

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



Posibilidades de
cooperación con
Haití: opiniones y
percepciones de
actores relevantes,
fortalezas, debilidades
y oportunidades

Thomas Evans
Gustavo Méndez

“Posibilidades de Cooperación con Haití: Opiniones y Percepciones de Actores Relevantes, Fortalezas, Debilidades y Oportunidades”¹

Thomas Evans y Gustavo Méndez²

Resumen:

El presente es el informe final de la consultoría de entrevistas a informantes calificados, realizado en el marco del proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur”³. El objetivo general del informe es relevar y sistematizar las diferentes visiones, opiniones y percepciones de actores nacionales que tienen o tuvieron algún vínculo específico con Haití o bien ocupan lugares estratégicos que podrían llegar a incidir en futuros proyectos de cooperación con el país. De esta manera, el informe contribuye con uno de los objetivos del proyecto: la generación de conocimiento acerca de las capacidades uruguayas de cooperación con Haití. En el trabajo se analizan y sistematizan las visiones de los entrevistados sobre las dificultades y las oportunidades que generaría cooperar con Haití, así como las posibles áreas en las cuales podría desarrollarse dicha cooperación. En el conjunto de las entrevistas, se puede distinguir una opinión coincidente en que Uruguay cuenta con oportunidades de cooperar en Haití, debido a las necesidades que en dicho país existen, y también a las capacidades que Uruguay tiene desarrolladas en determinadas áreas.

Palabras clave: Haití – Uruguay – Cooperación Sur-Sur

El proyecto “*Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur*”, es una iniciativa del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá que desarrolla el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en colaboración con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP-FCS).

Contacto: haitiuruguay@cefir.org.uy - info@haitiuruguay.com.uy

¹ Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

² Miembros del equipo de investigación PRISFAS-ICP-FCS-UdelaR

Introducción

El presente es el informe final de la consultoría de entrevistas a informantes calificados, realizado en el marco del proyecto “*Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur*”. El objetivo general del informe es relevar y sistematizar las diferentes visiones, opiniones y percepciones de actores nacionales que tienen o tuvieron algún vínculo específico con Haití o bien ocupan lugares estratégicos que podrían llegar a incidir en futuros proyectos de cooperación con el país (informantes calificados). Para ello se entrevistaron a 23 personas en el periodo comprendido entre el 3 de Julio y el 21 de diciembre de 2009.

De esta manera, el informe contribuye con uno de los objetivos del proyecto: la generación de conocimiento acerca de las capacidades uruguayas de cooperación con Haití. Se intentó analizar y sistematizar la percepción de informantes calificados sobre las posibles áreas en las cuales podría desarrollarse dicha cooperación.

En base a esos objetivos se formuló una metodología cualitativa, siguiendo los criterios de *muestreo teórico*, *saturación teórica* y *heterogeneidad*. Las técnicas empleadas fueron la de *entrevista semi-estructurada* (o *focalizada*) y *entrevista en profundidad*, variando según la versación del entrevistado sobre los asuntos que competen al proyecto. En el proceso de las entrevistas fueron consultados académicos, militares, representantes y ex representantes de agencias estatales (Poder Ejecutivo y Empresas Públicas Estatales), y parlamentarios. La selección de entrevistados se distribuye de la siguiente manera:

- 7 Oficiales del Ejército Nacional
- 2 Oficiales de la Armada Nacional
- 1 Oficial de la Fuerza Aérea Nacional
- 1 Oficial de Policía
- 1 Ingeniero de Obras Sanitarias del Estado (OSE)
- 1 Ex Vicecanciller
- 1 Ex Funcionaria de la Cancillería
- 1 Funcionario de ONU
- 1 Médico Ex Director de Salud del Ministerio de Salud Pública
- 2 Académicos
- 1 Diputado Nacional
- 1 Ex Ministro de Defensa Nacional
- 1 Representante de Plan Ceibal
- 1 Director de Cooperación Internacional
- 1 Presidente de UTE (empresa pública de energía eléctrica)

El documento se estructura de acuerdo a cinco ejes temáticos:

I. *Situación de Haití:* en ella se agrupan las percepciones generales acerca de la situación de Haití que los entrevistados destacaron.

II. *La Cooperación Internacional en Haití:* se mencionan las opiniones de los entrevistados en referencia al papel de la ayuda internacional, incluyendo las percepciones acerca del desarrollo de la MINUSTAH así como otras formas de cooperación internacional.

III. *Participación del Uruguay:* se incluyen las referencias a la evaluación de la cooperación que Uruguay ha realizado en Haití. Esto abarca tanto la participación de las FFAA en la MINUSTAH como también los proyectos o participación de civiles en otros ámbitos.

IV. *Áreas y Modalidad de Cooperación Uruguay – Haití:* se enumeran las referencias a las posibles áreas viables de cooperación entre Uruguay y Haití. También se mencionan las opiniones de los entrevistados respecto a la modalidad de cooperación en la cual enmarcar los proyectos, en particular las posibilidades de realizar cooperación Sur-Sur y cooperación Triangular.

V. *Oportunidades y Dificultades para la Cooperación Uruguay – Haití:* se describen las opiniones acerca de las capacidades del Uruguay para realizar cooperación con Haití y también se detallan las principales dificultades que visualizaron los entrevistados.

I.

Haití: su situación

En este apartado se sistematizan las percepciones de los actores entrevistados sobre aspectos de la sociedad, la política y la cultura haitiana, en el entendido de que el conocimiento sobre dichos aspectos resulta un insumo central para cualquier intento de establecer vínculos más estrechos con el país, así como para desarrollar proyectos de cooperación.

Haití es un país de una complejidad tal que pretender describirlo mediante algunos relatos sería por demás pretencioso. Haití es algo que “...*nunca se termina de conocer*”, indicó uno de los entrevistados que lleva más de una década viviendo allí. Sin dejar de tener presente ello, sí se pueden esbozar ciertas características del lugar que fueron percibidas por quienes allí estuvieron y que permiten tener al menos un panorama general de la situación del país. Para desarrollar esta tarea se sistematiza la información temáticamente: Situación Social; Situación Política; Situación Económica; Características Culturales; Situación de la Seguridad; y Situación Ambiental.

Situación Social

La situación social de Haití es sin duda uno de los fenómenos de mayor relevancia cuando se trata de conocer la situación general haitiana por ser uno de los aspectos más críticos de la misma.

Haití es un caso particular, es el país socialmente más desigual en el continente con más desigualdad, además uno de los países más pobres del mundo. Todos los entrevistados mencionaron la situación social crítica en que se encuentra el país.

Respecto a esto, varios de los entrevistados indicaron que la división social entre ricos y pobres es muy notoria, existiendo un gran contraste entre una minoría poseedora de grandes cantidades de bienes (casas fortificadas, camionetas último modelo), y la mayoría de los haitianos, viviendo en condiciones de absoluta precariedad. Un entrevistado indicó que “*Hay un par de barrios que son Petionville y no me acuerdo del otro, que cuando se está ahí parece que pasaras a otro país, inclusive la violencia en esos barrios no se verificaba ni siquiera en los peores momentos...*”. Otro entrevistado

aportó como dato que el quintil más rico tiene prácticamente el 70% de la riqueza del país.

Otro fenómeno social mencionado por todos los entrevistados es el de la emigración, no sólo por su relevancia en términos cuantitativos (se estima que sólo en Canadá viven 1 millón de haitianos), sino en términos cualitativos, ya que quienes emigran son en su mayoría jóvenes-adultos con niveles de instrucción formal superior a la media de la población. Un entrevistado expresó *“imagínense que en Haití se estima que un 60% de la población es analfabeta, en un país con esas características imagínense lo que supone que se vaya la gente que sabe leer y escribir, ni que hablar los profesionales, los que quedan en Haití son muy poquitos, entonces, ahí hay un problema serio”*.

Otro de los entrevistados sostuvo que es muy común que las familias se empeñen en que uno de sus hijos obtenga un alto grado de instrucción formal para que pueda irse al extranjero, y desde allí enviar remesas. En ese sentido, algunos entrevistados explicaron que el fenómeno de la diáspora tiene importantes repercusiones en la estructura económica del país, y que las remesas son una de las principales fuentes de ingreso que tienen los haitianos. Se informó también que existen grandes colonias de haitianos en Miami y Canadá, así como en otras partes del Caribe.

Por otra parte, uno de los entrevistados indicó que en términos de indicadores sociales se han obtenido mejoras en los últimos años. Índices como los de mortalidad infantil, perinatal, neonatal y la fecundidad, han decrecido. La mortalidad infantil pasó de 150 a 57 cada mil nacidos vivos, el entrevistado remarcó que este es un indicador que tiene cierta autonomía con la situación económica. También señaló que el crecimiento poblacional se ha desacelerado. Sobre este punto, informó que actualmente nacen 270 mil niños por año y mueren 91 mil personas. A fines de la década de 1980, se estima que nacían 6 hijos por mujer, al 2004 la cantidad de hijos descendió a 3,5 por mujer. Además, el entrevistado indicó que en general la esperanza de vida subió su promedio.

Situación Política

Acerca de la situación política e institucional, la mayoría de los entrevistados sostuvieron que el Estado haitiano es aún muy frágil, así como el sistema político y sus actores. Uno de los entrevistados que estuvo durante 2009 en Haití, señaló que *“...hay una debilidad estructural, se puede caer todo en cualquier momento”*. Incluso algunos

entrevistados relativizaron la solidez del gobierno, y sostuvieron que se bordea el *Estado fallido*. En ese sentido, se puso como ejemplo las dificultades que existieron en las últimas elecciones nacionales (2006), así como las dificultades para el nombramiento del Primer Ministro, y también la baja concurrencia de las últimas elecciones para elegir un tercio del Senado (2009), donde asistieron a las urnas menos del 10% de los habilitados. Uno de los entrevistados indicó que el principal problema de Haití en cuanto a su situación política es que el país no tiene tradición democrática.

La noción de que existe una estructura y un Estado “vacío de contenido”, fue mencionada en varias de las entrevistas. Fuertemente relacionado a ello aparece otro aspecto al que varios entrevistados dieron relevancia: el desfase entre la Constitución de Haití y la realidad del país. En efecto, varios entrevistados coincidieron en que las disposiciones constitucionales sobre todo en lo que respecta al sistema electoral no se adecuan a la situación que vive Haití. En esta línea, uno de los entrevistados indicó que “...esta es una Constitución demasiado perfecta para un país que tiene dificultades de todo tipo, el Presidente quiere modificar eso, el tema es muy complejo (...) cuando lo sacan a Duvalier, la Comisión Internacional asesora a los Constituyentes y crea una constitución más perfecta que la de Suiza (...) ni en Suiza creo que se pueda pagar un sistema así.”

Los entrevistados señalaron la debilidad de todo el sistema político, particularmente de los partidos políticos, enfatizando la ausencia de actores con perfiles ideológicos claros. En esta línea uno de los entrevistados consideró que los partidos son en gran medida “simulacros”, ya que además de estar signados por la propia fragilidad del sistema, carecen de contenidos programáticos sólidos, y en ese sentido se señaló que lo que hay es una ausencia de proyectos, la ausencia de una sociedad con actores que puedan mirar más allá del presente y del corto plazo.

Siguiendo este planteo, otro entrevistado mencionó que el apoyo popular a los líderes en general se funda en que provienen de familias tradicionales o sino porque le ofrecen ciertas ayudas, o prebendas, lo cual lleva a que el apoyo cambie constantemente. Se destacó también que las luchas por el poder son una constante desde la independencia del país. Algunos entrevistados señalaron que existen intereses tanto internos como externos muy influyentes, que se oponen a un proceso de estabilización y desarrollo debido a que la situación de caos e inestabilidad les es funcional. En general son grupos

organizados vinculados a actividades ilícitas, particularmente los que tienen que ver con el narcotráfico.

Para ilustrar la fragilidad del sistema político los altos niveles de corrupción y la dificultad de llegar a acuerdos sólidos y generar consensos.

A pesar de estas consideraciones, algunos entrevistados coincidieron en que Haití se encuentra en una etapa de consolidación. Esta opinión se basa en la constatación de que más allá de las dificultades, el sistema político viene mejorando en los últimos años su nivel de diálogo en ámbitos democráticos y se han dejado atrás las luchas por medios violentos, al menos desde las últimas elecciones nacionales (2006).

Situación económica

Acerca de la situación económica, los relatos de los entrevistados remarcaron la escasez general, principalmente de recursos naturales y de servicios básicos, como agua potable y energía eléctrica. También se señaló que hay importantes problemas de infraestructura básica, en particular la caminería. La escasez de recursos naturales fue remarcada como un problema que acota seriamente las posibilidades de desarrollo.

Uno de los entrevistados consideró que en general las condiciones económicas han empeorado, debido fundamentalmente a la inflación en los precios de alimentos, que en el año 2008 generó lo que se llamó “revuelta del hambre”.

Algunos entrevistados enfatizaron la inexistencia de una estructura productiva que pueda generar condiciones de desarrollo. Uno de los entrevistados argumentó que las reformas estructurales de las décadas anteriores (particularmente la década del 90) prácticamente liquidaron la producción haitiana, llevando a una fuerte dependencia de la importación y de la cooperación internacional. Se señaló que quienes dominan el sector comercial financiero son los que poseen mayor riqueza, fundamentalmente los que están vinculados a la importación. Uno de los aspectos salientes de la estructura productiva haitiana, según uno de los entrevistados, es que la producción agrícola (café, mango, arroz, caña de azúcar) no llega a ser suficiente para el consumo nacional.

Uno de los entrevistados opinó que en el período de Duvalier, debido a los estrechos lazos de su gobierno con Estados Unidos, existía una estructura productiva vinculada a la exportación al mercado americano. Una vez que el país del norte quitó el apoyo al

gobierno haitiano y debido a la inestabilidad política, los mayores capitales que se encontraban en Haití, se trasladaron a República Dominicana. Sin embargo, también expresó que existen algunos emprendimientos de capitales extranjeros en Haití que llaman la atención por la utilización de tecnologías de punta. Indicó que ello se debe a que si bien el riesgo de invertir en Haití es alto, por ello la rentabilidad también lo es.

En relación a la situación laboral de los haitianos se enfatizó la falta de puestos de trabajo, la gran mayoría trabaja por cuenta propia, de manera informal, en base a ventas y trueques. En este sentido, la casi inexistencia de una estructura productiva constituye un factor que influye en la gran dificultad de los haitianos de conseguir trabajo. Según señaló un entrevistado, exceptuando las empresas que brindan servicios, las otras posibilidades de conseguir trabajo son en el servicio doméstico para las mujeres y en la seguridad privada para los hombres, en ambos casos con salarios muy bajos. En general las personas con mayor poder económico contratan dos o más empleadas domésticas con sueldos bajos y además, contratan servicios a empresas de seguridad privada que tienen guardias armados, controlan las calles de alrededor, el tránsito, etc.

Además se indicó que la fuerza de trabajo en el sector de comercio y en los servicios está compuesta mayoritariamente por mujeres (aproximadamente 80% según indicó un entrevistado).

Acerca de los ingresos de los haitianos se informó que más del 80% de la población vive con menos de 2 dólares diarios. Se informó que en el primer gobierno de Jean Bertrand Aristide, cuando se restituye el sistema democrático constitucional (1994-1996), había sido la última vez que se otorgaron aumentos de salarios, hasta que en el actual gobierno se aumentaron los salarios y se fijó el salario mínimo nacional en 70 gourdes (menos de 2 dólares al día).

En este punto es preciso nuevamente mencionar el peso de las remesas en la economía de Haití, las cuales constituyen una fuente de ingresos vital para muchos hogares. Se informó que según una encuesta del BID las remesas hoy en día están en 1.600 millones de dólares. Se explicó que el 33% de los hogares haitianos cubren su consumo gracias a las remesas, alcanzando el 44% en el área metropolitana.

Características culturales

Entre las principales características de la cultura haitiana se señaló que existe un fuerte sentido nacionalista, en gran medida vinculado a sus características históricas como primer República negra independiente, y la primera colonia en liberarse de su metrópoli y en abolir la esclavitud en América Latina. El fuerte sentido identitario con su historia y sus orígenes se refleja en la consideración de todo extranjero como “le blanc” (blanco) más allá de su color de piel.

Otro elemento de importancia mencionado es el del sentido comunitario, principalmente en las zonas rurales, donde la organización de la vida se da en función de comunidades. Se explicó que desde ese sentido de comunidad hay un fuerte rechazo al robo, el que roba es fuertemente condenado por la sociedad. Respecto a ello, un entrevistado afirmó que decirle “ladrón” a alguien es un insulto grave en Haití, “...*en Creole no hay malas palabras, el peor insulto que hay en Haití es decirte “ladrón”, si a vos no te conocen en un lugar y alguien de allí te acusa de ladrón, te “limpian”, así de sencillo*”.

Asociado a ello, aparece otro de los elementos mencionados por los entrevistados cuando fueron consultados sobre aspectos culturales de la sociedad haitiana. Dicho elemento es la costumbre de hacer justicia por mano propia y de manifestar el descontento por medios violentos por ejemplo quemando objetos o tirando piedras.

Por otra parte, también se hizo saber que los orígenes afro de los haitianos están muy marcados en su cultura, una de las mayores manifestaciones de ello es la práctica de la religión Vudú. En casi todas las entrevistas se remarcó la fuerte presencia del Vudú en la cultura haitiana independientemente de la clase social a la que se pertenezca.

Uno de los entrevistados sostuvo que Haití es una ínsula africana, y que no tiene un sentimiento de pertenencia muy fuerte a América Latina.

Se destacó el rico folklore y las obras artísticas de gran calidad que existen en Haití las cuales son vendidas a precios irrisorios en las calles.

Situación de la Seguridad

La seguridad representa uno de los mayores problemas en Haití. La escasa capacidad de las instituciones locales encargadas de brindar seguridad a la población, sobre todo la

Policía Nacional Haitiana y su escasa articulación con la justicia que tampoco presenta niveles aceptables de eficacia, han sido el motivo de numerosas misiones de Naciones Unidas en Haití. Actualmente es la MINUSTAH la encargada de brindar seguridad.

Sin entrar en la profundidad que requiere este punto, se puede esbozar una breve descripción de la situación de la seguridad haitiana según los entrevistados para este informe.

La mayoría de los entrevistados coincidieron en que actualmente la presencia de la MINUSTAH ha atenuado los problemas de seguridad, aunque la mayoría considera que el problema sigue latente.

Entre los problemas de seguridad mencionados por los entrevistados se destaca la existencia de grupos organizados armados que realizan actividades ilícitas (conocidos en Haití como “gangs”), principalmente vinculadas al tráfico de drogas, de armas y de personas. En este punto, varios entrevistados señalaron que para el desarrollo de estos grupos parecen ser centrales al menos dos factores: por un lado, el lugar geográfico de Haití, que es propicio para servir como “puente” de drogas ilegales producidas en países vecinos (por ejemplo Colombia o Jamaica) hacia los EEUU. Por otro lado, en las entrevistas se remarcó que hasta la instalación de la MINUSTAH, Haití vivía un caos donde el Gobierno no tenía las capacidades suficientes para hacer cumplir las funciones primarias del Estado, por ejemplo, la Justicia, la seguridad interna y externa.

Según los entrevistados, estos grupos delictivos contaban con un desarrollo muy importante en lo territorial, actuando en base al control zonal. Sobre este punto, se indicó que antes de que MINUSTAH comenzara su tarea, Haití estaba dividido territorialmente en base a zonas que estaban bajo control de estos grupos y a las cuales el Estado no tenía acceso. Lo que se remarcó, principalmente por parte de los Oficiales de las FF.AA., es que por medio de la MINUSTAH se ha ido logrando una neutralización del accionar de los “gangs”, lo que no significa que estos grupos hayan quedado totalmente desarticulados. Asimismo, se subrayó que el volumen de dinero que manejan los “gangs” les otorga cierto poder para lograr apoyo de la población local.

También se hizo referencia a la gran cantidad de pistas de aterrizaje clandestinas que existen en Haití y que son utilizadas para actividades delictivas. Uno de los entrevistados señaló que si bien el control de tránsito aéreo efectuado por los civiles haitianos es aceptable, no se cuenta con medios para interceptar a los aviones. Además

de ello, según el mismo entrevistado la corrupción policial muchas veces impide que el delincuente sea interceptado y detenido para ser juzgado.

En opinión de algunos de los entrevistados, principalmente los Oficiales de las FF.AA., el hecho de que Haití no cuente con FF.AA. es una limitante importante para mantener la seguridad.

Situación Ambiental

La situación ambiental de Haití representa junto con la seguridad y la situación social e institucional un gran obstáculo para las posibilidades de desarrollo nacional. En efecto, Haití afronta una seria crisis ambiental, fundamentalmente debido a la deforestación producto del uso irresponsable de los recursos naturales. El uso de la leña y el carbón como principales fuentes de energía y la ausencia de una política de protección ambiental generan impactos devastadores.

Geográficamente Haití es un país montañoso, la erosión de la tierra de las montañas por la deforestación hace que las lluvias no solo no sean absorbidas por la tierra, sino que genera deslaves, y flujos de agua que bajan de las montañas y arrasan los poblados.

Como fue señalado en varias de las entrevistas, los desastres climáticos son frecuentes en Haití (huracanes e inundaciones principalmente) y si bien están determinados por la ubicación geográfica, la crisis ambiental acentúa la frecuencia e intensidad de los mismos. A su vez, los huracanes e inundaciones agravan la situación social de los habitantes además de romper la escasa infraestructura existente.

Por otra parte, varios de los entrevistados indicaron que existen problemas de suciedad y contaminación ambiental importantes. Al respecto, se indicó la suciedad en las ciudades guarda relación con la falta de servicios de recolección de basura y crecimiento “desordenado” de la densidad urbana.

II.

La Cooperación Internacional en Haití

A lo largo de las dos últimas décadas la Cooperación Internacional ha jugado un rol central en Haití. Si bien hablar de la Cooperación Internacional como algo lineal y homogéneo no es lo que más se adecua a la realidad, las visiones de los entrevistados permiten conocer algunas características generales de la cooperación que llega al país. En este sentido, algunos entrevistados destacaron el volumen de dinero que se maneja a través de la cooperación y en algunos casos, el desmedido despliegue de materiales e infraestructura que realizan ciertos agentes de cooperación.

Los entrevistados informaron que dentro de la cooperación que recibe Haití se pueden distinguir dos grupos de tarea: por un lado, los países del Norte (Canadá, EEUU, España, Francia, países nórdicos y Japón principalmente) que otorgan el financiamiento para la cooperación; por otro lado los países del “tercer mundo” que llevan a cabo el trabajo de campo, principalmente mediante la contribución de tropas a la MINUSTAH.

Prácticamente todos los entrevistados reconocieron que el rol de la cooperación internacional, y particularmente el de ONU es fundamental para que Haití pueda salir adelante, sin embargo destacaron una serie de aspectos negativos o al menos no deseados. Sobre este punto, algunos entrevistados mostraron una visión pesimista con respecto a la efectividad de los proyectos de cooperación desarrollados en los últimos años, ya que éstos no han podido modificar en forma sustancial la situación del país y mucho menos las condiciones de vida de los haitianos. A su vez, subrayaron que se genera un contraste muy marcado entre el estándar de vida de los cooperantes internacionales radicados en Haití y el de la mayoría de los haitianos, lo cual genera disgusto entre estos últimos.

En este sentido, varios entrevistados sostuvieron que la propia cooperación genera un círculo vicioso del cual resulta difícil salir. Por un lado, se sostuvo que la cooperación genera una elite extranjera en Haití y un aparato burocrático que resulta muy costoso y también muy difícil de reducir. A su vez, esto genera la conformación de otro grupo privilegiado compuesto por los haitianos que operan como intermediarios de la cooperación o que tienen relación estrecha con la misma (dueños de hoteles,

importadores, gestores de ONG's, elite intelectual y política, fueron algunos de los mencionados). Algunos de los entrevistados explicaron que este proceso genera el riesgo de terminar reproduciendo la situación de desigualdad ya existente.

Asimismo, uno de los entrevistados sostuvo que la cooperación internacional se termina constituyendo en un gran negocio para varios actores: para el cooperante; para los intermediarios; y para los que reciben cooperación. Ello genera que los actores involucrados actúen de forma tal que les permita continuar con el proceso de la cooperación, y no para generar bases sólidas para un desarrollo autónomo que permita vivir sin la cooperación externa. En relación a esto, un factor clave que fue subrayado en la mayoría de las entrevistas, y que opera como eslabón central del "círculo vicioso" de la cooperación, es el problema del desarrollo de una cultura de "vivir de la donación". Se sostuvo que las grandes cantidades de ayuda humanitaria que reciben los haitianos ha generado una adaptación a vivir de la donación y que conduce a una falta de interés en buscar metas de desarrollo para el mediano y largo plazo.

Además de estos intereses generados en torno a la cooperación, según un entrevistado, también las empresas transnacionales hacen su negocio, en particular las que tienen que ver con el abastecimiento de alimentos a los contingentes. Además de ello, las empresas que vienen de países que aportan mucho dinero en cooperación tienen la ventaja de que las autoridades de su gobierno presionan para que estas empresas obtengan mayores beneficios. También expresó que el vínculo personal pesa mucho a la hora de decidir la adjudicación de los proyectos.

Otro de los cuestionamientos centrales a la cooperación internacional en Haití evocado por los entrevistados fue que si bien la cooperación resulta un aspecto fundamental para el desarrollo del país, la presencia extranjera genera la dificultad de tratar de equilibrar la cooperación con los principios de no intervención y soberanía de los pueblos.

Además de estos cuestionamientos, existen problemas en las etapas de diseño e implementación de los proyectos. En el caso del diseño de los proyectos de cooperación, algunos entrevistados destacaron el desfase que existe entre los proyectos que se elaboran y la realidad haitiana. Se indicó que muchas de las obras, instituciones, acuerdos, etc. que se instalan mediante la cooperación, no se adaptan a las condiciones, recursos y capacidades de Haití. Un ejemplo de ello es la construcción de carreteras que una vez que se terminan, la cooperación se retira pero el Estado haitiano

no tiene la capacidad o los recursos para mantenerla en condiciones. Así, con el tiempo, quedan inutilizables. Esta situación genera que a pesar de que las intenciones y el discurso de la cooperación apunten al desarrollo del país, en la realidad resulta muy difícil que esto se vea reflejado.

Adicionalmente, un entrevistado remarcó que la ayuda internacional exige que los recursos sean destinados a ciertas áreas, impidiendo así que sean los haitianos quienes decidan cómo y en qué áreas invertir los recursos.

Al mismo tiempo se señalaron otros problemas más vinculados a la instrumentación de los proyectos de cooperación, por ejemplo el bajo nivel de ejecución de la ayuda internacional, lo cual puede estar vinculado al problema del control en la gestión de los recursos. Al respecto un entrevistado mencionó que no visualiza posibilidades de autogestión actualmente en Haití, por tanto consideró que lo que hay que hacer es que los cooperantes realicen por sí mismos los proyectos, hasta generar las capacidades de autogestión en la población local.

También con respecto a la implementación de los proyectos, se remarcó que no toda la ayuda humanitaria llega a sus destinatarios finales, varios entrevistados resaltaron que mucha de la ayuda se revende en los mercados callejeros, como ejemplo se mencionó prendas de ropa de marcas internacionales que provienen de donaciones, y que se venden en los mercados. A su vez, de esa manera se genera un “mercado negro” del cual dependen muchos haitianos.

Un aspecto sobre el que se preguntó en las entrevistas fue la percepción de los entrevistados acerca de la visión que tienen los haitianos de los cooperantes extranjeros. Se encontraron diferentes opiniones. Para el caso de la cooperación no militar, es decir extra MINUSTAH, para algunos entrevistados, los haitianos prefieren que el cooperante sea latinoamericano a que provenga de otra región, en cambio otros indicaron que para los haitianos es indistinto, son todos “le blanc”. En donde sí se coincide es que la presencia de las tropas latinoamericanas es más deseable que las de otros lugares, principalmente por la afinidad que se genera con la población local, la relación es más de igual a igual que en el caso de las tropas extra regionales. Varios entrevistados indicaron que la comparación entre cooperantes latinoamericanos y cooperantes de países del Norte, puede no corresponder, debido a que cumplen funciones diferentes en el marco de la cooperación. Acerca de la mirada de los haitianos, uno de los entrevistados indicó que, “...obviamente los haitianos no son personas que se

esperancen fácilmente, han sido muy castigados a través de la historia, no tiene una fe en que esto va a cambiar de un día para el otro ni que una persona va a transformar el país, hablando con ellos son bastante escépticos sobre eso.”.

MINUSTAH

Todos los entrevistados coincidieron en que el papel de MINUSTAH ha sido de gran relevancia, ya que en el objetivo primario de brindar seguridad y estabilizar la situación de la violencia y la criminalidad se han obtenido logros considerables.

En este sentido, se destacó que la MINUSTAH logró lo que no habían llegado a realizar las misiones anteriores. Prácticamente todos los entrevistados señalaron que lo que ha logrado MINUSTAH es la estabilización de la situación de seguridad, minimizando la acción de grupos delictivos que se concentraban sobre todo en los barrios más pobres de Puerto Príncipe. Además de ello, como tareas complementarias, la MINUSTAH ha colaborado con la organización y desarrollo de los procesos electorales y el apoyo en diversos aspectos a las autoridades haitianas.

Algunos de los entrevistados indicaron que una de las razones que explican los buenos resultados de la misión es el compromiso asumido por los países de la región. Sobre todo se resaltó el compromiso asumido por los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), y en particular el papel de los dos contingentes que más efectivos aportan, los de Brasil y Uruguay, primero y segundo respectivamente. Principalmente se destacó la forma de trabajo de las tropas que buscan construir el buen relacionamiento con la población local. Varios entrevistados destacaron que los contingentes brasilero y uruguayo tienen una muy buena receptividad por parte de los haitianos.

Asimismo se mencionó como aspecto favorable el mecanismo del 2x9, que es un ámbito de intercambio entre los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de los países latinoamericanos que participan de la MINUSTAH.

Por otra parte, todos los entrevistados coincidieron en que aún no están dadas las condiciones para que las tropas de MINUSTAH se retiren, ya que se corre el riesgo real de volver a la situación previa a su instalación. Este argumento se basa en la percepción general de los entrevistados de que Haití no ha logrado un desarrollo institucional tal que permita afrontar y resolver la compleja problemática del país de manera autónoma.

Acerca de este tema, varios de los entrevistados coincidieron que actualmente la misión se encuentra en una suerte de empantanamiento, ya que se ha logrado estabilizar la seguridad mediante el mantenimiento de tropas, pero las capacidades y potencialidades del gobierno siguen siendo precarias, y en términos de desarrollo no se ven grandes avances. Esto está conduciendo a que la presencia de MINUSTAH comience a ser cuestionada desde algunos ámbitos políticos y sociales. Uno de los entrevistados que retornó recientemente de Haití indicó que los haitianos *“...no ven que se cambie la situación, inicialmente cuando se logró la estabilización de la seguridad los haitianos estaban muy contentos. Fines de 2006, principios de 2007, se logró cierta estabilización de la seguridad y los haitianos estaban contentos porque podían salir a la calle, podían llevar una vida normal, es decir, no estaban acosados por los gánsters, en otra época salían de la casa y no sabían si volvían vivos, en esa etapa se generó cierta euforia en la población, pero después seguían sin fuentes de trabajo, seguían sin plata en el bolsillo, seguían sin comer, entonces ese estado de euforia inicial de inmediato fue cayendo y comenzaron a reclamar otro tipo de cosas.”*

Según el entrevistado, una vez que se logran ciertos niveles de estabilización y la seguridad deja de ser la preocupación excluyente de la población, aparecen sobre la mesa nuevas prioridades que MINUSTAH no tiene entre sus objetivos, por ejemplo el brindar servicios básicos como agua potable y energía eléctrica.

Uno de los entrevistados sostuvo que existen actores que intentan que la misión fracase. Por un lado, aquellos que se ven frustrados ante las expectativas que tenían cuando comenzó la misión y no han logrado mejorar sus niveles de vida. Por otro lado, quienes tienen intereses opuestos a los de MINUSTAH, principalmente los grupos vinculados al narcotráfico. No obstante, el entrevistado afirmó que en general existe una aceptación de la MINUSTAH, fundamentalmente a nivel de gobierno.

Otro de los Oficiales entrevistados que recientemente retornó de Haití, indicó que a nivel de autoridades de MINUSTAH se está manejando la posibilidad de comenzar un paulatino proceso de reducción, lo cual no quiere decir que se hable de retiro de tropas.

Se informó que en los últimos meses se han reducido las cantidades de vehículos blindados y armamento pesado, y según la evolución de la situación se comenzaría la reducción de tropas. Se señaló que el desarrollo del proceso de las próximas elecciones será central para saber cómo seguirá la Misión.

El dilema entre seguridad y desarrollo fue un aspecto consultado a los entrevistados. Puede realizarse una distinción entre la cooperación en seguridad y la cooperación para el desarrollo, por la cual la primera supone la creación de un contexto estable en el cual la segunda pueda efectivizarse. Así entendido, la participación militar o policial para brindar seguridad es un prerequisite –conceptual y también cronológico cuando se lleva a la práctica- para la cooperación al desarrollo. No obstante esto, la propia cooperación en materia de seguridad en tanto transfiera capacidades a las autoridades y órganos de seguridad del país receptor, puede considerarse a su vez como cooperación para el desarrollo. El punto crítico parece radicar no tanto en si la cooperación es en materia de seguridad o en áreas más vinculadas al desarrollo (económico, social, político, humano), sino en si la cooperación transfiere capacidades al país receptor. Por consiguiente, en el contexto de las Misiones de Paz de ONU (MP de ONU), el dilema supone detectar si las misiones sólo logran garantizar la estabilidad en materia de seguridad o logran transferir capacidades para la propia autogestión del país receptor. En un sentido crítico, puede verse el papel de las MP de ONU en materia de seguridad como una suerte de tutelaje temporal.

En relación a esto, todos los entrevistados coincidieron en que la seguridad es un prerequisite para empezar avanzar en el desarrollo del país, en tal sentido se sostuvo que ese prerequisite al día de hoy se está cumpliendo, y lo que está faltando es el avance en el desarrollo. También se coincidió en que sin un desarrollo que mejore la organización del Estado y la calidad de vida de los haitianos, la seguridad no puede establecerse de manera sólida en el largo plazo. Al respecto algunos entrevistados sostuvieron que si no se empiezan a dar mejoras notorias en las condiciones de vida, no se sabe por cuanto tiempo más se puede mantener la situación estable. En tal sentido, los entrevistados coincidieron en que no se puede hablar de seguridad y desarrollo como dos elementos separados y en cierta manera contrapuestos, sino que se remarcó la necesidad de operar de forma complementaria y no excluyente.

En relación a casos particulares de cooperación, varios de los entrevistados destacaron a Canadá como un actor central en la cooperación con Haití. Al respecto un entrevistado sostuvo que Canadá, no tiene tropas en Haití pero tiene 3 objetivos estratégicos: que el pueblo haitiano esté mejor para que no inmigren a Canadá; que no sea una base de narcotráfico que pueda afectar a Canadá; y que no sea un punto de desestabilización en una zona en la cual Canadá tiene intereses.

Se informó que Canadá y Francia tienen una participación importante con la Policía de Naciones Unidas (UNPOL) en la formación, capacitación y asesoramiento a la Policía Nacional de Haití (PNH). Por otra parte, algunos entrevistados indicaron que Francia es un actor importante en la cooperación en Haití pero que, al mismo tiempo, busca desligarse de Haití. También se destacó el papel de Cuba y Venezuela, por su trabajo con médicos y maestros respectivamente.

III.

Participación del Uruguay

En este apartado se repasan las distintas actividades que realiza Uruguay en Haití con el objetivo de conocer cuáles son y explorar la opinión de los entrevistados sobre su desarrollo.

En primer lugar, cabe destacar que todos los entrevistados evaluaron positivamente la participación de las FF.AA. uruguayas en la MINUSTAH. Fue destacado el buen desempeño del contingente uruguayo tanto en la base del Sur, como en la del Norte. Un aspecto mencionado por la totalidad de los entrevistados fue la muy buena inserción de los uruguayos en la realidad haitiana y su buen relacionamiento con la población local.

Al respecto, muchos coincidieron en la idea de que el militar uruguayo, por su forma de ser, cumple su misión principal y luego ayuda en todo lo que pueda a la población. En relación a ello, se mencionó entre otras actividades, la refacción de una escuela conjuntamente con la población civil haitiana; la entrega de alimentos; la asistencia sanitaria y la colaboración con el abastecimiento de agua potable. A su vez, algunos expresaron que como Uruguay no tiene intereses geopolíticos importantes, esto permite que sus FF.AA. se desempeñen de una manera más neutral y profesional en las Misiones de Paz de ONU (MPONU) en general, y en particular en la MINUSTAH.

En general, los entrevistados mencionaron que la participación en MP de ONU de las FF.AA. uruguayas es una experiencia positiva para la institución, ya que no sólo permite mejoras económicas y profesionales para el personal y el reequipamiento de la fuerza,

sino que también implica un aprendizaje cultural muy importante para los militares. Al respecto, algunos entrevistados hicieron referencia a que participar en las misiones le abre nuevos horizontes al personal. También fueron marcadas algunas dificultades, como la separación de la familia o el riesgo que implica estar en misión. Estas cuestiones fueron mencionadas más frecuentemente por los militares que por los entrevistados civiles. A su vez también se destacó lo favorable que para el país representa la participación en MP de ONU, ya que además de los ingresos económicos que genera la misma, también es una forma de aumentar el capital político y la visibilidad del Uruguay a nivel internacional, en particular en el ámbito de ONU.

En segundo lugar, la participación de OSE en la instalación de las unidades potabilizadoras de agua (UPAs), fue evaluada positivamente. Al respecto, en la entrevista con un miembro de dicha empresa estatal, éste destacó la buena forma en que ha trabajado OSE, operando las UPAs con sus propios funcionarios en Haití. En este punto, mencionó la buena interacción generada entre el personal de OSE y el contingente militar. Sin embargo, también destacó los diversos problemas que supone realizar tal tarea. En ese sentido explicó que las principales dificultades derivan de la estructura organizacional burocrática de la empresa pública, lo que en general se convierte en un problema ya que OSE compite con empresas privadas que tienen una mayor flexibilidad para gestionar los proyectos de cooperación. Por otra parte, también mencionó las dificultades y demoras que muchas veces supone la lógica de la estructura organizacional de ONU.

Por su parte, unos meses después de consultar al técnico de OSE, un jerarca del Departamento de Cooperación Internacional (DCI) señaló que en la reunión sobre Cooperación Sur-Sur realizada en diciembre de 2009 en la sede de Naciones Unidas (Nueva York), los representantes del DCI uruguayo plantearon algunas de las potencialidades del Uruguay para ofrecer cooperación técnica, particularmente, se trabajó en la búsqueda del fortalecimiento del trabajo que OSE lleva adelante en Haití, de tal forma de profundizarlo, y dotarlo de una mayor integralidad. En tal sentido se sostuvo que se han logrado avances importantes, en principio se aprobó un pequeño proyecto financiado por ONU para que técnicos de OSE estudien el caso y brinden asistencia técnica en Haití. Asimismo, se destacó que en la reunión de Nueva York, quedó planteada la demanda concreta de Haití sobre el asunto del agua.

En tercer lugar, varios de los entrevistados mencionaron un proyecto realizado a nivel de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), por el cual alrededor de quince médicos uruguayos viajaron a Haití para brindar asistencia médica. En una entrevista a un participante del proyecto, este mencionó que fue muy buena la experiencia, pero destacó que la misma debería haberse continuado y profundizado.

En cuarto lugar, hubo alguna mención a la participación de efectivos policiales uruguayos en la MINUSTAH. Si bien no fue un punto remarcado por muchos entrevistados, cuando se entrevistó a un miembro de la Policía uruguaya, éste destacó la buena tarea que realizaron los siete representantes policiales en Haití.

En quinto lugar, muchos de los entrevistados hicieron referencia a varios proyectos presentados por Uruguay, pero que finalmente no prosperaron. Se mencionaron una serie de proyectos a nivel de la empresa de telecomunicaciones del Estado (ANTEL), OSE, de la empresa estatal de electricidad (UTE), de la Dirección Nacional de Aduana y de la Administración Nacional de Puertos, presentados en el marco de la Conferencia de Donantes de 2006. Un entrevistado recordó la presentación de dos proyectos a realizarse en el ámbito de la OEA, uno de fortalecimiento institucional y el otro de cooperación entre el Ministerio del Interior uruguayo y su par haitiano. Sin embargo, ninguno de estos proyectos se concretó.

En sexto lugar, un punto destacado fue la participación del Uruguay en el mecanismo 2x9, un ámbito de intercambio entre los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de los países latinoamericanos que participan de la MINUSTAH. A su vez, también existieron varias menciones al debate parlamentario que existió en torno al envío de tropas uruguayas a Haití. En ese sentido, muchos entrevistados consideraron que estos dos aspectos son indicadores de un mayor involucramiento del nivel político. Una muestra de ello es la visita que cuatro miembros de la Comisión de Defensa del Parlamento realizaron a Haití.

En séptimo lugar, algunos entrevistados plantaron cuestiones puntuales en las cuales Uruguay participó en Haití. Entre ellas se hizo referencia a la participación de un Ingeniero Agrónomo que viajó junto al primer contingente militar, quien evaluó que se pueden realizar proyectos de cooperación en el área agropecuaria. También se mencionó la participación de civiles uruguayos en la estructura de la ONU, quienes se desempeñan en el área de coordinación de cooperación internacional y también en el área logística.

Por último, se indicó que hay un Ingeniero uruguayo trabajando en el área de infraestructura vial.

Finalmente, del conjunto de las entrevistas surge la evidencia de que para los uruguayos que participaron, Uruguay puede cooperar más con Haití. Se remarcó que exceptuando la participación militar, Uruguay ha realizado muy pocos proyectos de cooperación. Por tanto, en general los entrevistados coincidieron en que Uruguay, en el ámbito de la cooperación con Haití ha tenido una inserción menor que otros países de la región, como Brasil y Chile principalmente, aunque también menor a la de Argentina.

Los entrevistados explicaron esta menor inserción por una serie de dificultades, que más adelante se detallan en este informe. En resumen, la evaluación de la participación uruguayana en Haití resulta positiva pero insuficiente para los entrevistados en términos de cooperación, ya que resultó poco hasta el momento lo que ha realizado el Uruguay más allá del ámbito estrictamente militar. En ese sentido, muchos coincidieron en afirmar que el Uruguay no ha podido implementar una política exterior consistente que apunte a capitalizar el prestigio internacional generado por la buena participación de las FFAA en las MP de ONU, incorporando nuevos y ampliados ámbitos de inserción internacional. Muchos recordaron que el Uruguay es en términos relativos, el principal aportante de tropas para MP de ONU.

IV.

Áreas y Modalidades de Cooperación Uruguay – Haití

Se presentan en este acápite las posibles áreas de cooperación de Uruguay con Haití que los entrevistados identificaron. Una cuestión en la que todos los entrevistados estuvieron de acuerdo es que el Uruguay puede cooperar con Haití en numerosas áreas.

Nadie planteó como inviable la posibilidad de desarrollar proyectos de cooperación para el desarrollo entre Uruguay y Haití.

Fortalecimiento Institucional: la mayoría de los entrevistados consideró que el Uruguay tiene posibilidades de realizar proyectos de transferencia de capacidades institucionales a nivel de las instituciones estatales y también de las empresas públicas.

Al respecto muchos destacaron que por la tradición de las instituciones uruguayas y el prestigio internacional que tienen, Uruguay puede ayudar a que la débil institucionalidad haitiana se fortalezca. Un entrevistado indicó que la Oficina de Servicio Civil puede ser una buena institución desde la cual establecer algún proyecto en este ámbito.

Transferencia de Know-How: muchos entrevistados destacaron las capacidades de las empresas públicas uruguayas en el ámbito del know-how en gestión y administración. La posibilidad de realizar proyectos de cooperación que apunten a transferir las capacidades uruguayas a las empresas de servicios haitianas fue una de las áreas que más frecuentemente mencionaron los entrevistados. En este sector, la empresa de energía eléctrica uruguaya (UTE), cuenta con la experiencia de haber realizado un proyecto de capacitación de gestión con la empresa de energía estatal de Venezuela.

Estructura Productiva: la posibilidad de cooperar a nivel de la estructura productiva fue mencionada por varios entrevistados. En ese sentido, muchos destacaron el área agropecuaria como la principal, debido a las capacidades y experiencia uruguaya en el sector. La mejora de las razas del ganado, fue mencionada por un entrevistado, como ejemplo concreto de proyecto. Otro ejemplo concreto mencionado fue el área de la apicultura.

Sector Servicios - Infraestructura Básica: muchos entrevistados destacaron la posibilidad de realizar proyectos de construcción de infraestructura básica. La mayoría consideró que la participación de las empresas públicas uruguayas en éste ámbito es viable. Al respecto se mencionó que OSE puede profundizar la instalación de UPAS, y a su vez realizar proyectos de construcción de la red de saneamiento. La experiencia que tiene OSE en Haití, así como en otros países de la región, es un aspecto positivo para la concreción de algún proyecto. También se mencionó la posibilidad de que UTE pueda realizar cooperación en el área de electrificación. Dicha empresa cuenta con la experiencia realizada en Cuba, dónde operaron técnicos en la reparación de las redes eléctricas tras un desastre natural. A su vez, la potencialidad de ANTEL en el área de telecomunicaciones, también fue mencionada por varios de los entrevistados. Asimismo se destacó la posibilidad de que ANP pueda realizar algún proyecto de cooperación en

materia portuaria, en este punto, algunos plantearon que puede realizarse en el marco de un proyecto en el cual participe también la Dirección Nacional de Aduanas.

Sector de Bienes: si bien no todos los entrevistados mencionaron ésta área, algunos manifestaron que la posibilidad de que Uruguay pueda fortalecer el comercio con Haití implicaría beneficios mutuos. En ese sentido se mencionó que existen productos uruguayos que pueden ser competitivos en Haití, por ejemplo el sector de lácteos. También se puso como ejemplo un empresario particular que por su cuenta logró insertarse en el mercado haitiano colocando vino uruguayo.

Sector Educativo – Conocimiento: muchos entrevistados manifestaron que la capacidad del Uruguay de realizar proyectos de cooperación a nivel educativo es viable. Al respecto se mencionó la posibilidad de realizar un convenio interuniversitario y que Uruguay ya tiene experiencia en un proyecto de cooperación triangular entre Uruguay y Cuba, con financiamiento de Suecia. Asimismo, un entrevistado mencionó que la posibilidad de que la ANEP pueda realizar algún proyecto de cooperación a nivel de enseñanza primaria y secundaria puede ser viable también.

Sector Salud: las posibilidades de realizar cooperación en el área de la medicina también fue destacada. En ese sentido se mencionó que Uruguay tiene una gran potencialidad en este ámbito, y que de hecho ya lo ha realizado en Haití en el marco de un proyecto de la OPS. Por tanto, la posibilidad de potenciar esa modalidad de participación, se consideró viable, en particular para el entrevistado que participó del proyecto.

Plan CEIBAL: la incipiente implementación del Plan de “Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea” (CEIBAL) ha tenido una gran relevancia a nivel social en el Uruguay, permitiendo el acceso a una computadora por cada alumno que asiste a la Escuela Pública, así como a los hogares del alumnos. Si bien aún queda camino por recorrer en esta área, Uruguay cuenta con un *know-how* importante: se han alcanzado las metas de logística (entrega y distribución de las computadoras); también se han realizado evaluaciones de impacto que permiten afirmar la rápida adaptación de los alumnos con las computadoras; además de éstos y de los diferentes resultados que el plan ha tenido, la experiencia y las evaluaciones también permiten contar con una serie de “lecciones aprendidas”. No obstante, un académico que estudia esta área puso en duda la posibilidad que al día de hoy se pueda llevar una transferencia integral del programa ya que aún faltan ajustes y una apropiación más

acabada del proceso por parte de Uruguay. Sin embargo, el entrevistado remarcó la posibilidad de transferencia del programa en un corto plazo (un año o más), ya que además de todo el *know-how* generado a partir de la implementación, se va camino a esa apropiación endógena que permitiría en un corto plazo llevar adelante la transferencia integral que el programa requiere. El mismo entrevistado también planteó la posibilidad de llevar adelante en Haití un proceso en fases, comenzando por un estudio de campo en Haití, para observar las posibilidades de conectividad y de logística, para lo cual Uruguay cuenta con técnicos capacitados para llevar adelante esa tarea. Asimismo, si bien se reconoció las dificultades de infraestructura existentes en Haití, el entrevistado sostuvo que lo más importante y difícil de lograr es un proceso de apropiación endógena, donde entran en juego asuntos como el capital humano, el rol del maestro, redes sociales, dinámicas culturales, etc. Por otro lado, el Departamento de Cooperación Internacional de Uruguay viene estudiando al Plan CEIBAL como posible área donde Uruguay puede ofrecer cooperación, los resultados de dicho estudio estarán a mediados de 2010.

Otras Áreas Mencionadas: el sector de software fue mencionado por un entrevistado, en ese sentido se destacó la capacidad existente en el Uruguay. Otro manejó la posibilidad de cooperar en el área de forestación, puesto que en Haití el grado de deforestación es muy grande como se indicó más arriba. La posibilidad de cooperar en el área de la recolección de residuos también fue mencionada. Finalmente, la posibilidad de ampliar la participación de funcionarios policiales fue manejada por un entrevistado, sin embargo consideró que es difícil que pueda lograrse debido a que la seguridad pública es uno de los temas principales en la agenda política del Uruguay.

En cuanto a las modalidades de cooperación, prácticamente todos los entrevistados manifestaron que es muy difícil realizar cooperación Sur-Sur bilateral, por la falta de financiamiento. Por tanto, se coincidió en que la alternativa más viable para enmarcar los proyectos de cooperación es la Triangular. Al respecto muchos mencionaron a Canadá como un posible aportante de financiamiento, puesto que destacaron que es de los países con mayor compromiso e inserción en Haití.

Finalmente, se les consultó a los entrevistados acerca de su opinión respecto a la posibilidad de realizar proyectos conjuntos entre Uruguay y otros países de la región. En ese sentido las opiniones estuvieron divididas entre quienes consideraron que es viable y quienes descartaron tal posibilidad. Entre estos últimos, el principal argumento

esgrimido fueron las dificultades de coordinación existente entre los países sudamericanos, en particular por la preponderancia de los intereses nacionales de cada uno de los países.

V.

Oportunidades y Dificultades para la Cooperación Uruguay – Haití

En el conjunto de las entrevistas se mencionó como una de las mayores dificultades para fortalecer la cooperación Uruguay – Haití la ausencia de vínculos diplomáticos fuertes entre los dos Estados debido a la ausencia de Embajada uruguaya en Haití. En ese sentido, muchos evaluaron que si bien Uruguay tiene un Cónsul Honorario en Haití y que el Embajador uruguayo en República Dominicana se encarga de las gestiones diplomáticas, el Uruguay podría reforzar su inserción instalando una Embajada. Al respecto, fue frecuente la comparación regional puesto que se indicó que la mayor inserción fundamentalmente de Brasil y Chile, pero también de Argentina, coincide con el hecho de que los tres países poseen embajadas en Haití. Dos entrevistados, indicaron las dificultades de tener una Embajada allí, ya que por problemas de seguridad y de servicios es muy costoso mantener el funcionamiento de la misma.

En general, los entrevistados vincularon esta carencia con la dificultad del Uruguay de proponer y desarrollar una política exterior que apunte a capitalizar el prestigio generado por la participación de sus FFAA en MPONU. Al respecto muchos recordaron que tanto en Haití como en la República del Congo, países en que Uruguay tiene desplegados contingentes importantes (alrededor de 2.700 militares en las misiones MINUSTAH y MONUC), el Uruguay no posee Embajada. En el caso particular de Haití, algunos entrevistados manifestaron que el papel de la Cancillería uruguaya ha sido lateral o insuficiente.

En numerosas entrevistas, esto se vinculó a que la participación uruguaya en Haití, así como en los demás países en los que participan militares en MP de ONU, son visualizados como un tema estrictamente de los militares. Al respecto, algunos entrevistados manifestaron que el problema mayor es la ausencia de una política

exterior que interconecte la participación en MP de ONU con el circuito de cooperación internacional. No obstante esto, y si bien dos entrevistados afirmaron que actualmente el Uruguay tiene una carencia importante en la estructura del Estado a nivel de capacidades institucionales para gestionar el tema de la cooperación internacional, en general se manifestó que en estos últimos años se ha avanzado mucho respecto al pasado.

Este déficit en términos de capacidades institucionales, si bien muchos lo vincularon a un problema de carencia de recursos presupuestales para desarrollar el área de la cooperación internacional, un entrevistado indicó que el problema puede deberse a que el Uruguay no tiene mucha tradición de cooperación internacional, especialmente en el rol de donante. En este punto, prácticamente todos los entrevistados manifestaron que la opción de ingresar o profundizar la inserción del Uruguay en el circuito de la cooperación internacional es una buena oportunidad para el país. En ese sentido, algunos mencionaron que pese a ser un pequeño país, el Uruguay tiene potencialidad para jugar un rol activo en el marco de la cooperación internacional, lo cual a su vez es un aspecto novedoso en la inserción internacional del país. La oportunidad de fortalecer la cooperación con Haití fue destacada como un importante avance en esta materia.

Sobre este punto, es importante destacar los recientes cambios institucionales que el gobierno uruguayo ha impulsado en materia de cooperación internacional, creando el Departamento de Cooperación Internacional (DCI), bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República. Un jerarca de esta nueva institución, señaló que entre otras, existen dos razones fundamentales para que el Uruguay promueva la Cooperación Sur-Sur: por un lado, el rol que el Uruguay debe cumplir en el ámbito de la cooperación internacional, la necesidad estratégica y la obligación como país solidario de hacer los máximos esfuerzos por ofrecer asistencia técnica a los países de la región que la pudieran necesitar, algo con lo que según el entrevistado el Uruguay ha estado en deuda; y por otro lado, la necesidad de adecuar y reorientar la gestión de la cooperación internacional, en un contexto donde los países de renta media como el Uruguay reciben cada vez menos cooperación internacional. En tal sentido, el entrevistado destacó la potencialidad de la cooperación triangular como modalidad en la que Uruguay puede insertarse.

También se subrayó que esta nueva institución pasa a ser la encargada del registro de todas las acciones de cooperación internacional, algo que no existía previo a su

creación. Además, informó sobre la creación del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional, que permite el funcionamiento de la nueva institución, así como la posibilidad de cubrir algunos gastos básicos de acciones concretas de cooperación (pasajes, viáticos, etc.).

Se informó también que el DCI está realizando un estudio en profundidad para detectar las fortalezas del Uruguay como agente de cooperación, de manera de poder lograr estandarizar la oferta que Uruguay puede brindar, construyendo una suerte de paquete con las potencialidades uruguayas, de tal forma que la cooperación pueda sistematizarse en determinadas áreas. Se prevé que los resultados de este estudio estén en el transcurso del primer semestre de 2010. Respecto a las potencialidades de profundizar la participación uruguaya en el ámbito de la cooperación internacional, un entrevistado afirmó que es un camino que el Uruguay debe pensar en términos de mediano y largo plazo, y teniendo presente que el principal objetivo del Uruguay es convertirse en un agente de cooperación triangular. El entrevistado argumentó que el Uruguay al ser un país de renta media, muy probablemente vea disminuida la cooperación Norte-Sur, por tanto, la idea de la cooperación triangular es un escenario en el que Uruguay puede seguir inserto en el ámbito de la cooperación internacional. De lo contrario, evaluó que el Uruguay difícilmente pueda encontrar un lugar en el escenario de la cooperación internacional.

Para ello indicó que se debe pensar en términos de país y desarrollar políticas públicas consistentes que apunten a construir capacidades institucionales para lograr este objetivo.

Otra dificultad mencionada fue el tema del idioma, ya que en Haití se habla el creole lo cual dificulta el trabajo de los uruguayos. Sin embargo, esta dificultad fue matizada por muchos entrevistados, en particular por el hecho de que en Haití hace mucho que la ayuda internacional está presente, por lo cual los haitianos están acostumbrados a trabajar con extranjeros.

Por otra parte, algunos mencionaron la dificultad derivada de la debilidad institucional haitiana. Al respecto indicaron que muchas veces esto dificulta la posibilidad de que los proyectos de cooperación luego de culminados sean gestionados por los propios haitianos. En ese sentido, muchos destacaron que el principal desafío es el de lograr la efectiva transferencia de capacidades al Estado y la sociedad haitianos, independientemente del ámbito específico de cooperación. En la entrevista con un

director de la empresa estatal de energía eléctrica, mencionó este problema como una de las mayores dificultades a la hora de cooperar.

En el conjunto de las entrevistas, se puede distinguir una opinión coincidente en que Uruguay tiene muchas oportunidades de cooperar en Haití, debido a que en dicho país existen muchas necesidades. Al respecto, algunos indicaron que esta situación puede reducir los problemas que surgen de la competencia entre posibles donantes, es decir, al existir tantas áreas en dónde se necesita cooperación, la posibilidad del Uruguay de elaborar y concretar proyectos específicos aumenta. No obstante esto, algunos declararon como una posible dificultad el problema de la escala, ya que en Haití hacen falta grandes proyectos de infraestructura y al ser el Uruguay un país pequeño, esto puede generar una limitación para la realización de proyectos de gran envergadura. Sin embargo, esta limitación también fue matizada ya que se destacó la posibilidad de realizar proyectos conjuntamente con otros países, cuando se trate de proyectos de gran magnitud. Uno de los entrevistados señaló que lo más oportuno sería plantear pequeñas iniciativas, pero que tengan un impacto concreto en un corto o mediano plazo (uno o dos años por ejemplo), ofrecer un tipo de cooperación que pueda ser incorporada rápidamente por el receptor.

CUADRO RESUMEN: COOPERACIÓN URUGUAY – HAITÍ

POSIBLES ÁREAS DE COOPERACIÓN

- **Fortalecimiento Institucional:** transferencia de capacidades institucionales a nivel de las instituciones estatales y de empresas públicas
- **Transferencia de Know-How:** a nivel de gestión y administración (UTE)
- **Estructura Productiva:** especialmente el área agropecuaria
- **Sector Servicios - Infraestructura Básica:** agua (OSE), energía (UTE), Telecomunicaciones (Antel), gestión y administración de aduanas (ANP – DNA)
- **Sector de Bienes :** colocación de productos (lácteos en particular)
- **Sector Educativo – Conocimiento:** convenios interinstitucionales
- **Sector Salud**
- **Plan CEIBAL**
- **Otras:** software; forestación; y recolección de residuos

DEBILIDADES PARA COOPERAR CON HAITÍ

- Débil vínculo diplomático bilateral (ausencia de embajada)
- Escasos lineamientos de la política exterior uruguaya que apunten a la cooperación internacional
- Falta de tradición como actor cooperante
- Falta de involucramiento diplomático en las Misiones de Paz, desaprovechamiento de las oportunidades generadas por las FFAA
- Falta de recursos económicos
- Diferencia en el idioma
- Débil institucionalidad haitiana
- Falta de desarrollo de capacidades técnicas en Haití, limitante para la autogestión de los proyectos

OPORTUNIDADES Y VENTAJAS DE COOPERAR CON HAITÍ

- Insertar al Uruguay en el circuito de la cooperación internacional como agente de cooperación triangular
- Mejorar la inserción internacional del país
- Aumentar el involucramiento civil en las Mponu (“desmilitarización”)
- Fortalecer de las capacidades institucionales nacionales
- Fortalecer las capacidades técnicas que el Uruguay tiene desarrolladas
- Oportunidades de desarrollo para profesionales uruguayos

FORTALEZAS

- Participación del Uruguay en MINUSTAH siendo el 2º contingente en Haití
- Mayor involucramiento político en los últimos años respecto al tema de Haití
- Creación del Departamento de Cooperación Internacional
- Capacidades y experiencia de cooperación a nivel de empresas públicas

MODALIDAD DE COOPERACIÓN

- Cooperación Triangular

