

IFP CLUSTER SEGURIDAD  
ESTUDIO DE CASO: HAITI

# ¿CUÁL ES EL ROL DE LA UE? A LA BÚSQUEDA DE UN NICHO EN EL PROCESO DE PAZ EN HAITÍ

Julia Schünemann

Febrero 2009

**FRIDE**  
FUNDACION  
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR



INITIATIVE FOR PEACEBUILDING



THIS INITIATIVE IS FUNDED  
BY THE EUROPEAN UNION

## ACERCA DE LA INICIATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

La Iniciativa para la Construcción de la Paz (*Initiative for Peacebuilding*, IfP –por sus siglas en inglés) es un consorcio liderado por International Alert y financiado por la Comisión Europea. IfP reúne la especialización geográfica y temática complementaria de diez organizaciones de la sociedad civil (y sus redes) con sedes en la Unión Europea (UE) y en países que sufren diversos tipos de conflictos. Su objetivo es desarrollar y fortalecer el conocimiento internacional en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz con el objetivo de asegurar que todos los actores, incluidos las instituciones de la UE, puedan acceder a análisis independiente y facilitar así la toma de decisiones políticas mejor informadas y basadas en evidencias.

Este documento ha sido financiado con el apoyo de la UE. La traducción al español ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford en el marco del proyecto Foro Europa-América Latina ([www.eurolatin.fride.org](http://www.eurolatin.fride.org)). Los contenidos expresados aquí son de exclusiva responsabilidad de IfP/FRIDE y no pueden ser considerados bajo ninguna circunstancia el reflejo de la posición de la UE. Para saber más sobre IfP, visitar <http://www.initiativeforpeacebuilding.eu>.

## FRIDE

FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) es un *think tank* europeo, con sede en Madrid, que busca influir en las políticas y prácticas de actores estatales y no estatales en Europa y otros ámbitos internacionales sobre paz y seguridad y derechos humano, democratización, desarrollo y acción humanitaria, mediante la investigación aplicada y la promoción de un debate informado y basado en valores de justicia e igualdad.

Por ser un *think tank* europeo prominente, FRIDE se beneficia de su independencia política y la diversidad de miradas y formación intelectual de su plantilla internacional. Desde su nacimiento en 1999, FRIDE ha organizado o participado en la creación y desarrollo de varios proyectos que han reforzado no sólo el compromiso de la institución con el debate y el análisis, sino también con el pensamiento progresista capaz de estimular la acción. Para mayor información, visitar [www.fride.org](http://www.fride.org).

Foto portada: © Marco Dorminio. Cortesía de MINUSTAH

© Initiative for Peacebuilding 2009

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o de otra manera, sin la plena atribución.

¿CUÁL ES EL ROL DE LA UE?  
A LA BÚSQUEDA DE UN NICHO  
EN EL PROCESO DE PAZ  
EN HAITÍ

## PERFIL DE LA AUTORA

**Julia Schünemann** es investigadora del área de Paz y Seguridad de FRIDE, donde también coordina el Foro Europa-América Latina. Es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y antes de unirse a FRIDE, se desempeñó como investigadora asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), donde sus temas de interés eran el socialconstructivismo en las Relaciones Internacionales, la integración regional, las relaciones entre Europa y América Latina y temas relacionados con la paz y la seguridad.

## RECONOCIMIENTOS

La autora desea agradecer a las numerosas personas que han compartido sus valiosos puntos de vista a lo largo de las entrevistas y conversaciones informales desarrolladas en Europa, así como en Haití: representantes de Estados miembros de la UE, la Comisión Europea, Naciones Unidas y del gobierno haitiano, así como representantes de la sociedad civil de ese país. Agradecimientos especiales se extienden a Pierre Richard Cajuste del Conseil d'Analyses et de Recherches sur Haiti (CARH) por desafiantes discusiones y su ayuda para establecer contactos relevantes con representantes del gobierno haitiano. A Luíz Carlos da Costa, Representante Especial Adjunto del Secretario General, por facilitar de manera muy generosa numerosas entrevistas con miembros de la MINUSTAH, a pesar de las difíciles condiciones en el terreno. A Alix Fils-Aimé, Presidente de la Comisión Nacional de Desmovilización, Desarme y Reintegración de Haití, por sus valiosos comentarios durante la escritura de este documento.

En FRIDE, quisiera agradecer a Amélie Gauthier por su apoyo en la facilitación de contactos, búsqueda de información e intercambio de ideas, y a Sarah-Lea John de Sousa por sus aportaciones constructivas realizadas en el primer borrador y por su estímulo. También deseo agradecer a Richard Youngs por la lectura del texto final. Finalmente, doy las gracias a los miembros asociados de IfP, y especialmente a Lucía Montanaro.

# INDICE

Abreviaciones

Resumen Ejecutivo

Introducción

Haití y la fragilidad

La situación de la seguridad en Haití

La situación de la seguridad humana

La situación de la seguridad vista bajo una perspectiva estrecha y la reforma del sector de la seguridad

Los principales actores y la división del trabajo en el terreno

El compromiso de la UE en Haití

Haití en la agenda de la UE

Una política del desarrollo enfocada en las causas profundas y la necesidad de coordinación

Hacia una política de desarrollo mas sensible a las cuestiones de la seguridad.

El "ejercicio de la fragilidad"

Conclusión y recomendaciones

Referencias

## ABREVIACIONES

<b>ACP</b>	África, Caribe, Pacífico
<b>AOD</b>	Asistencia Oficial al Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CSP</b>	Country Strategy Paper/Documento Estrategia País
<b>CPS</b>	Comité Político y de Seguridad
<b>DSNCRP</b>	Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté/ Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza
<b>DG</b>	Dirección General
<b>FED</b>	Fondo Europeo de Desarrollo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GAERC</b>	General Affairs and External Relations Council/ Consejo Asuntos generales y Relaciones Exteriores
<b>ICG</b>	International Crisis Group
<b>IFS</b>	Instrument for Stability/Instrumento de Estabilidad
<b>MIF</b>	Multinacional Interim Force/Fuerza Interina Multinacional
<b>MINUSTAH</b>	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
<b>MPCE</b>	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe/Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Exterior
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PESD</b>	Política Europea de Seguridad y Defensa
<b>PNH</b>	Policía Nacional Haitiana
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos del Milenio
<b>OEА</b>	Organización de Estados Americanos
<b>SSR</b>	Security System Reform/Reforma del Sector de Seguridad
<b>UNDOC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## RESUMEN EJECUTIVO

¿Cuál es el rol de la Unión Europea (UE) en el proceso de construcción de la paz que se está desarrollando en Haití? ¿Cómo puede la UE contribuir a la promoción de una seguridad sostenible? ¿Existe la necesidad de reforzar el compromiso en la Reforma del Sector de Seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) o la UE debería seguir manteniendo su enfoque concentrándose en las raíces del problema de la fragilidad que sufre el país? Haití es considerado un estado frágil porque no provee los servicios sociales básicos a la gran mayoría de la población y no es capaz de ejercer el legítimo monopolio de la violencia (esto es, proveyendo protección). El país es particularmente vulnerable a los *shocks* internos y externos y a los conflictos domésticos; también sufre fuertes interferencias provenientes del crimen organizado internacional; especialmente el narcotráfico representa una fuente de desestabilización importante.

Este trabajo intenta aplicar un concepto comprensivo de seguridad con el fin de entender la situación actual en Haití. El enfoque permite tener en cuenta los desafíos convencionales de la seguridad relacionados con el Estado, así como aquellos centrados en las personas (seguridad humana). Mientras que el primer enfoque se relaciona con el establecimiento de una estructura de seguridad apropiada –principalmente la culminación de la reforma de la policía, el fortalecimiento del sector judicial (incluyendo el sistema penitenciario) y un control fronterizo más eficaz–, el segundo cubre un amplio abanico de problemas –donde se incluyen la carencia de oportunidades económicas, la pobreza extrema y sus secuelas, así como cuestiones medioambientales y la inseguridad personal, comunitaria y política.

Uno de los argumentos principales de este trabajo es que, a pesar de algunos progresos reconocidos en el clima general de seguridad en Haití, esta relativa estabilidad todavía es muy frágil y se ve amenazada por los problemas estructurales del país: políticos, económicos, sociales y, de manera cada vez más visible, también medioambientales. Haití no puede ser un país estable en el medio y largo plazo si las condiciones de vida de la población no mejoran en un lapso de tiempo relativamente corto.

Las anteriormente mencionadas “áreas duras de seguridad” son tratadas a través de la Reforma del Sector de Seguridad. En materia de SSR se puede observar una clara división del trabajo entre los actores de la comunidad internacional que están en Haití. Además de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH, por sus siglas en francés), también están presentes Canadá, Francia, y en menor medida España, que cooperan de manera bilateral con el gobierno de Haití. La UE, entendida como la Comunidad Europea y sus Estados miembros, no desarrolla actividades conjuntas relacionadas con la reforma del sector de seguridad. Ello se debe principalmente a su papel tradicional como actor promotor de desarrollo y ayuda humanitaria, al igual que a la falta de relevancia geoestratégica de Haití para Europa. Actuar como un actor promotor de desarrollo con una mirada puesta en las cuestiones de seguridad parece ser el papel más indicado para la UE, especialmente debido a que la MINUSTAH mantiene el liderazgo en los procesos de SSR y es el interlocutor primario de las autoridades haitianas en los temas de seguridad más convencionales. Por varias razones, una misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) es no sólo improbable sino que también implicaría el riesgo de perjudicar la división de trabajo existente entre los organismos internacionales en el terreno. La UE debería desempeñar un papel complementario a través de su enfoque de gobernanza y cooperar con la MINUSTAH y los Estados miembros que ya están activos en el área de SSR –involucrándose cuando de manera conjunta se haya identificado como necesario– a través de sus instrumentos flexibles de financiación, en particular el Instrumento de Estabilidad (IfS, por sus siglas en inglés).

Las experiencias anteriores de la UE como actor promotor del desarrollo muestran que deben evitarse los cambios en las prioridades y la volatilidad en la ayuda, dado que tales prácticas debilitan aún más al Estado en vez de fortalecerlo. Una recomendación adicional –ampliamente reconocida, pero aún no implementada de manera suficiente– es una mejor coordinación de la comunidad de donantes en Haití. En este sentido, la UE debería fortalecer los esfuerzos de coordinación positivos entre los Estados miembros y la Comisión Europea evidenciados en el caso de Haití (división del trabajo, análisis y programación conjunta, etc.) y asumir un papel constructivo. Esto es importante para fortalecer la asociación estratégica con las Naciones Unidas (ONU), tal como fue recomendado en las Conclusiones del Consejo sobre la respuesta de la UE frente a las situaciones de fragilidad.

**Palabras clave:** Unión Europea, Haití, fragilidad, seguridad humana

# INTRODUCCIÓN

¿Cómo puede la UE contribuir a la promoción de una seguridad sostenible en Haití? ¿Dónde residen las ventajas comparativas de la UE en el proceso de construcción de la paz en el país? ¿Debería haber un mayor compromiso de la UE en SSR o, por el contrario, concentrarse en los esfuerzos para hacer más sostenibles las políticas orientadas hacia las cuestiones duras de seguridad? Los esfuerzos en materia de SSR, actualmente llevados a cabo por el gobierno haitiano en cooperación con la MINUSTAH, Canadá, Estados Unidos (EE UU) y en menor medida por Francia y España, no se desarrollan en un vacío, sino en un contexto socio-económico y político más amplio. Además de los serios desafíos que supone la coordinación, especialmente en el terreno, los progresos alcanzados en el ámbito de seguridad sólo pueden ser sostenibles en el medio y largo plazo si la situación socio-económica muestra mejoras significativas; es decir, si el dividendo de la paz se traduce en mejoras reales en las condiciones de vida de la gran mayoría de los haitianos, quienes sufren severos niveles de privación en términos de desarrollo y seguridad humana. La UE se puede describir como un actor promotor del desarrollo cada vez más preocupado por la seguridad. Hasta ahora, es un actor con diferentes rostros y carece de una sola voz. Se reconoce la necesidad de una mejor coordinación con otros donantes bi- y multilaterales, pero aún necesita ser implementada en la práctica. Haití es un caso piloto para la puesta en práctica del enfoque sobre Estados frágiles que la UE ha desarrollado en años recientes, lo que implica que el compromiso de la UE en el país se encuentra en el cruce de las cuestiones del desarrollo con las de la seguridad.

La primera sección de este trabajo describe el contexto en el cual la UE opera en el país y presenta información histórica relevante sobre la República de Haití y las diferentes manifestaciones de fragilidad que enfrenta. En la segunda sección, el énfasis recae en el contexto actual de las condiciones de seguridad y desarrollo y los principales desafíos en este sentido. El trabajo sugiere un enfoque comprensivo de seguridad que incluye las cuestiones convencionales al igual que los temas relacionados con la seguridad humana. La autora también toma en cuenta los actores clave en el terreno, la actual división de trabajo que existe entre ellos y los desafíos que representa su coordinación. La tercera sección del documento presta atención al compromiso específico de la UE en Haití. Se analizan las "diferentes caras" de la organización en el país, se revisan las aportaciones de la actual implementación piloto de la UE en respuesta a la situación de fragilidad y se provee el ejemplo de un proyecto de desarrollo sensible a los temas de seguridad actualmente en fase de implementación. La sección final del documento ofrece conclusiones y recomendaciones acerca de cuál es el papel que la UE debería tener en el proceso de construcción de la paz en Haití.

En este trabajo, la información y el análisis cualitativo se basan principalmente en datos primarios recogidos durante las entrevistas llevadas a cabo en diferentes capitales europeas, así como en Haití durante mayo y septiembre de 2008. Se complementan con datos secundarios recogidos a partir de la bibliografía relevante, coberturas de prensa y documentos oficiales e informes. Durante el periodo de investigación, se mantuvieron contactos con representantes de la UE en Bruselas, así como en el terreno a través de entrevistas y/o conversaciones informales. El viaje de dos semanas a Puerto Príncipe, Haití, en septiembre de 2008, permitió entrevistar y consultar a representantes de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE, el gobierno haitiano y representantes de la sociedad civil.

## HAITÍ Y LA SITUACIÓN DE FRAGILIDAD

Junto a las descripciones como uno de los países más pobres y con una de las mayores disparidades de ingreso en el hemisferio occidental, se ha convertido en un lugar común referirse a Haití<sup>1</sup> como un “estado frágil”. La incapacidad del estado haitiano para proporcionar los servicios sociales básicos a la gran mayoría de la población y la incapacidad para ejercer el legítimo monopolio de la violencia en el sentido weberiano justifica tal descripción. A la vez, el uso de este término no debería suponer que Haití está condenado al fracaso<sup>2</sup>, sino servir como un concepto descriptivo para mejorar la comprensión de la situación haitiana y el rol que debería jugar la comunidad internacional, y en particular la UE.

Igual que cualquier otro estado, el estado haitiano opera en dos arenas interconectadas: la arena mundial y la sociedad que busca gobernar (Migdal, 2001). La comunidad internacional es parte de la primera, aunque en Haití está presente a través de múltiples actores operando en el terreno y la política haitiana sufre de fuertes restricciones internacionales. Sin embargo, resulta de mayor importancia reconocer la muchas veces sobreestimada influencia de la comunidad internacional en Haití en relación al actual proceso de construcción de la paz (ver también Einsiedel & Malone, 2006: 168; OCDE, 2008:7).

Haití es un estado frágil porque es susceptible a sufrir crisis en uno o más de sus subsistemas<sup>3</sup>; es particularmente vulnerable a *shocks* internos y externos y a conflictos domésticos.<sup>4</sup> Desde el nacimiento del estado haitiano como la primera república libre de la esclavitud en 1804, diferentes tipos de violencia florecieron en el país en una continua “competencia por la protección”. No obstante, Haití no es un típico Estado post-conflicto<sup>5</sup>, dado que no ha pasado por una guerra civil (Faubert, 2006: 4). A pesar de estas circunstancias, desde 1946 la población haitiana se ha visto afectada por diferentes patrones de violencia intra-estatales y unilaterales<sup>6</sup> –de particular crueldad durante la dictadura de los Duvaliers<sup>7</sup>. Entre 1989 y 2004, se produjeron diversos estallidos de conflicto armado interno.<sup>8</sup>

Además, la débil estructura socio-económica de Haití, a menudo asociada al legado y a las consecuencias derivadas de su periodo colonial francés (ver por ejemplo Fatton, 2006; Hallward, 2007, 9) y a su posición geográ-

1 La República de Haití se encuentra en las Antillas Mayores. Comparte una misma isla con la República Dominicana y bordea con el océano Atlántico en el Norte y el mar Caribe en el Sur. Haití tiene una alta tasa de natalidad y su población actual es de 10 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente dos tercios viven en áreas rurales.

2 En diversas conversaciones mantenidas en septiembre de 2008 en la capital de Haití, Puerto Príncipe se reveló que en particular representantes del gobierno haitiano no se sentían cómodos con la terminología “estado frágil”, y especialmente con la de “estado fallido” ampliamente usada entre académicos internacionales y políticos. Se expresó cierto temor de ser estigmatizados a través de un discurso y determinadas políticas, lo que se consideraba una situación de la que podría ser muy difícil salir en el futuro. Esto, sin embargo, no significa que estos interlocutores no reconocieran las debilidades del estado. El término “estado fallido” es utilizado en forma muy contradictoria por parte de la comunidad internacional y existe la tendencia a categorizar como “fallidos” a estados “frágiles” o “débiles”, algo que este trabajo rechaza (ver también, Shamsie & Thompson, 2006).

3 Aquellas áreas que deben ser destacadas son las siguientes: la economía, el medio ambiente y la conformación institucional del estado – incluyendo el marco constitucional, el sector de la salud pública, así como la seguridad y la justicia.

4 A partir de definiciones utilizadas por el Crisis State Research Centre, London School of Economics (LSE). Ver: Crisis, Status Workshops, London (marzo, 2006). Crisis, Fragile and Failed Status Definitions used by the CSRC, visitado el 12 de octubre de 2008, <http://www.crisisstates.com/download/drc/FailedStates.pdf>.

5 Una opinión ampliamente compartida por la mayoría de los entrevistados.

6 De acuerdo a la base de datos del Uppsala Conflict Data Programme (UCDP), Department of Peace and Conflict Studies, Uppsala University, visitado el 11 de noviembre de 2008, <http://www.ucdp.uu.se/database> la violencia unilateral es definida de la siguiente forma: El uso de la fuerza armada por parte del gobierno de un Estado o por un grupo formalmente organizado en contra de la población civil con un número no menor a 25 muertes por año (los asesinatos extrajudiciales a las personas encarceladas están excluidos).

7 El Dr. François Duvalier, conocido como “Papa Doc”, fue el presidente de Haití desde 1957 a 1971. En 1964, se autoproclamó presidente vitalicio y gobernó hasta su muerte. Su régimen se caracterizó por la autocracia, la corrupción, y el terrorismo de Estado ejercido por sus milicias privadas, conocidas como los *Tonton Macoutes*. Se estima que provocaron la muerte de 30.000 personas y fueron la causa del exilio de muchas más. Jean-Claude Duvalier, “Baby Doc” sucedió a su padre y gobernó el país hasta que fue derrocado en 1986.

8 De acuerdo al CDP/PRIIO *Armed Conflict Dataset*, hubo conflicto armado durante 1989, 1991 y 2004. Ver: Uppsala Conflict Data Program (UCDP)/Internacional Peace Research Institute, Oslo (PRIO) (2008). *Armed Conflict Dataset: Armed Conflicts, Version 4*. Disponible en <http://www.rio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/UCDP-PRIIO/Armed-Conflicts-Version-4-2008/>

fica estratégica a lo largo de las rutas comerciales entre Europa y África, América del Sur y del Norte, han hecho al país extremadamente vulnerable a la intervención extranjera, especialmente desde EE.UU., pero también por parte de actores no estatales – sobre todo, redes de narcotráfico (Cockayne & Pfister, 2008; UNDOC, 2008; 34).

Desde 1993, los haitianos han sido testigos de siete misiones patrocinadas por las Naciones Unidas<sup>9</sup> en lo que se ha considerado un “ciclo de avances y retrocesos”<sup>10</sup> poco exitoso, incluidas las sanciones económicas internacionales (Gauthier, 2008; Einsiedel & Malones, 2006). En febrero de 2004, el estallido de la violencia política<sup>11</sup> y la consecuente y controvertida salida al exilio del Presidente Jean-Bertrand Aristide provocó una inmediata intervención liderada por EE.UU., junto a Canadá, Chile y Francia. La Fuerza Interina Multinacional (MIF, en sus siglas en inglés) tenía un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>12</sup> (UNSC, en sus siglas en inglés) para estabilizar las condiciones de seguridad del país. Tres meses más tarde, el 1 de junio de 2004, el UNSC autorizó el despliegue de la MINUSTAH, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>13</sup> con el objetivo principal de asegurar un entorno seguro y estable.

A pesar de que se reconoce que existen avances en el clima general de seguridad (Burke & Gauthier, 2008), la situación de relativa estabilidad en Haití aún resulta muy frágil y recientemente ha sido seriamente desafiada.<sup>14</sup> De hecho, estos retos ponen en evidencia los problemas estructurales que el país enfrenta: políticos, económicos, sociales y de manera cada vez más visible aquellos relacionados con la degradación del medioambiente. A comienzos de abril de 2008, el aumento a nivel mundial de los precios de los alimentos y el combustible expuso a la población, ya bajo extrema vulnerabilidad, a severas privaciones adicionales. Las inicialmente pacíficas manifestaciones contra “la vie chère” (la vida cara) se volvieron violentas, debido principalmente a la manipulación política y criminal. La violencia fue contenida por la MINUSTAH y la Policía Nacional de Haití (PNH), pero en última instancia provocó la censura del Primer Ministro Jacques Edouard Alexis y su gobierno por parte del Senado. Tras estos acontecimientos, llevó más de cuatro meses alcanzar el consenso político necesario para que el Presidente René Preval obtuviera la aprobación legislativa para la designación del sucesor de Alexis, Pierre-Louis. Se instauró un nuevo gobierno el 5 de septiembre de 2008.

En medio de esta muy delicada situación política, Haití fue sacudido por cuatro huracanes en menos de cuatro semanas a partir de mediados de agosto de 2008, lo que provocó una emergencia humanitaria con varios cientos de personas fallecidas y alrededor de un décimo de la población con necesidades de asistencia. Las inundaciones dañaron además seriamente la infraestructura y las cosechas.<sup>15</sup>

Estos hechos ponen de manifiesto la fragilidad estructural de Haití y muestran como los *shocks* externos, tales como crisis alimentarias y desastres naturales, pueden potencialmente desestabilizar el país y desatar una crisis política<sup>16</sup>. Tales peligros son aún más relevantes cuando se tienen en cuenta las prácticas comunes de manipulación política y criminal que operan como fuerzas desestabilizadoras (*spoiler*) para la situación del país.

9 Dos de ellas – la Misión Internacional Civil en Haití (MICIVIH y MICAH) – fueron misiones civiles en cooperación con la OEA.

10 Según Ronald Dumas, antiguo asesor especial del ex Secretario General de la ONU Kofi Annan. Ver: “Annan’s adviser recommends long-term UN presence in post-conflict Haiti”, UN News, visitado el 11 de noviembre de 2008, en <http://www.n.org/apps/news/story.asp?NewsID=10261&Cr=haiti&Cr1>.

11 Calificado como conflicto armado de acuerdo al UCDP/PRIIO.

12 Ver: UN Security Council Resolution (SCR) 1529 (2004). Disponible en [http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions04.html](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html).

13 Ibid.

14 La situación ha sufrido varios “retrocesos” según el informe del Consejo de Seguridad de la ONU del 27 de agosto de 2008 relacionado con la Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH). Ver: United Nations Security Council (2008) Report for the Secretary-General on the United Nations (S/2008/586), p.18. Disponible en <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>.

15 Según el Banco Mundial, los huracanes significaron aproximadamente 1.000 millones de dólares en daños materiales.

16 Todavía no se ha visto el impacto completo de la crisis financiera global en el país.

## LA SEGURIDAD EN HAITÍ EN LA ACTUALIDAD

Este trabajo sugiere la aplicación de un concepto amplio de seguridad para comprender la situación de seguridad actual de Haití; un concepto que permite abarcar tanto los retos convencionales de la seguridad centrados en el Estado como aquellos relacionadas con las personas (seguridad humana).

Basado en la doctrina convencional de seguridad, en su condición de Estado frágil, Haití es considerado una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales en la región.<sup>17</sup> Los Estados frágiles o “Estados fallidos”, como se los denomina en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) (EES, 2003:4), representan una de las principales amenazas a la seguridad actualmente. Se considera que los Estados fallidos alimentan o potencialmente agravan otras amenazas significativas, tales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales y el crimen organizado; siendo relevante sólo el último para el caso haitiano. La lógica de involucrarse consiste en intentar prevenir que los Estados frágiles se conviertan en Estados fallidos. Desde la perspectiva de la seguridad humana, más atenta a las cuestiones del desarrollo, la fragilidad del Estado haitiano es en primer lugar una amenaza para las personas, en tanto éste carece de la capacidad y la voluntad política (Stewart, 2006:8-9) para proveer los servicios sociales básicos y la protección adecuada para su población.

El concepto de seguridad humana está íntimamente ligado al concepto de desarrollo humano, originalmente desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Apunta hacia el debate subyacente sobre el vínculo evidente –aunque no mecánico– entre la seguridad y el desarrollo.<sup>18</sup> De hecho, la inseguridad necesariamente dificulta el desarrollo, y la falta de desarrollo vuelve por lo menos mucho más difícil alcanzar una seguridad sostenible (ver también Youngs, 2007).

Los entrevistados consultados en el marco de este estudio de caso<sup>19</sup> reconocen el vínculo recíproco entre seguridad y desarrollo en los términos anteriormente mencionados. Dicho esto, no es sorprendente que los responsables de la formulación de políticas en el ámbito de seguridad enfatizan la condición de seguridad/estabilidad, mientras que los actores comprometidos con el desarrollo se preocupen por la condición de desarrollo. En efecto, la falta de desarrollo representa un problema de seguridad en sí mismo. Teniendo en cuenta esto, el informe del Secretario General sobre la MINUSTAH, hecho público el 28 de agosto de 2008, subraya la cada vez más urgente necesidad de “progresos mensurables en el área del desarrollo socio-económico” en Haití, enfatizando el “vínculo indisoluble entre los avances en esta área y las perspectivas de éxito en cualquier otro aspecto de la estabilización” en Haití<sup>20</sup>. En otras palabras: Haití no puede ser estable en el medio y largo plazo si las condiciones de vida de su población no mejoran.<sup>21</sup> El informe observa que “es crucial que el actual declive en las condiciones socio-económicas se detenga y se revierta, y que la población de Haití disfrute de un nivel básico de servicios y alguna perspectiva de oportunidades económicas (...)”.<sup>22</sup>

Las sub-secciones siguientes tratan sobre la situación de seguridad en Haití en términos amplios y estrictos. Dividir el análisis de este modo no contradice las reflexiones antes señaladas, sino que se justifica debido a la situación en el terreno, donde se observa una especie de división del trabajo entre actores encargados de las cuestiones “duras” de seguridad y aquellos que se ocupan de los temas “blandos”.

17 Ver UN Security Council Resolution (SCR) 1542 (2004) op.cit.

18 Este trabajo no tiene el propósito de participar en el debate conceptual sobre si la seguridad precede al desarrollo o viceversa. Ver OCDE, 2005; Youngs, 2007.

19 Entrevistas realizadas durante mayo y septiembre de 2008 con funcionarios de la UE en Haití y en las sedes europeas, miembros del gobierno haitiano, representantes de la sociedad civil, representantes de la MINUSTAH y personal de la ONU.

20 United Nations Security Council (2008). Op. cit.

21 Ver también, “Haiti facing “explosive situation” because of food crisis, UN official warns”, *UN News Centre*, abril 18 de 2008. Disponible en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26391&Cr=haiti&Cr1>.

22 United Nations Security Council (2008). Op. cit.

## LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA EN HAITÍ

La gran mayoría de los casi 10 millones de habitantes de Haití (Banco Mundial, 2007) padecen condiciones de inseguridad. Están sometidos a altos niveles de inseguridad económica, alimentaria, de salud y ambiental, así como de inseguridad personal, comunitaria y política.<sup>23</sup> Haití se encuentra en el lugar 148 en el *ranking* de 179 países del Índice de Desarrollo Humano (IDH).<sup>24</sup> Es el país más pobre del Hemisferio Occidental y algunos de sus indicadores sociales están entre los más bajos del mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, el 54 por ciento de los haitianos viven con menos de un dólar diario y el 78 por ciento con menos de dos dólares.<sup>25</sup> El Producto Interior Bruto (PIB) per cápita alcanza los 560 dólares (2007) comparado con los 4.008 dólares del promedio de los países de América Latina y del Caribe (2006).<sup>26</sup> Al menos tan impactantes como sus niveles de pobreza son los indicadores de distribución del ingreso, dado que es uno de los países más desiguales en la región más desigual del mundo. El coeficiente de Gini de Haití es de 0,65, mientras que el promedio de la región del Caribe es de 0,38 (0 corresponde a una absoluta igualdad y 1 a una desigualdad absoluta) (Banco Mundial).

Los recientes aumentos en los precios de los alimentos a nivel mundial han incrementado significativamente las penurias de los pobres en Haití, país que, irónicamente, es un importador neto de alimentos. Antes de que comenzara la liberación comercial en la década de los ochenta, Haití era capaz de cubrir las necesidades alimentarias básicas de su población y era autosuficiente en la producción de arroz. La doctrina neoliberal dominante y los sucesivos programas de ajuste estructural exigidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones monetarias internacionales, es decir las políticas emanadas del Consenso de Washington, significaron para la economía haitiana “dramáticos cortes en salarios y la reducción de personal en el sector público, junto con la eliminación de aranceles de importación, privatizaciones de las empresas públicas de servicios y otros activos públicos y la reorientación de la producción interna en favor de productos agrícolas populares en los supermercados estadounidenses” (Hallward, 2007:5). La condicionalidad establecida en los préstamos del FMI<sup>27</sup> requería que Haití redujera sus aranceles de protección al arroz y otros productos agrícolas y expuso a los comparativamente débiles mercados haitianos a la competencia internacional, lo que significó una presión imposible de soportar. En dos años, el arroz subsidiado por EE.UU. inundó el mercado y destruyó la producción local. Aún más, las sanciones de la OEA y la ONU a comienzos de los años noventa no fueron precisamente “sanciones inteligentes” (*smart sanctions*), dado que tuvieron un prolongado y devastador impacto en la economía en términos de PIB y produjeron la abolición de empleo en el sector formal de la economía (Einsiedel & Malone, 2006: 162; Cockayne & Pfister, 2008).

Actualmente, el desempleo en Haití ha alcanzado niveles dramáticos. De acuerdo a *L'Institut Haitien de Statistique et Informatique (IHSI)* la tasa de desempleo es de un aproximadamente 30 por ciento, aunque probablemente sea mucho mayor.<sup>28</sup> La situación es aún más grave en las ciudades (45,5 por ciento en la capital, Puerto Príncipe) entre las mujeres (32,2 por ciento) y alcanza niveles alarmantes entre los jóvenes haitianos de 15 a 19 años, un 62 por ciento. De hecho, la mayoría de la población es incapaz de ejercer los derechos económicos, políticos, sociales y culturales básicos. Aquí residen las causas principales de la fragilidad de la situación –un punto de vista ampliamente compartido por los entrevistados consultados para este informe.

Casi dos tercios de la población viven en áreas rurales y dependen de las actividades agrícolas, principalmente actividades de subsistencia de baja escala productiva. Pero debido a las extremadamente duras condiciones imperantes en el área rural y a la creciente inseguridad económica y medioambiental, las migraciones a las

23 Según una definición amplia del PNUD, la seguridad humana es estar “libre de temores y libre de necesidades”.

24 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008) *Human Development Indices: A statistical update 2008. HDI rankings*. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

25 En la región de América Latina y el Caribe (ALC) el 9 por ciento de la población vive con un dólar por día y el 23 por ciento con dos dólares diarios.

26 World Bank's World Development Indicators (WDI) Database. Septiembre de 2008. Datos de 2007. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285-menuPK:1192694-pagePK64133150-piPK:64133175-the-SitePK:239419.00html>.

27 En 1986, el FMI otorgó a Haití un préstamo por 24,6 millones de dólares.

28 Es difícil obtener datos fiables sobre las tasas de desempleo, pero se estima que aproximadamente dos tercios de la población en condiciones de trabajar no cuentan con un empleo en el sector formal de la economía.

ciudades se han incrementado sistemáticamente durante los últimos años.<sup>29</sup> Históricamente, los campesinos haitianos han estado excluidos de la política (Barthelemy, 1989). “Existen dos categorías de personas en Haití: los ciudadanos y los campesinos. Para el estado, Haití es Puerto Príncipe. El Estado ha formalizado la exclusión a lo largo de toda la historia del país”, observa un representante de la sociedad civil haitiana.<sup>30</sup>

Muchos entrevistados de la sociedad civil y varios asesores del gobierno<sup>31</sup> destacaron la urgente necesidad de al menos contener la creciente presión que representan las migraciones en las ya superpobladas y empobrecidas ciudades, cuyas infraestructuras y economía no ofrecen ninguna oportunidad a los migrantes. Al contrario, éstos están expuestos a una severa marginalización socioeconómica y podrían potencialmente convertirse en una “masa crítica explosiva”<sup>32</sup> que “ninguna policía podría controlar”.<sup>33</sup> Las opiniones difieren en cuanto a las mejores opciones de política pública: dirigirse hacia las áreas rurales con el fin de disminuir la presión sobre las ciudades, o concentrarse en los espacios urbanos para mejorar las condiciones de vida y reducir el potencial latente de disturbios. De hecho, una estrategia combinada es necesaria. En el corto plazo, sin embargo, existe una fuerte sensación que las áreas urbanas son las más necesitadas. Un reciente informe del International Crisis Group (GCI, 2008) también subraya que el gobierno haitiano y los donantes necesitan establecer un programa comprehensivo para la reducción de la violencia que reconozca los “vínculos entre la pobreza extrema, la privación social y el crimen, –particularmente en las comunidades rurales, donde vive el 70 por ciento de los haitianos– y los barrios urbanos densamente poblados”.

Otro factor que impulsa a los campesinos a migrar a las ciudades, aunque también hacia la República Dominicana y otros destinos, es la severa degradación medioambiental, especialmente la deforestación (ver también Roc, 2008). El carbón es la principal fuente de energía y en la actualidad, aproximadamente sólo el 3,8 por ciento (Banco Mundial, 2008) o aún menos de la superficie forestal permanece intacta. La deforestación ha tenido efectos desastrosos sobre la fertilidad del suelo, dado que las laderas empinadas sobre las cuales cultivan los campesinos haitianos son particularmente susceptibles a la erosión. En Haití la vulnerabilidad a los huracanes y a las tormentas tropicales e inundaciones es extrema, como los hechos a finales de 2008 pusieron en evidencia una vez más.

En cuanto a la seguridad sanitaria, la situación es igualmente alarmante. La esperanza de vida es de 52 años y el 17 por ciento de los niños menores de cinco años sufren de desnutrición. La tasa de mortalidad infantil es de 74 por 1000 nacimientos (ALC 27). Sólo el 54 por ciento de la población tiene acceso al agua potable (ALC 91) y el 30 por ciento, a infraestructura sanitaria (ALC 77).<sup>34</sup> El 2,2 por ciento de la población está infectada con el HIV, la tasa más alta en América Latina y de acuerdo con Amnistía Internacional (2008) las mujeres están más afectadas que los hombres.

Las dimensiones de la seguridad política, comunitaria y personal son tratadas en las siguientes sub-secciones.

## LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD EN HAITÍ EN SENTIDO ESTRICTO Y LA SSR

Como se mencionó anteriormente, la estabilidad política en Haití ha sufrido un retroceso debido a la censura sufrida del Primer Ministro Alexis en abril de 2008 y el posterior proceso de negociación hasta alcanzar un acuerdo sobre la designación de un sucesor y un nuevo gobierno. El problema no fueron las negociaciones en sí, algo que es un elemento constitutivo de la democracia, sino residía en que en ese momento el país estaba luchando con dos crisis agudas: la alimentaria, intrínsecamente atada a la economía global, y la emergencia humanitaria provocada por los huracanes y las tormentas tropicales. En parte, debido a tales crisis, la conferencia internacional de donantes programada para abril de 2008 tuvo que ser pospuesta. Las elecciones para renovar un tercio del Senado fueron también postergadas y han sido reprogramadas para abril de 2009.<sup>35</sup> Una

29 Ver también: “Haití: La urbanización acelerada, una de las causas de la degradación del medioambiente en Puerto Príncipe” *Alter-Pressé*, 27 de junio de 2007. Disponible en <http://www.alterpresse.org/spip.php?artille6143>.

30 Entrevista en Puerto Príncipe, septiembre de 2008.

31 Entrevistas en Puerto Príncipe, septiembre de 2008.

32 Entrevista realizada en Puerto Príncipe con un asesor en materia de seguridad del gobierno haitiano; septiembre de 2008.

33 Entrevista en Puerto Príncipe, septiembre de 2008.

34 World Bank: *Development Economics, Development Data Group (DECDG)*, 8 de diciembre de 2008.

35 Las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, el segundo tercio del Senado y para realizar las elecciones municipales están programadas para noviembre de 2009. Las elecciones presidenciales serán en noviembre de 2010.

preocupación general entre los haitianos entrevistados<sup>36</sup> fue que, en tanto Haití cae de una crisis en otra, en vez de desplegar una visión estratégica y planear su implementación, el gobierno sólo “gestiona las emergencias”.

Hasta ahora, el estado haitiano ha sido incapaz de proveer niveles razonables de seguridad personal a la mayoría de su población. Persisten altos niveles de crímenes graves, especialmente secuestros y delitos relacionados con el narcotráfico. Los secuestros se han incrementado en 2008, aunque no han alcanzado los niveles del año 2006, y en apariencia son principalmente motivados por el rescate.

Aunque visto desde una perspectiva general, es necesario mencionar que Haití es menos violento de lo que se suele alegar. De acuerdo con la Oficina para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC, 2008: 31), Haití no está ni siquiera entre los diez países más peligrosos de América Latina y el Caribe.<sup>37</sup> Lo que parece estar claro, sin embargo, es que existe una conexión entre el crimen y el narcotráfico. El crimen organizado relacionado con las redes transnacionales de narcotráfico representa una amenaza para la mayoría de la población de Haití, así como para el estado mismo. Frente a la ausencia de una fuerza policial suficientemente grande y operativa<sup>38</sup> y de un sistema judicial y penitenciario eficiente, el crimen organizado tiene serias posibilidades para minar el proceso de estabilización en Haití<sup>39</sup>; y aún más tomando en cuenta los vínculos íntimos con el problema de la corrupción en Haití.<sup>40</sup> De hecho, algunos expertos han detectado un cambio en las formas tradicionales de violencia interna hacia la creciente importancia de amenazas de tipo transnacional. Un estudio de la OEA señala que “menos crimen supone más crecimiento y estabilidad” y que Haití podría duplicar su nivel renta anual si pudiera reducir su tasa de criminalidad a los niveles de Costa Rica (UNDOC, 2008: 1). A pesar de las tendencias recientes en las rutas del narcotráfico, los expertos de la UNODC piensan que el Caribe probablemente continúe siendo un lugar atractivo para los redes de traficantes (UNDOC, 2008: 11-12). Se estima que en 2005 alrededor de 20 toneladas de cocaína transitaron a través de Haití y República Dominicana, expresando así una tendencia al alza (ibid.) El control de la frontera con la República Dominicana y el desarrollo económico de esa región, por lo tanto, es vital para la seguridad y la economía.

Dicho esto, potenciales disturbios sociales y estallidos de conflicto armado renovado continúan siendo todavía importantes amenazas.<sup>41</sup> Por lo general se considera que la violencia de las bandas armadas está bajo control después de las operaciones realizadas en los barrios marginales de las principales ciudades de Haití por parte de la MINUSTAH durante 2006 y a principios de 2007. Pero esto no significa que la seguridad y la estabilidad se hayan consolidado<sup>42</sup>, dada la falta de un dividendo de la paz visible entre los ex-miembros de las bandas y los pobres en general, cuyas posibilidades para ganarse la vida en la economía formal, o aún en la informal, son extremadamente limitadas sino inexistentes<sup>43</sup>.

De acuerdo con Amnistía Internacional (2008), la situación de los derechos humanos en Haití continúa siendo grave. La impunidad prevalece en la mayoría de los abusos cometidos. La violencia contra las mujeres y el difícil acceso a la justicia y a los servicios de apoyo para los sobrevivientes, especialmente en las áreas rurales, provocan serias preocupaciones; y durante 2007 los periodistas continuaron siendo objeto de amenazas y asesinatos. Además, miles de personas han sido detenidas y permanecen en cárceles superpobladas sin cargos o juicio. Al menos 175.000 niños continúan trabajando en tareas domésticas en condiciones equivalentes a la esclavitud y casi medio millón no está escolarizado.

El establecimiento de una apropiada estructura de seguridad, incluyendo la finalización de la reforma policial, el fortalecimiento del sector judicial –inclusive el sistema penitenciario, el cual es considerado una “bomba de

36 Entrevistas realizadas en Puerto Príncipe; septiembre de 2008.

37 Basado en la tasa de homicidios; incluye a la República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Honduras, Guatemala y Jamaica.

38 La PNH es la única fuerza armada que pervive en el país después de que Aristide desmantelara el ejército.

39 Entrevistas con representantes de la MINUSTAH en Puerto Príncipe; septiembre de 2008.

40 En 2007 Haití se encontraba en el lugar número 177 en el Ranking de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional para 180 países.

41 United Nations Security Council (2007) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2007/503) p.6. Disponible en <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep07.htm>; Center on International Cooperation, New York University (2008) *Annual Review of Global Peace Operations* 2008. Boulder, CO: Lynne Rienner. Pp.112-3.

42 Evaluación basada en entrevistas con representantes de la MINUSTAH y el gobierno haitiano; septiembre y octubre de 2008.

43 Evaluación basada en entrevistas con representantes de la sociedad civil haitiana, asesores del gobierno y representantes de la comunidad internacional.

tiempo<sup>44</sup>– y el establecimiento de un sistema de control de fronteras más eficiente, constituyen las áreas de seguridad “dura” donde los progresos son cruciales para la consolidación de la estabilidad en Haití.<sup>45</sup> Existen documentos de estrategia nacionales para las tres áreas de reforma mencionadas, pero la implementación deber ser acelerada en la medida de lo posible. Las estrategias han sido elaboradas en ejercicios más o menos conjuntos entre el gobierno haitiano y la comunidad internacional, en particular la MINUSTAH. La evaluación de necesidades en estas tres áreas parece bastante clara y las entrevistas con representantes de la comunidad internacional residentes en Haití y en capitales europeas, por una parte, y con representantes del gobierno haitiano y la sociedad civil, por otro, no revelan desacuerdos significativos. Un informe reciente del ICG sobre SSR en Haití (ICG, 2008) recomienda acelerar el proceso para crear una fuerza policial de 14.000 hombres y aumentar la transparencia en el proceso de *vetting* (depuración y reestructuración del personal).<sup>46</sup> Para fortalecer el Estado de derecho, se reconoce como crucial implementar la legislación que el Parlamento haitiano promulgó a fines de 2007<sup>47</sup>, concluir la selección de los miembros del Consejo Superior de Justicia y establecer Cámaras especiales para tratar los casos criminales más serios.

El estado del sistema penitenciario haitiano es alarmante, en términos de derechos humanos y de seguridad. El proceso de reforma de la PNH en general y las operaciones militares contra las bandas armadas en particular, tales como las realizadas en Cité Soleil y otras partes, provocaron un número elevado de detenciones y actualmente las prisiones están severamente hacinadas.<sup>48</sup> A nivel nacional, más del 83 por ciento de los detenidos continúan esperando el juicio en prisión preventiva, y en la penitenciaría de Puerto Príncipe, más del 95 por ciento de los internos nunca ha visto un juez.

Aunque existe una creciente conciencia acerca de la importancia para la seguridad a largo plazo, la reforma del sistema penitenciario no recibe suficiente atención, ni por parte del gobierno ni de la comunidad internacional – incluida la UE. Los países más comprometidos con este tema hasta ahora son Canadá, EE.UU. y hasta cierto punto, Noruega. En cuanto a la MINUSTAH, es sorprendente que al lado de casi 2.000 oficiales de policía, haya sólo 22 guardias penitenciarios en el terreno. Varios oficiales de la MINUSTAH han expresado su preocupación acerca de esta desproporción.<sup>49</sup>

## LOS PRINCIPALES ACTORES Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO EN EL TERRENO

Las “áreas duras de seguridad” antes descritas son abordadas a través de la SSR<sup>50</sup>, aunque el término no sea sistemáticamente usado en el terreno. La MINUSTAH no tiene un mandato explícito para conducir actividades de SSR en Haití, es decir que no cuenta con una unidad de SSR en el terreno.

Los Estados miembros de la UE contribuyen bilateralmente a la MINUSTAH.<sup>51</sup> Hasta enero de 2008, cinco países miembros de la EU estaban entre los 10 principales contribuyentes a las operaciones de mantenimiento de

44 Entrevistas realizadas con una representante de la MINUSTAH; septiembre de 2008.

45 United Nations Security Council (2008). Op. cit. p.14. Las otras áreas son la resolución de diferencias políticas a través del diálogo y la finalización del ciclo de elecciones; la extensión de la autoridad estatal y el mejoramiento del desarrollo socio-económico.

46 Existen persistentes acusaciones sobre extendidas prácticas de corrupción en la PNH y su complicidad con los secuestros.

47 Existe más información disponible en el sitio web del Parlamento haitiano; ver [www.parlementhaitien.ht](http://www.parlementhaitien.ht).

48 De acuerdo con las Naciones Unidas, hasta el 31 de julio de 2008, había 7.530 internos, de los cuales 325 eran mujeres, en 17 prisiones disponiendo cada uno de solo 4.884 m2 de espacio. La prisión nacional en Puerto Príncipe tiene capacidad para 450 internos, pero había 3.793 detenidos disponiendo de 1.995 m2, lo que supone medio metro cuadrado por prisionero, muy por debajo de la norma internacional que exige 2,5 metros cuadrados por detenido; lo que refleja un mínimo en términos de derechos humanos y seguridad. Ver: United Nations Security Council (2008) Op. cit. p. 9.

49 Entrevistas mantenidas en Puerto Príncipe; septiembre de 2008.

50 Hasta ahora, no hay una definición clara de lo que constituye SSR. Este trabajo utiliza la definición amplia establecida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en su Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD): “El objetivo general de una reforma del sistema de seguridad es crear un ambiente seguro capaz de generar las condiciones para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la democracia. Este ambiente seguro descansa en dos pilares: a) la capacidad del Estado, a través de sus programas y políticas de desarrollo, de generar las condiciones que mitiguen las vulnerabilidades a las cuales la población está expuesta, y b) la habilidad del Estado para usar un amplio abanico de instrumentos a su disposición para prevenir o enfrentar amenazas a la seguridad que afecten el bienestar de la población”. Hänggi & Scherrer, 2008: 5; OCDE, 2005: 16.

51 Estos países contribuyen financieramente y además con recursos adicionales no reembolsables, sean para transporte, suministros o contribuciones financieras o personales que van más allá de sus obligaciones acordadas en materia de mantenimiento de la paz.

la paz de Naciones Unidas.<sup>52</sup> Sin embargo, sólo Francia y España están actualmente contribuyendo con personal uniformado a la MINSUTAH; específicamente 60 oficiales de policía franceses y 36 españoles.<sup>53</sup>

Las actividades en el campo de SSR muestran una clara división del trabajo entre los actores de la comunidad internacional. Además de la MINUSTAH, Canadá, Francia, EE.UU., y en menor medida España, son los que están involucrados en este tipo de actividades y cooperan de forma bilateral con el gobierno haitiano. Esta división del trabajo tiene sus raíces en los intereses históricos y políticos de los países mencionados (ver también Bretherton & Vogler, 2006: 162).

En relación con Francia, sus antecedentes coloniales hablan por sí mismos. Para EE.UU., Haití está ubicado en lo que es considerado su “patio trasero”, es decir, dentro de su esfera de injerencia tradicional. Por ser un país de tránsito de drogas –especialmente destinadas a EE.UU.– y generador de un considerable flujo de migrantes, Haití claramente representa una amenaza a la seguridad de acuerdo a la doctrina de seguridad de Washington. El sólo recientemente reforzado interés de España en Haití se debe a su aspiración de promover su rol en América Latina y el Caribe. También responde a fuertes intereses económicos en la región en general, y en la República Dominicana y Cuba, en particular. Además, desde una perspectiva humanitaria, tendría sentido que quedara reflejado en los flujos de ayuda de España que Haití es el país más pobre de la región.

La UE, entendida como la Comunidad Europea y los Estados miembros, no lleva a cabo ninguna actividad conjunta en materia de SSR. Ello se debe sobre todo a su rol tradicional como actor de desarrollo y humanitario en Haití, así como a la escasa importancia geoestratégica que el país tiene para Europa. No obstante, la SSR, comprendida como una reforma policial, judicial y penitenciaria, y el reforzamiento del control democrático sobre el aparato de seguridad, ha sido identificada por la UE como uno de los puntos a incluir en su diálogo político con el gobierno haitiano, una idea patrocinada por Francia.

Francia explícitamente aborda la Reforma del Sector de Seguridad en su Documento Marco para el Partenariado (*Document Cadre de Partenariat -DCP*) con Haití, conceptualizando la SSR en el marco de la gobernanza democrática, destacando el vínculo entre la población de Haití y las instituciones responsables de su protección. La cooperación bilateral francesa se concentra en la PNH, el sector judicial, y en el apoyo institucional al Parlamento (capacitación para el ejercicio del control democrático del sector de seguridad) y la gobernanza local en el marco de la descentralización.

En términos generales, aunque en menor medida para Francia, los donantes internacionales en el terreno reconocen el liderazgo de la MINUSTAH en el campo de SSR. Sin embargo, la misión integrada recibe muchas críticas por el rol que está adquiriendo en el terreno del desarrollo socio-económico. Especialmente los europeos tienden a pensar que la MINUSTAH debería limitar sus actividades a garantizar la seguridad y la estabilidad en Haití en un sentido restringido, haciéndose cargo de la situación de seguridad más inmediata. Y hasta hay voces que expresan cierta preocupación sobre que la MINUSTAH ha “monopolizado” el diálogo entre los haitianos y la comunidad internacional, y que ha creado una “barrera”. Es difícil negar cierta rivalidad entre la UE y la ONU en el terreno.

Hasta el momento, la presencia de la MINUSTAH es indispensable (Einsiedel & Malone, 2006: 161).<sup>54</sup> No es la intención de este trabajo reflexionar sobre una estrategia apropiada de salida por parte de la MINUSTAH o sobre las dificultades que los países contribuyentes tienen en sus lugares de origen para lograr la renovación de sus mandatos. Tarde o temprano la misión abandonará Haití, y es poco probable que el país se convierta en un protectorado de la ONU.<sup>55</sup> Los actores que permanezcan tras la partida de la MINUSTAH y estén comprometidos

52 Francia, Alemania, Italia, España y Gran Bretaña. Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Holanda y Suecia se encuentran entre los veinte principales.

53 Estos números corresponden al 30 de septiembre de 2008. Ver: United Nations (septiembre 2008). UN Mission's contributions by country. Disponible en [http://www.un.org/Depts/dpko/contributors/2008/sep08\\_5.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/contributors/2008/sep08_5.pdf).

54 Ver también los comentarios de John Reginald Dumas, Asesor Especial del Secretario General para Haití, en Bill Gamer y Glenn Hall, “UN peacekeepers should stay in Haiti for 20 years, envoy says” Bloomberg, 30 de marzo de 2004. Disponible en <http://www.globalpolicy.org/security/issues/haiti/2004/0330envoy.htm>.

55 Morneau sostiene que la comunidad internacional debe establecer un protectorado de las Naciones Unidas o una administración fiduciaria, o, para ser más políticamente correcto, una administración provisional por un periodo de 10 a 15 años. 2006: 81.

con las necesidades de recuperación del país deben estar preparados para ese escenario y ser capaces de coordinar sus esfuerzos para consolidar los logros de la MINUSTAH. Una vez que la misión se vaya del país, los actores que continúen compartirán con el gobierno haitiano y la sociedad la responsabilidad de sostener la estabilidad del país en el medio y largo plazo, lo que no será posible si no se enfrenta la ausencia de desarrollo socio-económico. En este contexto, es de la mayor importancia aumentar la conciencia entre los donantes y el gobierno de que el margen de tiempo para forjar tal pacto y acordar una estrategia realista es limitado.<sup>56</sup> Las llamadas “ventanas de oportunidad” en situaciones de post-conflicto o post-violencia usualmente no suelen estar abiertas por muchos años.

A grandes rasgos, los donantes en Haití pueden ser divididos en tres grupos: Instituciones Financieras Internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial; las agencias de la ONU (integradas en la misión de la ONU que incluye a la MINUSTAH) y los donantes bi- y multilaterales, entre ellos la Comisión Europea (CE) y los Estados miembros de la UE. Estos donantes están involucrados en las siete dimensiones de la seguridad humana. Sin embargo, la opinión predominante en cuanto a la efectividad de la ayuda es que los desafíos todavía son enormes. En noviembre de 2007, y en respuesta a un pedido de la comunidad internacional de donantes, el gobierno haitiano redactó su “propio” Documento para una Estrategia de Reducción de la Pobreza bajo el nombre *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté* (Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza). El documento identifica tres áreas prioritarias: vectores de crecimiento, desarrollo humano y gobernanza democrática. Los tres vectores del crecimiento son la agricultura y el desarrollo rural, el turismo y la infraestructura. El desarrollo humano comprende la educación, salud, agua y sanidad, personas con discapacidad, pobreza infantil, jóvenes, HIV y SIDA, y finalmente la igualdad de género. El pilar de la gobernanza democrática enfoca al sistema judicial, la reforma de la PNH y la modernización del estado. Las opiniones referidas a la calidad del documento así como sobre la implementación de su enfoque participativo varían tanto entre los haitianos como entre la comunidad de donantes.<sup>57</sup> La cuestión más importante, no obstante, es si y cómo el gobierno haitiano traducirá su estrategia en programas concretos para los diferentes sectores y planes operativos para su implementación. La conferencia internacional de donantes, que debería haber sido llevada a cabo en abril de 2008 y ha sido reprogramada para la primera mitad de 2009, debe ser el foro para hacer operativa la estrategia y fortalecer la coordinación de los donantes.

Las entrevistas en el terreno revelaron una dinámica disfuncional en la comunicación entre los representantes de los donantes internacionales y sus interlocutores haitianos, que a menudo se traduce en afirmaciones estereotipadas acerca del “otro”.<sup>58</sup> Por una parte, los representantes de los donantes se quejan de la ausencia de interlocutores y su capacidad y/o voluntad en términos de estrategias y planes de acción, así como de que los haitianos son muy “orgullosos” y de difícil diálogo. Del lado haitiano, prevalece la percepción de que los donantes no comprenden al país y su historia, y que no desean escuchar sino más bien imponer su propia agenda y siguen pensando que cualquier tipo de intervención es útil para el país. Estas percepciones y dinámicas son claramente un obstáculo para la operatividad del proceso.

56 Ver también OCDE Factsheet, “Ensuring fragile states are not left behind”; diciembre de 2007.

57 Entrevistas en Puerto Príncipe; septiembre de 2008.

58 Entrevistas en Puerto Príncipe, Bruselas, París y Madrid entre abril y octubre de 2008.

## EL COMPROMISO DE LA UE EN HAITÍ

Como ya ha sido afirmado, el compromiso de la UE en Haití se ha centrado tradicionalmente en la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria<sup>59</sup>. La UE en Haití claramente no es un actor de seguridad en el sentido convencional del término, ni lo que podría ser llamado un “actor de seguridad dura” (*hard security actor*). Este trabajo considera que el rol de la UE en Haití se encuentra en la intersección entre la seguridad y el desarrollo.

La UE en Haití es la CE, representada por la delegación de la CE y varios Estados miembros de la UE; entre los cuales Francia, Alemania y España son de particular relevancia. Esto significa que la UE no habla con una sola voz en Haití. Esto es percibido como perjudicial para su visibilidad como un actor unitario y claramente no contribuye a un diálogo más efectivo con las autoridades haitianas.

La CE tiene diferentes rostros en el país, ya que está presente en varios ámbitos de política. Dentro de la estructura institucional de la Comisión, caracterizada por la fragmentación de la política exterior entre varias Direcciones Generales (DG), Haití como parte del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) en primer lugar está bajo la égida de la DG de Desarrollo y EuropeAid, pero también de la Dirección de Relaciones Exteriores y de la de Comercio Exterior.<sup>60</sup> Es así que la UE está presente como un actor de desarrollo y cuestiones humanitarias, y también como un actor económico y político dentro del marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Como señalan Bretherton y Vogler (2006:163), “la PESC no puede ser considerada una política común en el sentido de la Política Comercial Común; más bien es un proceso altamente institucionalizado y complejo de consultas y cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros”.

### HAITÍ EN LA AGENDA DE LA UE

¿Cuál es la importancia de Haití para la UE? Las respuestas a esta pregunta echan luz sobre el rol que la UE está asumiendo y posiblemente asumirá en el futuro.<sup>61</sup> Desde una perspectiva general, se puede decir que Haití no es una prioridad para la UE. El país, lejano en términos geográficos, es poco conocido y no es percibido como una amenaza significativa para la seguridad europea. Desde un punto de vista del desarrollo, sin embargo, y especialmente por formar parte del grupo de los países menos desarrollados, es una prioridad. Pero aún dentro de este grupo de países Haití parece sufrir cierta desatención en los altos niveles políticos en comparación con algunos países de África, aunque aparecen signos de mejoras como, por ejemplo, la visita del Comisario para el Desarrollo, Louis Michel, y la reapertura de una oficina de ayuda humanitaria en Puerto Príncipe en febrero de 2009.<sup>62</sup> Por otra parte, otras áreas que están menos relacionadas con cuestiones del desarrollo son escasamente tenidas en cuenta, y se podría preguntar si Haití conseguiría más atención política si estuviera localizado en el continente africano.

El que Haití todavía sea particularmente visible en la agenda europea se debe sobre todo a Francia, o más bien, a los intereses franceses y a cierta atención renovada de la CE. La presidencia francesa de la UE<sup>63</sup> ha significado una significativa mayor atención para el país caribeño; con Haití siendo, por ejemplo, uno de los países piloto en cuanto a la respuesta de la UE a las situaciones de fragilidad. Suecia y Alemania también están relativamente comprometidos, aunque en el contexto de la Agenda de París, Haití ha dejado de ser un país prioritario para la cooperación al desarrollo alemana. Mientras tanto, España ha incrementado en gran medida su ayuda y también su atención política hacia Haití. Más allá de las cuestiones humanitarias, España tiene fuertes intereses en la estabilidad del Caribe, en particular debido a sus inversiones directas en la República Dominicana y también en Cuba.

59 Una descripción detallada de la UE como actor humanitario en Haití está más allá de los objetivos de este trabajo.

60 Está más allá del alcance de este informe tratar la cuestión de cómo la política comercial de la UE hacia Haití (por ejemplo el Acuerdo de Partenariado Económico [APE] que está siendo negociado) impactaría en la situación de fragilidad. No obstante, y dadas las limitaciones de la ayuda para estimular el crecimiento, el tema claramente merece más atención entre los investigadores y los responsables de la formulación de políticas.

61 Las ideas que se desarrollarán provienen principalmente de las entrevistas con miembros de la UE y de los Estados miembros en Bruselas, París, Madrid y Puerto Príncipe.

62 Por diez años la CE ha administrado su ayuda humanitaria desde la capital de la República Dominicana, Santo Domingo.

63 Desde julio a diciembre de 2008.

Es improbable el despliegue de una misión PESD en Haití<sup>64</sup>, aunque se haya barajado la idea en el Comité Político y de Seguridad (CPS) de la UE –en la forma de una misión dirigida hacia el Estado de derecho o la supervisión de las fronteras y aduanas– y Haití está en la “*watchlist*” (lista de supervisión), la herramienta primaria de alerta temprana del Consejo.<sup>65</sup> Pero debido a recursos financieros limitados y, más importante aún, a la falta de interés político<sup>66</sup>, esto nunca se ha materializado en una acción concreta. Por otra parte, existe un cierto escepticismo entre los Estados miembros de la UE en cuanto a financiar misiones europeas sospechadas de estar esencialmente equipadas con “la bandera francesa”, y para un país que generalmente no es considerado un “*hot spot*” (punto caliente). Con la MINUSTAH en el terreno, los países europeos que tienen intereses en Haití prefieren contribuir a través de la ONU. Además, los europeos no desean comenzar una competencia entre misiones, y mucho menos considerando que la MINUSTAH está bajo liderazgo latinoamericano.<sup>67</sup> Probablemente una misión de la PESD incrementaría la visibilidad de Europa en Haití, pero la visibilidad por sí misma no debería ser un criterio para la acción.

Este trabajo alega que la UE no debería involucrarse en actividades de SSR a través de misiones PESD, en tanto que tal tipo de intervención dañaría la división del trabajo existente dentro de la comunidad internacional en el terreno y muy probablemente complicaría aún más el diálogo entre ésta y las autoridades haitianas. No obstante, la UE debería ejercer un papel complementario a través de su enfoque de la gobernanza y cooperar con la MINUSTAH y los Estados miembros ya activos en el área de SSR, involucrándose –cuando la necesidad se haya identificado conjuntamente– a través de sus flexibles instrumentos de financiación, en particular el Instrumento de Estabilidad. Existe interés por parte de oficiales de la MINUSTAH para que la UE se comprometiera más en el tema de la corrupción y drogas, al igual que en cuestiones relacionadas con el control de las fronteras y aduanas –incluyendo las comunicaciones en las zonas fronterizas.<sup>68</sup> En este sentido se señaló que Europa estaba creciendo como mercado para las drogas provenientes del Caribe y, en este sentido, debía tomar una decisión entre una intervención temprana en las rutas del narcotráfico o el ataque del problema una vez dentro de sus fronteras. Inteligencia, seguida de fondos para operar y actuar contra el narcotráfico, fue señalado como la mejor opción.

## POLÍTICAS DE DESARROLLO ENFOCADAS EN LAS CAUSAS PROFUNDAS Y LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN

En Haití la cooperación europea para el desarrollo apunta a atacar las causas profundas de la fragilidad. Actualmente la UE se encuentra en cuarto lugar en un *ranking* de 10 países donantes a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en Haití, siendo EE.UU. y Canadá los dos donantes bilaterales más importantes, superando a Francia (quinto) y España (noveno).<sup>69</sup> En los últimos 15 años, la CE desembolsó en Haití 711 millones de euros, aunque los flujos se detuvieron significativamente en 2001, cuando el Consejo de la UE impuso medidas restrictivas en su ayuda al país después de las irregularidades encontradas en las elecciones de mayo de 2000.<sup>70</sup> Dichas medidas significaron la suspensión de los programas de apoyo presupuestario directo y 84,4 millones de euros del octavo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) fueron canalizados principalmente a través de organismos no gubernamentales. Asimismo, fueron suspendidas las asignaciones del noveno FED, al igual que la firma del correspondiente programa nacional indicativo.<sup>71</sup> La canalización de fondos a través de organismos no gubernamentales es una práctica común y en cierta forma comprensible para donantes que son reacios a otorgar dinero a gobiernos que consideran corruptos, poco representativos e incapaces de utilizar los recursos de forma

64 Esta conclusión deriva principalmente de varias entrevistas realizadas a representantes de la CE y del Consejo.

65 Los documentos de la “*watchlist*” son confidenciales y se revisan cada seis meses en el Consejo. Proveen información sobre los países en situación crítica o frente a una potencial crisis, con el objeto de estimular la acción conjunta dentro del Consejo Europeo de Ministros y a través de la política exterior de los Estados miembros. Ver International Alert & Safeworld, 2005: 23.

66 Un representante del Consejo de la UE también señaló que en ese organismo, Haití es exclusivamente visto desde la perspectiva del desarrollo y que en general se desconoce la realidad del país.

67 La política europea hacia América Latina estimula su participación en la región y a escala global. Se considera al continente como uno de los socios más prometedores para el desarrollo del multilateralismo.

68 Entrevistas en Puerto Príncipe; septiembre de 2008.

69 De acuerdo a OCDE, World Bank. Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/62/26/187775.gif>

70 Dentro del marco del artículo 96 del Acuerdo de Cotonou, el Consejo de la UE aplicó un conjunto de las denominadas medidas apropiadas (Decisión del Consejo del 29 de enero de 2001)

71 Ver también “Commissioner Nelson meets interim Prime Minister of Haiti”, *Europa Press Releases RAPID*, 12 de mayo de 2004. Disponible en [http://www.europa.eu/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/o4/634%7Co%7CRAPID&lg=EN](http://www.europa.eu/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/o4/634%7Co%7CRAPID&lg=EN)

benéfica para la población. Sin embargo, Ball (2002:731) señala que “si los donantes posponen sustantivamente el fortalecimiento de las instituciones y su capacidad en términos de recursos humanos hasta que un nuevo gobierno sea elegido, o si prefieren canalizar sus fondos a través de organismos no gubernamentales para diseñar y ejecutar programas relacionados con la construcción de la paz, hay una gran posibilidad de que el gobierno que surja de las elecciones no esté mejor preparado que el anterior”.<sup>72</sup> Visto en retrospectiva, es válido reflexionar si al final no habría resultado menos costoso para la UE permanecer involucrada en actividades relacionadas con el desarrollo a través del gobierno, así como en el diálogo político y así permanecer “cerca” del proceso político en Haití.

El Documento Estrategia País (*Country Strategy Paper*) (CSP) de la CE para Haití, que abarca el periodo 2008-2013, identifica tres áreas principales de la cooperación para el desarrollo: infraestructura, gobernanza y educación.<sup>73</sup> Del décimo FED, se calcula que se gastarán 173 millones de euros (60 por ciento) en infraestructura, 36 millones en gobernanza (descentralización y Estado de derecho) y 48 millones en aportaciones directas al presupuesto del gobierno haitiano. Este último ítem puede ser visto como un voto de confianza de la UE, y ha sido reconocido de forma muy positiva por representantes del gobierno haitiano del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa.<sup>74</sup> Otros 8,8 millones se espera sean asignados para un programa de apoyo a actores no gubernamentales. El CSP es un documento que deriva de un ejercicio conjunto entre la CE, Francia, España y, en menor medida, Alemania y Suecia.

Un representante del gobierno haitiano consultado para este trabajo<sup>75</sup> afirmó que el único sector que era considerado “de alguna forma impuesto” era el de la gobernanza, es decir el ámbito de descentralización. Se alegó que los sectores de infraestructura y educación estaban en línea con las prioridades del gobierno, desarrolladas en su estrategia para la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento. La política de descentralización demostró ser un tema espinoso entre las autoridades haitianas y europeas.<sup>76</sup> En el lado haitiano, la pregunta que se suele alegar es cómo descentralizar un Estado que apenas existe. Existe claramente la necesidad de mantener más debates sobre este tema, especialmente cuando se toma en cuenta que de acuerdo con la OCDE (2008), la mayoría de los intentos de descentralización no consideran adecuadamente las cuestiones relacionadas con las relaciones centro-periferia y la complejidad de los acuerdos políticos entre el centro y la periferia.

Al igual que otros Estados frágiles, Haití es altamente dependiente de la ayuda internacional, mientras que al mismo tiempo sufre una alta volatilidad de la ayuda (*aid volatility*).<sup>77</sup> El país se describe a veces de forma pesimista como “un museo al aire libre de proyectos fracasados”. La falta de alienación entre donantes, uno de los principios de la Declaración de París<sup>78</sup>, llama la atención y ha sido admitida por casi todos los entrevistados. Es muy reconocido que los donantes no están suficientemente coordinados y que su cooperación está sobre todo condicionada por sus propias agendas, esto es impulsada por el lado de la oferta. Impera cierta lógica que supone que porque Haití está muy necesitado, cualquier ayuda debe ser útil (algo es mejor que nada), pero esta postura resulta equivocada. Este tipo de “filosofía del donante” ha sido severamente criticada por casi todos los entrevistados haitianos, algo en lo que también coincidieron muchos de los representantes de los donantes contactados. Además, en el lado haitiano, existe una importante carencia de capacidad gubernamental para formular prioridades, estrategias y planes para implementar (ver también Moita, 2008) al igual que una carencia en la capacidad para coordinar y absorber eficientemente los fondos internacionales.

Existe un considerable nivel de conciencia sobre la falta de coordinación entre donantes a nivel estratégico, de planificación y, sobre todo, en cuanto a la implementación es contraproducente para el logro del objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población en Haití. Esta conciencia ha provocado algunas iniciativas importantes.

72 Sobre la forma en cómo la ayuda internacional puede debilitar al Estado o a los esfuerzos para la construcción de la paz, ver también Call, C.T. (2008) “Ending wars, building states”. En C.T. Call y V. Wyeth. *Building states to build peace*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, p.12.

73 En el marco de la división de trabajo, los Estados miembros están a cargo de la educación.

74 Basado en entrevistas en Puerto Príncipe durante septiembre de 2008 y en Madrid en octubre del mismo año.

75 Entrevista en Madrid; octubre de 2008.

76 Evaluación basada en entrevistas realizadas con representantes de la CE y de los Estados miembros en Bruselas y París, y del gobierno haitiano, mantenidas entre mayo y septiembre de 2008.

77 Ver también [http://oecd.org/document/12/0,2340,wn\\_2649\\_33693550\\_34601932\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://oecd.org/document/12/0,2340,wn_2649_33693550_34601932_1_1_1_1,00.html) (2 de febrero de 2009)

78 Haití y los donantes más importantes que actúan en el país han firmado la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda. Además, Haití es un caso piloto en las políticas de la OCDE para la implementación de la Declaración de París relativa a los Estados frágiles.

En diciembre de 2006 la ONU designó un Coordinador Humanitario y Residente, y un mecanismo formal bajo el liderazgo del PNUD fue establecido para asistir al Ministerio de Planificación y Coordinación Externa (MPCE)<sup>79</sup> en la compleja tarea de coordinar a la dispersa y altamente fragmentada “comunidad de donantes” que opera en el terreno, estableciendo una estructura operativa que facilite el trabajo. Para los diferentes sectores en los que opera la comunidad internacional, el PNUD propone una estructura de coordinación alrededor de tres ejes que toman en cuenta la estrategia de Haití para el crecimiento y la reducción de la pobreza: vectores del crecimiento; desarrollo humano y servicios sociales; gobernanza democrática y justicia y seguridad. A pesar de la aparente conciencia sobre la urgente necesidad de una mejor coordinación y de observarse ciertas mejoras, sobre todo entre los principales donantes<sup>80</sup>, el principal problema sigue siendo la falta de voluntad y compromiso, así como la ausencia de un objetivo común explícito. Intereses políticos divergentes llevan a diversas y potencialmente conflictivas agendas políticas, y el afán entre los donantes principales de ejercer el rol de coordinador supone un desafío adicional. La UE debería consolidar sus positivos esfuerzos de coordinación intra-UE con respecto a Haití (división del trabajo, evaluación y programación conjunta, entre otros) y ejercer un papel constructivo en el ejercicio de coordinación más amplio patrocinado por la ONU.

Además, sería muy importante establecer una base de datos con información sobre los donantes para promover la transparencia y la rendición de cuentas y tener información confiable sobre quién da fondos y para qué y quién hace qué. Hasta ahora, se dice que existe poco interés por parte del gobierno haitiano. La UE podría considerar el aumentar la presión sobre las autoridades nacionales en relación con esta cuestión.

## HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO MÁS SENSIBLE A LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD

Como se ha mencionado anteriormente, es poco probable que se despliegue una misión PESD en Haití. No obstante, la UE tiene una tendencia a incorporar las cuestiones de la seguridad en la temática del desarrollo. La UE se dirige a las causas primarias de la situación de fragilidad que vive Haití, pero a la vez es consciente de los desafíos de seguridad en términos más convencionales. Esta tendencia se manifiesta en la revitalización del diálogo político, así como en algunos proyectos concretos que la CE está financiando a través de su relativamente nuevo Instrumento de Estabilidad (IfS, por sus siglas en inglés).<sup>81</sup>

El componente de corto plazo o de respuesta a situaciones de crisis<sup>82</sup> del IfS es una herramienta rápida y flexible<sup>83</sup> a disposición de la CE para involucrarse en el ámbito de la prevención de conflictos, estabilización post-conflicto y la recuperación temprana después de un desastre natural. La lógica del instrumento es restablecer las condiciones necesarias para implementar la cooperación al desarrollo de la CE bajo otros instrumentos de largo plazo.<sup>84</sup> El IfS, que sólo puede ser activado en situaciones de crisis o de emergencia, cubre un amplio espectro de actividades en el campo de la prevención de conflictos y la construcción de la paz, consecuencias directas de conflicto violento, la promoción de la estabilidad a través del buen gobierno, así como actividades de recuperación temprana, que aseguran la rápida atención de necesidades básicas después de una crisis.

Aunque Haití no sea considerado una prioridad política para la CE y prevalece un enfoque de desarrollo, en 2007 se asignaron 3 millones de euros a través del IfS.<sup>85</sup> El proyecto, que fue identificado por la delegación de la CE en Puerto Príncipe<sup>86</sup>, responde a una lógica de rehabilitación post-violencia, está enfocado principalmente en

79 De acuerdo a la denominación francesa, Ministère de la Planification et la Coopération Externe.

80 Los principales donantes son EE.UU., el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI, la ONU, ACDI, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), USAID, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y un representante de los llamados países ABC (Argentina, Brasil y Chile)

81 El Instrumento de Estabilidad (IfS) reemplazó al Mecanismo de Reacción Rápida. La base legal para el IfS es la Regulación (CE) N° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

82 La asignación presupuestaria del IfS para el periodo 2007-2013 alcanza los 2.062 millones de euros, de los cuales 1.487 millones están destinados para el componente de respuesta a situaciones de crisis.

83 No hay una programación anual del IfS, dado que es un instrumento *ad hoc* y altamente político.

84 Es complementario de los programas de largo plazo y provee apoyo en dos fases: medidas de emergencia y programas de respuesta interina con una duración no mayor a los 18 meses.

85 De acuerdo a las necesidades, la delegación de la CE en Haití ha pedido originalmente 5 millones de euros. De los 3 millones asignados, más de un millón ya ha sido ejecutado.

86 La iniciativa mostrada por las delegaciones en el país es fundamental para obtener fondos a través del IfS.

las personas y ha entrado en su fase inicial de implementación. Consiste en un esfuerzo de rehabilitación urbana en Martissant, un barrio densamente poblado y extremadamente pobre de Puerto Príncipe, con más de 300.000 habitantes. Aparte de las extremadamente duras condiciones de vida, la población de Martissant ha estado sometida a la violencia de forma particular. Ni el Estado ni la MINUSTAH han sido capaces de proteger a los ciudadanos de la violencia armada entre diferentes grupos con diversas afiliaciones políticas y criminales<sup>87</sup>; una situación que culminó en julio de 2006 en una masacre de 22 personas. En 2007 y tras varias operaciones militares, la MINUSTAH y la PNH en gran parte han tomado el control de ese y otros barrios marginales de la ciudad.<sup>88</sup> No obstante, desde una perspectiva de la seguridad humana, las personas permanecen extremadamente vulnerables, inseguras y aisladas, muchas de ellas traumatizadas por la violencia sufrida.

El proyecto financiado por el IfS busca rehabilitar la infraestructura principal y los espacios públicos en Martissant, mejorando las condiciones de vida y estimulando la creación de empleo, especialmente para los jóvenes. El proyecto tiene tres componentes: planificación urbana –en particular, la construcción de un parque en el centro del barrio; agua servicios sanitarios; y capacitación y generación de empleo. Se encuentra en la primera fase de implementación<sup>89</sup> y a través de las conversaciones mantenidas con los miembros de las tres organizaciones que lo llevan a cabo se recoge la impresión de que el proyecto está dirigido a las necesidades de la población, quienes han sido consultados e involucrados en el diseño del proyecto. Un valor añadido adicional es que el proyecto no privilegia a los antiguos miembros de las bandas armadas o sus líderes, sino que ofrece oportunidades a aquellos que han sido víctimas de la violencia y quienes a menudo se sienten frustrados debido a que reciben relativamente menos atención por parte de la comunidad internacional de donantes.

Las conclusiones de un estudio liderado por *L'Institut Interuniversitaire de Recherche et de Développement*<sup>90</sup> en Cité Soleil durante 2008 acerca del impacto de la ayuda internacional en las condiciones de vida de la población, subraya la imperante necesidad de un enfoque participativo para identificar las necesidades reales de la población en el terreno. Demasiados proyectos de desarrollo fracasan o no resultan sostenibles debido a que los donantes no escuchan a las personas y a que el gobierno haitiano no está necesariamente cumpliendo con su rol como agente representativo de sus intereses. En Cité Soleil, por ejemplo, se asignó gran cantidad de ayuda internacional a la construcción de un nuevo mercado que la gente finalmente evita porque, más allá de algunos problemas técnicos, el lugar tiene un pasado violento y sigue siendo inseguro para los clientes y comerciantes.

La brecha entre la población y los donantes tiende a ser enorme en Haití. En primer lugar, los donantes usualmente no implementan los proyectos, tal el caso de la CE. Además, los donantes tienden a prestar más atención a los interlocutores de las ONG internacionales y/o al gobierno nacional, quienes no necesariamente son los actores más apropiados para representar las necesidades de la población. Un representante de la sociedad civil haitiana señaló que existía una necesidad urgente de “proyectos reales para la gente” y que “demasiados proyectos sistemáticamente excluyen y marginalizan a las personas”. Las oportunidades en materia de educación y empleo aparecen como las más urgentes en la agenda de la población.

## EL “EJERCICIO DE LA FRAGILIDAD”

La cuestión sobre la eficacia de la ayuda es un tema crucial en situaciones de fragilidad. Tras la adopción de las Conclusiones del Consejo relativas a la respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad, emitido por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE<sup>91</sup>, Haití ha sido elegido como uno de los casos piloto donde la CE está actualmente examinando la respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad.

87 Ver también: Michael Deibert, “Haiti: the terrible truth about Martissant” *AlterPresse*, 13 de febrero de 2007. Disponible en <http://www.alterpresse.org/spip.php?article5681>.

88 Específicamente Cité Soleil y Bel-Air, otros dos barrios marginales de Puerto Príncipe.

89 Gracias a la Delegación de la Comisión Europea en Puerto Príncipe, la autora de este trabajo pudo visitar el barrio de Martissant donde el parque sería construido. También fue posible hablar con tres operadores del proyecto, pertenecientes a FOKAL (Fondation Connaissance et Liberté), Oxfam GB en cooperación con SOOPA (Solidarite des Organisations de Producteurs et Artisans Haitiens) y GRET (Research and Technological Exchange Group).

90 Ver también el sitio web del Instituto: [http://www.zellig.net/site\\_inured/int\\_en.html](http://www.zellig.net/site_inured/int_en.html).

91 Adoptado durante la reunión del Consejo de noviembre de 2007. Ver: Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (GAERC, por sus siglas en inglés) (2007), *Council Conclusions on a EU response to situations of fragility*, Encuentro 2831 del Consejo de Relaciones Exteriores en Bruselas, 19 al 20 de noviembre de 2007. Disponible en [http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Reunioes\\_Eventos/ConselhosMinistros/CAGRE5.htm](http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Reunioes_Eventos/ConselhosMinistros/CAGRE5.htm).

De hecho, no es el concepto de fragilidad en sí mismo el que potencialmente puede agregar valor a la respuesta de la UE frente a la situación haitiana.<sup>92</sup> El fenómeno de fragilidad no es para nada nuevo; el problema sigue siendo en cómo lidiar de manera efectiva con él. El principal objetivo del proyecto piloto es enfrentar la fragilidad en Haití y sus causas profundas de forma más rápida, eficiente y efectiva. Respondiendo al Código de Conducta sobre Complementariedad y la División de Trabajo en la Política de Desarrollo de la UE<sup>93</sup> y el Consenso para el Desarrollo<sup>94</sup> los objetivos consisten en mejorar la coordinación entre los donantes y la alineación con los procesos nacionales así como incrementar la división de trabajo. En efecto, no es una cuestión de sustancia sino de procedimientos y de cómo hacer operacionales los principios de la comunicación sobre situaciones de fragilidad.

El enfoque país piloto para enfrentar situaciones de fragilidad es esencialmente una oportunidad para llevar a cabo una evaluación conjunta, establecer un diálogo, mejorar la coordinación y realizar un mapeo de las actividades de la CE, los Estados miembros y otros actores relevantes en Haití. Ello se hace en el marco de un proceso informal a nivel de grupos de trabajo entre la CE y los Estados miembros interesados, en Haití y en las capitales y las sedes de distintas organizaciones.

Dos encuentros han tenido lugar hasta ahora, y se ha establecido “una hoja de ruta de la fragilidad” con el objetivo de desarrollar un diálogo político estructurado por parte de la UE con las autoridades haitianas sobre un selecto número de temas prioritarios; promover un proceso inclusivo con el gobierno y otros donantes para enfrentar las raíces de la fragilidad; fortalecer los procesos de coordinación locales y promover la interacción entre los actores en el terreno y los actores que toman las decisiones en las sedes de las organizaciones y en la capitales. También se pretende mejorar la eficiencia y eficacia del involucramiento de la UE, aplicando procedimientos flexibles donde fuera apropiado y haciéndose cargo de las dificultades en materia de recursos humanos.

Es necesario destacar que el ejercicio piloto sólo puede ser útil en la medida en que los participantes estén comprometidos con él. De hecho ha habido un débil compromiso por parte de los Estados miembros, y la CE y Francia han sido el motor de esta iniciativa. Sería apropiado mantener y explorar aún más este enfoque para beneficiarse de los canales de diálogo informales que han sido establecidos.

Teniendo en cuenta el diálogo político entre la UE y Haití, la atención política se había desvanecido tras la partida de Aristide en 2004 y el posterior despliegue de la MINUSTAH. Esto provocó que Haití desapareciera de la agenda de trabajo de los grupos de trabajo del Consejo.<sup>95</sup> No obstante, las elecciones de 2006 recibieron considerable atención y actualmente la UE está haciendo esfuerzos para revitalizar el diálogo político con las autoridades haitianas. Fue durante la presidencia eslovena de la UE que se requirió un informe del Jefe de Misión sobre la situación en Haití en 2008 y la posterior presidencia francesa mostró un compromiso muy pronunciado. Efectivamente, un diálogo político regular podría ser el mejor instrumento de alerta temprana disponible para la UE en su relación con Haití. En el marco del ejercicio piloto sobre fragilidad, la SSR –entendida como la reforma policial, judicial y penitenciaria, así como el refuerzo del control democrático del aparato de seguridad– ha sido identificada como uno de los temas que la UE debería incluir en su diálogo político con el gobierno haitiano. Otros temas identificados incluyen la construcción de capacidades institucionales, el fortalecimiento del sistema constitucional, el reforzamiento del sistema electoral, y la defensa de los derechos humanos –con un especial interés en la situación de los niños, la lucha contra la corrupción, la gestión de las finanzas públicas, la gobernanza y política económica, así como la agricultura y la seguridad alimentaria. Sería importante también incluir en el diálogo político el sensible tema de las relaciones entre Haití y la República Dominicana.

Este diálogo político probablemente tendría lugar dos o tres veces por año y contaría con los principales representantes de las misiones de Francia, España, Alemania y la CE y el gobierno de Haití, es decir el Presidente, el Primer Ministro y los presidentes de ambas cámaras parlamentarias.

92 Esta idea ha sido repetidamente enfatizada por representantes de la Comisión Europea y los Estados miembros durante las conversaciones mantenidas entre mayo y septiembre de 2008 en las sedes europeas y en Puerto Príncipe, Haití.

93 Commission of the European Communities (2007). *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 28 de febrero de 2007, COM (2007) 72 final. Disponible en <http://europa.eu/scad-plus/leg/en/lvb/r13003.htm>.

94 European Parliament Council Commission (2006). “The European Consensus on Development” *Official Journal of the European Union*, 2006/C 46/01. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=IH:C2006:046:SOM:EN:HTML>.

95 Los grupos de trabajo relevantes en Consejo de la UE son COLAT y AMLAT.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación de seguridad en Haití sólo puede resultar sostenible a medio y a largo plazo si la situación socio-económica mejora de manera significativa, es decir si el dividendo de la paz se traduce en mejoras reales en las condiciones de vida de la mayoría de los haitianos, quienes sufren severos niveles de privación en términos de desarrollo y seguridad humana. Es por eso que el desafío más grande para Haití consiste en la transformación estructural de la economía política del país, lo que supone la necesidad crucial de una estrategia nacional viable de desarrollo socio-económico y la voluntad política y capacidad para implementarla.<sup>96</sup> El desarrollo no necesariamente debe estar liderado por el Estado, pero a pesar de todas sus deficiencias éste parece ser el actor más adecuado para fomentar un proyecto nacional de desarrollo, incluyendo un proceso necesario de negociación con el sector privado. En última instancia, es el Estado haitiano el que tiene que forjar un pacto social entre los diferentes agentes de poder en Haití. No obstante, es improbable que este desafío pueda ser afrontado exitosamente sin apoyo externo.

En cuanto a la comunidad internacional, y en particular la UE, debería reconocerse que el margen para influir en esta tarea sumamente difícil es limitado, aunque importante. Ni la MINUSTAH ni los donantes internacionales pueden “arreglar” la fragilidad de Haití, pero pueden asistir en este proceso de recuperación y han asumido esa responsabilidad, especialmente con el pueblo haitiano. En este espíritu de responsabilidades compartidas, el compromiso duradero de la comunidad internacional es crucial. Los cambios bruscos en las prioridades de los donantes y la volatilidad de la ayuda deben ser evitados, dado que contribuyen a una mayor debilidad del Estado y en última instancia favorecen a aquellos actores que constituyen una amenaza para la paz y el desarrollo (*spoiler*), tales como el crimen organizado relacionado con el narcotráfico y la corrupción. Esta recomendación está dirigida a la comunidad internacional en conjunto y a la UE en particular. En comparación con la MINUSTAH, con sus restricciones presupuestarias y de mandato, los donantes en general y la UE en particular tienen una ventaja comparativa, en tanto que su compromiso es, por definición, de más largo plazo y sufre menos restricciones. Existe una posibilidad que en el medio y largo plazo Haití pueda recibir más y no menos fondos, dado que hay una tendencia en la UE a reducir significativamente los flujos de ayuda a los países de renta media y concentrarse en cambio en el alcance de los Objetivos del Milenio en los países más pobres en el mundo. El Parlamento Europeo en particular está impulsando una reorientación de la política de ayuda en este sentido.

La estabilidad y la paz son precarias en Haití, dada la aguda vulnerabilidad del país a los *shocks* externos y los devastadores efectos de la crisis alimentaria y los huracanes de 2008. Es por ello que cualquier propuesta de acción pública –idealmente coordinada entre el gobierno, la comunidad internacional de donantes y el sector privado– debe lograr un rápido dividendo que tenga un impacto directo en la vida de las personas. En el mejor de los casos, este dividendo debería ser atribuible al gobierno, más que a los donantes, para ayudar a fomentar la legitimidad de Estado. Aunque sea de un alcance limitado, es importante contribuir a generar esperanzas para el futuro y al mismo tiempo, confianza en el proceso de construcción de la paz en la población.

Una recomendación general adicional –ampliamente reconocida, pero aún implementada de forma insuficiente– es una mejor coordinación en la comunidad de donantes. La conferencia internacional de donantes que tendrá lugar en la primera mitad de 2009 en Haití es el foro apropiado para lograr un mejor alineamiento de los donantes y constituye una importante ventana de oportunidad. La UE ha reconocido la necesidad de hablar con una sola voz y el ejercicio país piloto podría abrir el camino para alcanzar este objetivo.

En cuanto al ejercicio general de coordinación encabezado por la ONU, que refleja las prioridades identificadas en la Estrategia para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, la UE debería fortalecer los positivos esfuerzos de coordinación intra-UE realizados en relación a Haití (división de trabajo, evaluación y programación conjunta, entre otros) y asumir un rol constructivo. Esto es importante para fortalecer la asociación estratégica con la ONU, tal como se recomienda en las Conclusiones del Consejo del GAERC sobre la respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad.

<sup>96</sup> Ver también Collier, P. [2008]. “Postconflict economic policy”. En C.T. Call con V Wyeth, *Building status to build peace*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, P.103.

Como ha sido mencionado anteriormente, la UE debería considerar aumentar la presión sobre el gobierno haitiano con el objetivo de establecer una base de datos de los donantes para promover condiciones de mayor transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la ayuda.

El rol de un actor promotor del desarrollo preocupado por cuestiones de seguridad parece ser la oportunidad más clara para la UE, especialmente teniendo en cuenta que la MINUSTAH está liderando los procesos de SSR y es el interlocutor primario de las autoridades haitianas en relación a las cuestiones de seguridad más convencionales. Dado la relevancia estratégica marginal que Haití tiene para la UE y la configuración de los intereses de los Estados miembros, resulta altamente improbable una misión PESD. Una misión tal además deterioraría la división de trabajo existente dentro de la comunidad internacional y complicaría aún más el diálogo entre la comunidad internacional y las autoridades haitianas. La UE debería en cambio desempeñar un papel complementario a través de su enfoque de gobernanza y cooperar con la MINUSTAH y los Estados miembros ya activos en el área de SSR, interviniendo a través de sus flexibles instrumentos de financiación, en particular el IE donde se identifique de manera conjunta como necesario.

El IfS se considera una buena oportunidad para Haití y como claramente aplicable a algunos aspectos del sector del establecimiento de la ley y el orden. Su potencialidad todavía debe ser evaluada por la comunidad internacional en terreno. Entre los oficiales de la MINUSTAH, sin embargo, parecía haber interés en un mayor compromiso de la UE en el campo de la corrupción y las drogas, así como en el control fronterizo y aduanero, incluyendo los sistemas de comunicación en la zona de frontera. Tal propuesta debería ser examinada en el Consejo de la UE. El riesgo de que Haití se convierta en un “narco-estado” no debería ser subestimado, sea desde una perspectiva de seguridad humana o de seguridad en términos convencionales.

La fortaleza de la UE en Haití sigue residiendo en su compromiso en enfrentar las causas estructurales de la fragilidad, así como en su respuesta humanitaria. El proyecto que actualmente está siendo implementado en el barrio marginal de Martissant, dedicado a la planificación urbana, agua y sanidad, y creación de empleo, refleja la aplicación de una lógica inspirada en la seguridad humana y en la prevención de conflictos por la CE. Además, el proyecto realmente parece responder a las necesidades de la población en el terreno y, en especial, de los jóvenes: principalmente empleo y revitalización urbana. La brecha existente entre los donantes y la población es difícil de reducir, en tanto que los donantes no son los que implementan los proyectos y tienen un tiempo limitado para una evaluación de las necesidades desde una perspectiva comunitaria o centrada en las personas. El diálogo con las autoridades haitianas no necesariamente ofrece una solución a este dilema. La investigación independiente que se apoye en un enfoque participativo es, por lo tanto, crucial.

El esfuerzo de la UE para restablecer el diálogo político con las autoridades haitianas es vital y debe ser apoyado. Su mantenimiento de forma regular y estructurada es, con toda probabilidad, el mejor instrumento disponible para la alerta temprana. La visibilidad relativamente escasa de la UE también puede ser percibida como una ventaja, ya que se la percibe como más dispuesta al diálogo y menos proclive a imponer su agenda. Además, la inclusión de Haití en el diálogo con actores y donantes emergentes, en particular Brasil, pero también Argentina, Chile y Uruguay, es importante, sobre todo cuando se toma en cuenta el papel de Brasil en la MINUSTAH. La necesidad de un compromiso de largo plazo debe ser tratada en el diálogo con los actores emergentes, dado que están enfrentando fuertes restricciones dentro de sus contextos nacionales. Una publicación reciente de la OCDE (OCDE, 2008:46) enfatiza la necesidad de un “compromiso sostenido con las mayores economías emergentes y los actores regionales en cuanto a políticas” en relación a las situaciones de fragilidad.

Por último, aunque no menos importante, la delegación de la CE en Haití actualmente carece del personal necesario. Esto se debe probablemente a la falta de interés y de los recursos necesarios. La escasez de personal debe ser encarada de forma urgente, dado que deteriora, o al menos ralentiza, la implementación de las actividades en el terreno. En términos de procesos de selección, la CE debería buscar una razonable combinación entre jóvenes con alto potencial y personal más experimentado con antecedentes significativos en países en situación de conflicto y/o en desarrollo. Los procedimientos de selección deberían acelerarse dada la necesidad de responder rápidamente a situaciones de fragilidad como las que sufre Haití, que ofrecen ciertas ventanas de oportunidad para evitar la recaída en el conflicto violento.

## REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2008). *The state of the world's human rights*. Informe de Amnistía Internacional. 2008.
- Ball, N. (2002). "The reconstruction and transformation of war-torn societies and state institutions: How can external actors contribute?" En T. Debiel & A. Klein (Ed.). *2002: Fragile peace: State failure, violence, and development in crisis regions*. New York: Zed Books. pp. 33–55.
- Barthélémy, G. (1989). *Le pays en dehors, essai sur l'univers rural haïtien*. [Fuera del país, ensayo sobre el espacio rural haitiano.] Montréal: Éditions Henri Deschamps/CIDHICA.
- Bretherton, C. & Vogler, J. (2006) (2nd Ed.). *The European Union as a global actor*. New York: Routledge.
- Burke, M. & Gauthier, A. (2008). *The UN Stabilisation Mission in Haiti: Analysis and recommendations for future mandates of the Mission*. FRIDE Conference Report 04. Madrid: FRIDE.
- Call, C. T. (2008). "Ending wars, building states". In C. T. Call con V. Wyeth (Ed.), *Building states to build peace*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Cockayne, J. & Pfister, D. (2008). *Peace operations and organised crime*. Geneva Papers. Geneva: Geneva Centre for Security Policy.
- Collier, P. (2008). "Postconflict economic policy". In C. T. Call with V. Wyeth, (Eds.). *Building states to build peace*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, p.103.
- Consejo de la Unión Europea (2007). *Council conclusions on security and development*. Documento 1509/07.
- Consejo de la Unión Europea (2007). *Council conclusions on an EU response to situations of fragility*. Documento 15118/07
- Comisión Europea (2007). *Towards an EU response to situations of fragility – Engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*. Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Europeo Económico y Social para las regiones. COM (2007) 634 final.
- Einsiedel, S. von & Malone, D. M. (2006). "Peace and democracy for Haiti: A UN mission impossible?" En *International Relations*, Vol 20(2): pp.153–174. London: Sage Publications.
- ESS (2003). *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*. Bruselas, 12 de diciembre.
- Fatton, R. Jr. (2006). "The fall of Aristide and Haiti's current predicament". En Y. Shamsie & A. Thompson (Eds.) *Haiti: Hope for a fragile state*. pp.15–24.
- Faria, F. & Magalhães Ferreira, P. (2007). *Situations of fragility. Challenges for an European response strategy*. Maastricht and Lisbon: European Centre for Development Policy Management (ECDPM) & Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI).
- Faubert, C. (2006). *Evaluation of UNDP assistance to conflict-affected countries*. Estudio de Caso: Haití. New York: UNDP, Oficina de Evaluación.
- Gauthier, A. (2008). *Haiti: Voices of the actors*. A research project on the UN mission. FRIDE Working Paper 52. Madrid: FRIDE.
- International Crisis Group (2008). *La reforma del sector de la seguridad en Haití*. Informe de América Latina/Caribe N° 28, 28 de septiembre de 2008.
- Hallward, P. (2007). *Damming the flood: Haiti, Aristide, and the politics of containment*. London: Verso Books.

Hänggi, H. & Scherrer, V. (Eds.) (2008). *Security Sector Reform and integrated missions. Experiences from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Münster: LIT.

International Alert & Saferworld (2005). *Developing an EU strategy to address fragile states. Priorities for the UK presidency*. London: International Alert.

Mobekk, E. (2008). "MINUSTAH and the need for a context-specific strategy: The case of Haiti". In: H. Hänggi & V. Scherrer (Eds.) *Security Sector Reform and integrated missions. Experiences from Burundi, The Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*. Vienna: LIT Verlag.

Moita, M. (2008). *La concepción de paz de la ONU en Haití y Guatemala*. Comentario FRIDE. Madrid: FRIDE.

Morneau, J., Col. (2006). "Reflections on the situation in Haiti and the ongoing UN mission". En Y. Shamsie & A. Thompson (Eds.) *Haiti. Hope for a fragile state*, pp.71-81.

OCDE (2005). *Security System Reform and governance*. DAC Guidelines and Reference Series.

OCDE (2007). *Ensuring fragile states are not left behind*. Factsheet, diciembre 2007.

OCDE (2008). "Concepts and dilemmas of state building in fragile states. From fragility to resilience". *Journal on Development*, Vol. 9, No. 3.

Roc, N. (2008). *Haiti-Environment: From the "Pearl of the Antilles" to desolation*. Comentario FRIDE. Madrid: FRIDE.

Shamsie, Y. & Thompson, A. S. (Eds.) (2006). *Haiti: Hope for a fragile state*. Waterloo, Canada: The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Wilfried Laurier University Press.

Shamsie, Y. (2006). The economic dimension of peacebuilding in Haiti: Drawing on the past to reflect on the present. En: Y. Shamsie & A. Thompson (Eds.) *Haiti. Hope for a fragile state*. pp.37-48.

Sorenson, K. (2006), *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haiti*. Rapport du Comité Permanent des Affaires Etrangères et du Développement International, Chambre des Communes, Diciembre de 2006, Ottawa.

Stewart, P. (2006). *Weak states and global threats. Assessing evidence for "spillovers"*. Working paper 73. Washington, DC: Center for Global Development.

UNDOC (2008). *The threat of narco-trafficking in the Americas*. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS\\_Study\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf).

Youngs, R. (2007). *Fusing security and development: Just another Euro-platitude?* Working paper. Madrid: FRIDE.

INITIATIVE FOR PEACEBUILDING

c/o International Alert

205 Rue Belliard, B-1040 Brussels Tel: +32 (0) 2 239 2111 Fax: +32 (0) 2 230 3705

lmontanaro@international-alert.org www.initiativeforpeacebuilding.eu



THIS INITIATIVE IS FUNDED BY THE EUROPEAN UNION

PARTNERS

