

Haití: Progreso Tangible pero Frágil

Informe Especial de la Fundación Canadiense para las Américas y del Diálogo Interamericano

El Presidente haitiano René Préval dice que su país ya no merece el estigma de “estado fallido,” y tiene razón. El progreso reciente de Haití es verdadero y profundo, pero está perjudicado por el continuo mal funcionamiento institucional y la inexperiencia del gobierno en trabajar con el parlamento. Hay una urgente necesidad de crear empleos, atraer inversiones, revisar y expandir el acceso a los servicios sociales básicos y alcanzar señales tangibles de recuperación económica. Ahora que las Naciones Unidas han extendido su mandato para salvaguardar la paz hasta octubre del 2008, la comunidad internacional debe buscar maneras de expandir la capacidad del estado haitiano a fin de que éste pueda absorber la ayuda para el desarrollo y mejorar el bienestar de la población. La alternativa de no hacerlo, podría resultar en un dañino retroceso.

Haití está comenzando a emerger del caos que lo hundi6 en años recientes. Éste es un momento de relativa estabilidad que presenta una ventana de oportunidad para que Haití pase a una vía más sustentable de crecimiento económico, desarrollo político y reducción de la pobreza. Pero éste es también un período de fragilidad y vulnerabilidad continuas y los avances no están garantizados.

En febrero del 2006, Haití realizó sus primeras elecciones en cinco años, que llevaron al poder al anterior Presidente

René Préval y restauraron la elección del gobierno por primera vez desde el derrocamiento del Presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide, dos años antes. Durante los últimos dieciocho meses, el gobierno haitiano, en colaboración con las Naciones Unidas y otros socios internacionales – incluyendo a un grupo pequeño de países latinoamericanos, Estados Unidos y Canadá – alcanzó un modesto pero notable progreso para mejorar la seguridad y establecer, por lo menos, una estructura de gobierno democrático.

Pero las instituciones, tanto públicas como privadas, desgraciadamente son débiles y no ha habido un significativo avance económico. El índice de desempleo sigue siendo peligrosamente alto y la mayoría de la población vive en extrema pobreza. No obstante, Haití hoy debería ser contemplado con modesto optimismo. Existe una posibilidad real de que el país se reconstruya en vías hacia un futuro mejor.

Buenas noticias

El Presidente René Préval comenzó su mandato en mayo del 2006 después de las elecciones presidenciales y parlamentarias que fueron aceptadas como libres y justas por la comunidad internacional, y sobre todo, por la mayoría de los haitianos. Las elecciones locales y municipales fueron realizadas en diciembre

Este informe refleja los resultados de una delegación conjunta a Haití de la Fundación Canadiense para las Américas y el Diálogo Interamericano que ocurrió del 29 de julio al primer de agosto de 2007. Los autores agradecen a Lionel Delatour de CLED por su contribución al viaje y a Carolina Lavoie de FOCAL por su ayuda con el informe.

Haití



INTER-AMERICAN
DIALOGUE

“ Préal ha tenido que tomar decisiones difíciles, como la de enfrentarse a las bandas criminales de Puerto Príncipe. ”

del año pasado, completándose el ciclo electoral de Haití y ocupándose cargos claves mediante el proceso democrático. Durante su primer año en el cargo, el Presidente Préval, con su personalidad tranquila y replegada, ha demostrado ser un líder eficaz. Ha nombrado a ministros competentes para cargos de importancia y atravesó las fronteras de los partidos para construir puentes sobre la histórica polarización política de Haití. Préval ha forjado alianzas con elementos moderados dentro de la sociedad civil, partidos políticos y sectores empresariales, manteniendo mientras tanto el apoyo de los Haitianos pobres y el respaldo de la comunidad internacional.

Hasta ahora, los instintos de Préval generalmente han sido democráticas y de inclusión, y ha tenido que tomar decisiones difíciles, como la de enfrentarse a las bandas criminales de Puerto Príncipe. Sin embargo, el gobierno aún es débil y tiene una capacidad limitada para establecer prioridades internas e implementar decisiones y políticas. El gobierno tiene poca experiencia en colaborar con el parlamento y el mismo parlamento sigue estando mal organizado y con faltas de recursos. El parlamento no ha contribuido adecuadamente al proceso de gobierno.

En Haití, la situación de seguridad ha mejorado notablemente en los últimos meses. Esto se debe en gran parte al desempeño efectivo de la sólida Misión Estabilización de las Naciones Unidas (MINUSTAH), con su tropa de 9.100 soldados que llegó al país hace más de tres años.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas amplió el mandato de la Misión de Estabilización, hasta el 15 de octubre

de 2008, con un total de 7.060 tropas militares y 2.091 agentes de policía.

Esta renovación de un año marca la más larga extensión de la MINUSTAH desde que comenzó la misión y es una señal de bienvenida al compromiso continuo de la comunidad internacional con Haití. Es muy importante notar que el verano pasado Préval apoyó los esfuerzos de las tropas de las Naciones Unidas para enfrentarse directamente a las bandas de criminales, particularmente en los suburbios de Puerto Príncipe, tales como Cité Soleil y Martissant. La Policía Nacional de Haití inició un minucioso proceso de investigación para examinar en detalle los registros de agentes de policía y cientos de sospechosos de corrupción fueron despedidos, mientras que nuevos agentes fueron seleccionados y entrenados.

La voluntad política del gobierno haitiano para atacar a las bandas de criminales, combinada con una mejor cooperación entre las fuerzas de las Naciones Unidas y la Policía Nacional Haitiana, llevó a la captura o matanza de los principales líderes de bandas de criminales y al restablecimiento de la presencia del Estado en algunos de los barrios más peligrosos y pobres del país. Este progreso ha restaurado la confianza de la población haitiana en la misión de las Naciones Unidas y aumentó el apoyo a favor del gobierno haitiano como un todo.

Pero la nueva calma en Haití será difícil de mantener; cualquier reducción de las fuerzas de las Naciones Unidas sin un substancial aumento de la policía haitiana llevaría a un regreso a la violencia. Además, si bien es cierto que los países latinoamericanos siguen contribuyendo

con la mayor parte de las tropas de las Naciones Unidas, con el tiempo muchos tratarán de pasar del mantenimiento de la paz al plano del desarrollo. Este proceso de desarrollo a largo plazo podría beneficiar a Haití.

La economía de Haití parece estar estabilizándose después de años de estancamiento y declinación. El año pasado, Haití alcanzó una tasa de crecimiento del PIB de más de dos por ciento, aunque el crecimiento per cápita sigue siendo negativo. Este año, la tasa de crecimiento del país será superior al cuatro por ciento – un poco más alta que la tasa de crecimiento de la población, pero un paso en la dirección correcta. El aumento se logró gracias a un incremento de ayuda extranjera y de remesas, y las nuevas preferencias comerciales de los Estados Unidos aprobadas el año pasado pueden ayudar a mantenerlo.

Por otra parte, el sector manufacturero de Haití da débiles señales de revitalización. Los responsables de la economía haitiana han creado un ambiente macroeconómico favorable, reduciendo la inflación de más del 40 por ciento a menos del 10 por ciento, estabilizando la moneda de Haití. A pesar de estos logros, la economía de Haití sigue virtualmente estancada en la mayoría de los aspectos, y está contaminada por el desempleo generalizado. Aun con sostenido liderazgo local, tomará muchos años de ayuda extranjera para que Haití pueda construir su propia ruta hacia el desarrollo.

Retos claves

Algunos de los más urgentes desafíos políticos y sociales de Haití son:

- **Fortalecer el parlamento y sus relaciones con el gobierno.** Todas las instituciones de Haití siguen mostrando señales de debilidad. El parlamento de Haití no tiene los recursos ni la experiencia para desempeñar un papel legislativo. El Presidente y la administración tienen pocos mecanismos para negociar con el parlamento. Los partidos políticos han orientado su interés en torno a personalidades y a cuestiones locales y, no juegan ningún papel en integrar a la mayoría de la población. Estos son problemas interrelacionados que necesitan ser tratados conjuntamente.

Actualmente, el parlamento haitiano actúa como si su papel principal fuese ratificar o bloquear la acción del poder ejecutivo en lugar de proponer o modelar políticas. Muchos parlamentarios tienen falta de colaboradores, equipos, oficinas y otras infraestructuras. Algunos parlamentarios electos usan sus autos como oficinas. En agosto, un voto de “no confianza” del parlamento derribó al Ministro de Cultura del Presidente Préval y deterioró las relaciones precarias y de confrontación entre el poder ejecutivo y legislativo. Además, mientras muchos parlamentarios individuales tienen impresionantes credenciales y buenas intenciones, otros han buscado cargos electivos principalmente para ganar inmunidad parlamentaria que los proteja de ser procesados por actividades ilegales.

- **La Policía Nacional de Haití y la administración de justicia.** La necesidad de reclutar y entrenar una nueva fuerza policíaca haitiana es una prioridad esencial para el gobierno y la comunidad internacional. La tarea

“ La estabilidad política de Haití está amenazada por unas elecciones sujetas a postergación indefinida. ”

“La necesidad de nuevas alianzas y de recursos es imperativa para ampliar y mejorar el sistema educativo.”

es abrumadora y el fracaso de los esfuerzos similares de la década de 1990 pone en relieve la necesidad de un compromiso a largo plazo para resolver problema. No obstante, hay un movimiento en la dirección correcta. Actualmente, la Policía Nacional Haitiana (PNH) está compuesta de 7,000 agentes de policía con cerca de 1,400 más que habrán terminado su entrenamiento a mediados del 2008. Pero la PNH aún está lejos de su meta de reclutamiento de 15,000 policías.

Los establecimientos de entrenamiento actuales son insuficientes para atender las necesidades de la PNH, y hasta ahora la comunidad internacional no ha querido ayudar a construir nuevos centros. Además, la PNH aún carece de helicópteros para uso policial y la Guardia Costera es totalmente inadecuada.

Para eliminar la corrupción, cientos de agentes de la policía fueron despedidos, sobre todo por involucrarse en bandas de criminales o abusos de derechos humanos. Los oficiales esperan que un aumento de sueldo para los agentes de policía ayude a reducir la corrupción. Actualmente, hay tres proyectos de ley en el parlamento relativos a la modernización del sistema judicial, pero la amplia ruptura en el sistema judicial hace que sea casi imposible procesar a agentes de policía y muy frecuentemente los criminales también son liberados. Por otra parte, muchas personas que posiblemente son inocentes esperan detrás de las rejas de las prisiones a que sus casos sean adjudicados por algún juez. La necesidad de capacitar a más jueces y de mejorar la infraestructura física es de extrema urgencia.

- **El Potencial de ruptura Constitucional.** La Constitución haitiana ordena frecuentes elecciones nacionales que imponen una gran presión financiera y organizacional sobre el gobierno y la comunidad internacional. Las numerosas y costosas elecciones requeridas por la Constitución son insostenibles dada la escasez de recursos disponibles en el estado haitiano. Por ejemplo, la Constitución exige que 10 senadores haitianos convoquen a elecciones en diciembre (sin contar el undécimo cargo de senador que está vacante desde que su ocupante murió en un accidente de auto en el invierno pasado). Esta sería la sexta elección nacional en Haití en un período de 18 meses, y se estima que el costo excederá los 15 millones de dólares (EE.UU.).

Reformar la Constitución para modernizar las elecciones de Haití requiere la acción de tres parlamentos sucesivos. Además, el Registro Civil ya llegó a actualizarse para las elecciones de 2006. La estabilidad política de Haití está amenazada por unas elecciones sujetas a postergación indefinida. Las elecciones para senadores, programadas para diciembre, presentarán la primera prueba. Si se atrasan, el senado haitiano entrará en función en 2008 con menos de dos tercios de sus 30 cargos ocupados, lo cual está lejos de ser un signo prometedor del regreso del país a la democracia electoral.

- **Educación.** Más de la mitad de la población de Haití es funcionalmente analfabeta y alrededor de 500,000 niños en edad escolar nunca han tenido la oportunidad de ir a la escuela. El

sistema escolar estatal está mal administrado y atiende sólo a una pequeña minoría de niños, dejando que las escuelas privadas llenen esta inmensa brecha con grandes variaciones de calidad y planes de estudios. Aún esos niños que reciben educación podrían estar recibiendo una educación deficiente.

Una restricción importante del sistema educativo es la calidad y el número de profesores. Se piensa que se necesitan 1.000 profesores para atender la demanda de la educación. Las nuevas asociaciones entre agencias públicas y las escuelas del sector privado podrían marcar un nuevo camino en el ámbito educacional. Un proyecto de ley fue presentado en el parlamento haitiano, por medio del cual se crearía la estructura para el diálogo entre las entidades públicas y privadas para mejorar la gobernabilidad en el sector educativo. Algunos parlamentarios se preocupan por que este proyecto de ley lleve a la supremacía al sector privado respecto al sector público en el campo de la educación, pero la necesidad de nuevas alianzas y de recursos es imperativa para ampliar y mejorar el sistema educativo.

Nuestras conclusiones

1. Al enfrentarse a estos grandes desafíos, además de la urgente necesidad de impulsar la economía haitiana y sostener las mejoras en el ámbito de seguridad, los Estados Unidos, Canadá, las agencias de las Naciones Unidas y el resto de comunidad internacional juegan un papel crítico en el apoyo al desarrollo del país. La injerencia continua de la comunidad internacional es crucial para facilitar el surgimiento de Haití como un estado

viable y autosuficiente, y el mandato renovado de las Naciones Unidas es un aspecto bienvenido y necesario de dicho compromiso.

2. El Presidente René Préval ha excedido las expectativas en términos de su capacidad de mantener un nivel de paz social y de centrarse en torno a las prioridades del gobierno, tales como los asuntos claves y de seguridad. No es un mago, y sigue enfrentándose a importantes restricciones en su capacidad para actuar, pero ha dado pruebas de ser un socio confiable para el desarrollo. Su gobierno merece el apoyo internacional.

3. La mayoría de las agencias donantes internacionales aún luchan para definir las modalidades que habrán de darse para lograr un trabajo eficaz con Haití. Mientras se reconozca que hay avances significativos en los años recientes, se seguirá coordinando la ayuda de los donantes. Frecuentemente recae sobre los hombros del gobierno la colosal tarea administrativa de distribuir los escasos recursos institucionales. El mejoramiento de la coordinación entre los bancos de desarrollo, las agencias de ayuda internacional y el gobierno haitiano sigue siendo una alta prioridad.

4. La misión de las Naciones Unidas en Haití se ha beneficiado mucho de la injerencia de un grupo clave de países latinoamericanos, entre los cuales figuran Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Su continuo compromiso, y el papel cada vez más importante de México, debería de ser estimulado y apoyado por los actores tradicionales del desarrollo.

“ Las iniciativas innovadoras para la creación de empleos deben constituir una prioridad máxima. ”

“ El parlamento haitiano requiere atención urgente para poder comenzar a cumplir su papel en el proceso democrático. ”

5. Haití sufre de una falta de capacidad de absorción que tiene varios efectos perjudiciales. Frecuentemente, los recursos llegan con lentitud a sus destinos y el mismo gobierno es incapaz de implementar los proyectos que desea. La carencia de personal adecuado sigue siendo un problema crítico. Las agencias de desarrollo internacional deberían ofrecer financiamiento para permitir que el gobierno contrate a personal competente y bien capacitado en los ministerios que tienen prioridad, para que la administración de Préval pueda moverse rápidamente y realizar sus proyectos.

6. Los problemas esenciales de Haití se agravan por el hecho de que su reputación no responde al progreso real que ha sido conseguido, lo cual desanima las inversiones, el turismo y el apoyo a nuevas iniciativas. Las agencias internacionales calificadoras, deberían revisar y actualizar totalmente sus datos sobre Haití para asegurar que sus opiniones reflejen la realidad actual y para evitar que aquéllas se basen en datos antiguos.

7. El parlamento haitiano requiere atención urgente para poder comenzar a cumplir su papel en el proceso democrático. Organizado deficientemente y basado en un sistema de partidos políticos débil, hasta ahora el parlamento ha sido un obstáculo en lugar de ser un socio en el desarrollo de Haití. Los esfuerzos realizados para capacitar a los parlamentarios han sido insuficientes hasta la fecha, pero siguen haciéndose. Debe darse máxima prioridad al fortalecimiento del parlamento. El gobierno debe trabajar activamente de una manera conjunta con el parlamento y los oficiales


electos.

8. La situación de seguridad en Haití ha mejorado notablemente en los meses recientes. La misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ha llegado a ser mucho más efectiva en el ataque de las bandas de criminales que constituían las fuentes de la violencia en los barrios pobres de Puerto Príncipe y Gonaives. Sin embargo, cualquier reducción del número de tropas de las Naciones Unidas daría como resultado el resurgimiento de la violencia, a menos que el análisis de la situación y el entrenamiento de la Policía Nacional de Haití no sólo continúen, sino que se fomenten. Por otra parte, en general, la administración de justicia de Haití está en condiciones terribles y debería de ser el enfoque principal de las agencias de ayuda internacional.

9. El alto índice de desempleo es uno de los mayores desafíos a los que actualmente se enfrenta el país. Al haber mayor seguridad, el gobierno y la comunidad internacional deben demostrar tangiblemente que la calidad de vida está mejorando al enfocarse en crear empleos, inversiones e infraestructura. Aunque algunos programas de creación de empleo han sido implementados, se ve claramente la necesidad de realizar más esfuerzos para generar empleos que ayuden a los haitianos a satisfacer sus necesidades básicas y sentar las bases de una estabilidad social sólida. Muchos de los importantes desafíos de Haití, tales como los servicios sanitarios, la recolección de basura y el desarrollo de infraestructuras básicas, pueden lograrse usando la vasta masa de mano de obra no calificada o semi-calificada

de Haití. Las iniciativas innovadoras para la creación de empleos deben constituir una prioridad máxima.

La coyuntura actual de Haití es crítica. Los esfuerzos internacionales han contribuido de manera importante al mantenimiento de la paz y a la estabilización económica, pero se ha alcanzado poco progreso tangible en la promoción del desarrollo económico y el mejoramiento del bienestar social. El gobierno haitiano y sus socios de desarrollo

internacional actualmente tienen plazo de un año para centrarse en torno a estas importantes tareas antes de que expire el mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas, en octubre del 2008. El esperado, pero frágil progreso de Haití será difícil de sustentar, a menos que las autoridades haitianas e internacionales pongan todo su esfuerzo en atacar los problemas del país con renovada urgencia. 

Delegación

The Right Honorable Joe Clark

Ex-primer ministro canadiense

Miembro de la Junta Directiva, Fundación Canadiense para las Américas

Miembro, Diálogo Interamericano

Peter D. Bell

Presidente emérito, CARE USA

Co-director, Diálogo Interamericano

Peter Hakim

Presidente, Diálogo Interamericano

Carlo Dade

Director

Fundación Canadiense para las Américas

Daniel Erikson

Asociado Principal y Director de Programas

Diálogo Interamericano



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

La Fundación Canadiense para las Américas es un instituto independiente, dedicado al análisis de políticas, la promoción del estudio y del diálogo acerca de temas de carácter social, político y económico que afectan al hemisferio occidental y a la relación entre Canadá y las Américas. Nuestro interés es propiciar una mejor comprensión de estas cuestiones tanto en Canadá como en el resto de la región. Radicado en la Ciudad de Ottawa, Canadá, FOCAL se fundó en 1990 por un acto del parlamento canadiense como un instituto de investigación independiente.

Desde entonces, FOCAL ha trabajado junto con el sector privado, el sector público, la sociedad civil y organismos internacionales, en una serie de proyectos siempre girando entorno a temas de interés social, político y económico. FOCAL tiene una trayectoria de enfocar sus proyectos, mas específicamente a temas de gobernabilidad, desarrollo económico y seguridad.

FOCAL es la única institución de su tipo en Canadá, especializada en el hemisferio occidental, por lo que busca estar siempre a la vanguardia de la investigación en las Américas. El equipo dinámico y experto de Focal busca siempre fomentar el dialogo de estos temas y difundir su conocimiento tanto en Canadá como en las Américas.



Diálogo Interamericano es el principal centro estadounidense para el análisis de políticas, el intercambio, y la comunicación sobre problemáticas vinculadas a asuntos del Hemisferio Occidental. Diálogo agrupa a líderes públicos y privados de lo largo y ancho de las Américas con vistas a abordar problemas y oportunidades en el hemisferio. Unidos, sus miembros procuran el incremento de la cooperación entre las naciones del Hemisferio Occidental y el avance de una agenda regional de apoyo a la gobernabilidad democrática, la equidad social y el crecimiento económico.

Diálogo está formado por un selecto grupo de 100 distinguidos ciudadanos de las Américas que incluye a líderes de las esferas política, empresarial, académica y de los medios de comunicación, así como otros líderes no gubernamentales. Doce miembros de Diálogo se han desempeñado como presidentes de sus países y más de dos docenas han ocupado puestos a nivel de gabinete gubernamental.

Desde 1982—durante sucesivos mandatos presidenciales Republicanos y Democráticos y numerosos cambios de liderazgo en otras partes del hemisferio—Diálogo ha ayudado a moldear la agenda para el abordaje de problemáticas y opciones en las relaciones interamericanas.

1 Nicholas Street, #720
Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canadá
Tel: (001) 613.562.0005 | Fax: 613.562.2525
Email: focal@focal.ca | Página web: www.focal.ca