

## A.- INTRODUCCIÓN

Haití, considerada en su día la Perla de las Antillas, corre actualmente el riesgo de convertirse en el primer Estado fallido de América y en un foco de desestabilización para toda la región caribeña. Así parece haberlo advertido la comunidad internacional cuando, en poco más de un año, ha desplegado sobre el terreno dos misiones de mantenimiento de la paz (la Fuerza Multinacional Provisional y posteriormente la MINUSTAH) y ha celebrado tres conferencias de donantes sobre el país en las que ha comprometido cuantiosos recursos y ha reiterado públicamente su intención de acompañar a Haití el tiempo necesario que requiera su normalización.

El pasado año, la celebración del bicentenario de la independencia del país (1804) coincidió con el estallido de un breve pero intenso conflicto armado, con el paso de sendos huracanes que, en momentos distintos de año, provocaron miles de víctimas y la devastación de su ya maltrecho territorio, con la controvertida salida del país del Presidente que había concentrado y a la vez traicionado las esperanzas de centenares de miles de personas y con la consiguiente llegada de tropas internacionales y el establecimiento de un frágil Gobierno de transición.

Parece como si el destino hubiera elegido tan señalada y simbólica fecha para evidenciar y hacer estallar por los aires las deficiencias y las contradicciones que se han ido acumulando en Haití durante los últimos siglos y que lo han convertido en uno de los países con peores índices de pobreza y de desarrollo humano de todo el mundo y en un escenario cotidiano y casi crónico de violencia e inestabilidad política. Así, por ejemplo, la simple operación de dividir los años de independencia entre el número de golpes de Estado nos indica que cada seis años se ha interrumpido el orden constitucional.

Haití ensaya actualmente su tercera tentativa de transición a la paz y a la democracia en los últimos 20 años y se halla ante una encrucijada histórica decisiva en la que la gran magnitud de los retos y las enormes dificultades que se van sucediendo cotidianamente parecen empequeñecer las lecciones aprendidas en las últimas décadas, los (escasos) elementos positivos y esperanzadores que se vislumbran y se intuyen en dicho proceso de transición y la determinación con la que la comunidad internacional insinúa que esta ocasión es la buena.

El informe que se presenta a continuación, que pretende precisamente abordar algunos de los retos que tiene ante sí el país, se enmarca en un convenio de colaboración entre la Escola de Cultura de Pau y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Sus contenidos se nutren principalmente de la misión exploratoria llevada a cabo entre el 15 y el 28 de abril de 2004 (véase anexo II), de los boletines mensuales sobre Haití que la Escola de Cultura de Pau elabora en el marco del mencionado proyecto de colaboración con AECI, del seguimiento diario sobre el país que realiza la Unidad de Alerta y de algunos de los principales documentos de referencia publicados por centros de investigación, ONG u organismos internacionales (especialmente del sistema de Naciones Unidas). Adicionalmente, la Escola de Cultura de Pau también elaboró a principios de junio un informe sobre la política exterior española en Haití y de recomendaciones para la AECI y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación<sup>1</sup>, así como algunos artículos disponibles en [www.escolapau.org](http://www.escolapau.org).

El esquema que sigue el informe se corresponde con el utilizado en los boletines mensuales sobre Haití y con algunos de los principales ámbitos de investigación de la Escola de Cultura de Pau, lo que a su vez otorga una mayor coherencia interna al proyecto con AECI y refuerza la amplitud de miras y la transversalidad con la que la Escola de Cultura de Pau intenta abordar el análisis de conflictos y la construcción de paz.

<sup>1</sup> Escola de Cultura de Pau, *Haití: una oportunidad para la política exterior española. Informe de recomendaciones a la AECI y al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Misión exploratoria en Haití (abril 2005)*

## B.- TRANSICIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL

Tras la caída de Jean-Claude Duvalier y, por tanto, de una de las dictaduras más sangrientas del continente (1957-86), **Haití ha emprendido dos tentativas fallidas de democratización del país.** La **primera** de ellas, entre 1986 y 1990, estuvo **dirigida**, a instancias de EEUU, por la elite económica y por la **cúpula militar**. Sin embargo, la intención de perpetuar el **"duvalierismo" sin Duvalier** se saldó con un sonoro fracaso, con múltiples intentos de golpes de Estado y con la agudización de todas las debilidades y disfunciones acumuladas en los periodos anteriores.

El **segundo intento** de transición fue protagonizado por Jean Bertrand **Aristide**, "cura de los pobres" y máximo exponente de la teología de la liberación y de la lucha contra los Duvalier, que en las elecciones de diciembre de 1990, y en contra de la voluntad explícita del oficialismo, obtuvo el 67% de los votos, encabezando una coalición de movimientos sociales y organizaciones de distinto tipo. En esta ocasión, el proceso de democratización fue abortado por dos factores. En primer lugar, la **frontal oposición de la elite económica y militar**, que atajó con un **golpe de Estado** (1991) y una sangrienta junta militar de tres años el programa de Aristide y su intento de llevar a cabo reformas estructurales en el país y de impulsar cuestiones como la depuración del Ejército, la extradición del ex dictador Duvalier o la reforma agraria. En segundo lugar, la **deriva autoritaria, represiva y corrupta** que experimentó el régimen de **Aristide** tras ser repuesto en el poder en 1994 por 21.000 marines estadounidenses. Aristide, cada vez más solo, delegó las tareas de seguridad y represión a bandas armadas paradelinuenciales, permitió el auge del narcotráfico y la corrupción mientras se derrumbaba la economía, y agudizó la polarización social con un uso habitual de la violencia política y del fraude electoral.

Actualmente, por tanto, **Haití se halla ante una encrucijada histórica y traza su tercera tentativa de transición a la democracia y a la paz** a través de tres procesos paralelos e interrelacionados que actualmente están en marcha para tratar de articular y viabilizar dicha transición, a saber: el establecimiento, desde marzo de 2004, de un **Gobierno de Transición**, la celebración de **elecciones** para el último trimestre de 2005 y el impulso del denominado **Diálogo Nacional**.

Los **tres procesos** mencionados se hallan obstaculizados, cuando no **hipotecados**, por la situación de **inseguridad** y violaciones continuas de los derechos humanos; por la **polarización**, descontento y frustración social; por la **exclusión** de un importante sector de la sociedad y la clase política (**Fanmi Lavalas**) en dicha transición; o por la **falta de legitimidad, crédito, voluntad política o capacidad del Gobierno de Transición**, ya sea por el hecho de ser un Ejecutivo no electo democráticamente o por las numerosas acusaciones de incompetencia, corrupción o parcialidad que se han vertido en su contra en los últimos meses.

No obstante, hay otros factores que, si bien no invitan al optimismo, sí permiten visualizar un futuro más esperanzador. Entre éstos, destacan el supuesto aprendizaje, o su simple existencia, de las numerosas **lecciones** que han dejado tras de sí los 200 años de independencia y, especialmente, la traumática segunda mitad del siglo XX. Por otra parte, el **papel que la comunidad internacional** parece estar dispuesto a jugar en la empobrecida nación caribeña es mucho **más sólido** que en anteriores ocasiones, tanto si atendemos a su prolongada presencia en el país, como a los recursos humanos y materiales que supuestamente se invertirán en el Haití. De ser así, la comunidad internacional, y especialmente Naciones Unidas, podría enmendar de alguna manera su controvertida intervención en el país en los años 90 y Haití podría revertir el férreo aislamiento internacional al que históricamente se ha visto sometido desde su independencia en 1804.

### La caída de Aristide

Las tensiones que se habían acumulado y acrecentando en la sociedad haitiana desde la segunda mitad de los 90 se agudizaron de nuevo con la imposibilidad de llevar a cabo las elecciones previstas para 1998, con el posterior fin de mandato del Parlamento y con el boicot de la oposición y el auge de la violencia que rodearon a las elecciones de mayo, julio y noviembre de 2000. En ellas, con una participación aproximada de entre el 5% y el 10% y sin la supervisión de la OEA u otros organismos internacionales, Aristide obtuvo el 92% de los votos y Fanmi Lavalas acaparó todos los escaños del Senado. Tras este episodio, la mayoría de los partidos de la oposición no acataron los resultados y la comunidad internacional, alegando falta de voluntad política del Gobierno en el establecimiento de instituciones democráticas y efectivas, bloqueó la ayuda internacional<sup>2</sup> y el acceso al crédito, además de reducir sensiblemente su presencia en el país<sup>3</sup>.

Posteriormente, los intentos de mediación entre las partes iniciados por la OEA en abril de 2001 se frustraron por los hechos de violencia acaecidos en el mes de julio<sup>4</sup> y por las acusaciones de golpe de Estado que el Gobierno vertió sobre la oposición después de que un grupo de personas armado atacara el Palacio Nacional en diciembre de 2001<sup>5</sup>. Durante los meses siguientes, un Gobierno cada vez más aislado siguió haciendo caso omiso de las reiteradas advertencias e incluso medidas de presión de la comunidad internacional, así como de las demandas cada vez más intransigentes de la oposición política, que ya no sólo denunciaba el fraude electoral sino que pedía abiertamente su renuncia.

Así las cosas, en 2002 y 2003 se incrementaron la polarización social<sup>6</sup> y la violencia política<sup>7</sup> y se generalizaron tanto las protestas de la sociedad civil como los ataques de las llamadas *chimères*. Así, por ejemplo, el Gobierno respondió con contundencia a la formación, a finales de 2002, del Grupo de los 184, una coalición liderada por el sector empresarial y que llegó a reunir a más de 400 organizaciones sociales, convirtiéndose en el actor opositor más relevante de una sociedad civil débil y fragmentada.

Sin embargo, el detonante que finalmente iba a desembocar en el estallido de las armas, fue el asesinato en septiembre de 2003 de Amiot Métayer, líder de una de las principales pandillas armadas del país (el Ejército Caníbal, que operaba en Gonaïves). Amiot Métayer había sido un aliado tradicional de Aristide, pero tras haber demandado su arresto en repetidas ocasiones la OEA y algunas organizaciones de derechos humanos, fue supuestamente asesinado a instancias del Gobierno para evitar que confesara determinadas informaciones que comprometían al oficialismo. Después de este episodio, los seguidores de Métayer se declararon en rebeldía y tomaron las armas contra el Gobierno, que respondió con una inusitada brutalidad a través de la Policía Nacional de Haití (PNH). En la capital, paralelamente, las *chimères* incrementaron sus actos de intimidación y violencia contra la oposición, que a su vez acusó a Aristide de intentar orquestar una suerte de autogolpe de Estado el 5 de diciembre<sup>8</sup>.

En el norte del país, el Ejército Caníbal reconvertido en el Frente de Resistencia de la Artibonite, tomó Gonaïves el 5 de febrero y, en las siguientes semanas, previa incorporación de numerosos sectores opositores a Aristide y en plena descomposición y huida de la PNH, fue tomando algunas de las principales localidades septentrionales del país<sup>9</sup> e inició su imparable avance hacia el sur. El 29 de febrero, Jean Bertrand Aristide abandonaba el país entre acusaciones de golpe de Estado contra Francia y EEUU.

<sup>2</sup> Se estima que el bloqueo de ayuda por parte de la UE, EEUU, el Banco Mundial y otros donantes ascendió a unos 500 millones de dólares.

<sup>3</sup> En febrero de 2001, Naciones Unidas retiró del país la Misión Internacional de Apoyo en Haití (MICAH) alegando falta de cooperación por parte del Gobierno.

<sup>4</sup> El 28 de julio, supuestos ex militares atacaron instalaciones policiales en Puerto Príncipe y otras partes del país, generando a su vez una violenta y represiva respuesta por parte del Gobierno contra los antiguos militares y sectores de la oposición política.

<sup>5</sup> Estos hechos provocaron la interrupción de los intentos de mediación de la OEA.

<sup>6</sup> En noviembre de 2002, en la segunda ciudad del país (Cap Haïtien), se produjo la primera manifestación significativa para exigir la renuncia de Aristide.

<sup>7</sup> En aquellos meses, antiguos militares venidos de República Dominicana y financiados por algunos sectores bienestantes de la sociedad haitiana se instalaron en la parte central del país y llevaron a cabo numerosos asesinatos de simpatizantes o integrantes de Fanmi Lavalas. Estos grupos, de personas armadas, a los que el Gobierno intentó neutralizar rápidamente, contaron con la simpatía de determinados sectores de la población.

<sup>8</sup> En aquellas fechas, los locales de algunas organizaciones de la sociedad civil fueron allanados, se incrementó notablemente el hostigamiento contra las mismas e incluso se registraron actos de violencia contra la comunidad universitaria. Especial repercusión mediática tuvo la agresión y posterior hospitalización del rector de la universidad por parte de supuestas *chimères*.

<sup>9</sup> Cap Haïtien, por ejemplo, cayó en manos de los rebeldes el 22 de febrero, pocos días antes de la salida de Aristide y un día después de la llegada a la país de una delegación internacional que trató inútilmente de que las partes aceptaran el plan propuesto por CARICOM.

A continuación se abordan los tres procesos que se mencionaban al principio del apartado y que dan cuerpo a la transición política: el establecimiento y el desempeño del Gobierno de Transición; la marcha del proceso electoral y la evolución y los retos del Diálogo Nacional.

## I.- Gobierno de Transición

El **vacío de poder** que se originó por la precipitada y controvertida salida del país de Jean Bertrand Aristide el 29 de febrero de 2004 trató de superarse con la creación, cuatro días más tarde, de una Comisión Tripartita conformada por representantes de Fanmi Lavalas, la Plataforma Democrática y la comunidad internacional. Dicha Comisión designó un Consejo de Sabios (integrado por representantes de siete sectores de la sociedad civil<sup>10</sup>), que a su vez nombró, el 9 de marzo, a Gérard Latortue como Primer Ministro. Una semana más tarde, tomaba posesión del cargo el **Gobierno de Transición**, cuyo principal objetivo es la **conducción del país** hasta la **celebración** de unas **elecciones** a las que ninguno de sus integrantes podrá presentarse. El entramado legal-institucional de la transición culminó con la suscripción, el 4 de abril, de un **acuerdo de consenso sobre la transición política** entre algunos partidos políticos y sectores de la sociedad civil (Fanmi Lavalas ya no participó en el mismo por razones que a continuación se expondrán) y con el establecimiento de un comité de seguimiento que con el tiempo se ha tornado prácticamente irrelevante.

Más de un año después de haber entrado en funciones, el **Gobierno de Transición enfrenta numerosas dificultades** para llevar a cabo su mandato y, a pesar de haber remodelado el gabinete en varias ocasiones, cada vez son más las voces que exigen la **renuncia del Primer Ministro** y de su **Ejecutivo**. Sin embargo, a pesar de que el acuerdo de transición política del 4 de abril prevé el relevo en el Gobierno de Transición, no es previsible que éste se pueda producir a cuatro meses de las elecciones. Veamos, pues, cuáles son algunas de las dificultades y críticas que enfrenta el Gobierno de Gérard Latortue.

En primer lugar, cabe señalar algunas **debilidades de origen** en la formación del Gobierno. Así, la propia designación como Primer Ministro de Gérard Latortue, un antiguo funcionario de Naciones Unidas que llevaba más de 30 años residiendo fuera del país, fue una solución de compromiso por parte del Consejo de Sabios ante la imposibilidad de nombrar a alguno de los otros dos candidatos de la terna<sup>11</sup>, ambos con un perfil político mucho más definido. Algunas fuentes señalan que los frecuentes **desencuentros** que ha habido entre Gérard **Latortue** y el Presidente Provisional, Boniface **Alexandre**, derivan en buena medida del rechazo original del Presidente a la designación de Latortue. Por otra parte, el **carácter eminentemente tecnócrata** y de **bajo perfil político** del gabinete configurado por Gérard Latortue también ha generado numerosos recelos y dudas acerca de su capacidad de gestionar una situación tan polarizada y políticamente tan sensible. Finalmente, a ojos de CARICOM y de algunos sectores de la sociedad, el Gobierno de Transición es **ilegítimo, inconstitucional** y heredero directo de la interrupción del mandato de un presidente democráticamente electo. En este sentido, tanto CARICOM como algunos gobiernos africanos han solicitado en varias ocasiones una investigación independiente sobre las circunstancias que rodearon la salida del país de Jean Bertrand Aristide.

En segundo lugar, el Gobierno de Transición ha sido acusado desde un buen principio de mostrar una evidente **parcialidad política** y una manifiesta **hostilidad** hacia **Fanmi Lavalas** y los sectores afines a Jean Bertrand Aristide.

<sup>10</sup> Los siete sectores representados en el Consejo de Sabios fueron Fanmi Lavalas, Convergencia Democrática, sector privado, Iglesias católica y episcopal, organizaciones de derechos humanos y universidad estatal.

<sup>11</sup> Los otros dos candidatos eran el antiguo Primer Ministro Smarck Michel y el general retirado Hérard Abraham. El empate entre ambos en las votaciones del Consejo de Sabios finalmente cristalizó con la elección de Gérard Latortue.

### ¿Existe persecución contra Lavalas?

Las numerosas acusaciones de hostigamiento contra Lavalas que ha recibido el Ejecutivo de Gérard Latortue de parte de la misma Fanmi Lavalas, de organizaciones de derechos humanos o de CARICOM u otros organismos internacionales le han valido al Gobierno provisional la autoexclusión de la transición del que todavía se considera el principal partido de la sociedad (Lavalas), la interrupción de las relaciones diplomáticas con CARICOM y la visita al país y posterior condena por parte de ONG, diplomáticos u organismos internacionales.

Por otro lado, sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil mantienen que no existe como tal la mencionada persecución política contra Lavalas y que simplemente se están dirimiendo procesos judiciales contra personas concretas acusadas de delitos varios. Según estas mismas organizaciones, las acusaciones de persecución son una estrategia política de Lavalas para presentarse como víctimas, para erosionar al Gobierno y para, en última instancia, legitimar los Gobierno e incluso un eventual retorno de Jean Bertrand Aristide. Por su parte, el Gobierno señala que no tiene capacidad para interferir en las decisiones de las autoridades judiciales.

Hasta el momento, tres han sido los hechos que han generado mayor controversia en este sentido. En primer lugar, la exclusión de Lavalas en la conformación del Gobierno provisional no sólo atentó contra el plan de transición política diseñado por CARICOM todavía en plena crisis, sino que ha sido utilizado por Fanmi Lavalas como argumento para no integrarse en los órganos ni en la dinámica de transición.

En segundo lugar, el discurso realizado por Gérard Latortue en Gonaïves en marzo de 2004 en el que calificaba como luchadores por la libertad a las fuerzas rebeldes evidenció la connivencia del Gobierno hacia un colectivo liderado en buena medida por ex paramilitares y por personas condenadas por serias violaciones de los derechos humanos y volvió a levantar sospechas acerca de los vínculos siempre negados entre la oposición política y civil a Aristide y la oposición armada.

En tercer lugar, cabe destacar uno de los hechos con mayor carga simbólica y que más controversia está generando en el país: la encarcelación del último Primer Ministro de Aristide, Yvon Neptune, por su supuesta responsabilidad en la masacre de *La Scerie* de Saint Marc en febrero de 2004. Este hecho, que se aborda más detenidamente en el apartado de Derechos humanos, junto con la encarcelación del ex Ministro Joceline Privert o la campaña supuestamente orquestada por el oficialismo contra destacados líderes de Lavalas (como el padre Gérard Saint Just), han motivado las sospechas de que el Gobierno forma parte de un intento de descabezar a Lavalas e hipotecar así una eventual candidatura electoral de dicha formación.

Vistos los hechos, por tanto, caben dos consideraciones. En primer lugar, que las supuestas responsabilidades penales de antiguos dirigentes de Lavalas deben ser depuradas en las instituciones judiciales correspondientes, incluso bajo riesgo de generar malestar en determinados sectores. En segundo lugar, que el Ejecutivo de Gérard Latortue tiene una orientación ideológica claramente anti Lavalas y que ha cometido errores políticos que ponen en riesgo la ya de por sí precaria estabilidad política del país y arrojan a Lavalas a un margen del espectro político y de la transición que supuestamente opera en el país.

En tercer lugar, han sido frecuentes las **tensiones** y el cruce de acusaciones entre el **Gobierno** de Transición y la **comunidad internacional**. A pesar de que en los primeros meses de ejercicio de Gobierno parecía haberse creado un buen clima de entendimiento y cooperación entre ambas partes en la elaboración del Marco de Cooperación Interino (CCI)<sup>12</sup>, con el paso del tiempo el Ejecutivo de Gérard Latortue ha denunciado reiteradamente la **falta de colaboración de la MINUSTAH** con la PNH, la **lentitud en la ejecución de los fondos** comprometidos por parte de la comunidad de donantes o la **hipocresía** por parte de EEUU al no levantar el **embargo de armas** y municiones impuesto unilateralmente sobre el país y que atenaza, según el Gobierno, la capacidad de la policía para mantener el orden y garantizar la seguridad<sup>13</sup>. Por su parte, algunos exponentes de la comunidad internacional han acusado al

<sup>12</sup> Para más información, véase apartado de Dimensión Internacional.

<sup>13</sup> En varias ocasiones, distintos miembros del Gobierno e incluso el propio Latortue han solicitado una modificación sustantiva del mandato de la MINUSTAH y una ampliación y redistribución sobre el terreno de sus efectivos. Además,

Gobierno de Transición de **incompetencia**, incluso de **corrupción**, y de **poca habilidad política** para lidiar con cuestiones de justicia, derechos humanos, actividad de la policía e inclusión de Lavalas en la transición política. Mención aparte merecen las relaciones entre CARICOM y el Gobierno, por lo que serán abordadas posteriormente en el apartado de Dimensión Internacional.

En cuarto lugar, el Gobierno ha **obviado** en demasiadas ocasiones los **acuerdos** y las **instituciones** que supuestamente acotaban su mandato y ámbito de actuación y que a su vez actuaban como precario sistema de equilibrio de poderes. Así, en algunas ocasiones se ha rebasado el marco de acción del acuerdo de transición del 4 de abril y a menudo se ha minimizado el papel reservado para el **Consejo de Sabios** en la transición. Más allá de las divergencias internas de este organismo y de su propia incapacidad para convertirse en una suerte de Consejo de Estado o de erigirse en un punto de referencia en un contexto en el que ni siquiera hay un parlamento constituido, lo cierto es que el Gobierno no siempre ha respetado el papel consultivo del Consejo y, con una política de mala comunicación y hechos consumados, lo ha condenado a la marginalidad política<sup>14</sup>.

En quinto lugar, el Ejecutivo ha sido acusado de demostrar **incompetencia** o **falta de liderazgo** en varias **políticas públicas**, como la **creación** de puestos de **trabajo** y el impulso de proyectos de impacto inmediato<sup>15</sup>; la lucha contra la **corrupción** (Haití aparece como uno de los tres países más corruptos del mundo en la última clasificación publicada por la organización *Transparency International*<sup>16</sup>), la formación y **recomposición** de la **PNH** o el restablecimiento de la autoridad del Estado y el **fortalecimiento de la administración pública** en varias partes del país. Respecto de esta última cuestión, tal como indica el Secretario General de la ONU en su informe del 13 de mayo<sup>17</sup>, el Gobierno ha formado las 140 comisiones municipales y ha emprendido medidas para asumir funciones administrativas en el nivel provincial, del mismo modo que ha sido auxiliado por el PNUD y MINUSTAH en la mejora de la participación ciudadana y la gestión pública a escala local. Sin embargo, todos estos esfuerzos e iniciativas han sido obstaculizados constantemente por la carencia de fondos para las administraciones infraestatales<sup>18</sup>, por la **falta de un proyecto de descentralización política** a medio y largo plazo<sup>19</sup>, por la tradicional desconfianza de la población en las instituciones públicas, por

---

en varias ocasiones se ha acusado a la MINUSTAH de eludir sus responsabilidades en los operativos de restablecimiento de la seguridad en algunas de las zonas con mayores índices de violencia del país. En este sentido, el Primer Ministro se reunió en el mes de mayo con el Secretario General de la ONU para expresarle directamente sus opiniones sobre la MINUSTAH y sobre el papel que a su parecer debiera jugar el sistema de Naciones Unidas en el país. Respecto a EEUU, más allá de las declaraciones acerca del embargo de armas y municiones, especialmente contundentes han sido las críticas hacia la retirada de personal diplomático no esencial y la posterior reducción del personal de la embajada por el deterioro de las condiciones de seguridad. En esta ocasión, el Gobierno acusó de poner en práctica una política de doble rasero respecto de las actuaciones en países como Iraq.

<sup>14</sup> La reciente remodelación del Gobierno, que afectó a los Ministerios de Justicia, Interior y Asuntos Sociales, volvió a evidenciar las tensas relaciones entre el Primer Ministro y el Consejo de Sabios. Así, éste organismo no asistió a la ceremonia de toma de posesión del cargo de los nuevos Ministros e hizo público un comunicado en el que denunciaba que la decisión tomada por Latortue no contemplaba las conversaciones mantenidas previamente con el organismo, en el que consideraba que la remodelación del gabinete no había servido ni iba a servir para recuperar cierta credibilidad a ojos de la ciudadanía y en el que invitaba a partidos políticos y a la sociedad civil organizada a manifestar su opinión sobre la materia.

<sup>15</sup> Varias fuentes han solicitado con insistencia el inicio de proyectos intensivos en manos de obra y muy necesarios y urgentes para el país como, por ejemplo, la construcción y reparación de infraestructuras o los servicios públicos de limpieza y recogida de basura. Respecto de esta última cuestión, el mismo J. G. Valdés denunciaba que incluso algunas escuelas no podían realizar sus actividades con normalidad por la acumulación de basura en sus instalaciones.

<sup>16</sup> <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.es.html>

<sup>17</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, S/2005/313, de 13 de mayo de 2005, en <http://daccess-ods.un.org/TMP/4270014.html>

<sup>18</sup> En el mismo informe se afirma que las administraciones locales reciben una dotación presupuestaria para el pago de sueldos, pero que normalmente no hay dinero suficiente para bienes, servicios ni inversiones.

<sup>19</sup> Algunas fuentes señalaban que la descentralización política del país es uno de los mayores retos que tendrá ante sí el próximo Gobierno electo, pues, si bien está consagrada en la Constitución de 1987, hasta el momento no se ha

problemas logísticos y de comunicación con las autoridades centrales<sup>20</sup>, por la escasa presencia de efectivos y la MINUSTAH en varias partes rurales del país y por la aparición de grupos varios (especialmente de ex militares) que se han autoatribuido tareas de seguridad y que incluso se han instalado en dependencias públicas. Así las cosas, algunas fuentes señalan que el Estado sólo tiene garantizada su presencia en aproximadamente un 60% del territorio.

A modo de conclusión, a nadie escapa que las **numerosas y graves deficiencias del actual Gobierno** (falta de legitimidad, competencia, y voluntad y talla política) **amenazan la viabilidad de la actual transición y mantienen al país en una situación de stand by** en la que las decisiones importantes se postergan, se obvian o se yerran. Sin embargo, y aplicando la ley del mal menor, **no parece aconsejable** en las actuales circunstancias proceder a un **relevo** en el Ejecutivo. En primer lugar, porque no existe una alternativa sólida ni que goce del apoyo de la comunidad internacional ni de la mayoría de la población. En segundo lugar, porque un relevo en el Gobierno, aunque sólo fuera de algunos de sus miembros, sin duda alguna tendría efectos perversos sobre la celebración de las elecciones. Y en tercer lugar, porque los escasos meses que faltan hasta la celebración de los primeros comicios (9 de octubre) parecen un periodo absolutamente insuficiente para revertir una situación tan delicada y, cabe reconocerlo en favor del Gobierno provisional, tan difícil de gestionar atendiendo a las condiciones recientemente expuestas.

## II.- Elecciones

La ley electoral promulgada el 11 de febrero prevé la celebración de las **elecciones locales** para el 9 de octubre y la de las **parlamentarias y presidenciales** para el 13 de noviembre (en caso de que se requiriera una segunda vuelta, ésta tendría lugar el 18 de diciembre). A pesar de que la realización de los comicios ha sido identificado como el principal objetivo a corto plazo del Gobierno de Transición y de la comunidad internacional, en los últimos meses se han incrementado sustancialmente las voces que, atendiendo a la evolución de la situación política y de seguridad, advierten sobre la **imposibilidad o los riesgos de llevar a cabo dichos comicios según el calendario previsto**<sup>21</sup>. Ante esta situación, la **comunidad internacional**, partiendo de la previa consideración de que la credibilidad de su intervención en el país y el futuro mismo de la transición política dependen en buena medida del éxito o no de los comicios, ha **redoblado** en los últimos meses los **esfuerzos** en la materia y ha impulsado una serie de iniciativas, entre las que destacan la aprobación de partidas presupuestarias adicionales, el envío de varias misiones de apoyo a las elecciones, la **prorrogación del mandato** de la MINUSTAH y la **ampliación** de sus **efectivos** y, sobre todo, la creación durante la Conferencia internacional que se celebró en Montreal (Canadá) a mediados de junio de una **misión internacional de acompañamiento y supervisión al proceso electoral**<sup>22</sup>.

Las principales **dificultades** que atraviesa el proceso de preparación de las elecciones no sólo tienen que ver con las condiciones de **seguridad** y el repunte de la **violencia** y los secuestros en los meses de abril, mayo y junio, sino también con **aspectos organizativos, financieros y logísticos** del proceso. Así, por ejemplo, el **empadronamiento** se inició el 25 de abril con cuatro semanas de **retraso** y tras múltiples problemas. A finales de junio, según cifras del CEP

---

hecho efectiva y no se ha conseguido revertir la alta centralización y concentración del poder heredados de la ocupación estadounidense y de la dictadura de los Duvalier.

<sup>20</sup> Dada la inexistencia o el mal estado de infraestructuras básicas en el país y la consiguiente imposibilidad de desplazarse por carretera con normalidad, la MINUSTAH realiza diariamente un vuelo diario en helicóptero a algunas de las principales cabeceras departamentales.

<sup>21</sup> De hecho, alguno de los integrantes del CEP admitía a principios de junio que en caso de que los actores implicados en el proceso electoral lleven a cabo sus respectivos cometidos y de que la comunidad internacional desembolse con prontitud los fondos comprometidos, los comicios podrían celebrarse en diciembre como muy pronto.

<sup>22</sup> En el apartado de Dimensión Internacional se detallan algunas características de esta misión.

se habían inscrito solamente 200.000 personas de los aproximadamente 4,5 millones de personas que tienen derecho a hacerlo y sólo estaban en funcionamiento 103 de las más de 400 oficinas de registro que se estiman necesarias para la óptima celebración de los comicios. A pesar de que todavía faltan por abrir otras 117 oficinas electorales y de que el proceso de registro finaliza el próximo 9 de agosto, el CEP ha declarado en alguna ocasión que no baraja la posibilidad de posponer las elecciones, a pesar de reconocer numerosas dificultades en el proceso y de criticar a la comunidad internacional por su **lenta ejecución de fondos**, por su manifiesta falta de confianza en el CEP y por los numerosos **problemas de coordinación** entre los distintos organismos que tratan de organizar el proceso electoral.

### ¿Qué actores están involucrados en la organización de las elecciones?

1.- **CEP**. Es el organismo nacional que detenta una mayor responsabilidad en el proceso electoral y está conformado por distintos sectores de la sociedad haitiana excepto por Fanmi Lavalas. Los numerosos enfrentamientos protagonizados por algunos de sus miembros y las tensiones evidentes que existen en el seno del organismo cristalizaron con la renuncia de su Presidente en el mes de noviembre. El CEP ha recibido numerosas críticas por la conducta inadecuada de algunos de sus integrantes y por su escasa competencia para llevar a cabo sus responsabilidades<sup>23</sup>. A su vez, el CEP ha alegado falta de seguridad y de desembolso de fondos por parte de la comunidad de donantes para justificar las enormes deficiencias que está atravesando el proceso electoral.

2.- **MINUSTAH**. El mandato de la misión establecido en la resolución 1542 del Consejo de Seguridad incluye la asistencia al Gobierno de Transición en la organización, celebración y supervisión de las elecciones, por lo que coordina las contribuciones de la comunidad internacional al proceso electoral<sup>24</sup>.

3.- **PNUD**. A petición de la MINUSTAH, es el encargado de recibir y gestionar los fondos desembolsados por el Gobierno y la comunidad de donantes.

4.- Misión Especial de la **OEA**<sup>25</sup>. Según se desprende del Memorando de Entendimiento firmado con la MINUSTAH el pasado 3 de noviembre, la principal tarea del organismo americano es la inscripción de los electores y el diseño y la entrega de una tarjeta de identificación única.

La complejidad del proceso de preparación de las elecciones también se refleja en la reciente ampliación de presupuesto en unos 22 millones de dólares (hasta superar los 60 millones) o en la multiplicidad de actores (OEA, MINUSTAH, CEP, Gobierno de Transición, gobiernos donantes, etc.) que asisten el proceso. Si bien ello denota la importancia que tanto los actores nacionales como internacionales otorgan al proceso, lo cierto es que también se han detectado enfrentamientos y problemas de coordinación entre los mismos. En este sentido, cabe destacar los problemas de legitimidad que ha tenido la OEA a resultados de su controvertida supervisión de las elecciones del año 2000<sup>26</sup> o las **discrepancias internas**, pero públicas, que el **CEP**

<sup>23</sup> En este sentido, a modo de ejemplo, cabe destacar la reciente congelación de unos 8 millones de euros por parte de la UE, que alega que el CEP carece de la suficiente solvencia administrativa para gestionar dichos recursos.

<sup>24</sup> La MINUSTAH es el denominado "focal point" de la comunidad internacional.

<sup>25</sup> La resolución 2058 de la Asamblea General de la OEA del 8 de junio solicitaba a la Misión Especial de la OEA para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití que asistiera al CEP en la organización del proceso electoral, principalmente a través de la creación del Programa para la Asistencia Técnica Electoral a Haití. Para conocer más detalles sobre el desempeño de la Misión y del Programa, véase *Cuarto Informe trimestral del Secretario General sobre la situación en Haití y sobre la labor de la Misión Especial de la OEA para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití*, del 18 de mayo de 2005. Véase en <http://www.oas.org/OASpage/esp/ultimasnoticias/ultimasnoticias.asp>.

<sup>26</sup> La OEA declaró inicialmente que las elecciones del 21 de mayo de 2000 (locales, Cámara de Diputados y parte del Senado) fueron relativamente libres y transparentes y con un buen porcentaje de participación (cerca del 60%). Sin embargo, poco después, tras haber detectado algunas irregularidades, instó al Consejo Electoral Provisional a revisar su sistema de contabilización de votos. Ante la negativa de éste, la OEA se resistió a supervisar la segunda vuelta de dichas elecciones prevista para el mes de julio. Por su parte, la oposición solicitó la anulación de los resultados de la primera vuelta y boicoteó la segunda vuelta y las elecciones presidenciales de noviembre.

ha venido manteniendo durante el último año y que culminaron con la renuncia de su Presidente en noviembre de 2004.

Otro aspecto que genera gran preocupación es la **indiferencia**, desinformación, escepticismo y falta de apropiación (*ownership*) de los comicios por parte de **amplios sectores de la población** y que podría desembocar en unas **tasas de participación ínfimas**. Este escenario, que ya se ha repetido en otros momentos de la historia reciente del país, **hipotecaría** sin lugar a dudas la **legitimidad** y la capacidad de actuación del próximo Gobierno y abortaría las ilusiones de todos aquellos que, incluyendo a algunos sectores de la comunidad internacional, han depositado buena parte de sus esperanzas en la celebración de unos comicios libres y transparentes. En este sentido, el empeño que la comunidad internacional está poniendo en dichos comicios, incluso afirmando que si en Iraq y en Afganistán se han llevado a cabo elecciones, también éstas pueden celebrarse en Haití, ha sido interpretado por algunas voces como un ejercicio de reduccionismo (equiparar elecciones con transición e incluso democracia) y una señal inequívoca de que los comicios van a celebrarse en la fecha prevista independientemente de las condiciones que les rodeen.

Finalmente, merecen ser destacadas cuatro observaciones respecto de las formaciones políticas que van a concurrir a los comicios. En primer lugar, que el gran número de agrupaciones inscritas hasta el momento evidencia la **enorme fragmentación del espectro político** y las **expectativas de cambio** que han generado en muchos partidos las elecciones, percibidas como decisivas para el futuro del país y en algunos casos como las primeras potencialmente libres y transparentes desde 1990. A pesar de dicha fragmentación, en los últimos meses ya se han empezados a registrar algunas **coaliciones y uniones entre partidos**<sup>27</sup>. En segundo lugar, que el proceso electoral ha estado enturbiado por las acusaciones (y en muchos casos las evidencias) de que algunos **partidos políticos están alimentando la violencia** y están auspiciando y financiando el surgimiento de pandillas armadas. En tercer lugar, que existe mucha **incertidumbre** sobre el **resultado** de los comicios y sobre el papel que puedan jugar sectores como Lavalas, el duvalierismo o los antiguos rebeldes. El hecho de que hasta el momento no se vislumbre ninguna candidatura como favorita alienta sin duda la conformación de alianzas más amplias y otorga una enorme importancia a los apoyos decisivos (nacionales e internacionales) que puedan recabar los partidos en liza en los próximos meses. Y en cuarto y último lugar, que la intensidad (también en la acepción menos positiva del término) con la que los partidos políticos, algunos sectores de la sociedad civil organizada y la comunidad internacional están viviendo la preparación de los comicios contrasta casi dramáticamente con el desinterés generalizado de la mayoría de la sociedad.

<sup>27</sup> Hasta el momento, una de las coaliciones que ha gozado de mayor visibilidad mediática es la que agrupa a tres formaciones de inspiración socialdemócrata (Panpra, Konakom y Aytí Kapab) en el nuevo partido Fusion, tras realizar a mediados de abril un congreso nacional al que asistieron delegados de los diez departamentos del país y algunos representantes de la socialdemocracia internacional. El nuevo partido designó a S. Gilles como candidato a la presidencia y declaró que sus prioridades políticas serán el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos.

### ¿Cuál es la posición y la fuerza de Lavalas ante las próximas elecciones?

Aunque no hay informes u hechos que lo avalen de manera incontestable, todo parece indicar que tras la salida de Aristide del país, la otrora omnipresente formación política se escindió en distintas facciones, de tal modo que es difícil hablar de Lavalas como un actor monolítico. De manera general y excesivamente reduccionista, sin embargo, se podrían identificar dos sectores diferenciados. El primero, más moderado, habría renunciado a cualquier forma de violencia y estaría dispuesto a integrarse en las instituciones y a participar en la transición política y, por consiguiente, en las elecciones. Según algunas fuentes, este mismo sector percibe como irreversible el exilio de Jean Bertrand Aristide y, por tanto, pretende un nuevo proyecto político que recoja la esencia pero que no dependa exclusivamente del ex Presidente.

El segundo sector, que estaría dirigido personalmente por Aristide desde Sudáfrica, ha recibido numerosas críticas por boicotear la transición y por alentar la inestabilidad en el país para, así, legitimar el retorno de Aristide o al anterior régimen. Este mismo sector también ha sido acusado de mantener vínculos directos con las denominadas *chimères* y de ejercer una enorme presión sobre algunos de los miembros de Fanmi Lavalas que han mantenido posturas más flexibles o aperturistas. Así, el mismo ex Primer Ministro Yvon Neptune, actualmente encarcelado, fue criticado en su día por aceptar tácitamente la carta de renuncia de Jean Bertrand Aristide (éste sigue sosteniendo que se trató de un golpe de Estado). Del mismo modo, la participación del líder lavalista Leslie Voltaire en la Comisión Tripartita establecida días después de la salida del país de Aristide también despertó numerosas críticas y suspicacias en algunos sectores lavalistas que consideraban que ello implicaba el reconocimiento y la aceptación del nuevo status quo.

Por tanto, si bien hasta el momento la posición oficial de Fanmi Lavalas ha sido la de no participar en las elecciones, nadie se atreve a descartar una candidatura de última hora. Si éste fuera el caso, ¿ganaría las elecciones? En esta oportunidad también hay opiniones para todos los gustos. Hay quien afirma que Lavalas está enormemente desprestigiada y que no tiene crédito político más allá de Jean Bertrand Aristide. Pero, de igual modo, el propio Aristide también habría perdido buena parte de su base social, no sólo por la situación en la que dejó el país, sino por los hechos de corrupción manifiesta que se han ido desvelando posteriormente<sup>28</sup>. No obstante, otros sectores consideran que una candidatura que goce del apoyo explícito o tácito de Aristide rebasaría el 60% de los votos. A ello contribuiría la enorme popularidad que supuestamente conserva el ex mandatario y la evidencia de que la situación no mejora en el ya año y medio que lleva en el país sin Aristide. Sin embargo, estas mismas fuentes consideran altamente improbable que, dado el carácter patológicamente mesiánico y narcisista de Aristide, éste designe a una suerte de sucesor ni visualice otra salida para el país que no sea su retorno triunfal a Haití.

¿Cuáles serían algunas de las **consecuencias** de un eventual **retraso o anulación** de las **elecciones**? En primer lugar, supondría **prolongar indefinidamente la situación de stand by** anteriormente mencionada, retrasar decisiones impostergables y seguir confiando la conducción del país a un Gobierno que no está a la altura de las circunstancias. En segundo lugar, supondría un **triunfo** moral para aquellos sectores que de forma explícita o encubierta han **boicoteado** la celebración de los **comicios**<sup>29</sup>. En tercer lugar, supondría un enorme revés para la comunidad internacional y una nueva inyección de desánimo, frustración y escepticismo para una sociedad haitiana acostumbrada a no votar o a ver ninguneado su voto. Y en cuarto lugar, probablemente supondría la legitimación de otros tipos de intervención en el país más centrados en la dimensión estrictamente militarista de la seguridad.

Por todo ello, algunos organismos internacionales consideran que la magnitud de los costes de la postergación o la anulación de las elecciones invitan a realizar todos los esfuerzos necesarios para que los comicios se lleven a cabo según el calendario previsto.

<sup>28</sup> Valga como ejemplo de este hecho la decepción que se apoderó de muchos seguidores de Aristide cuando trascendió que en su mansión de Tabarre había estado acumulando millones y millones de dólares en efectivo, buena parte de los cuales se pudrieron por haberse filtrado agua en la mansión.

<sup>29</sup> Para ampliar información sobre dichos actores y sobre el concepto de *spoilers*, véase International Crisis Group, *Spoiling Security in Haiti*, Informe nº 13, 31 de mayo de 2005

Sin embargo, otras fuentes consideran que la celebración de los **comicios** en el último trimestre del año entraña numerosos **riesgos** (entre los que cabe destacar una participación inaceptable o una situación de violencia, inseguridad o falta de organización que impida su normal realización), por lo que advierten que sería un **error celebrar las elecciones a cualquier precio**. En primer lugar, porque los resultados que surgieran de las mismas tal vez no otorgarían la legitimidad suficiente al próximo Gobierno electo. Y en segundo lugar porque amplios sectores de la población lo percibirían como una suerte imposición de la comunidad internacional.

### El “currículum” democrático de Haití

En Haití, jamás ha existido un sistema ni una tradición de transferencia del poder a través de procesos electorales. La irrupción sistemática de las Fuerzas Armadas en la esfera política (recordemos que Haití ha tenido una media de un golpe de Estado cada seis años desde su acceso a la independencia), los largos periodos autoritarios o de intervenciones extranjeras (dictadura de los Duvalier o prolongada presencia en el país de EEUU en la primera mitad del siglo XX) y la celebración de comicios fraudulentos han impedido el arraigo de unas instituciones estables y de una sólida cultura democrática.

Así, para no remontarnos en exceso, tras la huida de Jean Claude Duvalier en 1986 se sucedieron el país varios Gobiernos provisionales, débiles e inestables en el marco de un intento de transición política conducida por los militares. Esta tentativa fallida de transición finalizó con la realización en 1990 de elecciones legislativas y presidenciales, tal vez los comicios más libres y transparentes y con mayor participación que se han celebrado hasta el momento en toda la historia del país. Sin embargo, la voluntad popular expresada en dichos comicios (elección de Jean Bertrand Aristide por abultada mayoría) se vio interrumpida por el sangriento golpe de Estado contra Aristide a los ocho meses de estar ejerciendo el cargo.

Tras los tres años de dictadura militar (1991-1994) y el reestablecimiento de Aristide en el poder, previo desembarco de 21.000 marines en el país, la escena política haitiana se vio nuevamente inmersa en sucesivas crisis políticas (escisión del partido gubernamental, distanciamiento progresivo de Aristide respecto de sectores que previamente le habían dado apoyo, acusaciones de fraude electoral desde 1997, etc.) que culminaron con la celebración, en mayo de 2000, con las elecciones locales y legislativas que debían haber tenido lugar en 1999. La oposición, en protesta por lo que consideró un fraude masivo, boicoteó las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo a finales del año 2000.

Desde entonces, la OEA<sup>30</sup> lideró las tentativas de la comunidad internacional para resolver la crisis política, institucional y social que generó el mencionado desencuentro entre el Gobierno y la oposición. Como es bien sabido, la profundización de dicha crisis desembocó en la confrontación armada entre el Gobierno y los denominados rebeldes y la partida de Aristide el 29 de febrero de 2004. Por tanto, un breve repaso a la historia del país da cuenta de la importancia que tienen las que podrían ser, tras los comicios de 1990 y 1995, las terceras elecciones democráticas del país.

### III.- Diálogo nacional y reconciliación

A finales de 2004, el Presidente Boniface Alexandre anunciaba el lanzamiento de un proceso de diálogo nacional con el principal objetivo de asentar las bases de la **reconciliación** de la sociedad haitiana y de consensuar entre algunos de los principales sectores sociales y políticos del país las estrategias para enfrentar los enormes retos del país. El pasado 6 de abril, un decreto presidencial oficializó un proceso que, si bien goza de un amplio apoyo de la comunidad internacional, está atravesando numerosas **dificultades**, en virtud de las cuales ha modificado sustancialmente sus objetivos iniciales.

Así, actualmente parece claro que el proceso de diálogo nacional y reconciliación se estructurará en **dos fases** diferenciadas. En la primera, que debería finalizarse antes de la

<sup>30</sup> A través de la Misión Especial de la OEA en el país y bajo autoridad de las resoluciones 806 y 822 de su Consejo Permanente.

celebración de las elecciones (meses de octubre, noviembre y, eventualmente, diciembre), se firmaría un **código de conducta electoral** en el que principalmente los partidos políticos se comprometían a respetar el resultado de los comicios. Ello debería permitir superar la histórica y a la vez célebre fórmula de reparto de poder según la que “el que gana se lo lleva todo”, restringir al máximo las tentaciones golpistas y garantizar al próximo Gobierno electo la suficiente legitimidad, estabilidad y lealtad como para poder desarrollar su programa de Gobierno y los acuerdos a los que eventualmente llegara con la oposición. En una segunda fase, que se iniciaría una vez hubiera tomado posesión del cargo el nuevo Ejecutivo (febrero de 2006), el proceso de diálogo nacional proseguiría su curso con el objetivo de firmar un **pacto de gobernabilidad** lo más amplio posible y, posteriormente, abordar conjuntamente los **problemas estructurales** y endémicos del país.

Sin embargo, a pesar de que la comunidad internacional parece especialmente interesada en que se lleve a cabo este proceso de diálogo<sup>31</sup> y de que la mayoría de sectores llamados a participar no han mostrado un rechazo explícito hacia el mismo, a continuación se da cuenta de alguna de las dificultades y **riesgos** que atraviesa el llamado diálogo nacional.

En primer lugar, la **no participación de Fanmi Lavalas** hipoteca la legitimidad y representatividad del proceso y excluye del mismo a una parte, si no mayoritaria, sí muy significativa de la sociedad. Además, algunos sectores importantes están impulsando procesos alternativos al diálogo nacional, atomizando los espacios de convergencia política y social y disputando así al Gobierno de Transición y a la misma comunidad internacional el liderazgo del proceso. Este es el caso del Grupo de los 184, que impulsa el denominado “nuevo contrato social” a través de varias mesas sectoriales y departamentales con el objetivo de abordar de manera impostergable los que considera los grandes déficits del país desde mediados de los 80’, a saber, el desarrollo sostenible, la democratización política y la modernización institucional del Estado. Según el Grupo de los 184, que oficialmente no bloquea pero tampoco apoya el diálogo nacional, la inexistencia de instituciones sólidas (policía, justicia, ejecutivo, parlamento, etc.) es lo que ha provocado el fracaso sistemático en los sucesivos intentos de transición política que ha ensayado el país. Del mismo modo, otros grupos de la sociedad civil han optado por integrarse en la iniciativa Conferencia Nacional Soberana, que difiere en buena medida, como el Grupo de los 184, de la metodología adoptada por el diálogo nacional.

En segundo lugar, la todavía palpable situación de **polarización social y política** y el hecho de que algunas formaciones políticas prácticamente se hallen en precampaña no parecen favorecer un diálogo verdadero, así como la suscripción de acuerdos sinceros entre las partes.

### ¿Es posible repetir la experiencia de la Plataforma Democrática?

La Plataforma Democrática fue una alianza opositora al régimen de Jean Bertrand Aristide creada tras las controvertidas elecciones del año 2000 y que cobró especial protagonismo con las movilizaciones casi diarias que se registraron en Haití en los años 2002 y 2003. Esta alianza, integrada por Convergencia Democrática (coalición<sup>32</sup> de partidos opositores a Jean Bertrand Aristide) y el Grupo de los 184 (coalición de organizaciones de la sociedad civil liderada por el sector empresarial), supuso una de las mayores experiencias de unidad política y social desde la caída de Duvalier y gozó del apoyo de algunos exponentes de la comunidad internacional y de varios sectores de la sociedad haitiana que no necesariamente pertenecían a la Plataforma Democrática.

<sup>31</sup> A modo de ejemplo, el Gobierno español aprobó recientemente una partida de 6,4 millones de euros para apoyar el diálogo nacional y que se ejecutará acorde al CCI.

<sup>32</sup> Según International Crisis Group, dicha coalición estaba integrada por partidos de distinta ideología, desde neoduvalieristas hasta antiguos y cercanos colaboradores de Aristide, pasando por organizaciones socialdemócratas, religiosas y centristas.

Actualmente, ante la proximidad de las elecciones y la necesidad de forjar amplios marcos de consenso que viabilicen el mencionado diálogo nacional, algunas voces se han preguntado sobre la posibilidad y la idoneidad de recrear una experiencia parecida a la de la Plataforma Democrática. Sin embargo, la mayor parte de opiniones coinciden en señalar que la Plataforma Democrática fue una respuesta de la sociedad haitiana ante una coyuntura muy concreta (fraude electoral, cierre de espacios de expresión y participación política, incremento sustantivo de la represión, deterioro acelerado de la situación socioeconómica y aumento de la movilización y la polarización social) que no tendría sentido en las circunstancias actuales.

Además, hay otros dos factores que explican la imposibilidad de que renazca la Plataforma Democrática. En primer lugar, el exilio de Jean Bertrand Aristide y el derrumbe de su Gobierno han desactivado el principal nexo de unión entre una amalgama tan diversa de actores políticos y sociales, algunos de los cuales discrepan de la mayor parte de aspectos excepto de la oposición al régimen de Lavalas. Actualmente, la lógica preelectoral está evidenciando los ejes de fricción entre estos actores y está publicitando los intereses partidistas y personalistas que ya se intuían en los años precedentes. En segundo lugar, la irrupción de actores armados (los denominados rebeldes) a finales de 2003, erosionó claramente el liderazgo en las movilizaciones contra Aristide que hasta entonces estaba asumiendo la Plataforma Democrática. De algún modo, la confrontación armada y militar eclipsó la dimensión política y social del conflicto y logró captar, como suele suceder, la atención de los medios de comunicación y de la comunidad internacional. Además, cabe no olvidar que, a pesar de las posturas y declaraciones oficiales, a ojos de mucha gente los vínculos entre la Plataforma Democrática (o algunos de sus más destacados miembros) y los rebeldes eran más que evidentes, generando ello un descrédito importante en una alianza político-social que en su día logró poner contra las cuerdas al régimen de Jean Bertrand Aristide.

En tercer lugar, el **sentimiento de apropiación** (*ownership*) del diálogo nacional por parte de la ciudadanía o de la sociedad organizada siempre ha sido mínimo. Este hecho se puede explicar por las numerosas dificultades organizativas<sup>33</sup> que ha atravesado el proceso, por la escasa confianza en los resultados o por la diferencia de enfoques entre la comunidad internacional y la sociedad haitiana. Así, el activo papel que están jugando algunos organismos internacionales en el proceso ha sido interpretado por algunos sectores como un intento de imposición, mientras que otras voces han criticado a la comunidad internacional por tener una visión excesivamente restrictiva del diálogo nacional (esto es, impulsando principalmente la comunicación entre Lavalas y la antigua oposición a Aristide).

Por tanto, en las actuales circunstancias, el diálogo nacional aparece como un **proceso** absolutamente **necesario** (como mínimo en cuanto a los objetivos de consensuar las reglas del juego del proceso electoral y de la dinámica política que este origine) pero a la vez genera serias **dudas sobre su capacidad de erigirse en el eje vertebrador de la transición política** y sobre las posibilidades de que **se alcancen los objetivos de fondo** que, a fin de cuentas, motivaron su lanzamiento: la reconciliación de la sociedad haitiana y el establecimiento de un marco de consenso (o al menos de debate real) sobre los problemas estructurales del país. En este sentido, cabe destacar la reciente firma entre 17 partidos políticos (incluido Fanmi Lavalas) de un código de conducta electoral según el cual se comprometen a no hacer uso de la violencia, a no interferir en la campaña del resto de formaciones políticas y a acatar el resultado de las elecciones<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Algunas de las principales críticas que se han vertido sobre el diálogo nacional, al menos hasta la publicación del decreto presidencial del 6 de abril, son: la poca claridad de los objetivos, las fases y la metodología del proceso; el liderazgo político poco imparcial en sus fases preliminares y preparatorias; la escasa capacidad logística y de convocatoria (especialmente en las provincias) del proceso o la divergencia de agendas entre sectores cercanos al Presidente y al Primer Ministro.

<sup>34</sup> La firma de este código de conducta, que contó con la presencia del Primer Ministro, G. Latortue, de algunos representantes de la comunidad internacional y del Representante Especial del Secretario General de la ONU y Jefe de la MINUSTAH, J. G. Valdés, se produjo días después de que éste último acusara, sin nombrarlas, a determinadas formaciones políticas de estar organizando actos de violencia y desestabilización y amenazara con tomar medidas contra las mismas.

## C.- SEGURIDAD Y DESARME

La mayoría de fuentes estiman que desde el inicio de la denominada Operación Bagdad (30 de septiembre de 2004) el número de **víctimas mortales** supera las **700 personas**. La **violencia** se concentra en buena medida en barrios marginales y densamente poblados de **Puerto Príncipe** (sobre todo Cité Soleil y Bel Air), aunque también se han registrado incidentes significativos en otras ciudades y en determinadas áreas rurales. Los principales actos de violencia han sido los **enfrentamientos** entre miembros de la **PNH** o de la **MINUSTAH** y **grupos armados de distinto tipo** que a continuación intentaremos clasificar, aunque también cabe destacar como fuente de violencia las **estrategias de aterrizamiento de la población civil** llevadas a cabo por dichos grupos o incluso los enfrentamientos entre ellos mismo por el control de determinadas partes del territorio o de actividades económicas (básicamente) ilícitas.

A pesar de que los mayores índices de mortalidad se registraron entre octubre y diciembre de 2004, desde finales **febrero de 2005** se ha producido un **repunte de la violencia** (que se ha mantenido bastante estable hasta los momentos en que se redacta este informe) y la aparición de prácticas relativamente desconocidas hasta el momento, como el robo de vehículos o los secuestros<sup>35</sup>. Entre las numerosas causas que podrían explicar este repunte de la violencia, cabe destacar la **fuga de la Penitenciaría Nacional** de Puerto Príncipe, previo ataque de un grupo desconocido de personas armadas el 19 de febrero, de casi 500 reos, entre los que se hallaban ex militares, narcotraficantes y destacados miembros de distintas pandillas. Las investigaciones iniciadas por las autoridades apuntan hacia grupos de narcotraficantes como principales sospechosos del ataque y de nuevo han evidenciado la cooperación y la connivencia de funcionarios públicos en el mismo. Según algunas fuentes, dicha fuga propició el fortalecimiento y la rearticulación de algunos grupos armados seriamente diezmados por las operaciones que habían llevado a cabo la PNH y la MINUSTAH a finales de 2004 y principios de 2005 y propició la conformación de nuevas alianzas (algunas contra natura<sup>36</sup>) en la capital.

Paralelamente, en algunas de las **provincias** del país también se recrudecieron los **enfrentamientos** entre la **PNH/MINUSTAH** y los **ex militares** en el mes de marzo<sup>37</sup>. Estos enfrentamientos provocaron las primeras bajas de miembros de la MINUSTAH e incrementaron la hostilidad de los ex FAD'H contra la MINUSTAH<sup>38</sup> y las presiones internas contra ex militares que se estaban planteando negociar con el Gobierno su integración en programas de DDR.

Ante esta situación de constante deterioro de las condiciones de seguridad, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó a finales de junio la **ampliación del contingente de la**

<sup>35</sup> La policía declaró más de 130 casos de secuestro sólo en el mes de abril. La consternación que generaron dichos secuestros, que también afectaron a personajes públicos y ciudadanos extranjeros, provocaron la inmediata puesta en práctica de algunas medidas, por lo que el número de secuestros se redujo sustancialmente a partir del mes de mayo. La mayor parte de las personas secuestradas fueron liberadas previo pago de un rescate o gracias a intervenciones de la policía o la MINUSTAH. Las investigaciones en curso todavía no han conseguido determinar si la motivación de los secuestros es estrictamente económica o tiene alguna connotación de tipo político, aunque sí han puesto de manifiesto la eventual participación o colaboración de algunos miembros de la policía en dichos secuestros.

<sup>36</sup> A modo de ejemplo, el informe de *Internacional Crisis Group* anteriormente mencionado cita la alianza coyuntural entre las pandillas de Rémissainthe Ravix (autoproclamado líder de los ex militares y declarado detractor de Jean Bertrand Aristide) y las de René Jean Anthony (alias Grenn Sonnen) o Dread Wilmé. Los dos primeros murieron a mediados de abril en operaciones conjuntas de la MINUSTAH y la PNH, mientras que este último, que podría haber resultado seriamente herido en una operación policial en Cité Soleil, sigue liderando una de las principales pandillas de dicha barriada.

<sup>37</sup> Concretamente, un soldado de Sri Lanka cuando intentaba desalojar a un grupo de ex militares de la comisaría de Petit Goâve, mientras que al día siguientes otro soldado nepalí murió en Plateau Central en fuego cruzado con ex FAD'H. Durante ambos sucesos, varios ex militares resultaron heridos o perdieron la vida.

<sup>38</sup> Durante el mes de marzo, dos destacados líderes de los ex militares declararon tener bajo control el departamento de Plateau Central (uno de los departamentos considerados más peligrosos y en los que los ex militares llevaron a cabo una mayor actividad) e instaron a sus fuerzas a llevar a cabo ataques contra la MINUSTAH para provocar su retirada del país.

**MINUSTAH** en 800 efectivos militares y otros 275 de la CIVPOL, mientras que varios Gobiernos aconsejaron a sus ciudadanos abandonar el país y advirtieron sobre los riesgos de desplazarse a determinadas zonas. En este sentido, en una decisión controvertida y muy criticada, la administración estadounidense decidió a finales de mayo la evacuación del personal diplomático no esencial y de sus familias y, posteriormente, la reducción del personal de su embajada<sup>39</sup>. Igualmente, el Secretario General Adjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, J. M. Guéhenno declaró tras haber visitado el país en el mes de junio que la **situación** en determinadas partes de Haití es **peor** que en la región sudanesa de **Darfur** y puso en duda que el reciente incremento de efectivos de la MINUSTAH aprobado por el Consejo de Seguridad de la ONU sea suficiente para hacer frente a la creciente violencia en Haití.

### ¿Es Haití un caso de conflicto armado?

Algunos centros de relaciones internacionales y de investigación para la paz se hallan actualmente inmersos en un debate sobre si catalogar o no a Haití como conflicto armado. Independientemente de las definiciones o los conceptos que cada centro asuma, a continuación se esbozan algunas reflexiones sobre la cuestión.

Sin duda alguna, Haití alberga algunas de las características que, si no imprescindibles, sí suelen darse en buena parte de los países que han padecido o padecen una situación de conflicto armado. Entre ellas se destacan las siguientes:

**1.- Índices de letalidad vinculados al conflicto armado.** La mayor parte de las estimaciones sobre la cuestión sitúan en más de 700 las víctimas mortales registradas en el país desde el 30 de septiembre de 2004, cifras que sin duda sobrepasan las de otros países en guerra.

**2.- Presencia de grupos armados** que disputan al Estado el monopolio de uso de la fuerza y su autoridad sobre todo el territorio. Se estima que la presencia del Estado en el país no supera el 60% del territorio y se sabe que los ex militares controlan de facto algunas áreas rurales y que las pandillas hacen lo propio en algunos de los suburbios más populosos de las grandes ciudades haitianas, especialmente de la capital.

**3.- Presencia de una operación de mantenimiento de la paz (OPM).** Tal como se observa en la siguiente tabla, la MINUSTAH es una de las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas que goza de un mayor presupuesto, a pesar del tamaño relativamente reducido de la superficie y población de Haití. Además, el contingente militar y policial de la MINUSTAH, a pesar de no ser de los más numerosos de las OPM de Naciones Unidas, fue ampliado por el Consejo de Seguridad de la ONU en más de 1.000 efectivos a finales de junio, evidenciando ello las precarias condiciones de seguridad existentes. Aunque muchos de los países que acogen actualmente misiones de mantenimiento de la paz no se encuentran en una fase de conflicto armado abierto, los motivos que llevaron inicialmente a su despliegue estuvieron vinculados a la existencia de conflictos armados violentos.

### MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

MISIÓN	Presupuesto	PIB del país <sup>40</sup>	Efectivos militares/policiales <sup>41</sup>
UNMIL (Liberia)	760.567.400	442.000.000	15.000 / 1.115
<b>MINUSTAH (Haití)</b>	<b>494.887.000</b>	<b>2.921.000.000</b>	<b>7.500 / 1.897</b>
MONUC (RD Congo)	403.408.500	5.671.000.000	16.700 / 475
UNOCI (Côte d'Ivoire)	386.892.500	13.734.000.000	6240 / 350
ONUB (Burundi)	307.693.100	595.000.000	5.650 / 120
UNMIK (Kosovo)	252.551.800	---	--- / 3.752

<sup>39</sup> Igualmente, la organización US Peace Corps también retiró a su personal de Haití.

<sup>40</sup> World Bank, *World Development Indicators*, 2005. Los datos del PIB corresponden al año 2003 y son dólares estadounidenses.

<sup>41</sup> La cifra se refiere a los efectivos autorizados y no a los efectivamente desplegados.

UNMEE (Etiopía – Eritrea)	185.993.300	6.652.000.000 / 751.000.000	4.200 / ---
UNAMSIL (Sierra Leona)	113.216.400	793.000.000	17.500 / ---
UNIFIL (Líbano)	99.228.300	19.000.000.000	1.996 / ---
MINURSO (Sáhara Occidental)	47.948.400	---	231 / 6
UNFICYP (Chipre)	46.512.600	---	870 / 50
UNDOF (Israel – Siria)	43.706.100	110.227.000.000 / 21.499.000.000	1.028 / ---
UNOMIG (Georgia)	36.380.000	3.988.000.000	130 / 11
UNMISSET (Timor-Leste)	1.757.800	---	3.750 / 1.250 <sup>42</sup>

**4.- Gran circulación de armas ilegales.** A pesar de contar con un embargo de armas y municiones impuesto unilateralmente por EEUU, un reciente estudio<sup>43</sup> estimaba que existen algo más de 200.000 armas en circulación, de tal modo que los grupos organizados tienen un gran acceso a las mismas. Hay que añadir que la tenencia de armas es un derecho recogido por la propia Constitución haitiana.

**5.- Ayuda para rehabilitación posbélica.** A la celebración de las conferencias de donantes en Washington, Cayenne y Montreal (un evento normalmente reservado a contextos en guerra o devastados por desastres naturales) cabe añadir la financiación por parte de la comunidad internacional de partidas incluidas dentro del marco de rehabilitación posbélica”.

Sin embargo, buena parte de la sociedad haitiana niega con vehemencia la existencia de un conflicto armado, lo que obliga a incorporar al análisis un aspecto que habitualmente se obvia en la literatura sobre la materia: la percepción de estar viviendo o no una guerra. Adicionalmente, sin embargo, otros argumentos han sido esgrimidos para descartar la existencia de un conflicto armado en Haití.

En primer lugar, los motivos que subyacen detrás de la violencia desplegada por los grupos armados anteriormente mencionados no parece guardar relación con los grandes tipos de causas que habitualmente se citan. Así, ni ex militares ni *chimères* ni pandillas armadas de distinto signo parecen querer acceder al poder político (derrocar al Gobierno) o solicitar la independencia o autonomía de alguna parte del territorio. De igual modo, hasta el momento tampoco se han registrado enfrentamientos comunitarios que expresen luchas por el territorio o por el control de recursos naturales.

En segundo lugar, la violencia se halla muy concentrada. Teniendo en cuenta que algunos de los militares ya han iniciado una fase de DDR (al menos el acantonamiento) y que como colectivo han reducido sustancialmente los actos de violencia, actualmente la mayor parte de los enfrentamientos y de las víctimas mortales se registran en barrios urbanos (especialmente Cité Soleil y Bel Air, ambos en Puerto Príncipe) controlados por pandillas. En este sentido, cabe destacar que otros países latinoamericanos tienen mayores índices de mortalidad por causas violentas<sup>44</sup>. Algunas fuentes señalan que incluso la vecina Santo Domingo albergaba mayores tasas de violencia que Puerto Príncipe.

En tercer lugar, hay que constatar el hecho de que de entre los principales centros de investigación que han elaborado definiciones sobre qué es un conflicto armado y llevan a cabo clasificaciones sobre qué países se encuentran en esta situación, ni la Universidad de Uppsala, el *Heidelberg Institute for International Conflict Research*<sup>45</sup>, la Universidad de Maryland o el *International Crisis Group* consideraban la situación de Haití como de conflicto armado al finalizar el año 2004.

<sup>42</sup> Despliegue autorizado en 2002.

<sup>43</sup> Muggah, R., *Securing Haiti's Transition*, Small Arms Survey, 2005

<sup>44</sup> En Guatemala, por ejemplo el mismo Presidente, O. Berger, denunció que en los cinco primeros meses del 2005 se habían registrado 3.595 homicidios.

<sup>45</sup> Este centro considera que la situación en la que se encuentra Haití es de crisis severa, concepto que podría asemejarse a la definición de conflicto armado utilizada por otros centros.

Por tanto, si bien cabe pensar que la situación que se vivió en Haití aproximadamente entre septiembre de 2003 y febrero de 2004 fue de conflicto armado (enfrentamiento por el poder político entre fuerzas rebeldes y el Estado en buena parte del territorio), las condiciones han cambiado sustancialmente desde entonces. Actualmente, y más desde que en septiembre de 2004 se lanzara la denominada Operación Bagdad, Haití parece haberse convertido en un caso de estudio paradigmático del fenómeno de las nuevas violencias. Dicho de forma muy sintética, este fenómeno, muy presente en algunos países de América Latina pero todavía escasamente analizado, nos remite a contextos en los que la violencia no expresa tanto reivindicaciones políticas como refleja serias disfunciones sociales y económicas del sistema en cuestión.

A continuación se analizan sucintamente los actores que están protagonizando buena parte de la violencia que asola al país y, posteriormente, las respuestas que tanto el Gobierno haitiano como la comunidad internacional están adoptando ante el constante deterioro de las condiciones de seguridad: los programas de DDR y las operaciones de la PNH y la MINUSTAH.

## I.- Los actores armados

Cualquier aproximación a esta cuestión requiere de dos consideraciones preliminares. La primera es que hasta el momento todavía **no se dispone de una información realmente contrastada sobre los grupos armados en el país**. La enorme **fragmentación** de los mismos, la dificultad de acceder a ellos, la **complejidad** de las **estructuras** de los grupos en cuestión y de sus alianzas cambiantes y coyunturales o las carencias de los organismos de inteligencia explican en buena medida el hecho de que todavía no se disponga de un mapa detallado y pormenorizado de los actores armados en el país. La segunda consideración es que ante esta situación de difícil análisis, lo más sensato parece ser adoptar **definiciones minimalistas u operativas** que nos permitan englobar a la enorme heterogeneidad de grupo armado de distinto signo que operan en el país. A tal efecto, proponemos la definición de Pablo Policzer<sup>46</sup> y también nos parece pertinente el concepto de *spoiler* utilizado por el *International Crisis Group* en su último informe en tanto que término plenamente aceptado y utilizado en la literatura sobre la materia y en tanto que concepto que no implica una caracterización pormenorizada del grupo armado más allá de su oposición a un proceso (en este caso la transición política y la democratización del país) o de su obstinación en boicotarlo.

Habiendo considerado estas dos aseveraciones iniciales, cabe destacar que la mayor parte de las fuentes consultadas y entrevistadas distinguen principalmente **dos tipos de grupos armados**: los **ex militares** (ex Fad'H) y las bandas o **pandillas armadas** de distinto signo.

Sin embargo, asumimos como válido el intento de clasificación y de caracterización mínima que lleva a cabo *International Crisis Group* en un reciente informe<sup>47</sup> y que distingue entre ex militares y "grupos armados urbanos", subdivididos a la vez entre:

- a) aquellos que luchan por el retorno de Aristide, ya sea por convencimiento ideológico<sup>48</sup> o por haberse beneficiado y lucrado personalmente bajo su régimen
- b) aquellos dirigidos e incentivados por partidos políticos u otros grupos influyentes
- c) grupos de crimen organizado que se aprovechan de la situación de desgobierno y violencia
- d) otros grupos integrados por antiguos policías que fueron despedidos tras la salida del país de Aristide, personas deportadas de EEUU o los denominados "niños de la calle"

<sup>46</sup> Véase Policzer, P., *Neither Terrorists nor Freedom Fighters*, University of Calgary, 2004. En este documento, Policzer flexibiliza u obvia la estructura, control del territorio, relación con el Estado o el carácter político o no de las demandas del actor armado

<sup>47</sup> *International Crisis Group, Op. Cit.*

<sup>48</sup> Según el *International Crisis Group*, algunos partidarios de Aristide regresaron de República Dominicana para incorporarse a la denominada Operación Bagdad que se inició tras los incidentes registrados durante una manifestación pro Lavalas el 30 de septiembre de 2004.

### ¿Qué ha pasado con los rebeldes?

En septiembre de 2003, aparecía asesinado el líder del Ejército Canibal, una de las principales bandas armadas del país. Días más tarde, tras una sesión pública de vudú, su hermano acusaba al Gobierno de estar detrás de la muerte del otrora fiel partidario de Aristide y declaraba la guerra al Gobierno. En pocas semanas, decenas de ex militares, ex paramilitares, ex policías y delincuentes comunes (muchos de ellos venidos de República Dominicana) se unieron a las filas del Ejército Canibal y pasaron a autodenominarse fuerzas rebeldes. Tras cruentos enfrentamientos con la PNH en Gonaïves, cuna de revoluciones en la historia de Haití, los rebeldes consiguieron hacerse fuertes en dicha ciudad e instaron a la población a que se sublevara. En pocas semanas, y tras haber recibido cuantioso material bélico del exterior y de destacados e influyentes sectores de la sociedad haitiana, pasaron a controlar buena parte de las regiones septentrionales del país. Entretanto, la debilidad y el miedo de la PNH, junto con las movilizaciones diarias que se registraban en la capital, hipotecaron la capacidad de respuesta del Gobierno y facilitaron el rápido avance de los rebeldes hacia Puerto Príncipe.

Finalmente, tras muchas semanas de incertidumbre, varios planes fallidos de la comunidad internacional, la posibilidad de un baño de sangre en Puerto Príncipe y mucha presión diplomática (y militar) de EEUU y Francia, Jean Bertrand Aristide abandonó Haití el 29 de febrero de 2004. Inmediatamente después, algunos de los líderes de los rebeldes entraban en Puerto Príncipe en olor de multitudes para demostrar su fuerza y evidenciar su disposición a marcar el tempo de los primeros pasos de la transición. Días más tarde, el nuevo Primer Ministro, Gerard Latortue, ratificaba el poder *de facto* de los rebeldes con un discurso en Gonaïves en el que los calificaba de luchadores por la libertad.

Desde entonces, la variopinta amalgama de sectores que conformaron los rebeldes (sólo unida por su empeño en derrocar a Aristide) ha vuelto a disgregarse. Algunos (especialmente los antiguos miembros del grupo paramilitar FRAPH) han sido detenidos y sentenciados por su participación anterior en violaciones de los derechos humanos. Otros han visto reforzado su liderazgo en las pandillas y grupos de crimen organizado de los que procedían y han reanudado con mayor capacidad de influencia y contactos las actividades ilícitas que ya desempeñaban. Otros (sobre todo los ex militares) se autoatribuyeron tareas de seguridad en algunas localidades país para evidenciar la debilidad del Estado y a la vez para visibilizar sus demandas. Finalmente, algunos de los más destacados líderes de los rebeldes tuvieron la habilidad suficiente para reconvertirse en partido político y, adoptando las siglas ya utilizadas por los rebeldes, crearon el Frente para la Reconstrucción Nacional. Dicho grupo, dirigido por Butteur Metayeur, Winter Etienne y Guy Philippe, ya ha anunciado su intención de presentar candidaturas a todas las elecciones que se celebren próximamente. El FRN, cuyo principal bastión es la ciudad norteña de Gonaïves, declara haber entregado la gran mayoría sus armas al Gobierno y cuenta como principal baza electoral el haber dado la estocada final a Jean Bertrand Aristide.

## II.- Las medidas del Gobierno y la comunidad internacional ante la violencia

En este apartado se abordan los procesos de DDR con los ex militares y con las pandillas armadas (con contenidos, objetivos, fases y medios muy distintos) y, posteriormente, las medidas de restablecimiento de la seguridad que están tomando tanto la MINUSTAH como la PNH.

### II.1.- DDR

El Gobierno de Transición constituyó a principios de febrero la **Comisión Nacional de Desarme** y, junto con la MINUSTAH, el PNUD y otros actores participantes en la mesa sectorial sobre la cuestión, y acorde con el CCI, aprobó el **Programa Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)**. Sin embargo, ambas instancias no han empezado a funcionar ni a producir los resultados esperados por, entre otras razones, **falta de definición en sus mandatos y estructuras, carencias de fondos presupuestarios**<sup>49</sup> y, sobre todo, **falta**

<sup>49</sup> Se estima que el déficit del Programa de DDR sigue siendo de 15 millones de dólares.

**de voluntad política** o de visión estratégica del **Gobierno** de Transición para aplicar un programa de DDR integral.

Más allá de las dificultades intrínsecas que presenta un programa de DDR en cualquier parte del mundo, el caso de Haití presenta algunas **características** y dificultades **diferenciales**. En primer lugar, el hecho de que **no** haya ningún **acuerdo de paz o pacto de alto el fuego** dificulta enormemente la interlocución y los puntos de acuerdo y confianza sobre los que construir un programa de DDR. Es más, en algunos casos no ha habido ni siquiera ningún tipo de contacto previo entre las partes. En segundo lugar, la enorme **atomización de actores armados** en el país y las **relaciones cambiantes** y principalmente de confrontación que establecen entre ellos aconseja un programa de DDR integral, conjunto y paralelo, pues supuestamente ningún actor armado estará dispuesto a dejar las armas si previa o paralelamente no lo ha hecho un grupo rival que opera a escasos metros suyos. Este sería el caso, por ejemplo, de las distintas pandillas que controlan zonas colindantes dentro de Cité Soleil. En tercer lugar, la escasez de fondos y la parcialidad política del Gobierno provisional también menguan de manera significativa la capacidad de acción de los distintos actores involucrados en el DDR.

### II.1.1.- Ex militares

Se estima que de los **7.000 militares** (1.000 oficiales y 6.000 tropas) que conformaban el Ejército en el momento en el que Jean Bertrand Aristide lo desmovilizó, son unas **2.000 personas las que han vuelto a reorganizarse** para exigir sus principales **reivindicaciones**: el **pago de los salarios de los últimos 10 años y la reconstitución del Ejército** o, en su defecto, su integración en otros cuerpos del Estado como la PNH o control de aduanas. De estas 2.000 personas, algunas de las cuales se enrolaron en las denominadas fuerzas rebeldes para derrocar a Jean Bertrand Aristide, la mayoría habrían aceptado tácitamente participar en un programa de DDR y ya hay algunos **centenares** de ellos<sup>50</sup> que permanecen **acantonados en Puerto Príncipe** a la espera de que el mismo de comienzo.

Tras los incidentes del mes de marzo en Petit-Goâve y Terre Rouge, en los que dos miembros de la MINUSTAH murieron en enfrentamientos con ex militares, y sobre todo después de la muerte de Ravix a mediados de abril en Puerto Príncipe, parece que el colectivo en su conjunto, y salvando algunos miembros o grupúsculos aislados, está **dispuesto a negociar** con el Gobierno. Sin embargo, la existencia de algunas incertidumbres y de algunos errores por parte del Gobierno impiden asegurar que la integración de los ex militares en un programa de DDR sea irreversible y que éstos no vuelvan a movilizarse y a llevar a cabo actos de fuerza si no se cumplen algunas de sus exigencias. Así, el Gobierno ha anunciado e incluso **iniciado** tímidamente un **programa de pago de indemnizaciones y pensiones** a algunos ex militares sin vincular dicho pago al previo desarme de los beneficiarios del programa. Por otra parte, algunos ex FAd'H han entregado voluntariamente sus armas por unas promesas realizadas por el Gobierno y que hasta el momento no está en disposición de implementar. El incumplimiento de las mismas podría motivar perfectamente una nueva movilización de los ex militares<sup>51</sup>.

Mención aparte merece el **debate sobre la reconstitución del Ejército**. La posición oficial del Gobierno hasta el momento ha sido la de postergar la decisión hasta después de las elecciones, alegando falta de legitimidad suficiente para decidir sobre una cuestión de tal envergadura política y simbólica. Sin embargo, tanto el **Ejecutivo** de Gerard Latortue como algunos sectores de la sociedad haitiana (particularmente el **empresariado**) han insinuado su

<sup>50</sup> Entre estos centenares de personas cabe destacar los 227 ex militares que a principios de marzo hicieron una entrega simbólica de armas en Cap Haitien y las otras decenas de ex Fad'H que ocuparon temporalmente la antigua residencia de Jean Bertrand Aristide en el barrio de Tabarre.

<sup>51</sup> En el momento de realizar la misión exploratoria, el Gobierno sólo había ejecutado una tercera parte del primero de los tres pagos prometidos a los ex militares.

**posicionamiento favorable** a la reconstitución del Ejército. Los argumentos esgrimidos son básicamente dos. En primer lugar, que la **desmovilización del Ejército en 1995** por parte de Jean Bertrand Aristide no sólo fue técnicamente **precipitada** y **deficiente**, sino también **inconstitucional** (la Constitución de 1987 prevé unas Fuerzas Armadas). Y en segundo lugar, que la situación de inseguridad y violencia generalizada, junto con la escasa capacidad y la peor imagen y credibilidad de la PNH en tanto que único cuerpo de seguridad del país, aconsejan la formación de un Ejército capaz de revertir el caos y el desgobierno que rige en algunas partes del país. Por el contrario, hay quienes consideran la **falta de recursos**, el **historial golpista, antidemocrático y represivo** de la institución o la inadecuación del Ejército al **tipo de retos de seguridad** que presenta el país son motivos suficientes para descartar la reinstauración del Ejército y, en cambio, apostar por una reforma en profundidad de la PNH y de otros cuerpos del Estado.

A pesar de la importancia y la controversia de la cuestión, o precisamente por ellas, ni la comunidad internacional (donantes y MINUSTAH) ni los partidos políticos han abordado el asunto públicamente y en su integridad. Así las cosas, deberá ser el **próximo Gobierno** electo que (supuestamente) tome posesión del cargo en febrero de 2006 el que cargue con el peso de una **decisión** que deberá ser tomada de manera **inminente**. Recordemos que para entonces habrá grupos de ex militares que llevarán casi un año habiendo entregado sus armas y esperando, acantonados, el cumplimiento de promesas o insinuaciones.

### La desmovilización del Ejército haitiano

En 1995, el recientemente restablecido en el cargo Jean Bertrand Aristide, desmovilizó el Ejército sin previamente reformar la Constitución de 1987, que establecía la existencia de tal cuerpo. Esta controvertida decisión, sin embargo, contó con el apoyo de la mayor parte de la sociedad haitiana e incluso de la comunidad internacional, conscientes ambas del papel histórico y reciente que habían jugado las FFAA en el país. Tras el golpe de Estado contra Aristide de 1991 encabezado por el general Raoul Cedras, las juntas militares que dirigieron el país hasta 1994 protagonizaron uno de los episodios más sanguinarios de la historia del país, llevando a cabo una política de represión sistemática y generalizada que provocó el asesinato de entre 3.000 y 5.000 personas, el encarcelamiento y tortura de otras tantas y la total desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil y del movimiento popular que había aupado a Aristide al poder en 1990.

Tampoco quedaba muy lejana en el recuerdo de la población la brutal represión ejercida por los *Volontaires de la Sécurité Nationale* (tristemente conocidos como "*Tonton Macoutes*"), un cuerpo de milicias al servicio casi personal de los ex dictadores François y Jean Claude Duvalier que aterrorizó a la población durante casi tres décadas.

Cuando regresó de su exilio forzado, una de las primeras acciones de Jean Bertrand Aristide fue desmovilizar al Ejército, aprovechando la coyuntura nacional e internacional favorable y la propia debilidad interna de la institución castrense, enormemente desprestigiada por los Gobiernos fallidos que había encabezado entre 1986 y 1990 y falta de liderazgo por el exilio que habían emprendido la mayor parte de los responsables del golpe de Estado.

La decisión de desmovilizar el Ejército, sin embargo, le valió a Aristide numerosos destructores (buena parte de los cuales regresaron a Haití desde la vecina República Dominicana para incorporarse a las fuerzas rebeldes y derrocarlo) y entrañó la posterior politización de la policía. Así, en su intento casi obsesivo de evitar otro golpe de Estado, Aristide cometió algunos de los errores de sus predecesores en el cargo e inició una política de entrega de armas a población civil (las posteriormente denominadas *chimères*), de persecución y represión de sus destructores y de politización de las instituciones, rodeándose para todo ello de personas que posteriormente han sido condenadas por una amplia gama de delitos y violaciones de los derechos humanos.

## II.1.2.- Pandillas

Actualmente, no puede decirse que se haya iniciado un programa de DDR con las denominadas pandillas de distinto tipo que hemos mencionado anteriormente. Hasta el momento, se están llevando a cabo operativos de desarme forzoso de dichas pandillas, la MINUSTAH y el PNUD están elaborando paralelamente un programa que responda a las especificidades de los grupo sen cuestión y, a lo máximo, se están realizando contactos exploratorios directos o indirectos con algunos de los mismos.

A pesar de las enormes **presiones** que está recibiendo la **MINUSTAH** para no emprender **acciones de mayor envergadura** contra las pandillas o de inciar de inmediato un programa de compra o intercambio de armas, vale la pena considerar brevemente cuáles son algunas de las principales dificultades que enfrenta un proyecto de este tipo.

En primer lugar, como también se ha dicho anteriormente, todavía **se carece de información** confiable sobre el **número, la estructura, los liderazgos, la localización y los modus operandi de las pandillas** y, principalmente, sobre las **demandas** que subyacen detrás de las mismas. Aunque las cifras sobre esta cuestión son muy inexactas, se estima que el número de personas que están integradas en algún tipo de pandilla ronda las 4.000, concentradas principalmente en Puerto Príncipe aunque con también en algunos barrios de Gonaïves, Cap Haitien o Saint Marc.

### La misión del Consejo de Seguridad de la ONU y el proceso de DDR

El informe<sup>52</sup> que publicó la misión del Consejo de Seguridad de la ONU tras su visita al país (entre el 13 y el 16 de abril) dedica algunas observaciones al proceso de DDR, entre las que destacan las siguientes:

- Se pone en duda que el Gobierno de Transición, así como la Comisión Nacional de Desarme creada por éste, tengan la capacidad y la voluntad de llevar a cabo un proceso integral y que englobe a todos los grupos armados que operan en el país. Específicamente respecto de la Comisión, señala que su jurisdicción es limitada y que no ha incentivado suficientemente la participación de la población.
- Se celebra el apoyo de la MINUSTAH a un proceso de desarme basado en el desarrollo socioeconómico y que contempla su sostenibilidad a largo plazo, pero a la vez se insiste en la necesidad de impulsar medidas disuasorias de efecto inmediato para desarmar a aquellas personas que no se quieran integrar en el proceso de DDR.
- Se celebra la disposición de buena parte de los ex militares a participar en los programas de DDR, pero a la vez se advierte sobre el peligro de que éstos vuelvan a tomar las armas si cunde la frustración en el colectivo y si el Gobierno no realiza los esfuerzos necesarios para atender sus demandas.
- Finalmente, se observa con preocupación que el Gobierno no haya cumplido algunas de sus promesas y que haya efectuado el pago de indemnizaciones y pensiones u ofrecido empleos públicos sin vincularlo al proceso de DDR.

En segundo lugar, el hecho de que el Gobierno provisional (que es quien ha creado y lidera la comisión y el programa de DDR) haya priorizado de manera evidente las demandas de los ex militares restringe enormemente el margen de acción y decisión de la MINUSTAH y el PNUD. Más allá de las razones de tipo logístico o económico que se podrían esgrimir para iniciar el DDR con los ex militares y no con las pandillas, ello pone de manifiesto una vez más la flagrante **parcialidad** con la que el **Gobierno** está conduciendo la transición del país.

<sup>52</sup> Consejo de Seguridad, Informe sobre la misión del Consejo de Seguridad en Haití, 13 a 16 de abril de 2005, S/2005/302, de 6 de mayo de 2005, en <http://daccess-ods.un.org/TMP/364267.8.html>

En tercer lugar, según se deriva de las entrevistas realizadas a las personas vinculadas con la materia, la comunidad internacional está diseñando un **programa de DDR** que, si bien no es de efectos inmediatos, **pretende recoger las lecciones de contextos anteriores** (Sudáfrica, Camboya o Sierra Leona) y debería ser más **sostenible** a largo plazo. Ante la imposibilidad de llevar a cabo programas de compra de armas (en lugares como Cité Soleil lo más plausible sería que se utilizaran los fondos para comprar otras armas más sofisticadas) o procesos de DDR parciales (una pandilla no se desarmará si a la vez no lo hacen las otras que operan en la zona), la MINUSTAH y el PNUD están intentando diseñar un programa que supere los esquemas clásicos<sup>53</sup> y que incluya mecanismos de formación e integración personalizados y que a la vez involucre a la comunidad<sup>54</sup>.

### ¿Qué sucede en Cité Soleil?

Con más de 5 km<sup>2</sup> y un mínimo de 300.000 habitantes (algunas fuentes aseguran que son unos 900.000), la barriada capitalina de Cité Soleil alberga actualmente los mayores índices de violencia de todo el país y se ha convertido en la principal dificultad de MINUSTAH y la PNH para restablecer la seguridad e el país. Aunque la peligrosidad y la dificultad de acceso de medios de comunicación y organizaciones independientes restringe enormemente la información disponible, se presume que buena parte del barrio carece de servicios básicos y que en los últimos meses múltiples escuelas, hospitales y comercio se han visto en la obligación de cerrar por la situación de violencia extrema y cotidiana que se vive. Del mismo modo, algunas de las ONG u organizaciones religiosas que llevaban a cabo sus actividades en Cité Soleil han abandonado el lugar, aunque organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja intentan mantener un “corredor humanitario” que como mínimo permita el servicio de ambulancias.

Aunque se suele considerar que Cité Soleil es un feudo tradicional de Jean Bertrand Aristide y que está controlado exclusivamente por las denominadas “*chimères*”, parece que en los últimos meses algunos actores externos han financiado y organizado la formación de grupos armados de distinto signo para introducir una suerte de equilibrio en tan delicada y a la vez estratégica zona. Así, pandillas que controlan zonas y actividades ilícitas distintas establecen entre ellas relaciones coyunturales de colaboración, subordinación o confrontación y someten a la población civil a distintos grados de dependencia y atemorización que van desde la servidumbre hasta el asesinato. Todas estas pandillas, además, se enfrentan directamente con los operativos que la PNH y la MINUSTAH han realizado esporádicamente y llevan a cabo distintos actos paradelincuenciales o de desestabilización incluso más allá de los límites de Cité Soleil. Como consecuencia de ello, miles de personas han huido de Cité Soleil en los últimos años y se cree que otras miles lo harían si no fuera por las presiones y las venganzas de parte de las mencionadas pandillas.

¿Cuáles son los motivos que han llevado a Cité Soleil a convertirse, según algunos, en uno de los lugares más anárquicos y peligrosos del mundo? En primer lugar, la gran proliferación de armas<sup>55</sup>. En segundo lugar, el dramático proceso de pauperización al que se ha visto sometida la población de Cité Soleil en los últimos años. Así, algunas fuentes señalan que buena parte de la población de estas zonas se halla sin empleo y que se vio afectada por el cierre de algunos de los polígonos industriales cercanos a Cité Soleil. En tercer lugar, e indisolublemente vinculada con las dos cuestiones anteriores, la proliferación de actividades ilícitas en todo el país y, especialmente, en una barriada con una geografía y unas condiciones socioeconómicas tan propicias. La imposibilidad de que la PNH pueda patrullar con normalidad por la zona (incluso por la estrechez y precariedad de las calles y por su configuración casi laberíntica) o la existencia de un pequeño puerto y de una carretera (que hace las veces de pista de aterrizaje) que quedan totalmente fuera del control del Estado han favorecido el auge de actividades como el narcotráfico o el contrabando de armas y otros productos. Sin duda alguna, el control de estas actividades es una de las principales fuentes violencia en Cité Soleil. Finalmente, cabe señalar que todas

<sup>53</sup> Entrega de armas, acantonamiento y formación, principalmente basándose en patrones individuales.

<sup>54</sup> Dicho de modo muy simple, se ofrecen fondos a la comunidad que alberga a los beneficiarios del DDR para que implemente los proyectos que considere más oportunos. Posteriormente, el organismo responsable del DDR supervisa el proceso y condiciona el desembolso de los fondos al hecho de que los “ex combatientes” cumplan con los compromisos acordados. De este modo, la comunidad recibe también los fondos del DDR (y se evitan casos de agravios comparativos en los que el ex combatiente recibe fondos y algunas de sus víctimas que residen en su misma comunidad no) y actúan presionando e incentivando a la personas en cuestión.

<sup>55</sup> Véase apartado de Desarme y seguridad.

estas condiciones fueron aprovechadas por Aristide para, a través de una política combinada de entrega de armas, del establecimiento de programas sociales y de la creación de una red de privilegios, asegurarse el apoyo de un sector importante de la población.

Ante esta situación, el tipo de acción de la MINUSTAH contra estas pandillas oscila entre la peligrosidad misma de los operativos (tanto para sus efectivos como para la misma población civil que eventualmente se podría ver afectadas por el intercambio de fuego), la presión ejercida por buena parte de la comunidad internacional (especialmente el Gobierno de EEUU) y de la prensa y sociedad haitiana para que la MINUSTAH actúe con mayor contundencia, el riesgo evidente (en términos de credibilidad e imagen) que comporta llevar a cabo un operativo conjunto con la PNH y las numerosas críticas y denuncias que ha recibido la MINUSTAH por su connivencia e incluso participación en violaciones de los derechos humanos.

## II.2.- La respuesta de la MINUSTAH y la PNH

En junio de 2004 el despliegue de la MINUSTAH en Haití, supuso el comienzo del trabajo conjunto de ésta con la PNH para restablecer la seguridad en el país<sup>56</sup>. Prácticamente un año después, a principios del mes de abril, dos de los principales líderes de los grupos armados opositores al actual Gobierno, R. Ravix (autoproclamado líder de los ex militares) y Grenn Sonnen (antiguo miembro de las ex FAd'H, posteriormente integrante de los grupos financiados por Aristide) murieron en el marco de sendos enfrentamientos con la PNH en operaciones que recibían el apoyo de la MINUSTAH. La muerte de estos dos líderes supuso un punto de inflexión en las operaciones conjuntas llevadas a cabo por la MINUSTAH y la PNH, cuyo cambio de estrategia (incremento en el número de operativos puestos en marcha así como en la contundencia de los mismos para hacer frente a los diferentes grupos armados) venía precedido de un grave deterioro en la situación de seguridad en la capital haitiana y coincidió con la visita al país de una misión del Consejo de Seguridad de la ONU.

Desde el mes de **abril, las operaciones se han incrementado** para hacer frente no sólo a la **creciente violencia**, sino también a fenómenos cada vez más extendidos como los **secuestros de población civil**. La violencia, que tras la llegada de la MINUSTAH al país, había quedado prácticamente confinada a los barrios marginales de Puerto Príncipe, ha ido extendiéndose a otras zonas de la ciudad desde principios del año 2005, poniendo en jaque a los diferentes cuerpos de seguridad tanto locales como internacionales que actualmente están trabajando en el país. Previsiblemente, si se mantiene intacto el calendario electoral, esta espiral de violencia no se detendrá en los próximos meses. Si bien previas escaladas de la violencia (como la que tuvo lugar a partir del mes de septiembre de 2004 en lo que se vino a denominar Operación Bagdad), no habían venido acompañadas de una respuesta de la MINUSTAH o la PNH capaz de atajarlas, cabría esperar que el refuerzo de la MINUSTAH previsto para los próximos meses, así como el interés de la comunidad internacional en que la celebración de las elecciones se desarrolle en un mínimo marco de normalidad democrática y seguridad, se traduzcan en una reducción de los preocupantes niveles de violencia que actualmente están teniendo lugar, sobre todo en Puerto Príncipe.

<sup>56</sup> La Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU estableció la creación de la MINUSTAH, definiendo en su mandato las áreas de intervención que le correspondían. De los tres pilares que conforma este mandato (entorno seguro y estable, proceso político y derechos humanos) el primero es el que configura la colaboración entre la MINUSTAH y la PNH, única fuerza de seguridad existente en Haití, para el restablecimiento de unas mínimas condiciones de estabilidad en el país. Así, la Resolución 1542 establece que el trabajo de la MINUSTAH deberá servir para la reforma y reestructuración de la PNH por una parte, y por otra, afirma que se prestará apoyo operacional a la PNH para el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad y el orden públicos. Este apoyo operacional se ha concretado mediante las patrullas conjuntas de los contingentes militares y policiales de Naciones Unidas y la PNH, tanto en tareas de orden público ordinarias como en operaciones especiales contra los diferentes grupos armados, pandillas y grupos criminales de diferente signo. La presencia de la MINUSTAH en estas operaciones es de acompañamiento y refuerzo, pero no de liderazgo.

La MINUSTAH, en su trabajo conjunto con la PNH, se ha enfrentado a una serie de problemas y obstáculos que en algunos momentos han llegado incluso a poner en entredicho su labor. En primer lugar, las operaciones llevadas a cabo por la MINUSTAH y la PNH hasta el momento han distado mucho de tener el efecto deseado, es decir, el de provocar un descenso sustancial en la violencia e inseguridad que asola el país, fundamentalmente en la capital. Sí que es cierto que en el resto del país la violencia se ha visto reducida respecto a los índices del año 2004. Sin embargo, **en Puerto Príncipe la actividad de los diferentes actores armados apenas se ha visto afectada por la presencia militar y policial internacional** y las detenciones y muertes de miembros de estos grupos armados se han resuelto con el establecimiento de nuevas alianzas entre los diferentes grupos. Aunque en los últimos meses las operaciones han aumentado y su impacto ha sido mayor, la violencia y la inseguridad persisten, hipotecando cualquier posibilidad de estabilidad en el corto o incluso medio plazo. Por este motivo, las primeras críticas que recibe la MINUSTAH son las relativas a su falta de efectividad en el cometido del primer pilar de su mandato: establecimiento de un entorno seguro y estable. No sólo en lo relativo al mantenimiento del orden público, sino también a los numerosos retrasos y problemas que está atravesando el incipiente proceso de DDR.

En segundo lugar, las críticas también han apuntado a la manera en cómo estas operaciones se han llevado a cabo, aludiendo al uso excesivo de la fuerza y las violaciones de derechos humanos cometidas por la PNH en el transcurso de estas operaciones y, por tanto, en presencia de la MINUSTAH, a la que algunas organizaciones de derechos humanos<sup>57</sup> también han acusado de haberse visto involucrada en este tipo de prácticas. La gravedad de estas se ha visto acrecentada por el hecho de que no hayan sido lo suficientemente. Puesto que una de las tareas encomendadas a la MINUSTAH mediante la Resolución 1542 es la de reformar la PNH, cabría esperar una cierta mejora en su comportamiento y efectividad. Sin embargo, las críticas relativas a la arbitrariedad, corrupción y responsabilidad en graves violaciones de derechos humanos son repetidas, frecuentes y fundamentadas.

Por otra parte, hay que señalar que la propia MINUSTAH ha respondido a las acusaciones relativas a su incapacidad para hacer frente a la violencia aludiendo a las circunstancias concretas en que la colaboración con la PNH tiene lugar. El tipo de violencia al que debe hacerse frente, tiene lugar fundamentalmente en escenarios urbanos, y es perpetrada en muchas ocasiones por grupos integrados por menores de edad. Por estas razones, el propio comandante del componente militar de la MINUSTAH, el General brasileño Augusto Heleno Riberio ha señalado que es preferible ser acusado de ser extremadamente cauteloso antes que del asesinato de mujeres y niños<sup>58</sup>. También se han negado con rotundidad las acusaciones sobre supuestas implicaciones de algunos miembros de la MINUSTAH en violaciones de derechos humanos negándolas.

Tras estas críticas subyace un elemento importante, que es **el hecho de que el grueso de la MINUSTAH está formado por los diferentes contingentes militares, mientras que el componente policial ha sido hasta el momento relativamente marginal**. Y por el tipo de labores que la MINUSTAH debe desempeñar parece mucho más apropiado que fuera una misión cuyo componente policial ocupe una posición de mayor centralidad que la que detenta en la actualidad. De esto se ha hecho eco el propio Consejo de Seguridad de la ONU, que en su última resolución ha autorizado una ampliación del componente policial (y también del militar) que debería servir para hacer frente a las carencias y errores mencionados. Esta medida, que deberá ir acompañada de un despliegue de efectivos policiales por parte de los Estados que actualmente contribuyen a la MINUSTAH, debería servir para paliar algunas de las deficiencias a las que actualmente se enfrenta la MINUSTAH. No obstante, sin un paralelo refuerzo del pilar de los derechos humanos, sobre todo en lo que respecta a la formación y reforma en esta materia de la PNH, así como del proceso de DDR, el incremento de efectivos policiales por sí sólo no llevará a un cambio profundo de la actual situación.

<sup>57</sup> Harvard University, *Keeping the peace in Haiti? An Assessment of the United Nations Stabilisation Mission in Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for its Success*, 31 Marzo de 2005

<sup>58</sup> Citado en: *UN Mission Walks Thin Line Between Peacekeeping and Repression*, Inter Press Service, 15 June 2005

## D.- DERECHOS HUMANOS

Algo más de un año después de la caída del régimen de Aristide, la situación de derechos humanos<sup>59</sup> en el país continúa sin experimentar mejoras sustanciales con respecto al periodo anterior. En medio de un clima de violencia generalizada y de inseguridad, persisten múltiples violaciones de derechos humanos, cometidas tanto por diferentes organismos vinculados al Estado, fundamentalmente la PNH, como por los grupos armados de oposición y bandas criminales. La mayoría de estas violaciones no son investigadas, juzgadas y castigadas, lo que ha contribuido a la normalización y generalización de un clima de impunidad, caldo de cultivo para su persistencia. Este hecho favorece que se acreciente el clima de inseguridad en el que vive la población haitiana, máxime cuando algunas de estas violaciones son cometidas por los cuerpos de seguridad del Estado.

### I.- La situación de los derechos humanos

Los diferentes organismos que han llevado a cabo investigaciones sobre la situación de derechos humanos en el país hablan de **detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, violencia sexual y saqueos** entre otras violaciones. Así el Experto independiente del Secretario General de la ONU para Haití, en su informe tras las visitas que llevó a cabo al país en 2004 y 2005, constató que persisten las violaciones de los derechos humanos graves<sup>60</sup>. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha expresado su máxima preocupación por la situación que se vive en el país caribeño y por la incapacidad del Gobierno para hacer frente a la inseguridad y la violencia, así como a las continuas amenazas de los diferentes actores armados sobre la población<sup>61</sup>. Además, algunas organizaciones locales de defensa de los derechos humanos han denunciado que las comisarías de policía y los centros de detención, son escenario de habituales violaciones de derechos humanos, y que los periodos de detención superan frecuentemente los plazos establecidos por la Constitución haitiana. Todos estos ejemplos permiten obtener una idea clara de la gravedad de la situación en el país, cuya principal víctima está siendo la población de los barrios más afectados por la violencia y la inseguridad, sobre todo en Puerto Príncipe, que a su vez son los más empobrecidos.

Muchas de las críticas vertidas por la comunidad internacional acerca de la situación de derechos humanos que se vive en el país han estado centradas en las violaciones supuestamente cometidas contra aquellas personas y colectivos vinculados al régimen anterior, fundamentalmente contra miembros o simpatizantes del partido Lavalas. Es decir, la consolidación de un clima de revanchismo y persecución por parte del Gobierno de transición, que ha sido acusado desde diferentes frentes de ser profundamente anti Lavalas. Sin embargo, la percepción por parte de diferentes sectores políticos y sociales haitianos no vinculados al movimiento Lavalas, incluso por determinados sectores de la comunidad internacional es que la persecución no es tal, sino que responsables de violaciones de derechos humanos

<sup>59</sup> En este apartado se analiza la situación relativa a los derechos civiles y políticos. Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se hacen algunas referencias en el apartado de desarrollo. No obstante, cabe señalar que la situación de éstos es de extrema gravedad, dada la imposibilidad de la mayoría de la población haitiana de ver cubiertas sus necesidades básicas.

<sup>60</sup> Para completar esta información puede consultarse el monográfico sobre la visita del Experto Independiente en el Boletín Haití correspondiente al mes de abril de la Escola de Cultura de Pau <http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/haiti/haiti004.pdf>

<sup>61</sup> Para más información sobre esta cuestión puede consultarse el Boletín Haití del mes de marzo <http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/haiti/haiti003.pdf>

cometidas durante el mandato de Aristide están siendo encarcelados, eso sí, sin las adecuadas garantías procesales<sup>62</sup>. Estas encarcelaciones y detenciones deben ser entendidas, sin embargo, en un clima generalizado en el que impera la ausencia de la justicia y se llevan a cabo detenciones prolongadas sin que vayan acompañadas de las adecuadas investigaciones. Nos referimos a que las deficiencias del sistema de justicia no están generando una situación de persecución exclusivamente contra los sectores políticos Lavalas, aunque éstos sean los casos que más relevancia pública han alcanzado.

### El affaire Neptune

Uno de los casos que han centrado la atención de la opinión pública en los últimos meses ha sido la supuesta implicación de Yvonne Neptune, antiguo Primer Ministro durante el último periodo del Gobierno de Aristide, como autor intelectual de la masacre que tuvo lugar en la ciudad de Saint Marc el 11 de febrero de 2004. A pesar de que la información sobre lo que realmente ocurrió en Saint Marc nunca ha sido lo suficientemente transparente y contrastada<sup>63</sup>, numerosos indicios apuntan a que su implicación podría ser confirmada. Sin embargo, hasta el momento, no se ha llevado a cabo una investigación independiente<sup>64</sup> de los hechos y hasta muy recientemente (FECHA EN LA QUE COMPARECIÓ), y tras varios meses de arresto, Y. Neptune, que ha permanecido detenido y bajo protección de la MINUSTAH, no había comparecido ante un juez. Aislado el hecho de que como se ha señalado anteriormente, muchos indicios apuntan hacia su culpabilidad respecto a los hechos que se le atribuyen, las numerosas irregularidades que han caracterizado el proceso hacen un flaco favor a la lucha contra la impunidad y a la rendición de cuentas por los crímenes cometidos por parte de las personas culpables de graves violaciones de derechos humanos durante el Gobierno de Aristide. Neptune, así como amplios sectores vinculados a Lavalas, ha querido presentarse ante la comunidad internacional y la opinión pública como una víctima y estas irregularidades en los procesos judiciales por crímenes perpetrados en el pasado no hacen sino fortalecer y perpetuar este discurso victimista que con el paso del tiempo está haciendo mella en la credibilidad del Gobierno de transición.

En lo que respecta a la implicación de la MINUSTAH en el ámbito de los derechos humanos, su mandato establece que la misión deberá *apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas*<sup>65</sup>. Este aspecto del mandato es uno de los que menos se han desarrollado y las críticas a la MINUSTAH por su inacción, sobre todo frente a las violaciones de derechos humanos cometidas por la PNH, se multiplican desde diferentes sectores haitianos como los medios de comunicación o las propias organizaciones de derechos humanos locales.

## II.- Las asignaturas pendientes

El Gobierno de transición y el futuro Gobierno electo se enfrentan a tres retos principales. En primer lugar, acometer una **reforma integral del sector de la justicia** que permita un acceso universal y con plenas garantías, como piedra angular de creación de un nuevo régimen firmemente comprometido con el respeto a los derechos humanos. Sin esta reforma de la justicia, todos los intentos de lucha contra la impunidad serán en vano. En segundo lugar, se

<sup>62</sup> Véase apartado Gobierno de transición. Esta constatación fue hecha por numerosas de las personas entrevistadas pertenecientes a diferentes sectores políticos y sociales haitianos.

<sup>63</sup> Se desconoce el número real de víctimas, puesto que muchos cadáveres no fueron hallados e identificados adecuadamente

<sup>64</sup> Algunas organizaciones de derechos humanos como la National Coalition for Human Rights sí han llevado a cabo estas investigaciones, que por el contrario no han sido acompañadas de otras auspiciadas desde instancias judiciales.

<sup>65</sup> Resolución 1542, de 30 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad de la ONU por la que se establece la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

## HAÍTÍ

debería poner en marcha un proceso que permita superar la fractura social y la polarización que continua dividiendo a la sociedad haitiana, mediante un proceso de **justicia transicional**. En tercer lugar, es urgente llevar a cabo una **reforma de la PNH**, a la que se le atribuyen graves violaciones de los derechos humanos. Los tres elementos están profundamente interrelacionados, y aunque requieren de medidas diferentes para su abordaje, los procesos deberán ser paralelos. Así, puede observarse que la impunidad y un inadecuado sistema de justicia están teniendo además graves consecuencias sobre la polarización social, y contribuyen a reforzar las críticas al Gobierno de transición por su ineffectividad en la consolidación de un nuevo régimen basado en el respeto a los derechos humanos, máxime cuando esta incapacidad se suma al irregular comportamiento de algunos de los miembros de las fuerzas de seguridad. Además, como se señaló anteriormente, esta situación refuerza los discursos victimistas de aquellos sectores que no quieren rendir cuentas por las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado.

### II.1.- La reforma de la justicia

En primer lugar, el nuevo **sistema de justicia**<sup>66</sup> debería ser capaz de superar algunas de las lacras históricas que han caracterizado al poder judicial. El Experto independiente sobre la situación de derechos humanos en Haití, ha señalado que la situación de la administración de justicia esta en grave crisis<sup>67</sup>. Ésta ha funcionado a través del rumor, las detenciones se han practicado de manera previa a que las órdenes judiciales hayan sido dictadas y las investigaciones pertinentes llevadas a cabo. El acceso a los mecanismos de justicia han quedado restringido a los sectores sociales económica y políticamente más favorecidos<sup>68</sup>, y tampoco la judicatura ha permanecido ajena a la lacra de la corrupción. No parece, sin embargo, que por el momento exista la voluntad política necesaria para que una reforma de tal calado vaya a tener lugar al menos en un futuro próximo, dado el inmovilismo y las reticencias de aquellos sectores que verían enormemente mermados los privilegios adquiridos a lo largo de décadas gracias a la configuración del sistema que ha imperado.

En paralelo a este proceso de reforma de la justicia, sería altamente recomendable el establecimiento de un nuevo modelo desde el que se pueda abordar dos elementos que planean sobre todo el resto: la lucha contra la impunidad y la creación de un espacio de convivencia en una sociedad profundamente dividida y polarizada. La gestión de esta división se ha efectuado a lo largo de la historia del país caribeño mediante la violencia y la represión. Es clave, por consiguiente, buscar un camino que permita acercar a los diferentes sectores de la población para poder hacer frente a los problemas reales del país, más allá de las diferencias políticas. Para hacer frente a la fractura y la polarización social, Haití deberá atravesar un proceso de búsqueda de la verdad y la reconciliación (del que hasta ahora prácticamente sólo se ha hablado en términos políticos y no sociales), pero cuyo precio político no sea la impunidad, sino que deberá estar asentado sobre los pilares de la justicia.

### II.2.- Justicia transicional

<sup>66</sup> La misión de la OEA desplegada en el país ya ha iniciado algunos proyectos en este sentido, sobre todo en lo que respecta a la formación de jueces y otros funcionarios públicos y a la supervisión del sistema judicial. Además, está prestando asistencia técnica al Gobierno en la formulación e implementación de políticas en el Ministerio de Justicia.

<sup>67</sup> Informe del Experto independiente para Haití (E/CN.4/2005/123) de 24 de enero de 2005 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/104/48/PDF/G0510448.pdf?OpenElement>

<sup>68</sup> Algunas organizaciones locales de derechos humanos señalan que la falta de acceso a la justicia es una de las más graves violaciones de derechos humanos que se siguen cometiendo en la actualidad.

## HAITÍ

El segundo de los retos hace referencia a la elaboración de un modelo de **justicia transicional** propio que permita combinar la lucha contra la impunidad y el esclarecimiento de la verdad, con un proceso de reconciliación nacional que posibilite que las heridas del pasado no se cierren en falso, sino mediante medidas de reparación y de justicia. La reparación debería servir de trampolín para la elaboración de un proyecto colectivo a partir del que Haití pueda encontrar un camino de salida del círculo vicioso de violencia y miseria en el que se encuentra. El proyecto de diálogo nacional planteado hasta el momento puede permitir abordar algunos de los aspectos que han creado profundas divisiones y han abierto heridas en la sociedad haitiana, pero no es un proceso integral desde el que se pueda hacer frente a todas las carencias en materia de justicia, así como al establecimiento de medidas de reparación para las víctimas. Así pues, se deberán explorar diferentes modelos que se adecuen a las peculiaridades históricas y sociales del país caribeño. En cualquier caso, no se debe olvidar que la justicia transicional es una pieza más del engranaje, una herramienta, pero no un proceso completo en sí mismo.

### ¿Qué es la justicia transicional?

Según el *International Center for Transitional Justice*, algunas de las medidas que deben conformar un proceso de justicia transicional son la celebración de juicios a responsables individuales, la concesión de reparaciones a las víctimas de la violencia estatal, el establecimiento de iniciativas de búsqueda de la verdad sobre abusos del pasado, la reforma de instituciones como la policía y la justicia, la destitución de cargos oficiales de personas responsables por la comisión de abusos de los derechos humanos. Estas medidas, que contemplan tanto la dimensión penal como otras de carácter no judicial, deberán facilitar la transición hacia la democracia en sociedades que han sufrido un pasado reciente de violencia o de represión política.

Haití puede aprovechar las experiencias de otros países de la región o de otros continentes para extraer lecciones aprendidas y no repetir errores ya cometidos. Algunas de las herramientas de justicia transicional que se han desarrollado en otros países, como por ejemplo las comisiones de la verdad o las medidas de reparación a las víctimas, han sido posteriormente evaluadas y sistematizadas<sup>69</sup>, lo que puede facilitar la creación de un modelo propio haitiano atendiendo a las recomendaciones que provienen de estas experiencias.

### II.3.- La reforma de la Policía Nacional haitiana

Finalmente, la última de las asignaturas pendientes para la consolidación en Haití de un régimen respetuoso con los derechos humanos es **la reforma de la PNH**. Como se ha reiterado repetidas veces a lo largo del texto, **la PNH**, único cuerpo de seguridad autóctono existente en la actualidad, **se ha mostrado completamente incapaz de hacer frente a su cometido y devolver al país a unos mínimos índices de seguridad que pudieran facilitar el retorno a la democracia**, así como garantizar una cierta estabilidad en la que la actividad económica y social del país pudiera recuperar un mínimo de normalidad. Sin embargo la situación actual dista mucho de ser así, y a la completa ineficacia de la PNH hay que sumarle las acusaciones más que fundadas de que ha sido objeto por su implicación en prácticas de corrupción, abuso

de poder y violaciones de derechos humanos. Como apunta el *Internacional Crisis Group* en su informe sobre la situación de seguridad en el país, se está acrecentando la opinión de que la

<sup>69</sup> Tal vez los ejemplos más paradigmáticos sean los de Sudáfrica y Guatemala, como la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, y la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y el proyecto REMHI respectivamente. Se trata de dos modelos relativamente similares pero con resultados profundamente diferentes. Así en el primer caso, los victimarios pudieron contar con medidas de amnistía a cambio de revelar toda la información de que disponían sobre las violaciones de derechos humanos cometidas. Algunos de los principales déficit de este proceso fueron los relativos a la concesión de medidas de reparación a las víctimas. En el caso de Guatemala, la CEH no podía establecer responsabilidades individuales sobre los crímenes cometidos durante el conflicto armado.

## HAÍTÍ

PNH, más que una institución que garantice de manera efectiva la seguridad pública y reduzca el crimen, es ella misma una fuente de violencia criminal. Así lo atestigua el hecho de que muchos de sus miembros se hayan visto involucrados o hayan actuado como cómplices en actos delictivos perpetrados por grupos criminales. Además, la manera en cómo llevan a cabo el ejercicio de sus funciones dista mucho de adecuarse a los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos, y las denuncias sobre uso excesivo de la fuerza, arbitrariedad, tortura e incluso ejecuciones extrajudiciales y violencia contra las mujeres están dejando de ser aisladas para alcanzar la categoría de habituales por parte de algunos integrantes de este cuerpo de seguridad.

Aunque es necesario tener en cuenta el difícil entorno en que debe operar de manera diaria la PNH, y la cifra de policías muertos de los últimos meses no es en absoluto desdeñable<sup>70</sup>, esto no obsta para señalar la **impunidad con la operan sus miembros**, cuyas acciones de dudoso carácter democrático e incluso las que suponen una flagrante violación a los derechos humanos, no son investigadas y mucho menos castigadas. Esta situación sólo contribuye a perpetuar la sensación en la población de que el único marco en el que se mueven los cuerpos de seguridad del Estado, sea cual sea el Ejecutivo en el poder, es el de la arbitrariedad y no el del imperio de la ley.

Así pues, parece evidente que la suma de todos estos factores (corrupción, arbitrariedad, violaciones de derechos humanos e ineficiencia en el ejercicio de sus funciones) hacen de la reforma de la PNH un asunto urgente y prioritario para el actual Ejecutivo y, por supuesto, para el Gobierno que resulte electo tras los comicios de otoño. Sin esta reforma difícilmente podrá consolidarse en Haití el Estado de derecho y romperse la ya histórica tradición de arbitrariedad que ha caracterizado el ejercicio de las fuerzas de seguridad haitianas al menos en las últimas décadas.

El momento actual parece idóneo para acometer esta reforma. **La presencia de la MINUSTAH en el país, con un importante componente policial que previsiblemente será reforzado** en los próximos meses, tras hacer recibido la autorización para ello del Consejo de Seguridad de la ONU, y cuyo componente militar está desempeñando también tareas policiales, **constituye una oportunidad única** que no se debería dejar pasar. El propio mandato de la MINUSTAH establece como una de las tareas que deberá llevar a cabo la misión el asesoramiento y apoyo a la PNH. Varias son las aportaciones que puede efectuar la MINUSTAH en este sentido. En primer lugar, en términos de capacitación y asesoramiento tanto para mejorar la formación de los propios policías como acerca de cuál debería ser el proceso para su reforma y qué medidas se deberían implementar. En segundo lugar, la MINUSTAH debería liderar un proceso paralelo de depuración interna, en el que se investigaran en profundidad las acusaciones relativas a violaciones de derechos humanos y crímenes cometidos por integrantes de la PNH, se adoptaran las adecuadas medidas punitivas y se apartara de su cargo a aquellas personas responsables de este tipo de actuaciones. En tercer y último lugar, la presencia física de la CIVPOL debería ser garantía de que las operaciones de seguridad que se llevan a cabo se adecuan a los estándares internacionales.

En términos generales y como se ha demostrado a lo largo del texto, el contexto haitiano presenta muy graves deficiencias en lo relativo al respeto y protección de los derechos humanos más fundamentales. No obstante, y sin obviar esta consideración previa, sí se puede

<sup>70</sup> Más de 50 miembros de la PNH han muerto desde marzo de 2004, según el International Crisis Group

## HAITÍ

hablar de algunas t́midas todav́a, mejoras. Uno de los principales avances es que no se mantienen algunas de las pŕcticas perpetradas por el anterior Gobierno, como la creaci3n y financiaci3n de grupos armados para atemorizar a la oposici3n y la poblaci3n en general, y para ejercer tareas que en realidad corresponden a las fuerzas de seguridad<sup>71</sup>. Aś lo reconoce tambi3n en su informe el Experto independiente sobre la situaci3n de derechos humanos en Hait́ en su informe cuando señaala que exceptuando las detenciones prolongadas y algunas pŕcticas policiales, la mayoría de las violaciones de derechos humanos ya no son responsabilidad del Estado<sup>72</sup>. Esto no obsta para que el Gobierno deba redoblar sus esfuerzos para garantizar la protecci3n de toda la poblaci3n frente a la violencia y la arbitrariedad.

## E.- SITUACI3N HUMANITARIA

---

<sup>71</sup> Aś lo atestiguan algunas de las organizaciones de derechos humanos contactadas y que efectúan labores de investigaci3n sobre la situaci3n de los derechos humanos en el país.

<sup>72</sup> Informe del Experto independiente para Hait́, *op. cit.*

## HAITÍ

El grave impacto de los desastres naturales acontecidos en Haití en el año 2004 puso de manifiesto la frágil situación humanitaria en la que se encuentra el país. Las inundaciones que tuvieron lugar en mayo y septiembre dejaron un balance de algo más de 5.000 víctimas mortales y centenares de miles de personas damnificadas. No obstante, esta situación cabe enmarcarla en un escenario en el que la grave crisis política y económica y el estallido de la violencia tuvieron también devastadoras consecuencias humanitarias para la población haitiana. Así, los episodios de violencia acontecidos en el año 2004 y que han persistido a lo largo de 2005, y la incapacidad gubernamental tanto para prevenir como para hacer frente a la catástrofe humanitaria, no han hecho sino exacerbar la vulnerabilidad que la pobreza crónica y la degradación medioambiental han ocasionado en el país<sup>73</sup>.

### I.- Haití: una emergencia política compleja

Así pues, la situación humanitaria de Haití debe ser abordada en toda su complejidad y evidenciando los factores políticos y estructurales que la ocasionan y condicionan, y no sólo las consecuencias visibles y coyunturales de los desastres naturales. Naciones Unidas ha acuñado el concepto de emergencia política compleja, para analizar este tipo de contextos.

#### ¿Qué es una emergencia política compleja?

Las **emergencias políticas complejas** han sido definidas como aquellas situaciones causadas por el ser humano, en las que se producen víctimas por efecto de un conflicto armado, los desplazamientos y las hambrunas, combinado con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y estatales, y con la presencia eventual de una catástrofe natural. De este modo, las emergencias se diferencian de las crisis humanitarias en sentido estricto porque persisten durante largos períodos de tiempo, tienen un origen fundamentalmente político y provocan consecuencias humanitarias más graves<sup>74</sup>.

La situación de Haití puede enmarcarse en esta definición, que permite atender a la diversidad y complejidad de las causas de la grave crisis que atraviesa el país, en la que los desastres naturales se suman a un contexto de crisis política y violencia y toda una serie de condicionantes previos y vulnerabilidades estructurales que hipotecan cualquier mejora en las condiciones de vida del país. Dos son los elementos más visibles de esta crisis: el impacto de los **desastres naturales** y la **crisis alimentaria**, que en un contexto sociopolítico, económico y de violencia como el descrito, permiten hablar de emergencia política compleja.

Los días 17 y 18 de septiembre se produjeron graves inundaciones que afectaron a varias zonas del noroeste del país, especialmente a las ciudades de Gonaïves y Port-de-Paix, que quedaron completamente anegadas. Cerca de 3.000 personas murieron, centenares desaparecieron y unas 2.600 personas resultaron heridas. La OCHA cifra el número total de personas damnificadas en 300.000<sup>75</sup>. Estas inundaciones habían venido precedidas por las acontecidas en mayo del mismo año en Fonds Verettes y Mapou, que causaron la muerte a 2.000 personas y dejaron un saldo de 30.000 personas damnificadas, y se sumaban a la larga lista de desastres naturales que han asolado el país, cerca de 20, en los últimos 10 años. Una gran proporción de la población haitiana se ha visto afectada en algún grado por las consecuencias de estos desastres a lo largo de esta última década. Como en la mayoría de

países que se ven impactados periódicamente por desastres naturales, pero que atraviesan una grave crisis socioeconómica, en Haití no existen sistemas de alerta temprana que permitan diseñar estrategias de prevención y aminorar las consecuencias que estos desastres tienen.

<sup>73</sup> OCHA, *Haiti Flash Appeal 2004*

<sup>74</sup> Escola de Cultura de Pau "Crisis humanitarias y acción humanitaria" en *Alerta 2005! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria Editorial, Barcelona, 2005.

<sup>75</sup> Ocha, op. cit.

## HAITÍ

Por otra parte, **la situación alimentaria en el país es enormemente grave**. Más de la mitad de la población haitiana vive en una situación de malnutrición crónica. Haití es uno de los tres países del mundo (junto a Afganistán y Somalia) con un mayor déficit kilocalórico. La FAO, por su parte, califica la situación alimentaria de Haití de emergencia alimentaria grave, es decir, un país afectado y amenazado por malas cosechas sucesivas y escasez de alimentos. El 40% de los hogares haitianos sufren la inseguridad alimentaria de manera diaria y el raquitismo severo o moderado afecta al 42% de los menores de cinco años. En la actualidad el PMA está prestando asistencia alimentaria diariamente a 550.000 personas, lo que supone el 7% de la población del país. De los 800.000 menores que deberían recibir un desayuno escolar para garantizar un mínimo rendimiento académico, sólo se está proporcionando este servicio a 150.000<sup>76</sup>. Estas cifras dan una somera idea de la gravedad de la situación alimentaria en la que se encuentra el país.

Tal vez el aspecto en el que Haití difiere de otros contextos también considerados como de emergencia política compleja, es el hecho de que no haya habido desplazamientos masivos de población como los que habitualmente se producen cuando este tipo de emergencias tienen lugar por ejemplo en el escenario africano. No obstante, hay que señalar que durante las épocas en las que la represión política fue más severa, especialmente entre 1991 y 1994, numerosas personas huyeron del país y se refugiaron en los países vecinos como República Dominicana o EEUU, en lo que se dio a conocer como la crisis de los *boat people*. También es cierto que los desastres naturales han obligado a numerosas personas a huir de sus hogares, pero se ha tratado más bien de desplazamientos coyunturales y de carácter temporal.

## II. Causas de la vulnerabilidad

¿Por qué Haití es tan vulnerable? Para explicar la vulnerabilidad que caracteriza a Haití hay que atender a toda una serie de factores de tipo interno, pero también a otros de orden externo. Indudablemente, existe un primer factor de carácter **geográfico** común a todos los países caribeños, en los que fenómenos como los huracanes o las tormentas son habituales. Además, las propias características geográficas de Haití (por el tipo de suelo que posee y por el hecho de ser un país muy montañoso), le convierten en propicio a este tipo de fenómenos y otros como la sequía o el corrimiento de tierras.

En segundo lugar, la **degradación medioambiental** provocada por la grave deforestación que ha convertido extensas zonas del país en prácticamente desérticas, explica el desmesurado impacto de estos fenómenos naturales propios de la región caribeña, como las tormentas tropicales y fuertes lluvias.

### La deforestación de Haití

La deforestación es uno de los principales problemas a los que se enfrenta Haití en la actualidad. La utilización del carbón de origen vegetal como principal fuente de energía por aproximadamente el 60% de la población ha llevado a la tala masiva de árboles para garantizar su suministro. Además, su fabricación

<sup>76</sup> Las agencias humanitarias de Naciones Unidas trabajando en el terreno lamentan la exigua cantidad de recursos que los donantes han destinado a este tipo de cuestiones, lo que ocasiona que la población finalmente beneficiada sea mucha menos de la que realmente debería ser atendida.

## HAÍTÍ

y venta constituyen una de las pocas formas de empleo que actualmente existen en el país. Esto se ha sumado al expolio de recursos naturales que ha sufrido el país para hacer frente al pago de la deuda externa<sup>77</sup>. Esta situación ha llevado a que la erosión generada por las inundaciones en zonas deforestadas sea prácticamente irreversible en algunas áreas del país. La carencia prácticamente absoluta de recursos del Ministerio de Medio Ambiente ha impedido hasta el momento el diseño de cualquier política encaminada a mejorar las condiciones ecológicas y medioambientales del país. Además, nunca ha existido un esfuerzo gubernamental encaminado a invertir en el desarrollo de otras fuentes de energía alternativas que pudieran aliviar la presión a la que se ha visto sometida la masa forestal haitiana y como mínimo ralentizar el proceso de deforestación que tan devastadoras consecuencias ha tenido y seguirá teniendo en un futuro cercano. Finalmente, el aislamiento internacional al que ha estado (y en cierta medida sigue) sometido el país dificulta enormemente el acceso a otras fuentes de energía alternativas procedentes del exterior<sup>78</sup> que podrían paliar en algún grado esta presión sobre los recursos forestales y madereros.

Por otra parte, para explicar la escasez alimentaria en un país fundamentalmente rural y agrícola, además de los factores ya mencionados es necesario apuntar también a otras causas. En primer lugar, las **políticas económicas y comerciales** de los diferentes Gobiernos desde la época de Duvalier, que mediante la apertura de Haití al comercio internacional, favorecieron la entrada de productos básicos y fundamentales de la industria agrícola haitiana como el arroz, a precios mucho más bajos que los locales. Esta apertura ha tenido consecuencias devastadoras para la producción haitiana, además de haber convertido al país en dependiente de mercados como el estadounidense. En la actualidad, una proporción no desdeñable de la población, como se señaló anteriormente, es también dependiente de la ayuda humanitaria internacional. Es necesario recordar que el 76% de la población vive con menos de dos dólares al día, y que el 55% lo hace con menos de un dólar al día.

Puede verse entonces que cualquier posibilidad de mejora del sector agrícola encaminada a fortalecer la seguridad alimentaria no sólo está sometida a condicionantes medioambientales, sino también a las consecuencias de las políticas económicas que se han venido desarrollando en el país en las últimas décadas. Por último, hay que añadir la escasez de mano de obra agrícola en algunas regiones del país, provocada por la masiva emigración económica hacia la vecina República Dominicana y en menor medida a EEUU, como consecuencia de la destrucción de empleos que la entrada de productos agrícolas extranjeros provocó en la década de los 80.

Se trata de un círculo vicioso en el que **la interacción de todos los factores** mencionados (**geográficos, medioambientales y económicos**), **la incapacidad del Estado haitiano** para hacer frente a las repetidas crisis, **las graves dificultades económicas y el abandono de la comunidad internacional han reforzado y perpetuado la vulnerabilidad estructural en la que se ve sumido Haití**. No se trata de una crisis humanitaria de tipo coyuntural, y desde algunos organismos internacionales se la ha llegado a calificar de endémica<sup>79</sup>. El carácter crónico de la crisis humanitaria requiere que las medidas que deberían adoptarse sean estructurales y vinculadas a estrategias de desarrollo a largo plazo, y no tanto intervenciones humanitarias clásicas en momentos puntuales, y sobre todo acompañadas de medidas que permitan hacer frente a la inseguridad que asola el país y que condiciona totalmente, incluso

llegando a impedir en determinados momentos la prestación de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas.

El **olvido** por parte de la **comunidad internacional** al que se ha visto sometido el país, más allá de determinadas intervenciones en los momentos en los que la crisis política era más

<sup>77</sup> Así lo señalaron algunas de las personas entrevistadas, apuntando a la enorme diversidad de consecuencias que el pago de la deuda externa ha tenido para el país

<sup>78</sup> Algunas fuentes consultadas apuntaron a la importancia que tendría en este sentido el incremento de la cooperación del Gobierno venezolano con Haití, que podría traducirse en facilidades al comercio en el sector energético, especialmente a la exportación de gas.

<sup>79</sup> OCHA, *op. cit.*

## HAÍTÍ

acuciante, también ha contribuido a perpetuar este carácter endémico y crónico de la situación humanitaria en el país. Así, la comunidad internacional se ha implicado en la transformación o perpetuación de determinados regímenes políticos, pero no en la resolución de los problemas estructurales de pobreza y exclusión del país que subyacen detrás de la actual emergencia humanitaria. Y ni siquiera en momentos puntuales de grave impacto de los desastres naturales, como las inundaciones de Gonaïves de 2004, la respuesta internacional ha sido la que cabría esperar dada la magnitud de la emergencia. De los 32 millones de dólares solicitados en octubre de 2004 para hacer frente a las devastadoras consecuencias de estas inundaciones, a finales de junio de 2005, sólo se habían recibido algo menos de 14 millones de dólares, es decir menos de la mitad de la cantidad solicitada. Esto pone de manifiesto como ni siquiera en un momento en el que la atención internacional que está recibiendo el país es considerablemente superior a la de otras épocas, la comunidad internacional es capaz de asumir su responsabilidad de una manera integral y haciendo frente a todas las dimensiones que conforman la crisis haitiana, y no sólo la política o de seguridad. Y por otra parte, la comunidad internacional también ha evidenciado a través del diseño del CCI, en el que las cuestiones vinculadas a la política agraria apenas han tenido cabida, como las prioridades en este momento no pasan por resolver las cuestiones humanitarias, dimensión que ha quedado eclipsada por la situación de inseguridad que se vive en el país.

Finalmente, la **incapacidad** de un **Estado** como el **haitiano**, prácticamente ausente en algunas zonas del país, para hacer frente a las crisis humanitarias se ha manifestado de dos maneras. Por una parte, ha demostrado reiteradamente que carece de recursos para ofrecer respuestas rápidas en momentos críticos como los que tuvieron lugar en mayo y septiembre de 2004 y garantizar una mínima respuesta a las necesidades de la población damnificada por las inundaciones. La enorme centralización del Gobierno haitiano ha mermado notablemente la capacidad de actuación así como de diseño e implementación de políticas públicas de las autoridades locales. Este déficit dificulta todavía más la respuesta rápida en momentos de emergencia. Por otra parte, ha quedado más que manifiesta la ausencia de cualquier medida preventiva, no sólo a través de sistemas de alerta temprana que permitan diseñar estrategias de afrontamiento a los desastres naturales, sino también mediante políticas que busquen soluciones estructurales y a largo plazo, como políticas medioambientales de regeneración de la masa forestal del país o planes agrícolas que permitan hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica.

No parece que el Gobierno de interino vaya a ser capaz de abordar estos complejos problemas en los meses que le quedan de mandato, que sin embargo deberían ser prioritarios para el Ejecutivo que resulte electo tras las elecciones que tendrán lugar el próximo otoño. Hasta entonces, la situación humanitaria en el país no tiene muchos visos de mejora: la violencia continuará dificultando o impidiendo el acceso de la ayuda humanitaria a la población más vulnerable y cualquier nuevo desastre natural que se produzca puede volver a tener consecuencias de la máxima gravedad. En este contexto, la **comunidad internacional debería asumir el liderazgo para el establecimiento de un mínimo sistema de alerta temprana sobre desastres naturales** que permita la mitigación de las consecuencias más graves en caso de que se produjera alguno. Y además, debería **redoblar los esfuerzos** para que en los próximos meses **el número de personas que acceden a la ayuda internacional se multiplique** y garantizar una mínima seguridad alimentaria así como los más básicos servicios sanitarios.

## F.- DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Tras su acceso a la **independencia** en 1804, Haití pasó largas décadas sometidas a un férreo **aislamiento internacional**: no interesaba a nadie el ejemplo de una revolución de esclavos negros que no sólo habían conseguido la independencia de la todopoderosa Francia napoleónica sino también liberarse del yugo de los colonos<sup>80</sup>. En el momento en el que Haití suprime la esclavitud, ésta era todavía uno de los pilares esenciales de las relaciones económicas y sociales, del colonialismo y de incipiente sistema capitalista. La segunda república independiente de América sólo va a aparecer en el mapa ya entrado el siglo XX, de la mano del expansionismo estadounidense y de sus doctrinas Monroe y del buen vecino. Posteriormente, EEUU vió en las dictaduras de los Duvalier un sólido bastión de la contención del comunismo y Haití entró por primera vez en el tablero de las relaciones internacionales y de la Guerra Fría.

En las **últimas tres décadas**, sin embargo, Haití ha despertado la **atención** de la **comunidad internacional** por el **temor** de que se convierta en el primer **Estado fallido** de todo el continente. En dicho periodo, la comunidad internacional ha intervenido cuantas veces el país parecía abocado al abismo, evitando en algunas ocasiones la caída libre pero no el riesgo de que vuelva a precipitarse de nuevo por la senda de la violencia y el caos.

Las **sucesivas intervenciones fallidas** (o cuando menos no exitosas) de la comunidad internacional en la **última década** (sobre todo de Naciones Unidas y la OEA) no han impedido sin embargo que en esta última ocasión vuelva a intentarlo, con un **ímpetu renovado y un compromiso más sólido** que en las anteriores ocasiones. A mediados de 2004, pronosticaban artículos y destacados miembros de la comunidad internacional que esta vez podría ser la buena, la definitiva. Así parecían atestiguarlo el despliegue de la mayor misión de mantenimiento de la paz en el país, la considerable cantidad de fondos comprometidas por la comunidad de donantes en la conferencia de Washington (julio de 2004) o la determinación anunciada por varios mandatarios de acompañar al país tanto tiempo como hiciera falta. Sin embargo, a medida que el avance de la supuesta transición ha evidenciado los obstáculos y las dificultades de siempre, los temores de otro tropiezo se ciernen de nuevo con fuerza sobre el futuro del país.

A continuación se analizan brevemente algunos de los aspectos y los actores de la esfera internacional que pueden explicar el momento actual del país y que sin duda van a jugar un papel primordial en el futuro de Haití, especialmente los donantes y algunos gobiernos u organismos internacionales y regionales.

### I.- Donantes

Si bien en los meses inmediatamente posteriores al estallido de la crisis la comunidad de **donantes** pareció **reaccionar con prontitud y voluntad política** (elaboración del CCI y celebración de la Conferencia de Donantes en Washington, ambas en julio de 2004), un año después de ambos eventos, la **lentitud en la ejecución de los fondos** comprometidos y los **problemas técnicos y políticos de coordinación con el Gobierno provisional**<sup>81</sup> han

<sup>80</sup> Para mayor información, véase Wargny, C., *Haití n'existe pas. 1804-2004: deux cents ans de solitude*, Éditions Autrement Frontières, París, 2004.

<sup>81</sup> Así, por ejemplo, en el mes de enero el Banco Mundial aprobó el desembolso de 73 millones de dólares (tras cuatro años de mantener congelados los fondos al país) sólo después de que el Gobierno provisional accediera a pagar más de 52 millones de dólares de deudas atrasadas al organismo, para lo cual utilizó reservas propias y un préstamo de Canadá. El desembolso del Banco Mundial, que también anunció un plan bianual de préstamos y créditos, se utilizará para reformas económicas (61 millones) y para ayuda de emergencia y gestión de desastres (12 millones). En ambas, cuestiones, los fondos han estado desembolsados por *International Development Aid*, organismo dependiente del

generado numerosas **críticas** contra la comunidad internacional. Así las cosas, ésta se vio obligada a celebrar dos conferencias internacionales adicionales (Cayenne a mediados de marzo y Montreal en junio) para evaluar la situación en el país pero, sobre todo, para acelerar el desembolso de fondos. A pesar de los logros alcanzados en ambas conferencias, tanto el Gobierno como buena parte de la sociedad civil organizada siguen expresando serias dudas sobre el compromiso sincero y a largo plazo con el país anunciado reiteradamente. Es más, incluso algunos Gobiernos con una presencia destacada en Haití (España o los países del MERCOSUR, por ejemplo) declararon estar evaluando su continuidad en el país si la comunidad internacional no aceleraba sustancialmente la implementación de los proyectos contenidos en el CCI. Por su parte, algunos de los llamados donantes alegan que existe una cierta **tensión entre rapidez y sostenibilidad** y que en las actuales circunstancias (debilidad y evidente corrupción de las instituciones; provisionalidad del Gobierno y carencia de medios para ejecutar proyectos con cierta dificultad técnica<sup>82</sup>) sería temerario desembolsar la totalidad de las cantidades previstas.

## I.1.- El Marco de Cooperación Interino<sup>83</sup>

En el mes de julio el Gobierno provisional y 26 agencias bilaterales, multilaterales y de Naciones Unidas<sup>84</sup> elaboraron el CCI, un documento que recoge las estrategias de transición del Gobierno y que **enumera las necesidades del país en el periodo comprendido entre 2004 y 2006**. Además, el CCI pretende sentar las bases de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que regirá la acción de Gobierno entre 2006 y 2009. El documento, inspirado en la experiencia previa de algunos contextos como Afganistán, Iraq, Timor-Leste o Liberia, contó con la participación de varios sectores de la sociedad y con la asistencia técnica de 10 grupos de trabajo sectoriales<sup>85</sup>.

Tal como se observa en la siguiente tabla, el monto total estimado para la implementación del CCI fue de **1.370 millones de dólares**. El presupuesto ordinario preveía fondos por valor de 127 millones de dólares, mientras que los acuerdos que el Gobierno ya había suscrito con países donantes ascendían a 315 millones. Así, los 924 millones de dólares restantes fueron sobradamente cubiertos por los 1.085 millones de dólares comprometidos en la Conferencia de Donantes que se celebró en Washington en el mes de julio.

Actualmente, el principal mecanismo de coordinación son las denominadas mesas sectoriales, dirigidas por el Gobierno provisional y en las que participan los distintos actores de la comunidad internacional. La composición, intensidad de trabajo, frecuencia de las reuniones y alcance de resultados varía enormemente entre cada una de las distintas mesas sectoriales (que se corresponden en buena medida con cada uno de los ejes de trabajo del CCI).

---

Banco Mundial. Después de actualizar en buena parte sus pagos, el Gobierno recibió la visita de una delegación del FMI que evaluó las necesidades económicas del país.

<sup>82</sup> El Director del BID en Haití, E. Cueto, señalaba que el principal problema no es de falta de voluntad de los donantes o de eficacia del Gobierno, sino que una de las principales dificultades en la ejecución de proyectos de considerable envergadura era la falta de disposición de algunas empresas a venir a trabajar a Haití (idioma, inseguridad, falta de infraestructuras, condiciones de vida, etc.). Así, señalaba que las empresas haitianas no están facultadas para asumir todos los proyectos previstos en el CCI y que algunas licitaciones han quedado desiertas.

<sup>83</sup> Para ampliar información, véase <http://www.haiticci.undg.org>

<sup>84</sup> La coordinación conjunta del documento estuvo al cargo del Gobierno, el BID, el BM, la UE y el Sistema de Naciones Unidas.

<sup>85</sup> Los 10 grupos de trabajo fueron los siguientes: 1) gobernabilidad política y diálogo nacional, 2) gobernabilidad económica y desarrollo institucional, 3) creación de empleo y de sistemas de seguridad social, 4) protección del medio ambiente, 5) desarrollo regional, urbano y local y descentralización, 6) salud y nutrición, 7) educación y cultura, 8) agricultura y seguridad alimentaria, 9) infraestructuras, 10) desarrollo del sector privado

# HAITÍ

EJE/PARTIDA	TOTAL COSTES	RECURSOS INTERNOS	RECURSOS EXTERNOS	DÉFICIT
<b>1. Fortalecer la gobernabilidad política y promover el diálogo nacional</b>	<b>172,9</b>	<b>18,9</b>	<b>1,8</b>	<b>152,2</b>
1.1. Seguridad, policía y DDR	108,7	16,0	0,0	92,7
1.2. Justicia, instituciones penitenciarias y derechos humanos	24,2	0,0	1,8	22,4
1.3. Proceso electoral y diálogo nacional	40,0	2,9	0,0	37,1
<b>2. Fortalecer la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional</b>	<b>164,8</b>	<b>95,1</b>	<b>9,8</b>	<b>59,9</b>
2.1. Gobernabilidad económica	22,5	0,0	2,6	19,9
2.2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales	101,6	95,1	0,0	6,6
2.3. Desarrollo regional, urbano y local y descentralización	40,7	0,0	7,2	33,5
<b>3. Promover la reactivación económica</b>	<b>526,4</b>	<b>6,2</b>	<b>177,9</b>	<b>342,3</b>
3.1. Estabilidad macroeconómica	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2. Electricidad	92,4	0,0	0,0	92,4
3.3. Desarrollo del sector privado	100,7	0,0	65,0	35,7
3.4. Creación urgente de empleo y microfinanzas	29,1	0,0	5,5	23,6
3.5. Agricultura	118,0	3,2	28,9	85,8
3.6. Carreteras y transporte	161,1	3,0	77,0	81,1
3.7. Protección y conservación del medio ambiente	26,3	0,0	2,7	23,6
<b>4. Mejorar el acceso a los servicios básicos</b>	<b>447,1</b>	<b>7,0</b>	<b>124,7</b>	<b>315,5</b>
4.1. Ayuda humanitaria de emergencia	--	--	--	--
4.2. Agua y saneamiento	80,1	0,0	32,3	47,8
4.3. Salud y nutrición	134,9	5,5	47,2	82,2
4.4. Educación, juventud y deportes	125,1	0,0	42,9	82,2
4.5. Cultura y medios de comunicación	12,3	0,0	0,0	12,3
4.6. Seguridad alimentaria	1,8	0,1	0,4	1,3
4.7. Gestión residuos sólidos	35,3	0,0	0,0	35,3
4.8. Mejora barrios	28,5	0,0	0,0	28,5
4.9. Protección social	29,0	1,4	1,8	25,8
<b>5. Otros</b>	<b>53,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>53,9</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.366,3</b>	<b>127,1</b>	<b>315,4</b>	<b>923,9</b>

Si bien en su momento la elaboración del CCI fue celebrada tanto por el Gobierno provisional como por la comunidad de donantes como un ejercicio de pronta reacción de la comunidad internacional y de coordinación entre los numerosos actores en el país, la valoración que se puede hacer del mismo un año después de su aprobación (julio de 2004) se halla indudablemente marcada por los reiterados problemas entre el Gobierno provisional y la comunidad de donantes, por la baja y lenta ejecución de fondos y por las numerosas críticas que se han vertido contra dicho documento por parte de algunos sectores de la sociedad civil organizada. Respecto de éste último punto, algunas **ONG** han centrado sus **observaciones** no sólo en el contenido del CCI, sino también en su cronología, en su orientación política y en su metodología.

## HAÍTÍ

En primer lugar, el hecho de que el CCI se prolongue hasta mediados de 2006 implica que el **nuevo Gobierno electo** (que supuestamente tomará posesión del cargo el 7 de febrero de 2006) **tendrá que asumir necesariamente inversiones y decisiones** que tal vez atenten contra su programa electoral.

En segundo lugar, algunas organizaciones señalan que la **filosofía** que subyace detrás del CCI es la misma que ha orientado los programas de reconstrucción de **Iraq y Afganistán**, denotando ello que la visión del Gobierno estadounidense tuvo cierta preponderancia entre la pluralidad de actores internacionales que participaron en su diseño.

En tercer lugar, también han sido criticados el **alto coste** del CCI (aproximadamente unos dos millones de dólares) y el **poco espacio de participación** que se concedió a la **sociedad civil** organizada.

En cuarto lugar, algunas ONG han señalado que el CCI **descuida aspectos básicos para la economía** del país (como por ejemplo la agricultura) y en cambio concede una mayor prioridad a cuestiones como el turismo o el desarrollo de las llamadas zonas francas. En este sentido, también alegan que el CCI no es una buena estrategia de reducción de la pobreza ni está en consonancia en agendas de desarrollo más amplias, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### I.2.- Las conferencias internacionales

Si bien la financiación de las necesidades detectadas en el CCI parecían haber quedado sobradamente cubiertas con la Conferencia de Washington, las numerosas críticas que ha generado la lenta ejecución de fondos por parte de la comunidad internacional ha obligado a ésta a convocar otras dos reuniones de alto nivel con el objetivos de reafirmar su apoyo político y económico a la transición en Haití y de acelerar el desembolso de fondos.

#### a) Washington

Esta conferencia Internacional de donantes, auspiciada conjuntamente por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID y la UE, reunió en Washington a representantes de 30 gobiernos y de 32 organismos internacionales con los principales objetivos de hacer viable la reconstrucción y la transición política de Haití a través de la financiación de las prioridades previamente identificadas por el propio Gobierno provisional y por la comunidad internacional en el CCI.

En dicha conferencia, celebrada entre el 18 y el 20 de julio, se comprometieron fondos por valor de **1.085 millones de dólares**, 924 de los cuales destinados a las necesidades no cubiertas identificadas en el CCI.

#### b) Cayenne

En esta reunión la comunidad de donantes comprometió fondos por valor de unos **750 millones de euros** para la ejecución de unos **380 proyectos de reconstrucción y desarrollo**. El objetivo principal del evento era acelerar el desembolso de los fondos ya comprometidos y la implementación de proyectos de resultados inmediatos. Algunos de los proyectos aprobados se refieren a la construcción o reconstrucción de infraestructuras y servicios básicos (carreteras, escuelas, instalaciones de producción de electricidad y distribución de agua, etc.), a la dinamización de la economía rural o a las políticas de creación intensiva de empleo. A esta conferencia de donantes asistieron varios gobiernos (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, EEUU, España, México o República Dominicana), algunas organizaciones internacionales (UE, OEA o CARICOM) e instituciones financieras (FMI, Banco Mundial o Banco Interamericano de

## HAÍ

Desarrollo), así el Representante Especial del Secretario General de la ONU y Jefe de la MINUSTAH, Juan Gabriel Valdés, o el Primer Ministro, Gérard Latortue.

La conferencia, auspiciada por el Gobierno francés, se produjo después de las críticas que había recibido París por el bajo perfil político de su intervención en Haití.

### c) Montreal

Los dos aspectos más destacados de esta conferencia fueron la aprobación de proyectos (básicamente de carácter social) por valor de **30 millones de dólares y la creación de una misión de acompañamiento y supervisión del proceso electoral**. Esta misión contará con entre 10 y 20 miembros de Brasil, Chile, República Dominicana, México, Panamá, Jamaica y Canadá y estará estrechamente coordinada con la OEA y con la MINUSTAH. La misión ha establecido 15 criterios para evaluar la legitimidad y credibilidad del proceso electoral y tiene como principal objetivo contribuir a que la población haitiana recupere cierta confianza en los comicios. En este sentido, el Gobierno canadiense auspició un forum (paralelo a la Conferencia) sobre observación y financiación electoral, cuyas conclusiones y recomendaciones fueron entregadas al Consejo Electoral Provisional.

Durante el evento se abordaron de manera especialmente intensa los temas de seguridad (operativos, formación y capacidades de la PNH y mandato de la MINUSTAH), del proceso electoral (se ratificó un presupuesto de más de 60 millones de dólares para dicho fin y se alentó y concretó el proceso de registro electoral) y del sector energético (se creó un grupo de trabajo específico sobre la materia).

Finalmente, en Montreal se constató que **11 meses después de la Conferencia de Washington, se han desembolsado casi 400 millones de dólares en apoyo al CCI<sup>86</sup>** y se reiteró el compromiso de hacer lo propio con el resto de fondos antes del 30 de septiembre de 2006.

A modo de conclusión, parece que el comportamiento de **la comunidad de donantes no está respondiendo a las expectativas** que generaron en un principio la elaboración del CCI, la Conferencia de Washington y el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz con una considerable dotación presupuestaria. A lo largo del último año hemos asistido a numerosos cruces de **acusaciones** entre los donantes y el Gobierno provisional y se han puesto de manifiesto que los mecanismos de coordinación previstos en el CCI no han surtido el efecto esperado. Ello ha cristalizado en un **desembolso de fondos absolutamente insuficiente y en una ejecución ineficiente de los mismos**, tanto si atendemos al sentir mayoritario de la población como a los informes técnicos que han llevado a cabo algunas organizaciones. En este sentido, algunas de las personas entrevistadas señalaban que hasta el momento es incluso más visible el incremento de precios que ha provocado la llegada de miles de personas extranjeras que el impacto de la ayuda internacional.

Más allá de las deficiencias del Gobierno provisional anteriormente mencionadas y de las dificultades objetivas de impulsar proyectos de emergencia, rehabilitación posbélica y desarrollo en un país como Haití, la comunidad de donantes debería incrementar de forma notable y urgente el ritmo de desembolso de fondos. Es ya una reflexión bastante extendida la de que **el fracaso relativo de las sucesivas misiones internacionales que se han desplegado en el país en la última década se debe en buena medida a la falta de un compromiso real y a largo plazo** por parte de la **comunidad internacional**. En las actuales

<sup>86</sup> Durante la conferencia se ilustraron algunos de los resultados y los impactos del desembolso de dichos fondos, entre los que destacan la distribución de 2,4 millones de libros escolares para el periodo 2004-2005; la reconstrucción y rehabilitación de más de 200 escuelas en todo el país; la mejora del acceso a agua potable de 150.000 familias del ámbito rural; la construcción y rehabilitación de unos 300 km. de carreteras urbanas, secundarias y rurales.

## HAITÍ

circunstancias, algunos sectores significativos ya empiezan a poner en duda que los donantes hayan aprendido las lecciones del pasado y estén dispuestos a acompañar a Haití el tiempo necesario para su normalización. El Secretario General Adjunto para Misiones de Mantenimiento de la Paz, J. M. Guéhenno, pareció recoger el sentir de estos sectores cuando, a finales de junio, declaró que más allá de la celebración libre y transparente de los comicios y del establecimiento de un Gobierno legítimamente electo, Haití necesitaría de una ayuda masiva y prolongada por parte de la comunidad internacional.

## II.- Actores Internacionales

A continuación se analiza brevemente el papel que han desempeñado históricamente y especialmente en los últimos años algunos de los organismos internacionales con una mayor presencia en el país (Naciones Unidas, OEA y CARICOM), los países que tradicionalmente se han disputado el papel de “Gran Hermano” de Haití (EEUU y Francia), el país que comparte isla, extensa frontera e intereses comunes con Haití (República Dominicana) y el bloque regional que hasta el momento ha mostrado la mayor predisposición a comprometerse decididamente con el futuro del país (América Latina).

Aunque no se analiza específicamente en ningún epígrafe, cabe tener en cuenta el **papel potencialmente decisivo** que puede desempeñar **la diáspora** haitiana, una de las más **numerosas** de todo el mundo. Ésta, que reside principalmente en EEUU, está conformada mayoritariamente por los **miles de personas que se vieron obligadas a huir durante la dictadura militar (1991-94)** por sus actividades políticas, sociales o educativas. Ello significa que buena parte de los movimientos sociales que en su momento prestaron su decisivo apoyo a la candidatura de Aristide fueron descabezados por el golpe de Estado de Raoul Cedras, que generó una **de las mayores “fuga de cerebros” de la historia del continente**.

Si bien la cuantiosa emigración haitiana en República Dominicana (motivada principalmente por cuestiones económicas y no tanto políticas, si es que es posible establecer una diferenciación entre ambas) está indocumentada, desarticulada, dispersa y ocupa los puestos de trabajo menos cualificados, la diáspora haitiana en EEUU ha mostrado dinamismo, organización y una cierta **capacidad de influencia y lobby en determinados círculos políticos**, lo que en alguna ocasión ha cristalizado en algunas decisiones de política exterior estadounidense.

### II.1.- Naciones Unidas

El despliegue de la MINUSTAH podría cerrar un largo capítulo de intervenciones de Naciones Unidas en Haití. Tras el golpe militar de 1991 perpetrado contra el entonces recién elegido Presidente Jean Bertrand Aristide, una serie de intervenciones internacionales lideradas bien por EEUU o con el formato de una misión de mantenimiento de la paz, todas ellas autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, se sucedieron en el país, con diferentes resultados. El despliegue de la MINUSTAH parece repetir el mismo proceso que tuvo lugar en 1994, cuando a la entrada de los marines en el país caribeño para restablecer el orden democrático, le sucedió la creación de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

La historia de la presencia de Naciones Unidas en Haití da comienzo en 1993, con el despliegue de una misión conjunta con la OEA, la MICIVIH, con el mandato de supervisar la situación de los derechos humanos en el país y de investigar las violaciones cometidas por el Gobierno militar. Esta misión fue desplegada a petición de Aristide, presidente en el exilio, meses antes de que el Enviado Especial, el argentino Dante Caputo, lograra un acuerdo por el que el régimen golpista accedía al retorno de Aristide, acuerdo de *Governors Island*, que nunca fue puesto en práctica, y cuya violación llevó al Consejo de Seguridad de la ONU en julio de

## HAÍTÍ

1994 a autorizar la intervención de una fuerza multinacional bajo liderazgo de EEUU<sup>87</sup> que restableció a Aristide en su cargo de Presidente en octubre de ese mismo año.

La creación de la MICIVIH había venido acompañada del establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz, UNMIH, cuyo despliegue no pudo hacerse realmente efectivo hasta marzo de 1995, después de que la fuerza multinacional entonces presente en Haití fuera sucedida por una serie de misiones de Naciones Unidas, la primera de las cuales fue la citada UNMIH. A ésta le siguieron la UNSMIH, la UNTMIH y finalmente la MIPONUH, misión esencialmente policial, que trataron, sin demasiado éxito, de devolver al país a una situación de normalidad democrática y reformar las fuerzas de seguridad haitianas.

Así pues, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza mediante la resolución 1529 la intervención armada de la comunidad internacional en Haití (Fuerza Multinacional Provisional), en la que participan más de 2.000 marines acompañados de por fuerzas francesas, canadienses y chilenas y que sería reemplazada por una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, no está sino repitiendo en cierta medida lo ya ocurrido en 1994, con la salvedad de que en aquel momento Aristide regresó a Haití de manera triunfal, y en esta ocasión, la intervención internacional fue aceptada por la oposición armada con la única condición de que se forzara la renuncia del desprestigiado Presidente.

### II.1.1.- Algunas consideraciones sobre el papel de la MINUSTAH

Algo más de un año después del despliegue de la MINUSTAH en Haití, no parece que se hayan experimentado grandes avances en ninguno de los ámbitos sobre los que la MINUSTAH tiene competencia y autorización para intervenir. La complejidad del contexto haitiano, que sin duda difiere enormemente de otros escenarios en los que se han llevado a cabo despliegues de misiones de mantenimiento de la paz, no hace sino dificultar la labor de una misión cuyo presupuesto, por otra parte, es uno de los mayores de las misiones actualmente en curso<sup>88</sup>.

Varias son las valoraciones que desde diferentes sectores locales e internacionales se han hecho sobre la propia MINUSTAH y el papel que actualmente está jugando. En primer lugar, **existe un cierto consenso respecto a su importante contribución en la reducción de la violencia generalizada que asoló al país en los primeros meses de 2004**. Desde que se produjera el despliegue de la MINUSTAH, los focos de violencia se han concentrado básicamente en algunos de los más deprimidos barrios capitalinos como Bel Air y Cité Soleil. Además, en los meses que siguieron a la entrada de la MINUSTAH en Haití, la violencia se redujo. Sin embargo, y aunque los índices de violencia hayan disminuido con respecto al período que constituyó el epicentro de la insurrección armada contra Jean Bertrand Aristide, la situación de inseguridad que se vive en el país es ciertamente preocupante, y en los últimos meses se habla de un repunte de los enfrentamientos entre los diferentes grupos armados y la MINUSTAH.

Así, al **reconocimiento** sobre el **importante papel jugado inicialmente, se contraponen las críticas vertidas** desde muy diversos sectores en las que se **acusa a las tropas internacionales de ineficacia y de falta de contundencia a la hora de hacer frente a los grupos armados**. La MINUSTAH ha respondido a estas críticas aduciendo a las particulares características de los campos de batalla en los que se desarrollan sus operaciones, barrios enormemente deprimidos en los que los integrantes de los grupos armados se mezclan con la

<sup>87</sup> El mandato de esta fuerza multinacional, establecido en la Resolución 940 (1994), la autorizaba al uso de todos los medios necesarios para lograr la salida del régimen militar golpista. Para un análisis en profundidad sobre esta Resolución véase Peral, L., *La acción del Consejo de Seguridad en Haití*, FRIDE, mayo 2004

<sup>88</sup> Véase cuadro sobre misiones de mantenimiento de la paz en el apartado de Seguridad y Desarme

## HAÍTÍ

población civil, y las propias características urbanísticas (calles estrechas y sinuosas) dificultan sobremanera la conducción de operaciones policiales y mucho más militares. El hecho de que no se hayan iniciado programas de DDR<sup>89</sup> no hace sino mermar todavía más la eficacia de Naciones Unidas en sus intentos de poner fin a la violencia en el país. La propia idiosincrasia de la MINUSTAH, tal y como fue concebida inicialmente, con un componente policial prácticamente marginal, no se ha adecuado a la coyuntura haitiana, lo que ha llevado al propio Consejo de Seguridad de la ONU a su revisión. Así, la centralidad del componente militar, acompañado por un marginal componente policial se demostró inapropiada para el tipo de operaciones que debían ser desempeñadas. En primer término, porque una de las tareas primordiales de la misión era el acompañamiento a la PNH y la asistencia para su reforma y formación de sus miembros. En segundo, porque la violencia que está teniendo lugar no responde a las características de un conflicto armado *stricto sensu*<sup>90</sup>, lo que hace todavía más cuestionable la oportunidad de tamaña presencia militar y tan escasa policial.

En segundo lugar, otras críticas hacen referencia a la permisividad de la MINUSTAH respecto a las **violaciones de derechos humanos** cometidas por la PNH, algunas de ellas en el transcurso de operaciones conjuntas<sup>91</sup>. El hecho de que estas violaciones de derechos humanos no hayan sido sometidas a investigaciones posteriormente no ha contribuido a despejar las dudas sobre la veracidad o no de estas acusaciones.

En tercer lugar, cabe destacar la valoración positiva que desde algunos sectores se hace del hecho de que **por primera vez algunos países de América Latina hayan asumido el liderazgo de una misión que pretende resolver una de las más graves crisis que afectan al continente**. Más allá de las intenciones individuales de algunos Gobiernos al asumir este liderazgo, cabe destacar la importancia de una misión constituida casi por entero por personas procedentes de países de América Latina. Sin duda, si la MINUSTAH resulta mínimamente exitosa, su experiencia servirá para el fortalecimiento de las iniciativas regionales de construcción de paz y la creación de nuevos espacios de cooperación entre los países latinoamericanos que tal vez puedan servir en el futuro para abordar otras crisis que actualmente afectan al continente y en las que también se están alcanzando peligrosos niveles de violencia.

En cuarto lugar se han alzado las voces de quienes han destacado la importancia de la MINUSTAH en tanto que iniciativa e instrumento regido por los principios del multilateralismo y el paraguas de Naciones Unidas, máxime cuando las alternativas provenientes de otros sectores apuntaban (y siguen apuntando) a intervenciones de carácter unilateral y principalmente militaristas. Así, detrás de muchas de las críticas que se han efectuado a la MINUSTAH por su pretendida ineficacia o connivencia con la violencia, están aquellos que preferirían otro tipo de intervención en Haití menos sometida al control de la comunidad. La apuesta por la MINUSTAH como vía para solucionar algunos de los problemas de Haití implica el compromiso con un escenario internacional que **priorice los instrumentos colectivos y regionales de construcción de paz** que permitan la creación de procesos de paz sólidos y sostenibles que, a su vez, reduzcan al mínimo las posibilidades de reaparición de nuevos escenarios bélicos en un futuro tal vez no tan lejano.

Sin obviar ninguna de las críticas que se han efectuado al papel que hasta el momento ha jugado la MINUSTAH en Haití, así como a las disfunciones que se han derivado del tipo de componentes inicialmente establecidos en su mandato, y partiendo del hecho de que la presencia de la MINUSTAH en el país solamente servirá para hacer frente a algunos de los factores de la crisis haitiana, pero ni mucho menos para solucionar los problemas estructurales

<sup>89</sup> Véase apartado de seguridad

<sup>90</sup> Para profundizar en la cuestión de si el caso de Haití constituye un conflicto armado o no, véase apartado sobre seguridad y desarme

<sup>91</sup> Este aspecto se desarrolla más detenidamente en el apartado de seguridad

## HAITÍ

del país, hay que señalar que la no intervención de Naciones Unidas en el momento álgido de violencia en el país, seguramente habría sido interpretada como una elusión de responsabilidades de la comunidad internacional hacia un país en riesgo de convertirse en un Estado fallido. E indudablemente, las posibilidades de Haití de salir en solitario del círculo vicioso de violencia, ingobernabilidad y pobreza son, cuando menos, mínimas, si no nulas. Si la MINUSTAH, con un adecuado apoyo por parte de la comunidad internacional, se muestra a la altura de las circunstancias en los próximos meses, que serán claves para el futuro del país, Haití podría estar empezando a recorrer los primeros pasos de un camino que en el largo plazo podría devolver a los haitianos las expectativas de paz y democracia que en otros momentos históricos, como la independencia o la primera elección de Aristide, fueron frustradas.

### II.2.- CARICOM

La organización caribeña ha vivido y sigue viviendo con mucha **cercanía e intensidad** los hechos acontecidos en Haití en los últimos meses y se antoja un foro absolutamente **indispensable** para la **normalización de Haití**.

En un primer momento, CARICOM desplegó una **intensa actividad diplomática para paliar la crisis política e institucional** desatada en el país por el supuesto fraude del oficialismo y el posterior boicot de la oposición en las distintas elecciones del año 2000. En aquellos momentos, CARICOM trató en vano de acercar posiciones entre una Plataforma Democrática cada vez más intransigente en su determinación de forzar la marcha del Presidente y un Aristide que parecía no darse cuenta de la rapidez con la que estaba dilapidando ante la comunidad internacional el crédito obtenido una década atrás. Según algunos informes, la diplomacia estadounidense habría apostado por CARICOM como principal organismo de mediación en Haití tras constatar las dificultades que estaba atravesando la intervención OEA en el país.

Más tarde, cuando la lógica militar parecía estar imponiéndose definitivamente a la confrontación política y social de los últimos años y Haití parecía irremediablemente abocado a un campo de batalla abierto, **CARICOM ensayó primeramente una fórmula nuevamente fallida de reparto del poder y posteriormente, ya con los rebeldes en las puertas de la capital, propuso un plan de transición que combinaba continuidad y ruptura**. En los días posteriores, sin embargo, la organización caribeña asistió atónita a la toma de las riendas de la situación por parte de las dos grandes potencias que se han ejercido mayor influencia en la historia de Haití. Con algunas tropas estadounidenses ya desplegadas en el país, París y Washington no desperdiciaron la oportunidad de reconciliarse tras sus divergencias en la invasión de Iraq y, tras un controvertido ejercicio de presión diplomática, forzaron la salida de Aristide del país. Horas más tarde, el ya ex mandatario alegaba haber sido víctimas de un golpe de Estado y reivindicaba su condición de Presidente legítimo.

Ante esta situación, CARICOM optó por dudar públicamente de la constitucionalidad de los hechos y solicitar al Secretario General de la ONU una investigación independiente sobre las circunstancias que había rodeado la partida de Aristide del poder. Posteriormente, Gérard Latortue criticó con contundencia al Gobierno jamaicano por acoger temporalmente a Jean Bertrand Aristide durante un mes y medio a principios de marzo (oficialmente para reunirse con sus hijas) y CARICOM excluyó al Gobierno de Transición haitiano de la cumbre que se celebró a finales de mes y a la vez inició un debate sobre si reconocer o no a dicho Gobierno provisional.

## HAÍTÍ

Actualmente, las **relaciones diplomáticas** entre ambas partes están **interrumpidas** y seriamente deterioradas, pero una reciente serie de mediaciones y acciones diplomáticas<sup>92</sup> parecen haber **acercado posiciones** y todo el mundo tiene la completa **certeza** de que **Haití se reintegrará de nuevo y con total normalidad en CARICOM una vez esté establecido el nuevo Gobierno electo**. En cualquier caso, nadie duda de la necesidad de que las relaciones se normalicen lo antes posible. Para CARICOM, **Haití** es uno de los países con mayor superficie y el **segundo más poblado de la organización**, de modo que parece inviable el futuro de la integración regional del Caribe sin la participación de Haití. **Para Haití, CARICOM sigue siendo su** principal plataforma de acción en las relaciones internacionales y la cooperación económica con los países de su entorno y en definitiva, su principal **ventana al mundo**.

### ¿Por qué Haití es importante?

¿Por qué Haití, el país más pobre del continente, sin recursos naturales abundantes ni preciados, ha generado tal preocupación en varios organismos internacionales (ONU, OEA y CARICOM sobre todo) y en la política exterior de EEUU? ¿Cuáles son las razones por las que Haití ha ocupado un lugar relativamente importante en la agenda exterior de las Administraciones de Ronald Reagan, George Bush, Bill Clinton y George W. Bush y ha merecido el envío de varias misiones o delegaciones de distinto tipo de parte de los organismos recientemente mencionados?

En primer lugar, y así lo atestiguan los numerosos documentos que han justificado el activo intervencionismo en el país, las masivas violaciones de los derechos humanos, el apoyo a la democracia y, en definitiva, el intento de que Haití no se convirtiera en un Estado fallido. Estas tres cuestiones, como es sabido, están detrás del intenso debate de posguerra fría sobre la supuesta erosión de los principios de soberanía y no injerencia (auténticos pilares del sistema internacional desde Westphalia) y sobre los límites y las justificaciones del intervencionismo en pleno siglo XXI.

Sin embargo, hay otros dos aspectos que sin duda han situado a Haití en el punto de mira internacional. Primeramente, la constatación de que desde hace ya algunos años Haití es una de las principales plataformas de entrada del narcotráfico a EEUU y Norteamérica. El deterioro constante de la situación política y socioeconómica durante los años 90 explican en buena medida el auge exponencial del narcotráfico en Haití. Actualmente, la DEA tiene desplegado en el país un buen número de efectivos y trata de coordinar, con escaso éxito, sus acciones con la PNH<sup>93</sup>. Igualmente, en más de una ocasión el Gobierno estadounidense ha condicionado su apoyo a Haití a la entrega de supuestos o probados responsables de narcotráfico y a los avances en materia antinarcótica por parte del Gobierno provisional. A pesar de que hasta el momento tanto en Haití como en EEUU se han juzgado y sentenciado a varias personas (en su mayoría cargos destacados del Gobierno de Aristide), lo cierto es que la lucha contra el narcotráfico atraviesa serias dificultades y no parece que esté cristalizando en una reducción significativa del volumen de drogas que pasa por el país ni de la desestabilización que este negocio está provocando en Haití. Como en otros contextos en conflicto, el narcotráfico está en Haití detrás de los altos índices de violencia, de la debilidad y la corrupción de instituciones y actores y sin duda alguna está perpetuando y azuzando la situación que atraviesa el país.

<sup>92</sup> Varios destacados miembros de la comunidad internacional, entre ellos el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití y Jefe de la MINUSTAH, Juan Gabriel Valdés, han intercedido por el Gobierno haitiano ante CARICOM para que ésta reconsidere su posición hacia Haití. Además, el Ministro de Exteriores provisional inició recientemente una ronda de visitas a algunos de los países que integran CARICOM para abordar el futuro de las relaciones diplomáticas entre ambas partes.

<sup>93</sup> Un informe del Departamento de Estado estadounidense del mes de marzo señalaba que Haití sigue siendo uno de los principales enclaves del narcotráfico (especialmente de cocaína) entre América Latina y EEUU, Canadá y Europa, a causa principalmente de su ubicación geográfica, la debilidad de sus instituciones y los altos índices de pobreza que afectan al país. El informe también señalaba que a pesar de que en el último año se han detenido y extraditado a numerosos narcotraficantes, en el mismo periodo se han incrementado el número de vuelos en pequeños aviones desde Haití. Finalmente, el documento celebraba la colaboración de la DEA y lamentaba que muchos narcotraficantes sigan gozando de una relativa impunidad y que la lucha contra el tráfico de drogas esté eclipsada por la crisis política y económica que atraviesa el país.

## HAÍTÍ

En segundo lugar, cabe no desdeñar el potencial desestabilizador que tendría para la región un eventual flujo incesante de refugiados haitianos huyendo de un país inmerso en el caos y la violencia. El peligro de que vuelva a repetirse otra diáspora como la del periodo 1991-94, en el que decenas de miles de personas huyeron de la dictadura militar hacia EEUU, República Dominicana u otros países caribeños, se evidencia en la Resolución 1529 (2004), en la que se reconoce que “la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, así como para la estabilidad en el Caribe, ante la posibilidad de una afluencia de haitianos a otros Estados de la subregión”. En este sentido, algunos autores incluso han asegurado que “la principal finalidad que subyace a la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU que autorizó la intervención en Haití era lograr que la población no emprendiese una huida desesperada, de modo que la profundización del proceso democratizador podría ser simplemente un medio -legítimo, eso sí- para evitar que el éxodo masivo desestabilice la región caribeña”<sup>94</sup>. Durante el periodo en cuestión, tanto EEUU y República Dominicana como algunos otros Estados caribeños, vulneraron con frecuencia el principio de *non refoulement*, que “prohíbe devolver o rechazar en la frontera a las personas que han logrado escapar, y respecto de quienes sea predecible que sufrirán atentados contra su vida y libertad en caso de ser devueltas al Estado del que proceden”. Sólo en 1992, más de 30.000 solicitantes de asilo fueron interceptados<sup>95</sup>.

Finalmente, nos hacemos eco de las consideraciones de algunas de las personas contactadas que, si bien hasta el momento no sobrepasan la categoría de especulación de futuro o de simple rumor, sí podrían estar detrás de la política exterior de algunos países. Primeramente, a nadie escapa que un cambio sustancial en la situación política y socioeconómica desembocaría sin duda en un mejor aprovechamiento del enorme potencial turístico del que goza Haití y en un incremento notorio de la inversión extranjera. En segundo lugar, hay quien considera que reiteradas peticiones de que EEUU asuma un mayor protagonismo en el país guardan una estrecha relación con el futuro crecientemente incierto de la base de Guantánamo.

### II.3.- EEUU

El **papel tradicionalmente controvertido** que EEUU ha jugado en Haití nos remite a episodios históricos como la **ocupación** del país entre 1915 y 1934 o el **apoyo a la dictadura de los Duvalier** en el marco de su política de seguridad nacional y contención del comunismo practicada en la segunda mitad del siglo XX o a otros más recientes como su polémico **rol en la transición fallida** conducida por la cúpula militar **entre 1986 y 1990** y en el posterior **golpe de Estado contra Jean Bertrand Aristide** en 1991, el despliegue de más de 20.000 marines en 1994 para reponerle en el poder, la presión ejercida sobre él para que abandonara el poder en febrero de 2004 o, finalmente, su **relación con la MINUSTAH** o el Gobierno provisional y el supuesto intento de volver a **desplegar efectivos** militares en el país.

Sea como sea, la **política exterior** estadounidense hacia Haití, que es **ambigua**, incluso **contradictoria**, fragmentada y sin continuidad, expresa su voluntad de jugar un papel preeminente en Haití (y de desplazar a Francia como potencia de referencia en el país) y evidencia **concepciones muy alejadas entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano**. La postura que han mantenido ambos partidos hacia la figura de Aristide en los

<sup>94</sup> Peral, L., *op. cit.*

<sup>95</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos documentó en su momento que las deportaciones de República Dominicana a Haití superaban las 2.000 cada mes y que muchas de ellas se hacían de manera totalmente arbitraria. Ante dichas acusaciones, el Gobierno dominicano arguyó que sus altos índices de pobreza le impedían hacerse cargo de tal flujo incontenible de refugiados e instaba a la comunidad internacional y a otros Estados a compartir las consecuencias que estaba provocando la política de represión sistemática de la dictadura militar haitiana. Por lo que se refiere a EEUU, tras la reposición de Aristide en el poder en 1994, la mayoría de los miles de haitianos que habían sido transferidos a Guantánamo decidieron regresar voluntariamente a su país. Sin embargo, la Administración de Bill Clinton repatrió a las 4.000 personas que se negaron a regresar.

## HAITÍ

últimos años ilustra la divergencia de posiciones hacia Haití<sup>96</sup>. Del mismo modo, si bien puede ser una mera casualidad, algunas fuentes señalan que el golpe de Estado de 1991 contra Aristide, la actual posición estadounidense hacia la MINUSTAH o las acusaciones contra Washington de haber forzado la salida de Aristide en febrero de 2004 coinciden con Gobiernos republicanos, mientras que la intervención de 21.000 marines y el retorno del ex Presidente en 1994 se corresponden con Administraciones del Partido Demócrata.

Otros sectores, sin embargo, consideran que existe un claro **elemento de continuidad** en la política exterior de todas las administraciones estadounidense hacia el país: la **apertura comercial de Haití y su ensamblaje a la economía internacional**. Este intento de que Haití prosiguiera con los programas de liberalización, privatización y apertura iniciados ya en las últimas décadas y de que Aristide no “cerrara fronteras” e iniciara una suerte de industrialización iría más allá de las decisiones concretas de una u otra administración y sería el elemento de continuidad entre ellas.

### ¿Cuál fue el papel de EEUU en el golpe de Estado de 1991?

Si bien no se conocen documentos públicos que avalen estas posturas, algunas fuentes consultadas consideran que la Administración estadounidense permitió e incluso propició el golpe de Estado que el General Raoul Cedras encabezó contra Aristide cuando éste, que había ganado las elecciones de 1990 de forma abrumadora y contra los deseos del oficialismo, llevaba escasos meses en el ejercicio del cargo. Más allá del asilo diplomático que concedió a Washington a Aristide y de los discursos en apoyo a la democracia y al Presidente democráticamente electo, estas fuentes señalan que el discurso “radical” de Aristide y sus primeras acciones en el Gobierno provocaron pavor en determinadas esferas de la diplomacia estadounidense, determinadas en no consentir que cundiera el ejemplo del “cura de los pobres” en otras latitudes de su influencia.

Pero si esta fue la posición del Gobierno estadounidense entonces, ¿Por qué posteriormente llevó a cabo tan intensa labor política y diplomática para lograr el retorno de Aristide al poder e incluso desembarcó a miles de sus efectivos militares para conseguirlo? Estas mismas fuentes señalan que el discurso hacia la democracia y los derechos humanos que reforzó EEUU tras el fin de la Guerra Fría no era compatible con la existencia de una dictadura militar tan represiva. Así las cosas, Washington habría propiciado el retorno de Aristide previo condicionamiento del tipo y alcance de políticas a implementar. Así, habiéndose asegurado que Aristide no podría presentarse a las elecciones de 1995, que el movimiento popular y social que le había aupado a la presidencia había sido prácticamente desarticulado por la dictadura militar y que Aristide se mantendría dentro de los marcos de la ortodoxia económica, EEUU pudo reestablecer con cierta tranquilidad a Aristide en el cargo y, a la vez, demostrar que su compromiso con la democracia en América Latina era sincero y real.

El papel que EEUU está desempeñando en la crisis también está siendo controvertido y hasta el momento ha generado varias críticas. Más allá de la credibilidad que se conceda a las acusaciones de golpe de Estado de Aristide contra Francia y EEUU, algunas personas entrevistadas denunciaban que en el momento en que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional, EEUU ya tenía efectivos militares desplegados en el país, lo que a su parecer supondría una violación de la legislación internacional y un claro ejemplo de injerencia.

<sup>96</sup> Es público que algunos de los sectores más conservadores del Partido Republicano han abogado tradicionalmente por una política beligerante hacia los Gobiernos de Lavalas y que han apoyado, de formas muy distintas, la articulación de la oposición a Aristide. Por otra parte, también es conocido que Aristide mantenía relaciones muy fluidas con determinados miembros del Partido Demócrata y que incluso gastaba (y según algunas fuentes lo sigue haciendo) enormes cantidades de dinero en presión y lobby político en Washington.

## HAÍTÍ

Más recientemente, sin embargo, las **críticas** contra el Gobierno estadounidense se han centrado en su reiterado **cuestionamiento** de la efectividad de la **MINUSTAH**, en la toma de **decisiones alarmistas**<sup>97</sup>, en la ambigüedad sobre si va a volver a desplegar tropas o no en el país<sup>98</sup> o en los **intereses geoestratégicos** y de carácter doméstico que esconde su política exterior en el país<sup>99</sup>.

### II.4.- Francia

A pesar de haber sido la **metrópoli** de Haití (entonces llamada Saint-Domingue) durante más de un siglo y de haber dejado en el país una evidente **impronta cultural y económica**, el papel de Francia en la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo en los últimos años, no parece corresponderse con el rol que algunos exponentes de la comunidad internacional esperarían del Gobierno francés.

Especialmente **discreta** está siendo la **actuación** de París **desde el estallido de la crisis** y, concretamente, desde la retirada de sus efectivos de la Fuerza Multinacional Provisional que antecedió el despliegue de la MINUSTAH. En este sentido, ni siquiera la organización de la conferencia de donantes del mes de marzo en Cayenne (Guyana Francesa) acalló las voces que, especialmente desde Haití, reclaman un **mayor perfil político en la política exterior** de Francia. En este sentido, estas mismas voces responsabilizan a París por la ubicación casi imperceptible de Haití en la agenda comunitaria e interpelan al otro país europeo con presencia destacada en el país (España) a liderar una mayor participación de la UE en Haití más allá del tradicional marco de los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

### Haití: un laboratorio de pruebas para la comunidad internacional?

<sup>97</sup> En los últimos meses, la embajada estadounidense ordenó la evacuación del personal diplomático no esencial y a sus familias por considerar que la situación que atraviesa el país es altamente peligrosa. Posteriormente, tras el asesinato de un funcionario estadounidense, redujo el personal de la embajada. Dichas evacuaciones fueron criticadas de forma contundente por el Primer Ministro, G. Latortue, y fueron interpretadas por algunas fuentes como un intento de desprestigiar a la MINUSTAH. En este sentido, el embajador de EEUU en el país calificó la situación de grave y conminó a la MINUSTAH, que según él goza de los medios suficientes para atajar la violencia y la inseguridad en Puerto Príncipe, a actuar con mayor contundencia. Sin embargo, reiteró el apoyo de su Gobierno al Gobierno provisional y a la MINUSTAH.

<sup>98</sup> En el mes de junio se avivó el debate sobre la pertinencia o no de que EEUU despliegue un contingente de marines en el país, después de que un rotativo estadounidense revelara que la embajada en el país ha solicitado a la Administración de G. W. Bush el envío de unos centenares de efectivos para enfrentar la creciente situación de inseguridad y para tratar de garantizar la celebración de las elecciones según el calendario previsto. Paralelamente, tanto la Secretaria de Estado estadounidense, C. Rice, como el máximo responsable de la diplomacia estadounidense hacia América Latina, R. Noriega, habían insinuado que la MINUSTAH debería mostrarse más contundente en materia de restablecimiento de la seguridad. Por su parte, el Gobierno provisional manifestó no haber solicitado dicho envío de marines pero que a la vez no se opondría al mismo si se realiza en el marco de la MINUSTAH. Igualmente, el Representante Especial del Secretario General de la ONU y Jefe de la MINUSTAH, J. G. Valdés, declaró que hasta el momento no existen conversaciones sobre la cuestión, aunque ha avanzado la disposición de la MINUSTAH a aceptar la colaboración de todas las tropas que ayuden a garantizar una mejor organización de las elecciones. Buena parte de los partidos políticos han celebrado el eventual envío de tropas estadounidenses pero a la vez han destacado que la mejora de la seguridad en el país requiere de otras medidas adicionales no estrictamente militares.

<sup>99</sup> Algunas de las fuentes entrevistadas manifestaron su temor a que desde determinados sectores políticos y mediáticos de EEUU se esté alentando una campaña de desprestigio contra la MINUSTAH, no sólo para desacreditar a Brasil en la escena internacional (en un momento en el que se ha postulado públicamente para ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU) y a la propia ONU, sino también para justificar una intervención internacional más determinada a hacer uso de la fuerza para restablecer las condiciones de seguridad. Igualmente, otras fuentes han manifestado su sospecha de que las operaciones antinarcoóticos lideradas por la DEA están implicando el despliegue de un creciente número de efectivos estadounidenses, especialmente en la costa central del país y en los principales puertos del país. Por otra parte, remitimos a los numerosos artículos aparecidos en prensa estadounidense en la que se aboga por el establecimiento de una suerte de protectorado en Haití.

## HAÍTÍ

Algunos sectores de la sociedad haitiana consideran que el compromiso de la comunidad internacional en Haití va más allá de la voluntad real de que el país se vaya normalizando progresivamente y que en algunos casos esconde estrategias en clave doméstica. Otras personas incluso estiman que Haití está siendo un laboratorio para determinados exponentes de la comunidad internacional.

En este sentido, señalan que Francia y EEUU escenificaron en Haití la reconducción de las maltrechas relaciones diplomáticas entre ambos países tras sus divergencias en la ocupación de Iraq. A pesar de las diferentes aproximaciones en la resolución de la crisis, su papel conjunto en la salida del país de Jean Bertrand Aristide, el despliegue de efectivos en el marco de la Fuerza Multinacional Provisional o la celebración de las dos primeras conferencias de donantes en territorio estadounidense y francés parecen querer ilustrar una cierta unidad de acción en ciertos ámbitos de la política internacional.

Del mismo modo, algunas fuentes consultadas consideran que la participación cuantitativa y cualitativamente decisiva de efectivos brasileños en la MINUSTAH tiene como principal objetivo reforzar el liderazgo de Brasil en el continente americano, visibilizar una mayor presencia en la escena internacional e incrementar sus posibilidades de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Estas mismas fuentes consideran que el despliegue de tropas de determinados países en la MINUSTAH responde en parte a la necesidad de incrementar o mejorar sus relaciones con Naciones Unidas o de compensar la retirada de tropas en otros escenarios (como el iraquí).

Finalmente, con el tiempo se han ido acrecentando los rumores que afirmaban que el papel más protagonista que EEUU parece estar dispuesto a jugar en Haití guarda una estrecha relación con los controvertidos debates que rodean a la base estadounidense de Guantánamo y con las cada vez más voces que solicitan su cierre.

### II.5- República Dominicana<sup>100</sup>

Los acontecimientos sucedidos en los últimos meses (deportaciones masivas de población haitiana residiendo y trabajando en territorio dominicano y actos de intimidación y venganza contra la misma<sup>101</sup>) ilustran las **relaciones históricas de conflicto y confrontación** que han mantenido estos dos países obligados a compartir una misma isla y condenados a establecer pautas de cooperación y complementariedad para hacer frente a los enormes retos que tienen ante sí.

A pesar de que **jamás han guerreado entre ellos** y de que, a diferencia de otros países latinoamericanos, **no tienen abiertos contenciosos territoriales**, las relaciones entre ambos países están marcadas de origen por el hecho de que, justo tras su independencia, **Haití ocupara el territorio dominicano durante 22 años**. Ello implica que República Dominicana no obtuvo su independencia de la corona española, sino de su país vecino, de tal modo que a lo largo de los últimos dos siglos algunos políticos dominicanos han **instrumentalizado el miedo a una segunda invasión**. Este temor debidamente politizado, junto con el hecho de que buena parte de la población haitiana haya cruzado la frontera en busca de trabajo, han alimentado los

**prejuicios** e incluso el racismo de una parte significativa de la clase política y la sociedad dominicana hacia la población haitiana.

<sup>100</sup> Para más información sobre la materia, véase Silié Valdez, R. A., *Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití* en [http://www.revistafuturos.info/futuros\\_9/rei\\_hrd\\_1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_9/rei_hrd_1.htm)

<sup>101</sup> El 9 de mayo, una mujer dominicana apareció asesinada en la localidad noroccidental de Hatillo Palma supuestamente a manos de dos haitianos. En las semanas posteriores, las autoridades dominicanas reforzaron las medidas de seguridad en la frontera e iniciaron la repatriación de miles de personas haitianas entre numerosas acusaciones de abusos y violaciones de los derechos humanos. A pesar de que buena parte de la población haitiana en República Dominicana está indocumentada, algunas organizaciones humanitarias y eclesásticas que operan en la zona fronteriza haitiana denunciaron reiteradamente que muchas personas de ascendencia haitiana pero con la nacionalidad dominicana también se habían visto involucradas en las deportaciones. Posteriormente, la aparición de dos haitianos decapitados en la mencionada localidad puso de manifiesto los numerosos actos de hostigamiento y venganza contra la población haitiana y a la vez provocó la huida de centenares de haitianos de la región.

Estos dos aspectos tuvieron su máxima expresión durante la dictadura de Rafael Leonidas **Trujillo** (1930-61), que interpretó la tradicional inmigración haitiana como una estrategia deliberada de reocupación de su país impulsada por parte de Puerto Príncipe y que en escasas semanas mandó asesinar a 20.000 haitianos en las cercanías del Río Masacre. Ello no impidió a Trujillo, sin embargo, tratar de corromper a las autoridades haitianas y lucrarse enormemente a partir de la cuantiosa mano de obra haitiana (braceros) que se desplazaba al país vecino para trabajar en la industria azucarera.

Décadas más tarde, el que precisamente fuera sucesor de Trujillo y Presidente dominicano en varias ocasiones, Joaquín Balaguer, seguía manteniendo unas tensas relaciones con su homólogo Jean Bertrand Aristide y fue acusado en varias ocasiones de prestar un apoyo de facto a la dictadura militar (1991-94)<sup>102</sup>. Además, tras solicitar algunos exponentes de la comunidad internacional al Gobierno dominicano que recibiera a los refugiados haitianos que estaba provocando el golpe de Estado de Raoul Cedras, el Presidente Balaguer acusó a EEUU, Francia y Canadá de diseñar un plan de unificación del territorio para que el Gobierno dominicano asumiera las consecuencias (humanitarias y económicas) de la crisis haitiana.

Sin embargo, **desde mediados de los 80 se observan algunos elementos de inflexión en las relaciones entre ambos países**, aunque ello no ha impedido que sigan existiendo muchos puntos de fricción y que el incremento del intercambio comercial y del flujo de emigrantes haitianos de los últimos años haya provocado varios desencuentros diplomáticos.

En primer lugar, el **fin de la dictadura de los Duvalier (1986) y la consolidación de la democracia en República Dominicana** en la primera mitad de los 80 hizo que por primera vez en la historia hubiera regímenes formalmente democráticos en ambas partes de la frontera, lo que sin duda ha contribuido a generar nuevos modelos y pautas de interacción. Este hecho es especialmente simbólico en una isla que en uno de los momentos más álgidos de la Guerra Fría albergó contemporáneamente a dos de los dictadores más brutales y longevos de la historia latinoamericana: François Duvalier y Rafael Leónidas Trujillo. La reconducción de las relaciones diplomáticas se hizo patente en la visita de Estado que el Presidente dominicano, Leonel Fernández, realizó en 1998 y que le convirtió en el primer mandatario dominicano en visitar territorio haitiano desde mediados del pasado siglo<sup>103</sup>. De la renovada confianza entre ambos Gobiernos surgieron acuerdos de cooperación bilateral, mecanismos de comunicación e instituciones conjuntas para abordar los principales problemas comunes, principalmente en las esferas comercial y migratoria.

En segundo lugar, las **presiones internacionales a favor de la integración regional** (especialmente patentes después del fin de la Guerra Fría), la participación conjunta en algunos foros como CARICOM o el Acuerdo de Lomé IV (al que ambos ingresaron en diciembre de 1989), las crisis económicas recientes que han atravesado ambos países y la creciente percepción de que el encaje en una economía mundial tan abierta y globalizada no puede producirse sin un mejor aprovechamiento de las complementariedades de la estructura productiva de la isla, han cristalizado en la definición de numerosos proyectos comunes y en el

incremento de la cooperación bilateral, no sólo en las tradicionales cuestiones de comercio y migraciones, sino también en aspectos como el medio ambiente o la seguridad.

<sup>102</sup> Aunque la administración Balaguer jamás prestó apoyo ni reconocimiento oficial a la dictadura militar haitiana, algunas fuentes han documentado la connivencia de Balaguer ante las evidentes violaciones de los derechos humanos y han señalado cómo la dictadura militar encontró en el territorio dominicano la posibilidad de eludir en buena medida el embargo impuesto por la OEA y por Naciones Unidas.

<sup>103</sup> Previamente, el Presidente René Preval se había reunido con Joaquín Balaguer para mejorar las relaciones diplomáticas y, el mismo año, el Primer Ministro haitiano, Rosny Smart, había asistido a la toma de posesión del cargo de Presidente de Leonel Fernández.

# HAÍTÍ

En este sentido, hay **dos casos concretos** que ilustran el incremento del entendimiento y la cooperación entre ambos países. El primero es el de la **gestión de las regiones fronterizas**. Durante largos años, éstas se convirtieron (en buena parte gracias al proceso de instrumentalización ideológica de Trujillo) en zonas de estricta seguridad nacional exclusivamente controladas por los militares y percibidas como regiones conflictivas y en las que en cualquier momento podía estallar una guerra con el país vecino. Ello conllevó la práctica despoblación de unas zonas en las que a la vez proliferaban fortalezas militares y puestos policiales. Sin embargo, en los últimos lustros, el auge del comercio transfronterizo ha convertido determinadas partes de la frontera en algunas de las zonas más dinámicas de ambos países. El segundo ejemplo es el **incremento de los contactos entre las patronales y las cámaras industriales y de comercio de ambos países**. Sin embargo, tal como se detalla más adelante, estos contactos han reproducido las enormes desigualdades en el potencial productivo y a menudo se han traducido en la entrada indiscriminada en territorio dominicano de cuantiosas inversiones y empresas dominicanas, que no siempre han respetado la legislación nacional ni los estándares mínimos de derechos laborales y de medio ambiente. Especialmente controvertida es la instalación de numerosas **“maquilas”** en la parte haitiana frontera<sup>104</sup>, que en algunos casos está teniendo un enorme impacto ambiental (e incluso salud pública) en la región y que sin duda tiene efectos perniciosos sobre la globalidad de la economía haitiana. A pesar de ello, algunos sindicatos denuncian la connivencia del Gobierno ante la inminente instalación de otras **zonas francas** a lo largo de toda la frontera.

Por tanto, si bien el ambiguo papel que ha jugado Santo Domingo en la reciente crisis haitiana y la aparición de tensiones diplomáticas recurrentes no permiten augurar una definitiva política de “buena vecindad” y de complementariedad, lo cierto es que sí parecen irreversiblemente superadas las épocas de confrontación y beligerancia mutua.

## II.6.- América Latina

Algunos analistas señalan que Haití supone **una de las primeras tentativas por parte de América Latina de gestionar los conflictos que se dirimen en su área de influencia** y de jugar un **papel más preponderante en la escena internacional**. Ambas cuestiones se visualizan principalmente en el hecho de que la MINUSTAH esté dirigida e integrada mayoritariamente por efectivos latinoamericanos.

País	Efectivos Militares	Efectivos Policiales
Argentina	555	5
Benin	1	29

<sup>104</sup> A modo de ejemplo, una de las principales coordinadoras de cooperativas cafeteras de Haití denunciaba en el mes de febrero la creciente competencia desleal por parte de empresas dominicanas, que supuestamente compran directamente a los productores de café a un precio superior al establecido en el mercado haitiano y sin ninguna exigencia mínima de calidad. Este hecho, protagonizado por empresas como Enduvan, pone en riesgo el trabajo de unas 200.000 familias que dependen directamente del cultivo del café y supone una pérdida importante de la cuota de mercado internacional, así como del ingreso de divisas. En 1985, Haití exportaba 450.000 sacos de café, cifra que se había reducido a los 30.000 el pasado año y que podría incluso llegar hasta los 10.000 en 2005 si persisten las tendencias actuales. Por este motivo, las cooperativas cafeteras haitianas, que acusan a las empresas dominicanas de querer monopolizar el sector en toda la isla, han solicitado al Gobierno provisional el refuerzo del Instituto Nacional del Café (creado hace dos años) y, sobre todo, el control del comercio ilegal y desleal de café en la frontera haitiano-dominicana.

## HAITÍ

Bolivia	6	
Bosnia y Herzegovina		12
Brasil	1.212	3
Burkina Faso		42
Camerún		43
Canadá	2	99
Chad		19
Chile	539	38
China		133
Croacia	1	
Ecuador	67	
Egipto		14
El Salvador		4
España	200	29
EEUU	4	25
Filipinas	136	10
Francia	3	53
Ghana		27
Guatemala	71	
Guinea		23
Jordania	751	294
Malí		8
Marruecos	165	
Mauricio		2
Nepal	756	133
Níger		10
Nigeria		10
Pakistán		250
Paraguay	6	
Perú	207	
Portugal		3
Rumanía		4
Senegal		50
Sierra Leona		7
Sri Lanka	752	3
Togo		4
Turquía		8
Uruguay	776	9
Zambia		10

Como se observa, 10 países latinoamericanos participan en la MINUSTAH (algo inédito en las misiones de mantenimiento de la paz), aunque son sobre todo los del Cono Sur<sup>105</sup> los que se han implicado de una forma más directa y evidente.

Sin embargo, la **determinación inicial** con la que estos países comenzaron su intervención en Haití se ha visto **erosionada** o matizada por algunas cuestiones. En primer lugar, tal como se comentaba al inicio del apartado, por las sucesivas **advertencias de retiradas de tropas** por parte de dichos Gobiernos<sup>106</sup>. En segundo lugar, por el **cuestionamiento** constante<sup>107</sup> de la

<sup>105</sup> En el mes de junio, en pleno debate sobre el mandato de la MINUSTAH y sobre el creciente deterioro de las condiciones de seguridad, el Gobierno paraguayo anunció su intención de desplegar unos 200 efectivos en la MINUSTAH.

<sup>106</sup> En el mes de mayo, el Viceministro de Defensa de Uruguay declaró, después de haber mantenido una reunión con sus homólogos de Argentina, Brasil y Chile, que sus respectivos Gobiernos estaban estudiando la continuidad de sus tropas en la MINUSTAH si Naciones Unidas no desembolsa los fondos comprometidos para el apoyo financiero, social e institucional del país. Previamente, Brasilia ya había advertido con retirar a sus cuantiosos contingentes del país. En este mismo sentido, el Ministro de Exteriores español había declarado en París la intención de su Gobierno de mantener en el país el contingente destacado en la MINUSTAH, pocos días después de que su colega de Defensa avanzara la posibilidad de una retirada de tropas si la comunidad internacional no cumplía los compromisos financieros adquiridos.

<sup>107</sup> En este sentido, el Comandante de la Fuerza, el Teniente General brasileño Augusto Heleno Ribeiro Pereira declaró recientemente que había solicitado a su Gobierno el relevo al mando de la MINUSTAH.



## G.- DESARROLLO

Haití es el país más empobrecido del continente americano. Y es desde esta premisa que debe analizarse en primera instancia la situación de violencia e inseguridad que actualmente atraviesa, que encuentra sus raíces en la profunda desigualdad económica y social, la exclusión y la pobreza que han afectado al país a lo largo de su historia como Estado independiente. La estructura social histórica de Haití a través de dos clases sociales, una privilegiada económica, social y políticamente formada tradicionalmente por una minoría mulata, y una gran mayoría negra empobrecida y sin apenas acceso a los recursos económicos y a los espacios de decisión política y social, ha creado el escenario más propicio para la persistencia de la pobreza y la exclusión.

Algunos indicadores evidencian esta profunda crisis socioeconómica de carácter estructural, cuyas consecuencias sobre la población haitiana no hacen sino aumentar los espacios para la violencia y la inestabilidad. Haití ocupa el puesto 153 de 177 países en el Índice de Desarrollo Humano<sup>108</sup> elaborado por el PNUD, lo que supone el país americano que detenta un peor puesto en el ranking de Naciones Unidas. Respecto a los indicadores de pobreza, cabe destacar que dos tercios de la población subsisten con menos de un dólar al día.

### I.- El empobrecimiento de Haití

La situación económica en el país no ha hecho sino deteriorarse en los últimos años, y la crisis se ha ido extendiendo paulatinamente a los diferentes sectores productivos. **Desde la década de los 70, Haití se ha visto inmerso en un proceso de liberalización, privatización y eliminación de aranceles, que ha permitido la entrada masiva de productos exportados,** principalmente agrícolas, condenando a la producción local a su desaparición, al no poder competir con los precios subsidiados de productos procedentes de mercados como el estadounidense o el europeo. Así, la producción de arroz, de café o de ron ha desaparecido o se ha visto reducida a su mínima expresión, con graves consecuencias no únicamente en lo que respecta a la destrucción de empleos, sino también acabando con la autosuficiencia alimentaria del país caribeño. Actualmente la producción agrícola haitiana sólo cubre entre un 30 y un 40% de la demanda interna de alimentos. Otros sectores económicos que se han visto afectados han sido el de la industria manufacturera, que también ha ido desapareciendo progresivamente, o el del turismo, especialmente afectado por la grave inestabilidad política de los últimos años, así como por la falta de infraestructuras adecuadas<sup>109</sup>, cerrándose así una de las puertas que sin embargo, se ha constituido en tabla de salvación para muchos de los países vecinos, como República Dominicana o Cuba. En los últimos 25 años, el país no ha atravesado ninguna fase de crecimiento económico sostenido y cabe añadir, finalmente, que el valor del PIB per cápita en el año 2002 representaba el 61% de su valor en 1980.<sup>110</sup>

Esta situación económica ha venido acompañada de un contexto político en el que el ejercicio del poder ha sido percibido como un trampolín seguro para el enriquecimiento personal, mediante prácticas de nepotismo y corrupción que han resultado en el saqueo de las arcas públicas y la fuga de capitales hacia el extranjero. Además, la **práctica inexistencia de una presión fiscal sobre aquellos sectores sociales privilegiados económicamente, ha privado al Estado haitiano de los recursos necesarios** para la prestación y ejecución de las más básicas políticas públicas en materia de sanidad, educación, infraestructuras o seguridad

<sup>108</sup> PNUD, *Human Development Report 2004, Cultural Liberty in Today's Diverse World*.

<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>

<sup>109</sup> International Crisis Group, *op. cit.*

<sup>110</sup> PNUD, *Rapport National sur les Objectifs du Milénaire pour le Développement (2004)*

social, dejando en manos de un también exiguo mercado, la provisión de estos servicios. Como consecuencia, el acceso de la población haitiana a la educación o a la sanidad es más que insuficiente para garantizar unas mínimas condiciones de bienestar social. Únicamente una cuarta parte de los servicios sanitarios y entre un 10% y un 20% de los educativos son gestionados por el Estado, lo que ha provocado que, por ejemplo, sólo el 35,2 de la población hubiese finalizado un ciclo completo de educación primaria en el año 2002<sup>111</sup>.

A este contexto económico y político se suman las consecuencias tanto económicas como sobre las condiciones de vida de la población que el embargo comercial impuesto por Naciones Unidas y la OEA tras el golpe de Estado que provocó el fin del Gobierno de Aristide en 1991. Al aislamiento provocado por el embargo hay que añadirle las medidas de carácter neoliberal y de ajuste estructural que el Gobierno haitiano debió adoptar por exigencia del FMI y otros organismos internacionales al regreso de Aristide en 1994.

## II.- Los objetivos de desarrollo del milenio

Haití ha sido considerado por el PNUD como un **país de máxima prioridad** en lo que respecta al avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto significa que se trata de un país en el que además de unos altos niveles de pobreza humana, se ha dado una paralización o incluso un retroceso en la consecución de los ODM, lo que podría tener como consecuencia, **de no revertirse las tendencias actuales, el incumplimiento de dichos objetivos para el año 2015**. Si se analiza el grado de cumplimiento de algunos de estos objetivos<sup>112</sup>, puede observarse que éste ha sido ciertamente desigual, y en algunos de ellos se han alcanzado algunos avances notables, en algunos de los más importantes no sólo no se han constado mejoras, sino que los últimos años se han caracterizado por un deterioro constante y continuado. Los que más distan de ser alcanzados son los que hacen referencia a la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, la mejora de la salud materna y la sostenibilidad del medio ambiente. Por otra parte, cabe destacar las tasas de VIH/SIDA que se han alcanzado en los últimos años, que con el porcentaje del 6% de la población afectada por la pandemia, suponen las más elevadas del continente americano.

### Países prioritarios en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Países de máxima prioridad			Países de alta prioridad		
Afganistán	Djibouti	Níger	Bahamas	Kazajstán	S. Tomé y Príncipe
Angola	Etiopía	Nigeria	Botswana	Malawi	Senegal
Benín	Guinea	Papúa Nueva Guinea	Cabo Verde	Malí	Sudáfrica
Burkina Faso	Guinea Bissau	R. Centrafricana	Chad	Moldova	Sudán
Burundi	<b>Haití</b>	Rwanda	Corea, RPD	Mongolia	Swazilandia
Camerún	Iraq	Sierra Leona	Eritrea	Mozambique	Tayikistán
Congo	Liberia	Somalia	Gabón	Namibia	Yemen
Congo, RD	Madagascar	Tanzania	Gambia	Nepal	Zimbabwe
Côte d'Ivoire	Mauritania	Togo	Guinea Ecuatorial	Omán	

En lo que respecta al primero de ellos, **la persistencia de las tendencias actuales podría llevar a que en el año 2015 la pobreza extrema afectara a un 25% de la población**. Como ya se mencionó anteriormente, las causas de esta pobreza hay que buscarlas en las políticas de liberalización económicas, la creciente precarización del mercado laboral y la rápida urbanización y abandono del medio rural. La situación de la salud materna merece una consideración todavía menos optimista, ya que **en los últimos años la tasa de mortalidad materna no ha hecho sino incrementar**, lo que convierte a este objetivo en prácticamente

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> *Ibid*

# HAÍTÍ

inalcanzable. Finalmente, y tal y como se explica de manera más detallada en el apartado sobre crisis humanitarias, la degradación medioambiental de Haití ha alcanzado cotas preocupantes, y sin menospreciar el avance que ha supuesto el establecimiento de un Ministerio de medio ambiente, la falta de recursos y de capacidad de incidencia relegan este logro a la esfera puramente nominal.

A esto hay que sumar que, con la excepción del objetivo que hace referencia a la promoción de la igualdad entre sexos, el cumplimiento del resto de objetivos tampoco está alcanzando un grado que pueda calificarse de satisfactorio, ya que en el mejor de los casos el **avance** es medio, pero **no al ritmo que sería necesario para ser alcanzados en el año 2015**. El balance global no es demasiado positivo y pone en evidencia la necesidad de que se redoblen los esfuerzos, ya que de otro modo su alcance para el año 2015 se convierte en tarea prácticamente imposible. En este sentido, el propio CCI establece que las prioridades del Gobierno interino en su estrategia de transición deberán ir encaminadas a este objetivo.<sup>113</sup>

## OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Meta	Progresión hacia su consecución	Grado de prioridad
Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar diario	Retroceso	Prioridad absoluta
Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre	Lento	Prioridad absoluta
Alcanzar la escolarización universal	Rápido	Prioridad
Eliminar las desigualdades de género en la educación	Rápido	-
Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de 5 años	Lento	Prioridad
Reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna	Retroceso	Prioridad absoluta
Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carece de acceso al agua potable	Lento	Prioridad absoluta
Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA	Retroceso	Prioridad absoluta

Fuente: PNUD, *Rapport National sur les Objectifs du Milénaire pour le Développement (2004)*

### III.- El problema de la deuda externa

La deuda externa de Haití alcanza la cifra de 1.500 millones de dólares de acuerdo con diversas estimaciones<sup>114</sup>, y durante el periodo comprendido entre 1987 y 2001, el pago de su servicio supuso la cantidad total de 562,2 millones de dólares, es decir 37,48 millones anuales. El origen de la deuda externa de Haití hay que buscarlo en el acceso a la independencia del país caribeño, momento en el que la antigua metrópoli, Francia, exigió el pago de una compensación económica a cambio del reconocimiento oficial de la independencia. El pago de esta compensación supuso la entrada de Haití en el círculo de la deuda externa, que alcanzó su máxima expresión durante las dictaduras de los Duvalier, cuando algunas instituciones financieras internacionales, así como varios Gobiernos concedieron importantes créditos a Haití. Los Duvalier contrajeron deudas con los acreedores por valor de alrededor de 900 millones de dólares, gran parte de los cuales fue a parar a las arcas privadas de los dictadores y otra parte nada desdeñable sirvió para financiar sus propios cuerpos de seguridad privados,

<sup>113</sup> Estas prioridades son: fortalecimiento de la gobernabilidad y promoción del diálogo nacional, fortalecimiento de la gobernabilidad económica y desarrollo institucional; recuperación económica; y mejora del acceso a los servicios básicos.

<sup>114</sup> PAPDA., *Just Say NO to Haiti's Debt*. Jubilee South, July 2004

## HAÍTÍ

los *tontons macouts*, tristemente conocidos por sus prácticas violentas y represoras sobre la población haitiana. Algunas estimaciones apuntan a que el 40% de la deuda que ha contraído Haití proviene de esta época, lo que permitiría calificarla de *deuda odiosa*.

### ¿Qué es la deuda odiosa?

Este concepto fue desarrollado por primera vez en 1927 por A. Sachs, que describió las *deudas odiosas* como aquellas que se contraen sin el consentimiento de la población, sin ningún beneficio para ésta y con pleno conocimiento de esta situación por parte del acreedor. Según A. Sachs, este tipo de deudas no está ligado al territorio o al Estado, sino a un régimen tiránico en concreto, de modo que la deuda desaparece con la caída del régimen en cuestión. Desde el momento en que un acreedor presta dinero para fines ilegítimos que conoce, comete un acto de agresión contra la población y, por tanto, no tiene derecho a cobrar la deuda. De igual modo, la población no tiene ninguna obligación de pagar una deuda que se ha utilizado para su perjuicio.

El alcance real de la deuda externa que actualmente tiene contraída el Estado haitiano puede ser ilustrado mediante algunas equivalencias que permiten comparar las cifras que se están destinando al pago de dicha deuda con las que están siendo destinadas a hacer frente a las obligaciones del Gobierno para con la población haitiana. Así, en el año 1999, el gasto *per cápita* fue de 4 dólares en sanidad, 5 dólares en educación y 5 dólares para el pago del servicio de la deuda. Otro ejemplo distinto revela que el presupuesto medioambiental representa únicamente el 25% del servicio anual de la deuda. Cabe añadir que a principios del año 2005 el Gobierno provisional de Gerard Latortue hizo un pago al Banco Mundial de 52,8 millones de dólares en concepto de atrasos, con la intención de que este pago acelerara el desembolso de los fondos comprometidos por los donantes en el marco del CCI para la reconstrucción y rehabilitación del país. Además, **el 22% del presupuesto para el curso 2004-2005 estará destinado al pago del servicio de la deuda.**<sup>115</sup>

A las voces que piden la condonación total de la deuda haitiana argumentado que, además de haber sido ya pagada a costa de condenar a la población haitiana a la pobreza, fue contraída por Gobiernos que aprovecharon estas concesiones financieras para su propio beneficio personal, se han unido aquellas otras que **reclaman** como mínimo la **inclusión de Haití en la iniciativa de los países pobres altamente endeudados, comúnmente conocida como HIPC** (por sus siglas en inglés). Esta iniciativa tiene como objetivo reducir la deuda tanto multilateral, como bilateral o privada de los países incluidos para llevarla a niveles en los que su pago sea posible. Haití quedó excluido de esta iniciativa porque, de acuerdo con el Banco Mundial, no cumplía con los requisitos necesarios.

Sin embargo, las predicciones que sobre el crecimiento económico haitiano se hicieron se han revelado erróneas, y tal y como apunta Intermón "la exclusión de Haití de la iniciativa HIPC y la ausencia de propuestas alternativas para avanzar en la solución del problema de la deuda han dificultado el desarrollo de un país lastrado por su contexto histórico-político, con alarmantes indicadores sociales y dudosas expectativas de mejora en el ámbito económico"<sup>116</sup>. La inclusión de Haití en la iniciativa HIPC podría ser un primer paso, que acompañado de políticas de cancelación de deuda, deberían permitir un incremento en la cantidad de recursos disponibles para programas de alivio de la pobreza y de reconstrucción del país. No obstante, hay que señalar que Haití ha quedado excluido de la última iniciativa de cancelación de deuda acordada por el G8 en su cumbre celebrada en Escocia que beneficiará a 18 países. Esta exclusión pone de manifiesto que **la comunidad internacional no considera como grave el problema de la**

<sup>115</sup> Estos datos han sido extraídos de los artículos PAPDA, op.cit. y PAPDA, *Gobierno Provisional paga al Banco Mundial*, Jubilee South, Marzo 2005

<sup>116</sup> Intermón OXFAM, *La iniciativa HIPC se queda corta: Haití y el lastre de la deuda*, Febrero 2003

## HAÍTÍ

**deuda externa haitiana**, ni su volumen lo suficientemente elevado como para incluirlo en las diferentes iniciativas existentes para su alivio o eliminación.

A la luz de este análisis, la situación de Haití en materia de desarrollo humano y sostenible se revela ciertamente preocupante y apenas deja espacio para el optimismo. La fragilidad de esta situación permite explicar en gran parte, como se apuntaba al principio, la inseguridad y violencia que han asolado a Haití en los últimos años. Y si bien es cierto que las **vinculaciones entre pobreza y violencia**, aunque no siempre son directas, en el caso de Haití encontramos **algunos ejemplos que ponen de manifiesto como esta relación sí ha sido relativamente evidente**. En primer lugar, mediante la **instrumentalización que de las clases más empobrecidas** se ha hecho desde ciertas elites para convertir a algunos de sus miembros en responsables directos de la violencia, canalizando así el descontento popular que la pobreza y exclusión generalizada han provocado en la sociedad haitiana. Esta instrumentalización fue clara a lo largo del último mandato de Aristide, que a imagen de los cuerpos parapoliciales de seguridad duvalieristas, creó sus propias milicias armadas o chimères para llenar el vacío dejado tras la disolución de las FFAA.

En segundo lugar, la **progresiva desaparición y quiebra de los diferentes sectores productivos y ámbitos económicos formales**, tanto del sector público como privado ha dado lugar a la aparición de una economía informal que se ha constituido como el caldo de cultivo más apropiado para la proliferación de actividades económicas ilícitas tales como el tráfico de armas o de drogas. Esto ha favorecido, por una parte, la circulación de armamento en grandes cantidades en el país<sup>117</sup>, y por otra, ha proporcionado fuentes de financiación y sostenimiento a los diferentes actores armados que están actualmente en activo, generándose así una cierta economía de guerra crecientemente enquistada y que a su vez dificulta cada vez más las posibilidades de fomentar un modelo de desarrollo económico y social sostenible.

---

<sup>117</sup> La proliferación de armamento también se ha visto favorecida por el hecho de su tenencia es un derecho recogido por la propia Constitución haitiana.

## HAÍ

### H.- GÉNERO

Desde que en el año 2000 se aprobara la Resolución 1325 sobre las mujeres la paz y la seguridad, los esfuerzos por imbuir a los procesos de construcción de paz de la perspectiva de género y de incorporar a éstos las diferentes aportaciones de las mujeres se han multiplicado. Aunque si bien es cierto que la mayoría de procesos siguen siendo altamente excluyentes y que la dimensión de género no forma parte de ellos de manera integral, ni mucho menos puede decirse que la paz sea construida desde una perspectiva de género, progresivamente se han ido incorporando algunos elementos en las diferentes fases y en las diferentes dimensiones que conforman el proceso de construcción de paz. En el caso de Haití pueden observarse de manera clara algunos de estos elementos, si bien de manera incipiente. No obstante, el valor añadido de este proceso sin lugar a dudas estriba en el hecho de que haya existido la voluntad de que la dimensión de género haya pasado a formar parte del proceso desde su fase inicial, al menos en lo que respecta a algunos aspectos del acompañamiento que la comunidad internacional ha ofrecido a Haití.

A continuación, tras una breve descripción de la situación socioeconómica de las mujeres haitianas, se analizará cómo se está llevando a cabo la incorporación de la dimensión de género en algunos de los elementos que conforman el proceso de rehabilitación, básicamente en el acompañamiento internacional a través de la MINUSTAH y en el proceso de transición política a través de la actuación del Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de la Mujer.

La situación de las mujeres en Haití viene marcada por **los peores indicadores socioeconómicos del continente americano**. La crisis económica, social y política de carácter estructural que ha asolado al país prácticamente desde su fundación y constitución como Estado independiente no ha sido neutra respecto a la posición que hombres y mujeres ocupan en la sociedad haitiana, y sus consecuencias han tenido un impacto especialmente virulento en estas últimas. Algunos de los ejemplos que ilustran esta situación de profunda inequidad y de violencia estructural son **las tasas de mortalidad materno infantil**, que con 534 muertes por cada 100.000 nacimientos **son las más elevadas de la región**, las tasas de analfabetismo femenino que se elevan al 68%<sup>118</sup>, o las tasas de pobreza urbana femenina que revelan que entre el 65% y el 70% de las mujeres que habitan en las ciudades lo hacen por debajo del umbral de la pobreza<sup>119</sup>.

La exclusión en las esferas económica, política, cultural y social marcan la realidad de las haitianas, exclusión que se ve agravada por el impacto de la violencia directa, que tanto en el ámbito doméstico, como mediante su utilización como arma de represión política ha reforzado la marginación y la posición de vulnerabilidad a la que las mujeres haitianas se han visto relegadas. Sin embargo, **esta posición de exclusión en determinados ámbitos contrasta con el liderazgo que ejercen en el sostenimiento de los hogares** especialmente afectados por la pobreza (más del 40% de los hogares haitianos están encabezados por mujeres<sup>120</sup>) **o en determinados sectores de la economía**, fundamentalmente de la informal, claves para la supervivencia de la población.

En lo que respecta a la realidad política, el concepto de ciudadanía que ha imperado en Haití ha sido enormemente excluyente respecto a las mujeres, que de manera sistemática se han visto desterradas de la arena política formal. Asimismo, el marco jurídico vigente en el país ha

<sup>118</sup> UNIFEM, *UNIFEM in Haiti: Supporting Gender Justice, Development and Peace*, July 2004

<sup>119</sup> Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes, *Bilan*, Mars 2004-Mars 2005

<sup>120</sup> El 85% de los hogares encabezados por mujeres viven con un dólar al día, frente al 62% de los hogares encabezados por hombres que lo hacen con esta misma cantidad. UNIFEM, *op. cit.*

contribuido a reforzar esta marginación, ofreciendo herramientas normativas a las políticas y prácticas de carácter sexista.

## I.- La dimensión de género en la MINUSTAH

La MINUSTAH constituye una de las primeras misiones de mantenimiento de la paz en las que la dimensión de género ha sido tenida en cuenta como elemento fundacional. La unidad de género<sup>121</sup> ha estado presente en el proceso desde el momento en el que se estableció una misión de evaluación previa al establecimiento de la misión. Este detalle no es banal, dados los enormes obstáculos a los que se debe hacer frente para incorporar esta dimensión una vez que una misión ya está desplegada sobre el terreno, cuenta con una cierta trayectoria y se han establecido y consolidado toda una serie de dinámicas de funcionamiento. La incorporación tardía dificulta enormemente la integración de nuevas visiones y nuevas maneras de hacer. En el caso de la dimensión de género, la dificultad es todavía mayor dadas las reticencias, que se suman al desconocimiento generalizado, sobre esta cuestión.

El trabajo de las unidades de género en las misiones de mantenimiento de la paz es el de promover, facilitar, apoyar y supervisar la incorporación de la perspectiva de género en las misiones. Se trata de un mandato ciertamente amplio y lo suficientemente ambiguo como para dar cabida a múltiples posibilidades. Sin embargo, las circunstancias reales de las misiones de mantenimiento de la paz, a las que la MINUSTAH no es ajena, y los condicionantes materiales, humanos y operativos están forzando a que los mayores esfuerzos se concentren en la lucha contra la explotación y el abuso sexual en el seno de la propia misión. No obstante, el trabajo de la unidad de género, en la medida de sus posibilidades está impregnado las áreas de intervención de la MINUSTAH, tales como la asistencia electoral, la formación de los nuevos cuerpos de seguridad del Estado u otras cuestiones más vinculadas a la esfera humanitaria como puedan ser la prevención del VIH/SIDA.

Como se señaló anteriormente, **una de las principales dificultades a las que la unidad de género se enfrenta es la falta de familiarización del personal de la misión con lo que significa e implica trabajar desde una perspectiva de género.** Si las cuestiones de género resultan ajenas, o como mínimo lejanas a una gran parte del personal de Naciones Unidas, esta lejanía se acentúa mucho más cuando se trata de personal militar. Sin lugar a dudas, los esfuerzos que se han hecho por difundir el contenido y el significado del trabajo de género distan mucho de ser fructíferos. Persiste la percepción y la creencia de que las cuestiones de género son “cosas de mujeres” y todavía no se ha alcanzado a comprender la centralidad que en el género ocupa la interrelación entre hombres y mujeres y la posición que cada uno ocupa a resultas de esta interrelación.

Aquí, las cuestiones numéricas tampoco son triviales. Menos del 1% del personal militar, del 4% del personal policial, del 28% del personal civil internacional y del 13% del personal civil local está formado por mujeres. Estas cifras hablan por sí solas de la enorme masculinización de la MINUSTAH, tendencia que se ha visto progresivamente agudizada con el transcurso del

<sup>121</sup> En su informe sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad del año 2002, el Secretario General de la ONU, de acuerdo con el requerimiento de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU estableció las tareas que debían asumir las asesoras de género. Así, entre éstas destacan la de asegurar la plena participación de las mujeres en los diferentes cometidos desempeñados por las misiones, la de evidenciar el diferente impacto que los conflictos armados y la violencia tienen sobre mujeres, hombres y menores, y poner de manifiesto las diferentes contribuciones que cada uno de estos grupos puede aportar a la construcción de la paz. No obstante, en los últimos meses y como consecuencia de los casos de abuso sexual que se han producido en varias de las misiones de la ONU actualmente desplegadas, el principal cometido que las asesoras de género están desempeñando es el relativo a la prevención del abuso y explotación sexual por parte del personal integrante de estas misiones. Para más información pueden consultarse los documentos sobre la materia de la Unidad de Buenas Prácticas del Departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU <http://pbpu.unlb.org/pbpu/genderpack/GRP/Testframe.htm>

## HAÍTÍ

tiempo y los diferentes relevos de contingentes que se han producido. La interiorización por parte de los mandos militares de la importancia del trabajo en la misión incorporando la perspectiva de género es clave, por cuanto éstos deberían actuar como correa transmisora, traspasando hacia los miembros de cada contingente los conocimientos y las herramientas básicas proporcionadas por la unidad de género. Sin esta alianza, el impacto del trabajo de la unidad de género se ve enormemente limitado, puesto que la formación previa de la que disponen los integrantes de la misión en cuestiones de género es prácticamente inexistente.

Puesto que la implicación de la comunidad internacional en la resolución de la crisis que atraviesa Haítí se ha centrado en la MINUSTAH, resulta de enorme importancia dotar a esta misión de una serie de herramientas que permitan que el proceso de transición y de construcción de la paz se lleve a cabo no sólo incluyendo a las mujeres, sino incorporando todo las contribuciones que éstas pueden aportar a la misión, tal y como se establece en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Una mayor presencia de mujeres, así como una mayor capacitación del resto del personal de la misión puede contribuir a reforzar concepciones de seguridad muchos más cercanas a las necesidades reales de seguridad de la población y especialmente de las mujeres y de las personas a su cargo. Además, puede contribuir a reforzar el componente de protección y promoción de los derechos humanos, que sin duda es el componente del mandato de la MINUSTAH en el que menos esfuerzos se están centrando.

La incorporación de la unidad de género en la MINUSTAH, liderada por la asesora senior en materia de género, con las características particulares en que se ha hecho debería servir de ejemplo y permear al resto de misiones de mantenimiento de la paz sobre cómo incorporar la dimensión de género a estas misiones. Porque esta incorporación no debería hacerse como un mero requisito formal, sino que debería ser considerada una prioridad fundamental, que además servirá para hacer frente a los numerosos problemas con los que las misiones se están encontrando. **En una misión que trabaje desde una perspectiva de género no caben los abusos ni la explotación sexual**, sino el trabajo a partir de las necesidades de la población a la que se está protegiendo, que por supuesto incluyen las necesidades de las mujeres.

### ¿Un código de conducta para las misiones de mantenimiento de la paz?

La constatación de que los abusos sexuales y de otro tipo por parte del personal de mantenimiento de la paz sobre la población local, supuestamente beneficiaria de la presencia de este tipo de misiones, no son hechos aislados sino relativamente generalizados en algunos casos, ha puesto sobre la mesa la necesidad de una mayor regulación del comportamiento del personal de estas misiones, fundamentalmente el militar. Hasta el momento las medidas adoptadas han sido esencialmente de tipo disciplinario (repatriación de los responsables de las conductas abusivas a sus países de origen), con las limitaciones que esto conlleva, y de manera más lenta, formativas (incorporación de componentes de género en algunas de estas misiones).

A pesar de algunos ejemplos concretos como el caso de la misión en Burundi, la ONUB, (en la que su existencia tampoco impidió la aparición de denuncias sobre abusos sexuales) no existe un código de conducta para todas las misiones que pauten cuál debe ser la conducta esperada por parte de las personas integrantes de estas misiones. Así pues, aunque un código de conducta pueda ser una herramienta de enorme utilidad, éste debe ir acompañado de otro tipo de medidas que lo acerquen al personal de las misiones y contribuyan a su interiorización y a que el trabajo por los derechos humanos de las mujeres sea considerado como un elemento central en el mandato de las misiones de Naciones Unidas. El refuerzo de los componentes de género de estas misiones, mediante la mayor dotación de recursos y personal, así como su integración desde el inicio de las misiones, podría ser una estrategia más efectiva para acabar con los abusos sexuales en el seno de las misiones.

## HAITÍ

En Haití está en juego en estos momentos la creación de un proceso de transición sostenible que ponga fin al círculo vicioso de crisis políticas y violencia que han arrasado el país a lo largo de su historia reciente. Y para que la transición sea sostenible deberá ser una transición inclusiva, no solamente en términos políticos sino también sociales. Las mujeres haitianas deberán tener su oportunidad de participar en la negociación de los diferentes pactos sociales y políticos que orientarán el camino de Haití a la democracia, para que ésta sea verdadera y no la refundación de una sociedad que se asiente sobre los cimientos del patriarcado, es decir, la exclusión y la violencia, cimientos que han sostenido el país hasta el momento.

La implicación de la MINUSTAH en la transición política se está efectuando fundamentalmente en el escenario electoral y aquí puede jugar un papel, como mínimo de impulsor, de ciertas medidas que puedan corregir los obstáculos estructurales a los que las mujeres se han enfrentado en Haití para acceder al terreno de la toma de decisiones políticas. Evidentemente no está en las manos de una misión de mantenimiento de la paz transformar la cultura profunda patriarcal de un país, pero sí puede llevar a cabo ciertas medidas que faciliten la normalización de la participación femenina en la vida política del mismo. Y en el terreno electoral existen pocas alternativas más allá de las cuestionadas y cuestionables cuotas, que, sin desoír todas las críticas de las que han sido objeto, pueden suponer un primer paso que facilite que las mujeres tomen parte en las elecciones que pretendidamente sentarán las bases del nuevo Haití.

## II. El Gobierno de transición

Desde la década de los 90 el máximo órgano del Gobierno haitiano en materia de defensa de los derechos de las mujeres y de lucha contra la discriminación ha sido el Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres. El Ministerio se crea pocos años después del resurgimiento del movimiento feminista que tuvo lugar en el país a mediados de la década de los 80'. Con la reestructuración gubernamental acontecida tras la caída de Aristide y la formación del Gobierno de transición, el Ministerio ha redefinido sus prioridades, centradas en tres ejes: la promoción y la defensa de los derechos de las mujeres, la acción para la mejora de la condición de las mujeres haitianas y el refuerzo institucional.

La acción del Ministerio (así como la del Gobierno en su conjunto) debe ser enmarcada en las líneas establecidas por el CCI<sup>122</sup>, al que ya se hizo referencia con anterioridad. En el CCI se establece la creación de un grupo temático sobre la condición femenina y los derechos de las mujeres, liderado por el Ministerio y por la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional como representante de la comunidad internacional. Los **objetivos principales** que el CCI marca para la acción Ministerial son tres: **creación de un marco jurídico y normativo en materia de derechos de las mujeres conforme a los estándares internacionales en este ámbito; promoción de políticas gubernamentales que incorporen la perspectiva de género y mejoren las condiciones de vida de las mujeres; y refuerzo de la capacidad del propio Ministerio para llevar a cabo su papel de impulsor de la transversalidad y de apoyo al movimiento de mujeres.**

<sup>122</sup> Para más información sobre la dimensión de género en el CCI, véase Groupe Thematique: Condition Femenine et Droits des Femmes <http://haiticci.undg.org/uploads/TDR%5B1%5D.Genre.doc>

## HAITÍ

### Gender Mainstreaming

*Gender Mainstreaming*, según establece Naciones Unidas, es el proceso de evaluación de las implicaciones que para hombres y mujeres tiene cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, las políticas o programas y en todos los niveles. Es una estrategia para que las preocupaciones y experiencias tanto de hombres como de mujeres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la inequidad. Se trata de un medio con el objetivo final de alcanzar la equidad de género.

Así, además de las acciones propias del Ministerio para la mejora de la situación de las mujeres haitianas, la transversalidad pasa a convertirse en un elemento fundamental de las políticas ministeriales, para integrar la dimensión de género en el resto de ámbitos de la administración de transición y en las diferentes políticas públicas llevadas a cabo. Aunque esta transversalidad pretende impregnar todos los ámbitos de gobierno, algunos de los Ministerios con los que se ha establecido una cooperación más estrecha son los de justicia, sanidad y obras públicas. El propio CCI también establece que el grupo de trabajo de género deberá nutrir al resto de grupos temáticos de los elementos necesarios para que éstos puedan incorporar la perspectiva de género en sus propias áreas de intervención sectoriales. Sin embargo las posibilidades reales de actuación son limitadas, dada la situación de debilidad e incertidumbre en la que se encuentra el Gobierno de transición y en la que la acción sectorial de cada Ministerio está atravesando serias dificultades. Así, la coordinación y la transversalidad, orientadas además desde una perspectiva de género parecen objetivos difícilmente alcanzables en el contexto actual.

Es necesario destacar sin embargo **una de las mayores potencialidades** con las que cuenta el Ministerio de la Condición Femenina. La **estrecha vinculación** que desde el momento de su fundación el Ministerio ha mantenido **con el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres haitianas**<sup>123</sup> le convierte en un puente excepcional para el establecimiento de lazos con dichas organizaciones para su fortalecimiento. Esto supone un escenario privilegiado para que la comunidad internacional pueda llevar a la práctica algunos de los compromisos adquiridos en materia de género y construcción de paz, ya que tal y como establece la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, se deben adoptar *medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales*.<sup>124</sup> El movimiento de mujeres en el país ha sido especialmente activo desde la década de los 80 y de manera muy significativa desde el año 2000. Sus contribuciones al proceso de transición no deben ser obviadas, lo que supondría dejar pasar un momento clave para la reconfiguración del nuevo Estado de acuerdo con parámetros no patriarcales y sexistas, sino inclusivos y que garanticen los derechos de las mujeres.

El Ministerio de la Condición Femenina está tratando de canalizar y acompañar la acción y las reivindicaciones de las mujeres en el proceso de transición, por lo que un incremento en el apoyo a este Ministerio permitiría por un lado incrementar la visibilidad de las diversas iniciativas con respecto a la transición que las organizaciones de mujeres están llevando a cabo y además fortalecería la transversalidad del eje de género en las acciones gubernamentales, tal y como establece el CCI.

<sup>123</sup> Esta vinculación ha llegado a traducirse en movilizaciones en defensa del Ministerio cuando formaba parte de los planes de Gobierno su eliminación, así como la intención de apropiación de un espacio que las organizaciones de mujeres han considerado como suyo.

<sup>124</sup> Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU de 31 de octubre de 2000  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement>

## I.- RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA SITUACIÓN EN EL PAÍS

A continuación se realizan una serie de recomendaciones generales sobre los ámbitos de seguimiento del país que realiza la Escola de Cultura de Pau.

### Transición política y sociedad civil

- Apoyar un **Diálogo Nacional** en **dos fases** diferenciadas cuyos principales objetivos sean asentar las bases de la reconciliación de la sociedad haitiana y asegurar un marco de debate y de consenso necesario que haga viable la transición y permita abordar los principales retos del país. La primera consistiría en un **pacto de buena conducta electoral** en el que se sienten las reglas del juego de los comicios y en la que todas las partes se comprometen a aceptar el resultado de las elecciones. En la **segunda fase**, que se iniciaría una vez el nuevo Gobierno electo hubiera tomado posesión del cargo, se firmaría un **acuerdo de gobernabilidad** a medio plazo y se empezarían a discutir los **problemas estructurales** del país.
- **Apoyar** un mayor protagonismo del **Consejo de Sabios** en la **transición política** y en tanto que órgano consultivo del Gobierno provisional para dotar a éste de una mayor **legitimidad** y garantizar una mejor y más inclusiva gobernabilidad.
- Prestar un decidido **apoyo** político, logístico y financiero a **MINUSTAH** (previa evaluación y reconocimiento de los numerosos errores cometidos hasta el momento) frente a otras eventuales opciones que promulgan una intervención más contundente para restablecer la seguridad.
- **Visualizar ante la población otras dimensiones de trabajo de la MINUSTAH** (género, derechos humanos, ayuda humanitaria, formación, descentralización, asuntos civiles, etc.) para no identificarla única y exclusivamente con aspectos de seguridad militar.
- Apoyar la **supervisión del Acuerdo de transición** del 4 de abril de 2004 (como principal y más amplio acuerdo que se ha producido hasta el momento entre distintos sectores políticos y sociales haitianos) y su **concordancia con la acción de Gobierno**.
- Apoyar la **inclusión de la comunidad en el exilio en el proceso de transición política** y en la **preparación de las elecciones**. Haití cuenta con una de las diásporas más importantes del mundo (especialmente en República Dominicana y EEUU) y se considera que en los últimos lustros ha habido una constante y masiva “fuga de cerebros”.
- Apoyar de forma integral la **organización de las elecciones** en tanto que aspecto primordial de la transición política. Cabe destacar el importante **déficit presupuestario** que presentan algunos de los organismos internacionales encargados de los aspectos técnicos y logísticos de los comicios y las **dificultades** que están teniendo algunos **partidos políticos** para articular sus candidaturas y para **hacer llegar sus propuestas a la población**.
- Canalizar de manera constructiva los **vínculos** y las sinergias que se crearon **entre los partidos políticos y la sociedad civil** en el marco de la **Plataforma Democrática** (especialmente durante las constantes y masivas movilizaciones contra el ex Presidente J.

## HAÍ

- B. Aristide durante 2002 y 2003) en aras a la creación de un buen **clima de diálogo** y entendimiento **entre distintos sectores de la sociedad haitiana**.
- Apoyar e incentivar las **iniciativas de diálogo con Lavalas** para asegurar su **participación** en las **elecciones** y la dinámica y las instituciones de la **transición política**.

### Seguridad y desmilitarización

- Llevar a cabo un **programa de DDR** en varias fases: en un **primer momento** centrado en los miembros de las **antiguas FFAA** del país, y que pueda permitir en **fases posteriores** el inicio de otros procesos de DDR de **otros grupos armados como las chimères y pandillas**. Este proceso, que debería estar liderado por MINUSTAH y PNUD y en el que deberían integrarse tanto en su diseño como en su implantación actores locales, como el Gobierno y ONG, debería ser elaborado desde una **perspectiva de género** y debería ir acompañado de programas especiales para la **reinserción de los menores** integrantes de los diferentes grupos armados. El actual proceso de desmovilización de los antiguos miembros de las FFAA debería reconvertirse en un proceso integral de DDR.
- Fortalecer los **programas de formación de la PNH** llevados a cabo por la MINUSTAH que permitan una profunda transformación en el seno de este cuerpo. La formación debería contemplar con especial atención la cuestión de los **derechos humanos**. Deberían llevarse a cabo investigaciones internas sobre la implicación de miembros de la PNH en supuestos casos de violación de derechos humanos y abuso de autoridad. Asimismo deberían ponerse en marcha **medidas para hacer frente a la corrupción**.
- **Evitar el uso excesivo de la fuerza** en las operaciones militares y policiales llevadas a cabo por la PNH y la MINUSTAH y garantizando siempre la protección de la población civil. Investigar todas las denuncias sobre comportamientos indebidos tanto de la PNH como de integrantes de la MINUSTAH en estas operaciones e informar a la población local sobre estas investigaciones.
- **Realizar programas de recolección de armas** en manos de la población civil. Esta recolección debería realizarse **intentando evitar el uso de la fuerza** y priorizando la entrega voluntaria, a través de programas de intercambio y los incentivos colectivos antes que los individuales. Las armas ligeras que se recojan deberían ser destruidas para evitar su proliferación.
- **Iniciar programas de carácter social** especialmente centrados en la **generación de empleo** en aquellas zonas más afectadas por la violencia y que estén **dirigidos a los colectivos en riesgo potencial** de integrarse en alguno de los diferentes **grupos armados** que actualmente operan en el país.

### Derechos humanos, lucha contra la impunidad y reconciliación

- Iniciar un proceso de **reforma del poder judicial** para asegurar su **acceso universal y con plenas garantías** por parte de la población. Un aspecto fundamental de este proceso de reformas debería ser la **lucha contra la corrupción** y la politización de las instituciones de justicia, garantizando la plena independencia y la actuación de los jueces de acuerdo a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

## HAÍTÍ

- **Fortalecer el componente de derechos humanos de la MINUSTAH** mediante una **mayor dotación de recursos y personal** que permita expandir de manera efectiva el trabajo en esta área en los diferentes departamentos del país. Este fortalecimiento repercutiría en una mejor formación de la PNH haitiana en la materia.
- **Explorar fórmulas de justicia transicional** para elaborar un modelo adecuado al contexto haitiano que permita llevar a cabo un proceso de **reconciliación** y de **esclarecimiento** del pasado. Este proceso deberá ir acompañado de la implementación de medidas de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Asimismo, estudiar fórmulas que permitan acabar con la impunidad por los crímenes cometidos tanto por sectores vinculados a los diferentes gobiernos, como a la oposición y a los grupos armados.
- **Promover las reformas necesarias destinadas a mejorar el sistema penitenciario** así como otro tipo de centros de detención como **las comisarías de policía**. Ofrecer al Gobierno el apoyo técnico y en recursos necesario para llevar a cabo estas reformas.
- **Promover el fortalecimiento de las ONG locales de derechos humanos** y su capacitación para que puedan llevar a cabo investigaciones independientes e imparciales sobre la situación de derechos humanos en el país.
- **Llevar a cabo todas las recomendaciones efectuadas por el Experto independiente** del Secretario General de la ONU para Haití en su informe presentado durante el 61º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como las efectuadas por otros organismos competentes de carácter intergubernamental o no gubernamental.

### Situación humanitaria

- **Incrementar los recursos** económicos gubernamentales gestionados a través del Ministerio de Medio Ambiente para poder llevar a cabo una **política medioambiental efectiva**, destinada a potenciar la **prevención de catástrofes naturales**, en su mayoría causadas por la deforestación y la degradación medioambiental.
- Desarrollar el **sistema de alerta temprana** sobre catástrofes naturales en aras de mejorar la reacción ante futuros desastres naturales.
- **Promover la formación comunitaria en materia de higiene y nutrición** en aras de mejorar la incidencia entre la población de la política alimentaria del Gobierno y de las agencias humanitarias. Actualmente, Haití es, junto con Somalia y Afganistán, uno de los países con mayor déficit kilocalórico a escala mundial.
- Garantizar el **acceso de las organizaciones humanitarias a la población civil**, así como la **protección efectiva del personal humanitario** durante sus tareas de suministro de la ayuda.
- **Supervisar y evaluar las funciones** de respaldo a la **tarea humanitaria y protección** que realizan los distintos contingentes de la **MINUSTAH**. Garantizar que las **operaciones militares** quedan claramente **diferenciadas de las humanitarias** para no promover la confusión entre los actores militares y humanitarios respetando así los principios humanitarios básicos.
- **Incrementar la dotación de recursos a las agencias y organizaciones humanitarias para paliar la crisis alimentaria y llevar a cabo programas de seguridad alimentaria.**

## HAÍTÍ

### Reconstrucción, desarrollo y acompañamiento internacional

- Apoyar claramente las iniciativas actualmente en marcha para acotar o **erradicar** los altos índices de **corrupción** en el país como instrumento para **agilizar el desembolso de fondos** por parte de la comunidad internacional y para retornar la confianza de la población en las instituciones.
- Establecer un **calendario de desembolsos** por parte de la **comunidad de donantes**. Hasta el momento, sólo se ha ejecutado una pequeña parte de los fondos comprometidos y existe una gran incertidumbre entre las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, algunos Gobiernos han advertido sobre la posibilidad de limitar su apoyo a la MINUSTAH si no se acelera el desembolso de fondos.
- Utilizar los **mecanismos diplomáticos** apropiados para garantizar que **Haití** será **readmitido en CARICOM** una vez se celebren unas elecciones libres, transparentes y participativas. CARICOM no puede prescindir de uno de sus miembros más grandes y poblados, mientras que Haití necesita de CARICOM para su proyección económica y para romper el aislamiento internacional al que ha estado sometido tradicionalmente.
- Priorizar, en la ejecución de fondos, la **reconstrucción física de los servicios básicos** y los proyectos de resultados inmediatos, buena parte de los cuales requiere una **utilización intensiva de mano de obra**. Igualmente, urge el impulso y la financiación de **fuentes de energía alternativas al carbón vegetal**, utilizado de forma cotidiana por un 60% de la población.
- **Explorar** con los organismos internacionales oportunos (sobre todo Banco Mundial), con el Gobierno y con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan esta temática la posibilidad y la idoneidad de que Haití pueda beneficiarse de la denominada **iniciativa HIPC** para liberar fondos de la deuda externa destinarlos a otras prioridades del desarrollo. Asimismo, promover la inclusión de Haití en otras iniciativas de cancelación de la deuda externa como las recientemente aprobadas por el G8.
- **Evaluar** conjuntamente con los actores recientemente mencionados los **efectos** sociales, medioambientales y económicos que está teniendo para el país la **progresiva instalación** de las denominadas **Zonas Francas** en todo el país, especialmente en las regiones fronterizas con República Dominicana y promover iniciativas de responsabilidad social corporativa en las empresas transnacionales que inviertan en el país.

### Género

- **Incrementar la presencia de mujeres** en todos los componentes de la **MINUSTAH**, incluidos los ámbitos de toma de decisiones. Incentivar la presencia de mujeres a través de **medidas** que faciliten la **conciliación de la vida familiar con la participación en la misión** de mantenimiento de la paz. Promover la **formación de los contingentes antes de su despliegue** en el país en cuestiones de género y explotación sexual, dadas las dificultades para efectuar esta formación sobre el terreno. Esta formación deberá efectuarse siguiendo las recomendaciones del Secretario General de la ONU y de la unidad de buenas prácticas del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en esta materia.

## HAÍTÍ

- **Incrementar la dotación de recursos a la Unidad de Género de la MINUSTAH** para que la formación en materia de género pueda alcanzar al conjunto de contingentes desplegados en las diferentes zonas del país, así como la contratación de personal femenino para las investigaciones sobre abusos y explotación sexual.
- **Implementar** todas las recomendaciones y exigencias establecidas por la **Resolución 1325** del Consejo de Seguridad de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- **Incrementar el apoyo al Ministerio de la Condición Femenina** para que pueda impulsar la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en las políticas diseñadas por los diferentes Ministerios y organismos integrantes del Gobierno de transición.
- **Apoyar las iniciativas locales para la participación de mujeres en las próximas elecciones**, sobre todo en lo que respecta a la presentación de candidaturas femeninas. Estudiar las posibilidades de llevar a cabo una **política de cuotas** que permita salvar algunos de los obstáculos estructurales que han dificultado la participación de las mujeres como candidatas en las elecciones.
- Promover también la participación activa de las mujeres en el **proceso de diálogo nacional** y en futuros procesos de **reconciliación**. Fomentar dentro de los proyectos de gobernabilidad financiados por los donantes la presencia del eje de género, mediante la capacitación para la participación y el liderazgo femenino.
- Aprovechar los procesos de lucha contra la **violencia de género** llevados a cabo en otros países para **diseñar un proceso integral** que permita la **erradicación** de ésta en la sociedad haitiana. Asimismo se debería acompañar el proceso de creación de las instituciones judiciales, policiales y sociales pertinentes para la implementación de la ley y acompañamiento a las supervivientes de esta violencia.
- Diseñar los programas de DDR desde una perspectiva de género aprovechando el **potencial de las mujeres como promotoras del desarme** en sus comunidades, así como de puente de diálogo con líderes de los grupos armados, mediante el suficiente apoyo económico y social

## J.- CONCLUSIONES

A continuación se glosan brevemente algunas conclusiones sobre cada uno de los apartados que conforman el informe y posteriormente, se esbozan algunas reflexiones finales.

La **transición política**, la tercera que ensaya el país en las dos últimas décadas, está articulada a través de tres procesos paralelos y que guardan una estrecha relación entre ellos: el establecimiento de un Gobierno de transición (pocos días después de la salida del país de Aristide); la celebración de elecciones regionales, parlamentarias y presidenciales en el último trimestre del año; y la puesta en marcha de un proceso de diálogo nacional y reconciliación que debería permitir la celebración pacífica, inclusiva, libre y transparente de los comicios y, posteriormente, la creación de un espacio de consenso para abordar los retos estructurales del país. Los tres procesos mencionados se hallan actualmente obstaculizados, cuando no hipotecados, por la situación de inseguridad y violaciones continuas de los derechos humanos; por la polarización, descontento y frustración social; por la exclusión de un importante sector de la sociedad y la clase política (Fanmi Lavalas) en dicha transición; o por la falta de legitimidad, crédito, voluntad política o capacidad del Gobierno de Transición.

En primer lugar, aunque cabe reconocer que las enormes resistencias con las que debe lidiar cotidianamente el Gobierno provisional dificultan su tarea, lo cierto es que su falta de legitimidad, voluntad política y competencia gubernamental están amenazando la viabilidad de la transición misma y mantienen al país en una situación de parálisis. En segundo lugar, si bien la comunidad internacional y buena parte de la clase política haitiana han depositado muchas esperanzas en las elecciones y confían en que éstas (y el posterior establecimiento de un gobierno legítimamente electo e internacionalmente reconocido) se erijan en el punto de inflexión de la transición, todavía no está claro que los comicios puedan celebrarse según el calendario previsto por los constantes retrasos del proceso electoral en su conjunto, por el deterioro incesante de las condiciones de seguridad y por el grado de desinformación y desinterés que hasta el momento parecen detectarse en buena parte de la sociedad haitiana. Finalmente, el proceso de diálogo nacional no parece estar en disposición de alcanzar sus objetivos a largo plazo (reconciliación nacional y creación de marcos de diálogo y consenso para abordar conjuntamente los retos estructurales del país), aunque los esfuerzos que se están llevando a cabo podrían cristalizar en la suscripción de un código de conducta electoral que otorgue una mayor credibilidad a los comicios y que permita la normal realización de la campaña electoral.

La **situación de inseguridad** que padece Haití actualmente eclipsa y obstaculiza los avances que puedan registrarse en cualquiera de los otros ámbitos descritos en el este informe. Los altos índices de violencia, que se concentra básicamente en algunas barriadas de las grandes ciudades, y especialmente de Puerto Príncipe, están protagonizados mayoritariamente por bandas y pandillas armadas que, si bien no son numerosas, gozan de un buen suministro de armas, controlan algunos sectores de la llamada economía criminal, tienen una gran capacidad de desestabilización y aterrorizan cotidianamente a la población que reside en las mencionadas zonas. El otro principal actor armado, los ex militares, presenta un mayor grado de organización, tiene reivindicaciones de tipo socio político que explican los actos de intimidación que ha llevado a cabo en algunas zonas rurales del país y parece haber accedido, en su conjunto, a integrarse en proyectos de DDR.

Ante la situación de alarmante inseguridad, que ha generado la preocupación de la comunidad internacional y que incluso ha sido comparada con la región sudanesa de Darfur, se han emprendido hasta el momento dos tipos de acciones. En primer lugar, la respuesta separada y conjunta de la PNH y de la MINUSTAH, principalmente en algunas de las zonas de la capital. Aunque parecen haber surtido algún efecto (reducción de los índices de criminalidad en dichas

## HAITÍ

zonas y merma de la capacidad de algunas pandillas), lo cierto es que también han recibido numerosas críticas por no actuar con la determinación suficiente (MINUSTAH) y por haberse visto implicados en numerosas ocasiones en violaciones de los derechos humanos (PNH). En cuanto al programa de DDR, si bien se han iniciado determinadas fases del mismo con los ex militares, hasta el momento no se han registrado avances significativos hacia las pandillas armadas. El proyecto de DDR en su conjunto adolece de algunas dificultades que van más allá de la tradicional carencia de recursos y que obstaculizan su implementación, como la inexistencia de un acuerdo de paz, la falta de información acerca del número, organización, localización, liderazgo y reivindicaciones de las pandillas armadas o la parcialidad política del Gobierno y su falta de liderazgo en la materia.

La situación de **derechos humanos** ha mejorado sensiblemente respecto de los gobiernos anteriores de Jean Bertrand Aristide, pero continua siendo enormemente preocupante e hipoteca la credibilidad de las instituciones haitianas y a la vez compromete la colaboración de la comunidad internacional con las mismas. La actual situación de violencia e impunidad generalizadas, la parcialidad del Gobierno provisional y de las instituciones judiciales o la polarización política y social ilustran y a la vez alientan una situación de derechos humanos que ha sido denunciada reiteradamente por varias organizaciones locales y por numerosos organismos internacionales y representantes de gobiernos y que tiene como principales víctimas a algunos de los colectivos vinculados a Fanmi Lavalas y, sobre todo, a la población de barriadas empobrecidas (como Cité Soleil) que sufren diariamente la aterrorización de las pandillas armadas que operan en ellas y los enfrentamientos de estas pandillas con la PNH y la MINUSTAH.

Ante esta situación, el principal reto que tiene ante sí el país es una urgente, drástica e integral reforma del sistema de justicia y de la Policía Nacional Haitiana, imprescindibles ambas para que el Estado haitiano recupere cierta credibilidad ante su ciudadanía y goce del apoyo de la comunidad internacional. Además, los altos índices de violencia y sufrimiento que ha padecido la población haitiana en las últimas décadas invitan a analizar la idoneidad o no de establecer un modelo propio de justicia transicional que permita abordar conjuntamente la lucha contra la impunidad, el acceso a la verdad y la reconciliación de la sociedad haitiana. Posiblemente algunas de estas metas puedan lograrse a través del proceso de diálogo nacional ya actualmente en marcha e incluso de la justicia ordinaria (si finalmente se produce su mencionada reforma), pero bien podría considerarse la asunción de algunos de los mecanismos utilizados por otros países que también han atravesado episodios de violencia.

La **situación humanitaria** que atraviesa actualmente Haití, que parece enmarcarse perfectamente en la definición de Emergencia Política Compleja, destaca por su enorme vulnerabilidad ante los desastres naturales y por la grave crisis alimentaria que padece. Así parecen atestiguarlo las miles de víctimas mortales que el pasado año provocaron fenómenos naturales cíclicos (y que en otras regiones caribeñas tuvieron un impacto mínimo) o el hecho de que Haití sea actualmente uno de los tres países del mundo con mayor déficit kilocalórico del mundo (junto con Afganistán y Somalia) y uno de los que alberga tasas más preocupantes de deforestación o que la mayoría de su población sufra malnutrición crónica.

La constatación de que Haití fue en su momento una próspera dependencia colonial e incluso la máxima productora mundial de azúcar nos indica que su actual situación humanitaria no guarda relación alguna con la fatalidad histórica que le intentado atribuir algunos de sus mandatarios o con su incapacidad para autoabastecerse, sino más bien con los largos e ininterrumpidos periodos de violencia e inestabilidad política, con la aplicación de políticas económicas y agrarias enormemente perjudiciales para la gran mayoría de la población o con la incapacidad o la falta de voluntad del Gobierno para atajar fenómenos tan perversos como la deforestación, el constante deterioro de la suficiencia alimentaria o el abrupto derrumbe de todos los índices socioeconómicos.

## HAÍTÍ

En cuanto a la **dimensión internacional**, a pesar de las intervenciones (relativamente) fallidas de la comunidad internacional en la década de los 90 y de los efectos perversos que han tenido sobre el país el aislamiento internacional al que estuvo sometido Haití tras su independencia y el posterior intervencionismo de EEUU, Haití no parece actualmente en condiciones de abordar en solitario su futuro.

Si bien en un principio la comunidad internacional pareció dispuesta a comprometerse decididamente y a largo plazo con el país (despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional y la MINUSTAH, elaboración del CCI o celebración de la Conferencia de Washington), poco más de un año después su compromiso en Haití genera serias dudas y se ve enturbiado por la lenta ejecución de los fondos comprometidos, por los problemas de comunicación y coordinación con las instituciones haitianas, por la desconfianza mutua y el constante cruce de reproches entre ambas partes, por las advertencias de retirada de tropas por parte de algunos países y por los sucesivos debates sobre la efectividad de la MINUSTAH y sobre la idoneidad de modificar su mandato, liderazgo, composición de los efectivos y estrategia con la que hacer frente al constante deterioro de las condiciones de seguridad.

Sin embargo, algunas fuentes señalan que la reciente prolongación del mandato de la MINUSTAH, la celebración de dos conferencias de donantes (Cayenne y Montreal) y el previsible y próximo establecimiento de un Gobierno provisional legítimamente electo y con la capacidad para impulsar todas aquellas cuestiones que el Ejecutivo de Gerard Latortue ha postergado o gestionado con escasa competencia, podrían subvertir en buena medida algunas de las dificultades mencionadas anteriormente y dar lugar a un nuevo y necesario marco de cooperación entre las instituciones haitianas y la comunidad internacional.

En cuanto a la situación de **desarrollo**, Haití presenta actualmente unos indicadores socioeconómicos comparables o incluso peores a los de buena parte de los países de África subsahariana o de Asia meridional. Sin embargo, la reflexión más preocupante es que la evolución de los mismos es de franco retroceso en los últimos años y que hasta el momento no hay visos de una pronta recuperación. El derrumbe de la economía en los años 90, el avance imparable de fenómenos como el VIH/SIDA, la deforestación, el narcotráfico, el desempleo y la economía informal o la malnutrición y el constante y creciente deterioro de indicadores como la pobreza, la esperanza de vida o las tasas de escolarización y acceso a la sanidad dan fe de que hasta qué punto la violencia y el caos presentes en Haití por ya largas décadas no son más que la expresión del fracaso o la inexistencia de un proyecto de nación inclusivo y sostenible.

Una de las paradojas de más difícil solución que alberga actualmente Haití es que las situaciones de violencia e ingobernabilidad (es decir, la transición política y la situación de inseguridad) están claramente enraizadas en lo que desde la investigación para la paz se ha venido en llamar violencia estructural, pero a la vez es difícil abordar (y menos aún atajar) estas cuestiones que cronifican el subdesarrollo si previamente no están garantizadas unas mínimas condiciones de seguridad y estabilidad política. Esta misma paradoja, presente también en muchos otros contextos africanos y asiáticos, es a su vez uno de los principales retos intelectuales y prácticos de Gobiernos, organismos internacionales, ONG y centros de investigación.

Respecto de las cuestiones de **género**, los encomiables esfuerzos que están protagonizando en la materia la unidad de género de la MINUSTAH, el Ministerio de la Condición Femenina y de los Derechos de las Mujeres y algunas organizaciones de mujeres parecen absolutamente insuficientes para revertir el impacto diferenciado y desproporcionadamente intenso que han tenido sobre las mujeres la violencia, el desgobierno y el empobrecimiento casi crónicos de Haití. La exclusión económica, social, política y cultural de la mujer en Haití no tiene parangón

## HAÍTÍ

en el resto del continente y exige una acción concertada y decidida de la sociedad civil, el Gobierno haitiano y la comunidad internacional.

Precisamente en la concertación de esfuerzos se enmarca la labor que está desarrollando la unidad de género de la MINUSTAH, una de las primeras misiones de mantenimiento de la paz que ha incorporado una estructura de este tipo para dar cumplimiento, entre otras cuestiones, a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Si bien hasta el momento la carencia de recursos materiales y humanos explica que su ámbito de intervención se esté circunscribiendo principalmente en la lucha contra la explotación y el abuso sexual en el seno de la propia misión, es de esperar que a medio plazo la unidad de género de la MINUSTAH consiga intervenir en ámbitos como asistencia electoral, la formación de los nuevos cuerpos de seguridad del Estado u otras cuestiones más vinculadas a la esfera humanitaria (como puedan ser la prevención del VIH/SIDA) y que se erija en un referente e impulsor de la incorporación de la perspectiva de género a las misiones de mantenimiento de la paz.

La transición que tiene ante sí Haití alberga una serie de retos a corto, medio y largo plazo. Probablemente las tareas más inmediatas sean el restablecimiento de la seguridad; la celebración de las elecciones, la toma de posesión de un Gobierno legítimamente electo y la constitución de un Parlamento (bicameral) que no ha operado en los últimos años; la expansión de la presencia y la autoridad del Estado (o cuando, menos, de la MINUSTAH) a todas las partes del territorio; la reconstrucción de las infraestructuras y los servicios básicos; el inicio de procesos de DDR con los grupos armados de distinto signo que controlan de facto buena parte del territorio y que siembran el terror entre la población y la asistencia humanitaria a toda la población vulnerable (ya sea ante los desastres naturales o por la severa crisis alimentaria que padece el país). A medio plazo, tres son los principales retos que tiene el país: el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y de la sociedad civil; la lucha contra tres de los fenómenos que más erosionan a las instituciones y que más hipotecan la capacidad de desarrollo del país (el narcotráfico, la corrupción y la proliferación de armas) y la reducción de la polarización social para poder alcanzar posteriormente una reconciliación nacional a partir de la verdad y la justicia. Finalmente, en tercer lugar, Haití debe abordar con decisión y de manera impostergable todos los elementos de violencia estructural que, a lo largo de su historia, han desembocado en manifestaciones diversas de violencia directa y de inestabilidad crónica. Entre este maremágnum de elementos destacan la pobreza que afecta al 80% de la población, la cultura política autoritaria y golpista tan arraigada entre las elites, los procesos de urbanización masiva y desordenada o la enorme deforestación, causada en buena medida por la presión demográfica sobre los recursos naturales, y que convierte automáticamente en catástrofe humanitaria cualquier fenómeno natural cíclico.

En cualquiera de los retos y de las dimensiones temporales que se contemplen, el acompañamiento de la comunidad internacional y el fortalecimiento de capacidades debe dirigirse no sólo hacia las instituciones haitianas, sino también hacia la sociedad civil. Tradicionalmente, el Estado haitiano no sólo no ha liderado la construcción del país, sino que sistemáticamente se ha erigido en una plataforma de lucro personal, en una fuente de violencia política y en un obstáculo insalvable para cualquier proceso de integración nacional y de desarrollo colectivo. Así las cosas, la sociedad civil debiera salir reforzada de la actual encrucijada histórica en la que se halla el país y recuperar tanto el papel que siempre le ha negado el Estado haitiano como el protagonismo de su propio destino.

## HAITÍ

Vista en su conjunto, la principal dificultad que tiene el país es determinar quién va a liderar el proceso de normalización del país y hacia dónde y cómo se va a producir éste. Respecto de la primera cuestión, véase como a la erosión del crédito que ha sufrido la comunidad internacional a partir de sus intervenciones en los años 90 y incluso de algunas de sus actuales decisiones y actuaciones, cabe añadir el desprestigio total de las instituciones, las elites y la clase política haitiana y el cansancio, la desilusión y el conformismo con el que amplios sectores de la sociedad haitiana, tras décadas y décadas de represión, fragmentación y promesas incumplidas, contemplan su futuro. Así las cosas, la pregunta es quién va a liderar e impulsar procesos.

A pesar de las dificultades descritas a lo largo de todo el informe y de la fatalidad histórica que parece haberse apoderado de buena parte de los actores que deben jugar algún papel en la refundación del país, lo cierto es que también se vislumbran algunos elementos que no estaban presentes en otros momentos decisivos de la historia del país y que invitan a un grado moderado de esperanza, como el compromiso decidido y a largo plazo anunciado por la comunidad internacional para con Haití, el ejemplo de otros países que han superado con éxito retos parecidos a los que hoy enfrenta Haití o la sensación de que la sociedad haitiana ha interiorizado ciertas lecciones de su pasado más inmediato.