de Haití, el enviado especial de las Naciones Unidas en Haití y el expresidente estadounidense Bill Clinton. Los representantes de los donantes, cuyo compromiso era de más de USD 100 millones, con derecho al voto en el Consejo son: los donantes bilaterales – Brasil, Canadá, Francia, España, los EE.UU., Japón, Noruega y Venezuela – y los donantes multilaterales, incluyendo la UE, el Banco Mundial, el BID, la ONU y la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna. Mientras que el país y sus representantes no tenían el derecho al voto.

Su impacto real para el proceso de reconstrucción dependía de la financiación proporcionada por los donantes, las capacidades de los organismos de ejecución (las agencias multilaterales, las ONG, las empresas privadas) y las capacidades del gobierno de Haití para facilitar el proceso. La CIRH se fundó por decreto presidencial de René Préval el 21 de abril del 2010, con un mandato de dieciocho meses de duración. En noviembre del 2011, esta posición debía ser ocupada por la Autoridad del Desarrollo de Haití, hasta este momento, el Estado haitiano no había sido todavía competente para poner en marcha esta institución.

El Fondo para la Reconstrucción de Haití es el otro órgano constituido durante la misma conferencia de donantes y sus objetivos son proporcionar la ayuda económica directamente al gobierno. Su cuerpo directivo es similar al de la CIRH. El organismo es gobernado por el Comité Directivo, liderado por el ministro de Hacienda y de Economía de Haití e integrado por los países donantes. La ejecución de los

proyectos en el terreno las realizan entidades asociadas – el Banco Mundial, el BID y el PNUD – pero estos debían asegurar que los ministerios, los gobiernos locales y otras instituciones públicas haitianas estuvieran involucradas en las fases del diseño y la ejecución de los proyectos.

Después de estudiar con amplitud el progreso de la reconstrucción durante cuatro años y la descripción de la situación política compleja de Haití, volvimos a evaluar la eficacia de la ayuda para la reconstrucción y analizar el papel desempeñado por la CIRH y el FRH en este proceso. Fue necesario evaluar hasta qué punto estas instituciones cumplieron con su papel en la reconstrucción, que les había sido otorgado durante la Conferencia de los Donantes de Nueva York. La evaluación de estas dos instituciones de manera conjunta se justifica por el hecho de que sus actividades están íntimamente interrelacionadas. La CIRH es un mecanismo general de coordinación de los programas de reconstrucción, mientras que el FRH se concentra en la financiación de los proyectos aprobados por la CIRH.

Es de reconocer el éxito moderado de estas instituciones en cuanto a la ayuda de emergencia y la labor de recolección de los escombros, por haber dado una repuesta rápida para salvar vidas y al mismo tiempo permitir la movilidad de la población. En cambio, el progreso de la reconstrucción ha sido muy lento en otras áreas como la construcción de las viviendas permanentes. Se observaron deficiencias de la CIRH y el FRH, antes que no desempeñaron el papel previsto en la Conferencia de Nueva York. Es especialmente significativo el fracaso de la CIRH, aunque el órgano ha tenido un rol importante en la coordinación entre los donantes públicos y la creación de la transparencia necesaria sobre el uso de los fondos para los donantes. Es evidente su fracaso en otras dimensiones como en la promoción del liderazgo del gobierno nacional en la labor de reconstrucción, la canalización de los recursos a través del Estado, la concordancia de la ayuda con los planes nacionales y la coordinación entre las ONGs internacionales. Por el otro lado, el FRH cumplió con sus funciones básicas, al proporcionar una financiación efectiva a los sectores prioritarios del gobierno. No obstante, su impacto ha sido limitado hasta ahora, debido al hecho de que los donantes solo han canalizado el 12 por ciento de los fondos previstos a través de esta institución.

Está claro que el contexto institucional de Haití como receptor de la ayuda en esos momentos y las políticas aplicadas por los donantes, condicionó la eficacia de la ayuda en la reconstrucción. Los principales problemas presentes en la reconstrucción de Haití, tales como la ausencia del liderazgo efectivo del gobierno y la canalización rigurosa, hasta ser considerada como ‘excesiva’, de los recursos a través de vías no estatales han sido evidentes (Oxfam, 2012). Hasta la fecha, el impacto económico, social e institucional de la ayuda internacional en el país ha demostrado ser poco contundente.

Canalización de la ayuda acorde con las prioridades nacionales

Las formas de la distribución de la ayuda a través de las instituciones públicas en concordancia con las prioridades nacionales, fueron claramente expuestas en la Conferencia de Nueva York en el 2010, en el siguiente sentido. La ayuda se tendría que distribuir a través de las instituciones locales, y además el gobierno nacional tenía la prerrogativa de determinar las prioridades económicas y sociales del programa de reconstrucción. A la vez se resaltó la importancia del sector privado haitiano, que podría promover el incremento de las capacidades de empresas locales y asegurar la sostenibilidad de los proyectos de reconstrucción a largo plazo.

Sin embargo, la participación de la empresa privada y de las ONGs haitianas en la implementación de los proyectos ha sido limitada en extremo y la mayoría de los proyectos de reconstrucción fueron ejecutados por empresas extranjeras (Trasberg, 2012). Para enfrentar las enormes pérdidas sufridas por las instituciones públicas por causa del terremoto, el gobierno de Haití solicitó USD 350 millones de apoyo económico para el 2010 (Gouvernement de la République d’Haïti, 2010). Aun así, solo USD 225 millones fueron aportados por los donantes hasta el 2013. La ayuda económica disminuyó a USD 95 millones en el 2011, pues los donantes desembolsaron menos ayuda económica, comparada con la brindada antes del terremoto en el 2009 (OSE, 2011).

Como se mencionó en el PARDH, la canalización de la ayuda económica fue una de las principales metas del FRH (HRF, 2011). Sin embargo, solo fueron canalizados a través del FRH USD 67,4 millones (21 por ciento del total de esta ayuda). Observamos también que solo USD 620 millones fueron destinados a las actividades ejecutadas por el gobierno mediante las subvenciones, de las cuales la asistencia de Venezuela a través el fondo de Petrocaribe (USD 207 millones) constituyó casi un tercio. Sin embargo, casi el 40 por ciento de los recursos fue distribuido a través de las ONGs, las fundaciones y la empresa privada (Trasberg, 2012).

Por otra parte, se lograron algunos avances, y en casos especiales como la vivienda se observa un progreso notable. A mediados del 2014, el 89 por ciento de la población desplazada salió de los campos de alojamiento de emergencia. En términos de manejo de recursos externos, ha mejorado la capacidad de las autoridades haitianas para coordinar la ayuda humanitaria en situación de emergencia, gracias al establecimiento de diferentes instituciones nacionales de repuesta rápida. Se procedió a la reconstrucción de estructuras de gobierno más efectivas, en donde participaron organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y del sector privado en los planes de reconstrucción y programas de gestión de riesgos.

La huella de un desastre natural: pérdidas humanas y materiales

Léogâne, con una población de 181.709 habitantes en el 2010, fue la ciudad más cercana al epicentro del terremoto. De acuerdo a una evaluación (PNDA, 2010) el

costo total de los daños y pérdidas para todo el país se estima en USD 7,9 miles de millones, lo que equivale a algo más del 120 por ciento del producto interno bruto del país en el 2009. La mayor parte de los daños y pérdidas sufridos corresponden al sector privado (USD 5,5 miles de millones, un 70 por ciento del total), mientras que la cuota del sector público se eleva a USD 2,4 miles de millones, es decir, el 30 por ciento (Trasberg, 2012).

El valor de los activos materiales destruidos, incluyendo las viviendas, escuelas, hospitales, edificios, carreteras y puentes, puertos y aeropuertos, se ha estimado en USD 4,3 miles de millones (que representa un 55 por ciento de lo presupuestado en el Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (PARDN, 2010). La vivienda es sin duda alguna el sector más golpeado por el sismo, el valor de la destrucción de viviendas de distintos tipos y calidades, el valor de las casas parcialmente dañadas y las posesiones de los hogares, se estiman en USD 739 millones (Trasberg, 2012).

En Léogâne, el sector de la vivienda representa aproximadamente un 90 por ciento de las construcciones damnificadas o destrozadas por los efectos del sismo. Los demás sectores son los del comercio, el transporte y los edificios dedicados a la administración pública (40 por ciento de las construcciones), la enseñanza y la salud (36 por ciento, según PARDN, 2010; Trasberg, 2012). El impacto sobre el ambiente es la mayor suma la cual corresponde al deterioro, aunque difícilmente puede ser calculado en su justa dimensión. Si bien previamente los indicadores ambientales ya estaban en números rojos, el sismo aumentó la presión sobre los recursos naturales, acentuando así la extrema vulnerabilidad del ecosistema.

Avances logrados en la reconstrucción de Léogâne

Por ser la ciudad de Léogâne el epicentro del terremoto, es importante destacar el nivel de respuesta y los logros alcanzados, a fin de poder evaluar las políticas post terremoto para la población desplazada en esta zona, con miras a su eficacia y sostenibilidad a futuro. Muchas son las organizaciones que trabajaron tanto en la ayuda humanitaria como en la reconstrucción de esta ciudad: Acted, Samaritan Purse, OIM, CCCM, CRWRC, CHF, SASH, las representaciones de la Cruz Roja alemana, española, canadiense y haitiana, como también CARE, GIZ, JICA, Caritas Swiss, Oxfam-GB, Architectes d'Urgence, APY, IRD, IFRC Consultant, IEDA Relief, OTM Haití, SCA, MSF, UN Habitat, Good Neighbors, Habitat for Humanity, y FAES a través del fondo puesto a su disposición por KfW. Las acciones más importantes incluyen: la coordinación y gestión de los campamentos, recuperación temprana, educación, alimentación, salud, logística, nutrición, protección, refugio y artículos no alimentarios (NFIs, por sus siglas en inglés) y agua y saneamiento e higiene (WASH), como también la reconstrucción de las infraestructuras estatales y de los servicios básicos en el municipio.

De acuerdo con el informe de OCHA (2014) hoy en día, el 89 por ciento de los desplazados ya ha salido de estos asentamientos. Sin embargo, se advierte que las necesidades aún siguen vigentes, por lo que se requiere la continuidad del apoyo de los donantes al proceso de rehabilitación. En particular, entre la población vulnerable sin vivienda, las necesidades agudas son una amenaza latente mientras permanezcan dentro de las carpas.

Se resume a continuación el resultado de algunas de las ONGs que han trabajado en la reconstrucción de Léogâne:

- » La Cruz Roja española respondió a estos grandes retos con la iniciación de una operación de emergencia que consiguió distribuir agua potable entre más de 100.000 personas. Pasados estos cuatro años, la Cruz Roja ha construido 4.427 módulos de alojamiento para 3.617 familias. En la zona que sufrió la mayor destrucción, facilitó la construcción de cuatro escuelas (Escuela Nacional de Biré, Escuela de Santa Rosa de Lima, Escuela Nacional de Fond de Boudin y el Liceo de Léogâne). De acuerdo al informe de la Cruz Roja Española, durante estos cuatro años sus actividades se enfocaron mayormente en el trabajo comunitario y el apoyo permanente a la Cruz Roja Haitiana. Ellos han recibido 50 millones de Euros de donantes españoles, de los cuales ya se invirtieron 34 millones.
- » Médicos Sin Fronteras (MSF): el sistema de salud en el municipio de Léogâne, que ya era insuficiente antes del 12 de enero del 2010, aún no se ha recuperado del impacto del terremoto y de la posterior epidemia del cólera. El proceso de transición ha sido particularmente lento en este municipio debido a las insuficiencias comunes de las instituciones haitianas, pero también por las promesas no cumplidas de países donantes y a la no definición de prioridades por parte del gobierno central y local y de la comunidad internacional. La organización MSF brindó apoyo a los servicios médicos de cuatro hospitales con instalaciones provisionales que aún son imprescindibles para la comunidad.
- » Oxfam: un campamento de Léogâne donde Oxfam suministra agua, letrinas y duchas, por lo cual muchas familias han podido permanecer en sus comunidades y en sus propias parcelas. Esta organización apoya a las personas en sus comunidades y busca las condiciones para que puedan permanecer en sus viviendas o cerca de ellas, evitando así su desplazamiento a un campamento. También ha colaborado con las ONGs sociales haitianas, para capacitar a las autoridades locales y a los representantes comunitarios sobre la realización del mapeo de los riesgos a nivel local. La ONG puso en marcha los planes de retiro de escombros, creando así nuevas oportunidades de medios de vida y resolviendo los problemas de tenencia de la tierra mediante el registro de la propiedad antes del terremoto. Oxfam por sí solo emplea USD 167.000 mensuales en la distribución de agua en tanques y en la labor de retiro de los escombros.
- » Como parte del Plan Nacional de Gestión de la Respuesta a Desastres (NDRMRP), Oxfam y otras ONGs internacionales trabajan con la Dirección Nacional de

Protección Civil (DPC), una red local de preparación y respuesta a desastres dependiente del ministerio del Interior. Oxfam ha brindado formación y apoyo financiero a la DPC durante estos años. Aun así, los donantes y las agencias de cooperación, incluyendo a Oxfam, pueden hacer mucho más para desarrollar la capacidad de la DPC en materia de prevención de futuros desastres. Oxfam ha trabajado también con el ministerio de Agricultura en la rehabilitación del canal de irrigación de Léogâne.

- » La Cooperación Internacional Alemana (GIZ, por sus siglas en alemán), con Euro 21 millones, aportó al municipio de Léogâne la construcción de edificios que no existían antes del terremoto. Una población local de 12.000 personas se beneficia de las 3.500 unidades construidas. Además, la GIZ invirtió igualmente en la construcción de infraestructuras sociales claves. Ha rehabilitado seis centros de salud con el apoyo del ministerio de Salud y la Johanniter-Unfall-Hilfe de Alemania. También la GIZ realizó un proyecto de pesca en la zona con el fin de apoyar a la pesca artesanal, y construyó seis centros de pesca para una población estimada de 50.000 personas. Estos pescadores tienen a su disposición materiales, equipos e implementos adecuados tales como barcos, nasas, líneas de pesca. GIZ espera favorecer la emergencia del emprendimiento comunitario y al mismo tiempo reforzar la economía local.
- » Hábitat para la Humanidad (HFH, por sus siglas en inglés), concentra sus esfuerzos en la construcción de viviendas, la creación de capacidades, formación, integración y reconstrucción de la comunidad para ayudar a más familias del municipio de Léogâne a mudarse a hogares seguros y permanentes.
- » La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) apoyó la reconstrucción de las calles de Léogâne, el sistema de agua potable y el sistema de desagüe.
- » Programa de Apoyo a la Reconstrucción en Léogâne (RELEO).

Cuatro años después del terremoto, la ciudad de Léogâne, gravemente afectada por el desastre, se ha puesto en pie. Los principales edificios públicos destruidos en el desastre fueron reconstruidos, y los escombros se han eliminado. En marzo del 2010, el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) y el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) organizaron una misión en la ciudad de Léogâne para evaluar los desastres del terremoto e identificar las necesidades prioritarias de la población y sentar las bases para concertar una acción de beneficio para las poblaciones afectadas.

Los resultados de esta evaluación condujeron a un acuerdo entre el FAES y KfW para establecer un 'Programa de Apoyo a la Reconstrucción de Léogâne' (RELEO). Este programa se implementó desde el mes de mayo del 2011, con un monto de Euro 10,9 millones. El objetivo de este programa es apoyar la reconstrucción del municipio de Léogâne a través del financiamiento de infraestructuras públicas, en respuesta a las necesidades básicas de la población. El programa se está ejecutando mediante tres componentes: (1) repuesta de emergencia; (2) reconstrucción de las

infraestructuras públicas que puedan satisfacer las necesidades colectivas urgentes y, (3) fortalecimiento institucional tanto del FAES como del ayuntamiento y de los Consejos de Administración de la Sección Comunal (CASEC).

Los beneficiarios directos del Programa de KfW son en total trece secciones comunales de Léogâne y sus habitantes, las autoridades locales (CASECs), el Ayuntamiento, la Diputación, FAES y la Oficina Regional del Oeste (BRO). En consecuencia, trece proyectos están en ejecución, de los cuales son once de infraestructura y dos para activar el sistema de riego de Léogâne. Estos proyectos han sido acompañados con eventos de formación para organizaciones de base, consejos comunales, secciones municipales y al ayuntamiento de Léogâne, sobre la gestión de desastres. El programa ha proporcionado trabajo a más de 6.000 personas a través de la limpieza y la remoción de los escombros, rehabilitación y construcción de infraestructuras públicas. Las acciones se llevaron a cabo con la participación de la población y de las autoridades locales, al observarse los lineamientos políticos del Estado y las necesidades de las comunidades.

La ciudad de Léogâne fue uno de los sitios sacudidos con la mayor violencia por el terremoto.² Gran parte del trabajo de reconstrucción fue realizado por el FAES y el KfW. Hoy en día, con el programa, el destacamento de policía de la ciudad y la biblioteca 'Claire Heureuse' se trasladó a nuevos edificios. El Liceo de la comunidad de Trouin, la Escuela Nacional de la República de China, la Escuela Nacional de Guérin, la Escuela de Bosan también fueron reconstruidas. En ese mismo orden constituyen una nueva plaza pública, frente a la parroquia de Santa Rosa de Lima. De esta manera, Léogâne ofrece un nuevo rostro, con sus calles pavimentadas y sus actividades socio-económicas ya restablecidas. Los desplazados internos y las víctimas del terremoto fueron reubicados, casi en su totalidad realojados en viviendas permanentes.

Pese a los logros, restan todavía desafíos en el campo de la construcción, por parte del Estado haitiano, del gobierno local y de las fuentes financieras externas. El Estado debe estimular y orientar a la población a construir en los lugares más apropiados para evitar nuevos desastres. En este sentido, las autoridades locales deben utilizar el Plan de Desarrollo y el Plan de Urbanización elaborados por FAES disponibles en este municipio.

5. Lecciones y conclusiones

Durante la conferencia sobre el futuro de Haití en Nueva York en marzo del 2010, se crearon dos instituciones para la reconstrucción del país (CIRH y el FRH). En esta misma conferencia, el gobierno de Haití y los donantes internacionales resaltaron los desafíos enormes que conlleva el proceso de reconstrucción y diseñaron las nuevas estrategias de cooperación para abordar de manera eficaz el proceso de reconstrucción.

El país continúa sufriendo una profunda crisis humanitaria y a la vez el progreso de reconstrucción ha sido peligrosamente paralizado debido a que estas dos instituciones no alcanzaron el éxito esperado. Las acciones realizadas no han sido suficientes para conducir a la reconstrucción total de las zonas afectadas.

La debilidad ya descrita de las instituciones de Haití, explica por sí misma las dificultades en el proceso de reconstrucción sobre el terreno. Según la sociedad civil haitiana, la CIRH ha sido una imposición de la comunidad internacional al proceso de desarrollo del país. Las críticas del CIRH se han concentrado en la labor de coordinación entre los donantes y el gobierno central y local, resaltando que la reconstrucción no obedece a las prioridades establecidas por el gobierno de Haití y no involucraron al gobierno, en nivel significativo, en el proceso de reconstrucción. La no integración del Estado haitiano en el proceso de toma de decisiones, evidencia que el gobierno no asumió un liderazgo efectivo en la reconstrucción del país. La meta principal de la CIRH era dar más voz al gobierno y a la sociedad civil haitiana sobre el diseño e implementación de los proyectos. Sin embargo, la realidad ha sido diferente: la participación real del gobierno, el Parlamento y la sociedad civil ha sido casi nula, lo cual implica que la CIRH ha fracasado en la promoción de un proceso de toma de decisiones más horizontal entre los donantes y los receptores de la ayuda.

Queda manifiesto que ni el gobierno de Haití ni la CIRH han logrado coordinar y controlar las actividades de las ONGs internacionales en el país. El FRH ha cumplido con sus funciones básicas, al proporcionar una financiación efectiva a los sectores prioritarios del gobierno. Sin embargo, su impacto no fue significativo debido a que los donantes canalizaron una parte mínima de los fondos (12 por ciento) a través de esta institución. Es más, solo una suma minoritaria de estos recursos fue invertida en el terreno.

Se pueden señalar avances en casos aislados y en lugares afectados por el sismo, tal como en Léogâne, gracias a la intervención de instituciones comprometidas, entre ellas, el KfW y su Programa de Reconstrucción RELEO. En su marco de acción se construyeron obras importantes en el nivel local, tales como el parque público, las escuelas, la biblioteca y los comisarios. Aun así, si bien el terremoto representó una ruptura con el pasado, el paisaje institucional posterior no resulta menos fragmentado que antes. El dicho 'cuanto más cambia algo, más se parece a lo mismo' (*plus ça change, plus c'est la même chose*) no ha perdido su actualidad.

Notas

¹ Consideramos incluidas en la sociedad civil haitiana: organizaciones profesionales, de derechos humanos, de las confesiones religiosas, de voodoo, fundaciones, asociaciones y las ONGs nacionales.

² Las pérdidas incluyeron los destacamentos de la policía, el prestigioso Liceo de Anacaona, el Liceo de Trouin, el sistema de regadío, la Plaza de Santa Rosa de Lima, las calles de la ciudad, los sistemas de agua potable, la biblioteca de la ciudad y varias escuelas nacionales fueron destruidas.

Referencias

- BRR and Partners (2006). *Aceh and Nias. Two years after the tsunami*. United Nations. New York. Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH, 2011). Plan Stratégique pour le restant du mandat du CIRH. Port au Prince.
- Crane, Keith; Dobbins, James; Miller, Laurel; Ries, Charles; Chivvis, Christopher S.; Haims, Marla (2010). *Approved Projects. Status Update. Haiti. Interim Haiti Recovery*. Gouvernement de la République d'Haïti.
- Gouvernement de la République d'Haïti (2010). *Haïti. Post-Disaster Needs Assessment (PDNA)*. Evaluation du Tremblement de Terre Évaluation des dommages, des pertes et des besoins généraux et sectoriels. Haïti.
- Jusselme, Damien et Denise Brennan (2011). *Situation économique et endettement des ménages haïtiens*. Port-au-Prince & Léogane. Etude ACTED, Paris (<http://www.acted.org/fr/situation-conomique-et-endettement-m-nages-ha-tiens>).
- Kristoff, Madeline y Panarelli, Liz (2010). *Haiti: A Republic of NGOs?* Peacebrief 23, United States Institute of Peace.
- Oxfam (2011). *De la emergencia a la reconstrucción. Apoyar el buen gobierno de Haití tras el terremoto*. Oxfam International.
- Oxfam (2012). *Haití: El lento camino hacia la reconstrucción: Dos años después del terremoto*. Oxfam International (<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-haiti-reconstruction-two-years-after-earthquake-090112-es.pdf>).
- Performance and Anti-Corruption Office (PAO, 2011). *Approved Projects Status Update*, June 2011. Haiti (<http://reliefweb.int/report/haiti/ihr-approved-projects-status-update-june-2011>).
- Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDN, 2010)*. Commission présidentielle pour la reconstruction, Port-au-Prince, Haïti.
- Save the Children (2009). *Modernizing the Foreign Assistance: Insights from the field: Haiti*. Washington, Save the Children Federation.
- Trasberg, Märt (2012). *La cooperación internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda*. Salamanca. Instituto de Iberoamérica. Máster en estudios latinoamericanos. (http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121228/1/TFM_Estudioslatinoamericanos_Trasberg_Mart.pdf) .

