

HAITÍ MÉXICO

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN



Coordinadores
Gustavo Vega Cánovas y Carlos Alba Vega

EL COLEGIO DE MÉXICO

HAITÍ Y MÉXICO:
HACIA NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

HAITÍ Y MÉXICO:
HACIA NUEVAS FORMAS
DE COOPERACIÓN

Carlos Alba Vega
Gustavo Vega Cánovas
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

303.4827207294

H1538

Haití y México : hacia nuevas formas de cooperación /
Carlos Alba Vega, Gustavo Vega Cánovas, coordinadores.
– 1a ed. – México, D.F. : El Colegio de México, Centro
de Estudios Internacionales, 2012.
302 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-408-3

Incluye bibliografía

1. México – Relaciones – Haití. 2. Haití – Relaciones
– México. I. Alba Vega, Carlos, coord. II. Vega Cánovas,
Gustavo, coord. III. t.

Primera edición, 2012

D.R. © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-408-3

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción

<i>Carlos Alba Vega y Gustavo Vega Cánovas</i>	9
I. La política de cooperación de México con Haití <i>Carlos Alba Vega y Gustavo Vega Cánovas</i>	35
II. Haití: canasta básica, consumo y política alimentaria <i>Gary Paul</i>	63
III. La dinámica histórica de las migraciones en Haití <i>Sabine Manigat</i>	117
IV. Los haitianos en el exterior: mitos y realidades <i>Gabriel Bidegain</i>	141
V. Hacia una administración ordenada de la migración entre Haití y República Dominicana <i>Guy Alexandre</i>	167
VI. El Programa 3x1: de los proyectos solidarios al desarrollo local transnacional <i>Rodolfo García Zamora, Juan Manuel Padilla y Óscar Pérez Veyna</i>	189
VII. La sociedad civil y los avances democráticos en Haití <i>Jean Eddy Saint Paul</i>	221
VIII. El sismo de 2010 en Haití: los principales retos <i>Randolph Gilbert</i>	275

INTRODUCCIÓN

Este libro es el primer producto editorial del proyecto México y Haití: hacia una nueva relación de cooperación, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) que inició en 2007 bajo nuestra coordinación y los auspicios de El Colegio de México. El propósito fundamental de dicho proyecto es realizar diversas acciones dirigidas a generar conocimiento, conciencia, reflexión conjunta y cooperación entre los gobiernos y las sociedades civiles de México y Haití.

En la primera etapa del proyecto nos propusimos identificar a los actores estratégicos de México y de Haití que tuvieran interés en el logro de nuestros objetivos. Por ese motivo, en primer lugar se localizó a académicos, miembros de la sociedad civil y funcionarios de ambos países que han desarrollado acciones a favor de Haití. Se organizaron en México varias reuniones con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con la comunidad de haitianos y mexicanos que cuentan con experiencias e interés sobre Haití. A partir de esos primeros contactos y de nuestra investigación de fuentes bibliográficas, identificamos cuál es la visión de esos actores estratégicos, sus objetivos y sus prioridades hacia Haití; qué acciones de cooperación se han llevado a cabo y por quiénes; cuáles son las áreas y los temas en los que se han alcanzado logros y en los que se puede avanzar mejor, así como los principales retos que ello plantea.

Estos hallazgos se exponen en el primer capítulo, de nuestra autoría, bajo el título “La política de cooperación de México con Haití”. Posteriormente se describen las etapas subsecuentes del proyecto, los proyectos de investigación que solicitamos y sus resultados. En la

parte final se presenta el trabajo de Randolph Gilbert, coordinador y punto focal de la CEPAL para Haití, quien realiza una evaluación de los impactos económicos y sociales del sismo del 12 de enero de 2010 y los principales retos que enfrenta este país para alcanzar su reconstrucción.

LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE MÉXICO CON HAITÍ

El objetivo principal del primer capítulo, “La política de cooperación de México con Haití” es analizar desde una perspectiva histórica las características de las relaciones diplomáticas y de cooperación entre México y Haití y la nueva forma de colaboración que nuestro país ha iniciado con Haití a partir del sismo de 2010.

En el capítulo se muestra cómo a lo largo de la historia las relaciones entre México y Haití no han sido del todo estrechas debido en parte a la falta de tradición migratoria entre estas naciones, la cual se explica por la distancia geográfica, la diversidad lingüística, la escasa complementariedad económica y la naturaleza diversa de sus regímenes políticos. Otros factores que explican la falta de acercamiento son la inestabilidad política de Haití y la presencia directa de Estados Unidos en la isla, que fue rechazada por el gobierno de México con base en su tradicional postura de defensa del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Con todo, antes del sismo de 2010 México ofreció diversos tipos de apoyo a Haití —por ejemplo, proyectos de apoyo técnico en protección y manejo del medio ambiente—, sobre todo en la última década. También hubo cooperación en materia de salud, por ejemplo, en la rehabilitación del Hospital Port de Paix, así como en proyectos para ayudar a resolver problemas relacionados con el agua. De igual manera, el gobierno mexicano ha asistido a Haití en la formación de un sistema aduanal moderno. En términos de educación, se han formado profesionistas haitianos en distintas instituciones educativas mexicanas y desde hace varias décadas el país ha ofrecido becas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). En materia electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE) proveyó ayuda técnica en la orga-

nización, administración y desarrollo del proceso electoral de Haití en 2004.

En cuanto a ayuda humanitaria, México ha brindado apoyo a Haití en diversos momentos, como cuando ocurrió la tormenta tropical Jeannie. En relaciones académicas, México y Haití han tenido escasas pero fructíferas relaciones, sobre todo en el campo de las ciencias sociales y de la historia, pero también en medicina e ingeniería, lo que ha facilitado a académicos y políticos haitianos dejar una profunda huella en México. De igual manera, un grupo importante de haitianos ha encontrado en México un lugar para vivir su exilio, y su presencia en este país ha sido una alternativa ante otros destinos. Sin embargo, en términos de relaciones económicas éstas han sido históricamente muy débiles. Haití ocupa el 11º lugar como socio comercial de México en el Caribe, con 0.4% del comercio realizado con esa región.

No obstante, la cancillería mexicana consideró el terremoto del 12 de enero de 2010 como un parteaguas en la política de cooperación con Haití, tanto por la rapidez y la magnitud de la respuesta de México, como por las nuevas formas de cooperación con las que se ha expresado la solidaridad; tanto así que Haití se ha convertido en prioridad en la agenda de cooperación mexicana hacia el exterior. La respuesta de México ante el sismo de Haití fue casi inmediata. A los pocos días del suceso, México envió un equipo de ayuda constituido por más de 1 300 personas, entre ellas médicos y paramédicos, rescatistas, ingenieros, técnicos especializados y militares especialistas en ayuda a la población. Así, el 14 de enero México envió los primeros apoyos que consistieron en la búsqueda y el rescate de sobrevivientes, a lo que siguió la provisión de materiales de ayuda humanitaria, que se extendió del 20 de enero al 22 de junio. Se transportaron alimentos, agua, medicamentos y artículos de higiene personal. Igualmente, se donaron 50 627 tiendas de campaña con un valor de 15 470 810.15 pesos mexicanos.

Otra de las acciones inmediatas del gobierno mexicano consistió en la organización y provisión de alimentos para los damnificados de Carrefour mediante cocinas móviles comunitarias. También se instalaron dos cocinetas de campaña en la comunidad de Cabaret

y una cocina mexicana que funcionó hasta por 23 meses durante tres periodos escolares (de 2010 a 2012). Con Japón se ha trabajado en otro sistema de cooperación triangular para construir casas resistentes a los sismos. Junto con fundaciones y organizaciones de la sociedad civil mexicana se estableció la Alianza México por Haití, encabezada por la SRE y Fomento Social Banamex, por medio de la cual el gobierno de México ofreció, en la Conferencia de Donantes celebrada el 31 de marzo de 2010 en Nueva York, ocho millones de dólares para Haití, a los que se sumaron otras aportaciones de fundaciones privadas.

A partir de esta experiencia de Haití, en México se inició una nueva forma de cooperación con la unión de esfuerzos públicos y privados. Se ha trabajado en diversos proyectos de reconstrucción, entre ellos un centro de rehabilitación para menores con discapacidad, una escuela de oficios y la ampliación de casas hogar para niños huérfanos. Aparte de estas fundaciones, otras organizaciones de la sociedad civil están desarrollando distintas iniciativas, entre ellas, la Fundación Slim, Cáritas Campeche y Quintana Roo y el Centro Lindavista. Para la materialización de esta nueva forma de cooperación público-privada, las fundaciones mexicanas abrieron una cuenta por tres millones de dólares y la SRE suscribió un convenio de mandato por una cantidad similar. Los recursos se dirigieron a la reconstrucción y restauración de hospitales, escuelas y orfanatos atendidos por organizaciones de la sociedad civil en Haití.

Otra cooperación de México con Haití es en el campo del medio ambiente, gravemente deteriorado por la deforestación y la erosión de las tierras montañosas. En apoyo de esta causa, se elaboró una propuesta de apoyo al gobierno de Haití para proteger el medio ambiente y reforestar. También, como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, México participó en las consultas en apoyo a Haití y trabajó para respaldar el trabajo de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (Minustah). Por último, el gobierno de México tomó una serie de medidas administrativas sobre migración para apoyar a los ciudadanos haitianos en situación irregular en México, quienes recibirán el estatus de no inmigrante visitante por razones humanitarias, y podrán residir y trabajar en el país.

En conclusión, México ha ofrecido diversos tipos de colaboración en los últimos años, pero su cooperación tiene mucho potencial si se toma en cuenta su experiencia y los recursos que podría ofrecer. Es imprescindible la coordinación entre agencias para no duplicar esfuerzos; buscar que haya coherencia entre lo que necesita Haití y la ayuda que desean ofrecer otros países; aumentar la transparencia y evitar actos de abuso o corrupción; y utilizar adecuadamente los recursos evitando el desperdicio o el uso impropio. Por otra parte, Haití necesita que la ayuda sea suficiente, predecible, transparente, efectiva y eficiente para que, en el largo plazo, deje de ser urgente y llegue incluso a ser innecesaria.

LA PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA HAITIANA Y EL PAPEL DE LA MIGRACIÓN EN HAITÍ Y MÉXICO

Una vez establecida una visión histórica general de la política de cooperación de México hacia Haití, identificamos los nuevos tipos de proyectos de cooperación a promover como parte de nuestro compromiso con el IDRC e hicimos una primera visita de campo a Puerto Príncipe, Haití, con el propósito de entrevistarnos con actores clave del gobierno y de los sectores privado, social y académico para obtener sus opiniones sobre los objetivos de nuestro proyecto y sobre las investigaciones y acciones que debíamos desarrollar. A esta visita nos acompañó Randolph Gilbert, economista, coordinador y punto focal de la CEPAL para Haití.

En Haití pudimos entrevistar a 32 informantes clave del gobierno (varios ministros y exministros, jefes de gabinete y directores generales), del medio académico (rector, vicerrectores y profesores de la Universidad Estatal de Haití, rector y profesores de la Universidad Quisqueya), directores de organismos internacionales, miembros de la Minustah y de organizaciones de la sociedad civil.

De esta visita obtuvimos diversas ideas acerca de las áreas en las que México y Haití podían potenciar y mejorar su cooperación; en particular destacaron dos: seguridad alimentaria y migración y remesas. En cuanto a la primera, uno de los problemas más graves que afronta Haití es la inseguridad alimentaria, ya que existe una gran

dificultad para estimular la producción de alimentos. Según nuestros informantes, una posible cooperación México-Haití podría facilitarse si se conocieran y aprovecharan algunas fortalezas y programas de México en este campo y si se consiguiera el interés y el apoyo al más alto nivel. Respecto de la migración y las remesas, de acuerdo con la mayoría de los actores haitianos entrevistados, Haití podría beneficiarse enormemente de las experiencias del programa mexicano para la canalización de remesas denominado Programa 3x1.

Como resultado de este trabajo de campo, organizamos dos seminarios: uno sobre crisis y seguridad alimentaria¹ y el otro sobre migraciones, remesas y desarrollo económico y social.²

Posterior al primer seminario, con fondos del IDRC financiamos una investigación del economista haitiano Gary Paul cuyo objetivo consistió en diagnosticar la crisis alimentaria de Haití, reflexionar sobre sus causas y factores inductivos, analizar las experiencias de algunos otros países de América Latina y formular, en última instancia, recomendaciones que pudieran facilitar la implementación de políticas públicas en beneficio del desarrollo socioeconómico del país. Los resultados de esta investigación se presentan en el segundo capítulo de este libro.

¹ El seminario *Crisis alimentaria, seguridad alimentaria. El caso de Haití en una perspectiva regional*, fue organizado por el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de El Colegio de México y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), subse de México, con el concurso financiero del IDRC/CRDI; en colaboración con el Ministerio de Agricultura, de Recursos Naturales y de Desarrollo Rural (MARNDR), la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa (MPCE) y la Universidad Estatal de Haití (UEH). Tuvo lugar los días 13 y 14 de octubre de 2008 en Puerto Príncipe. Este seminario contó con la participación de 60 académicos, funcionarios y miembros de la sociedad civil de México y de Haití, además de funcionarios internacionales.

² El seminario *Migraciones, remesas, desarrollo económico y social. México y Haití desde una perspectiva comparada* fue auspiciado por el CEI de El Colegio de México, la CEPAL, subse de México, con el concurso financiero del IDRC/CRDI de Canadá; en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos (MAE), el Ministerio de los Haitianos Residentes en el Extranjero (MHAVE, por sus siglas en francés), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Tuvo lugar el 15 y 16 de octubre de 2008 en Puerto Príncipe, Haití. El seminario contó con la participación de académicos, funcionarios y miembros de la sociedad civil de México y de Haití, además de funcionarios internacionales. Cabe mencionar a los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco de la República de Haití (BRH), de la Universidad Quisqueya (Uniq) y de la Iniciativa de la Sociedad Civil (ISC), entre otros.

En este trabajo titulado “Haití: canasta básica, consumo y política alimentaria”, Gary Paul muestra que en 2008 la situación económica en Haití se caracterizó por un rápido encarecimiento de los precios que se tradujo en una fuerte crisis alimentaria, la cual trajo consigo enormes implicaciones políticas y sociales para la sociedad haitiana.

En efecto, durante el incremento de los precios en 2008, los consumidores en Haití tuvieron que reasignar sus fondos y reducir gastos no alimentarios como la educación de los niños, gastos en salud y fondos para entretenimiento. Esto último como consecuencia de que en el periodo de diciembre de 2007 a septiembre de 2008 se observó un alza continua en los precios de los productos alimentarios y una reducción de 100% del poder adquisitivo. Paul destaca que más de 60% de la población de Haití vive con un ingreso inferior a la línea de pobreza moderada. Además, entre 1.8 y 3.5 millones de personas están en situación de inseguridad alimentaria, lo que se explica por la insuficiencia de producción agrícola, el bajo nivel de empleo e ingreso y los altos precios al consumidor. Aunado a esto, tres millones de personas no tienen empleo, el sector formal contribuye solamente con 12% de ellos, y es el sector informal el que genera casi 60% de los empleos. Alrededor de 70% de la población vive con un ingreso *per cápita* inferior a dos dólares diarios.

De entre los problemas de seguridad alimentaria el estudio destaca que el agua y el carbón de madera, fundamentales en la preparación de alimentos, representan casi 30% del costo de la comida. De acuerdo con el autor, menos de la mitad de la población de Haití tiene garantizado el acceso al agua potable, y los que lo tienen es a un costo muy alto. La mayoría de los hogares urbanos utiliza carbón para cocinar, pero se ha vuelto caro y escaso, por lo que en los hogares haitianos de bajo ingreso se cocina una vez al día. Aunado a esto, el sector agrícola nacional no cuenta con el apoyo necesario en inversiones y asistencia técnica, por lo que se requiere el respaldo de las importaciones alimentarias como complemento, ya que sólo 47% de las necesidades alimentarias es suministrada por la producción nacional. Paul también hace notar que existe una gran desigualdad en los precios pagados por los consumidores de los productos alimentarios

según la región y una fuerte centralización del sistema de comercialización en el país.

Por otra parte, el problema se agrava ya que, de acuerdo con un informe publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se estima que los precios de los alimentos seguirán creciendo hasta 2017 para alcanzar en promedio 50% de incremento, por lo que se requieren políticas que permitan amortiguar este aumento. Gary Paul propone la elaboración de una política de generación de empleo adecuada, debido a que el poder adquisitivo de los hogares es indispensable para asegurar que obtengan alimentos. Además, se necesita extender el circuito de transporte para facilitar el traslado de las mercancías a los mercados de destino (interno e internacional) y fomentar las actividades de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas. También propone que Haití se dote de un sistema capaz de proteger a la población ante los eventuales desastres naturales y choques económicos futuros. De igual manera, es importante aumentar la inversión en el sector agrícola para que incremente la producción y se garantice el acceso de los productos a los mercados.

También, en opinión del autor, resulta indispensable reducir la dependencia a Estados Unidos y otros países en cuanto al abastecimiento de productos alimentarios. Asimismo, es necesario reducir la dependencia energética, lo que podría hacerse mediante la inversión en la producción de biodiesel sin perjudicar la producción alimentaria. Por último, es necesario que Haití se convierta en un país más productivo y equitativo para el beneficio de los grupos sociales más vulnerables. En esa perspectiva, el establecimiento de un observatorio de precios y márgenes es más que deseable para definir mecanismos justos y operacionales, así como contar con la participación de organismos públicos, asociaciones de agricultores, importadores, comerciantes, consumidores, etcétera.

En cuanto al seminario de migraciones y remesas, una de las grandes conclusiones fue que México y Haití comparten muchas experiencias en cuanto a la importancia que migraciones y remesas tienen como fuentes de recursos y de problemas. Los países de la región

necesitan trabajar juntos en el tema para que cada uno aprenda de las experiencias de los demás. Las remesas constituyen un factor importante de las migraciones y tienen efectos muy positivos para varios países del subcontinente latinoamericano. En el caso mexicano, han tenido una repercusión positiva sobre los niveles de ingreso y de consumo de los hogares; han disminuido los niveles de pobreza en segmentos importantes de la población; son una fuente importante de recursos para que las familias inviertan en capital humano (salud, capital físico y vivienda); y han dado acceso a las familias a mejores condiciones financieras, lo cual, a su vez, les ha permitido suavizar sus patrones de consumo e invertir en micronegocios.

En otras palabras, en el seminario se destacó que, junto con otras, la experiencia mexicana, con sus cualidades y limitaciones, puede ser un referente para avanzar en el conocimiento y análisis de la migración, en el registro y cálculo de las remesas y en la organización de programas orientados a promover una parte del envío de remesas para invertirlos en actividades productivas, en infraestructura y en proyectos sociales y culturales que promuevan el desarrollo local.

Como resultado de este seminario, para avanzar en el conocimiento de tema, solicitamos cuatro trabajos de investigación: tres de ellos nos ofrecerían una idea más precisa de las características y el papel de la migración en el desarrollo económico de Haití y el cuarto analizaría la experiencia de los programas mexicanos de canalización de remesas en las comunidades de origen de los migrantes mexicanos que habitan fundamentalmente en Estados Unidos.

En el tercer capítulo de este libro se presentan los resultados del primero de los trabajos de investigación encargados sobre Haití. En este capítulo, titulado "La dinámica histórica de las migraciones en Haití", Sabine Manigat, politóloga haitiana y profesora de la Universidad Quisqueya, nos ofrece en una primera parte las circunstancias y los mecanismos que presiden al desarrollo de las migraciones externas de haitianos y su evolución histórica; en la segunda parte de su trabajo analiza la diversidad de las migraciones contemporáneas: las corrientes, los destinos, las etapas; en la tercera parte trata de la diáspora haitiana actual y el impacto sobre su país de origen; finalmente, hace un breve repaso de las políticas migratorias de los principales países

receptores respecto de Haití, antes de concluir con perspectivas y parámetros para una posible política migratoria haitiana.

Manigat argumenta que Haití es un país moldeado por migraciones y es proveedor de ellas. Desde la época de Toussaint Louverture hasta la migración levantina y europea, a finales del siglo xix, fue receptor de migrantes provenientes de diferentes regiones del mundo. Sin embargo, a principios del siglo xx y hasta más o menos la crisis de 1930, Haití se volvió un expulsor de migrantes hacia el exterior debido a los efectos de la política regional de algunas grandes compañías de capital estadounidense que generaron migraciones de haitianos hacia Cuba, República Dominicana y el Canal de Panamá. A partir de la década de 1950, se expande la emigración temporal o definitiva hacia las Bahamas de modo privilegiado, pero paulatinamente también hacia Panamá, las Antillas francesas y la Guyana, las islas menores (Dominica, Saint-Martin), etcétera.

La autora advierte que la emigración se diversificó progresivamente y ha crecido de manera importante. Un momento determinante fue a partir de 1957, cuando Haití estuvo bajo el dominio de la dictadura de los Duvalier, la cual duró casi 30 años; el costo económico y la represión significaron un retroceso de décadas más decenas de miles de muertos. En esas condiciones, producto de las múltiples limitaciones de la dictadura, empezó una emigración diferente de la tradicional, compuesta en su mayoría por sectores populares ya urbanizados, cuadros y sectores medios, pero también de campesinos proletarizados. Su primer destino fue Estados Unidos y, en menor medida, Canadá. De igual manera, una minoría se dirigió hacia Europa y también a África durante la independencia de los países francófonos de ese continente que atrajeron cuadros y profesionistas haitianos que huían de la dictadura.

Significativamente, en 1976, después de la muerte de Duvalier padre, mientras se produce el inicio de cierta apertura política del país, empieza a desplegarse un movimiento migratorio masivo, proveniente tanto de Puerto Príncipe como de la provincia. Con esta segunda ola migratoria hacia América del Norte, el crecimiento de la emigración sufre un cambio radical en composición, importancia numérica y, sobre todo, en las múltiples incidencias que, en adelante, tiene la diás-

pora haitiana en su país de origen. Resulta prácticamente imposible seguir el despliegue de ese movimiento masivo a partir de las estadísticas oficiales ya que en esa época empezó el fenómeno de los *balseiros* haitianos y el aumento exponencial de la migración clandestina.

Actualmente, la emigración haitiana alcanza todos los rincones del mundo y se extiende por tres continentes; en Estados Unidos ronda hoy el millón de migrantes legales; en Canadá se estiman más de 130 000 individuos; y en Europa, en 2010 los haitianos sumaban alrededor de 35 000. Sin embargo, las comunidades haitianas en el extranjero no son uniformes. En América del Norte y en República Dominicana el comportamiento se ha basado en el reagrupamiento o tendencia a la concentración geográfica, prácticas sociales y culturales distintivas, y ataduras afectivas con el país de origen. En otras comunidades existe la resistencia a adaptarse o la aculturación, la falta de dinámicas orientadas a la conquista de *nichos* o la escasa cohesión económica.

A pesar del gran número de haitianos en el exterior, la emigración haitiana no ha formado redes sólidas de grupos de interés en el plano económico, ni ha establecido grandes empresas o hecho inversiones de envergadura en o hacia su país de origen, salvo iniciativas en pequeña escala para mejorar las condiciones en una localidad u ofrecer ayuda profesional solidaria en casos de urgencia y de catástrofe. Es por ello que Manigat afirma que resulta imprescindible tener una buena política migratoria, pues actualmente ésta se reduce a un capítulo escueto de su política exterior. Para ello, se debe contemplar la naturaleza de la emigración haitiana pues, aunque plantea una serie de problemas de regulaciones, canalización y reglamentación para las sociedades receptoras, también ha sido y sigue siendo un aporte relevante y valioso para esas sociedades. Además, es importante considerar la diáspora haitiana en el futuro económico, político y social de Haití como caudal de capacidad profesional, cultural y económica, pero también en términos de presión política amplia. Según Manigat, una segunda cuestión fundamental de la emigración haitiana que ha generado mucho debate y controversia es su dimensión, volumen real y distribución espacial.

El cuarto capítulo de este volumen, preparado por el demógrafo Gabriel Bidegain y titulado "Los haitianos en el exterior: mitos y

realidades”, se dedica precisamente a dilucidar cuál es el volumen y la distribución espacial de los haitianos en el mundo para demostrar cuántos de ellos viven en el exterior. Se analizan también la fecundidad y la mortalidad de Haití para demostrar que las cifras hasta ahora publicadas sobre los haitianos en el exterior no tienen fundamento científico. Se comparan las estimaciones y características de los nacidos en Haití, de sus antepasados y descendientes en Estados Unidos, incluidas las características sociodemográficas de los migrantes, más los principales datos de la emigración haitiana en Canadá y República Dominicana. Finalmente, hay algunos datos sobre la emigración a partir del terremoto.

Bidegain nos recuerda que en la actualidad Haití supera los 10 millones de habitantes. En los próximos años, el país tendrá la mayor cantidad de población en la región del Caribe y, por ende, un potencial demográfico importante y mayor probabilidad de emigrantes en el futuro. En el ámbito internacional, los migrantes haitianos se estiman entre 1.2 y 1.8 millones. A veces, incluso se habla de tres o cuatro millones de migrantes. Sin embargo, el texto desmitifica estas cifras que sobreestiman el número de personas nacidas en Haití que viven en el exterior. De acuerdo con el Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty de la Universidad de Sussex, Inglaterra, en 2006 el total de haitianos que residían en el exterior era de 767 185. Según Bidegain, para alcanzar los volúmenes supuestos y repetidos de emigración hubiera sido necesario que las madres haitianas tuvieran durante varias décadas más de 12 hijos en promedio (lo cual no ocurrió). El nivel de la fecundidad más elevado desde 1950 fue de 6.3 hijos por mujer. Además, los haitianos debieron haber sobrevivido a los niveles de mortalidad (alta) para poder emigrar.

La gran mayoría, más de 90%, de los emigrantes haitianos se concentra principalmente en tres destinos: Estados Unidos, República Dominicana y Canadá. Se puede sumar Francia y los territorios de ultramar conocidos como DOM TOM³ (Guadalupe y Martinica), lo cual sería otro polo de emigración. De acuerdo con este estudio, 91.1% de los haitianos vive en las Américas, incluyendo América del

³ Siglas del Département d'Outre-Mer y Territoires d'Outre-Mer.

Norte (62.9%) y el Caribe (25.1%); en América del Sur y Centroamérica, 3% y 0.1% respectivamente; en Europa, 5%; en Asia, 1.9%; en África, 1.1%; y en Medio Oriente, 0.8 por ciento.

Cabe resaltar que la migración haitiana al extranjero tiene perfiles distintos dependiendo del país de recepción. En Estados Unidos la migración es más femenina y más escolarizada, con niveles de ingresos muy superiores al país de origen. Las mujeres representan 53% de este flujo con una relación de 90 hombres por cada 100 mujeres. En cambio, los que van a República Dominicana son más bien hombres con baja escolaridad, además de ser más jóvenes que aquellos que residen en Estados Unidos. De los casi 62 000 haitianos que en 2002 residían en República Dominicana, 63.7% eran hombres, lo que indica una relación de más de 175 hombres por cada 100 mujeres.

De acuerdo con Bidegain, es muy difícil conocer los periodos de mayor migración y sus causas. Coincide con Manigat en que durante las dictaduras de los Duvalier hubo una migración intelectual. Lo mismo ocurriría luego del golpe de Estado contra el presidente Aristides en 1991, pero en este caso hubo gran emigración con poca escolaridad. Respecto del actual nivel de la emigración haitiana, es necesario contar con los datos desagregados de los censos más recientes (2010) de los principales polos de atracción que son, por la distancia y el tipo de mercado, Estados Unidos y República Dominicana, y por la inexistencia de barrera lingüística, Canadá, Francia y sus territorios de ultramar.

El autor concluye que es muy poco lo que se sabe en cuanto a las cifras de haitianos que partieron al exterior después del terremoto. Algunos indicadores muestran que el medio de transporte en el mes siguiente hacia República Dominicana fue básicamente el terrestre, y que los desplazados no pudieron haber superado los 12 000 migrantes. También hay incertidumbre sobre la cantidad de haitianos que han regresado a su país. Sin embargo, la predicción a futuro es que siga incrementándose el número de migrantes. Entre los residentes en el Área Metropolitana de Puerto Príncipe, 20% está pensando emigrar al exterior en los próximos cinco años.

Haití comparte con República Dominicana el territorio de la antigua Isla La Española y es natural que esta realidad geográfica, los

diferentes niveles económicos y la complementariedad económica entre las dos naciones determine que haya grandes corrientes migratorias, sobre todo del primero de los países al segundo.

En el quinto capítulo, "Hacia una administración ordenada de la migración entre Haití y República Dominicana", el embajador y actual funcionario de la OIM de Haití, Guy Alexandre, analiza los problemas generales del asunto migratorio entre Haití y República Dominicana. En la primera parte nos proporciona una visión general sobre la evolución histórica de la emigración haitiana a República Dominicana, el volumen de la emigración de haitianos, los términos generales de la cuestión migratoria, la necesidad socioeconómica de esos desplazamientos para ambos países, la gestión anárquica del fenómeno migratorio haitiano después de febrero de 1986 y las olas de repatriación que sintetizan la política dominicana en el rubro. Posteriormente, analiza las nuevas formas de la presencia haitiana en República Dominicana, al igual que las relaciones entre la Comisión Mixta Bilateral Haití-República Dominicana y el tema migratorio. Por último, presenta algunos elementos a considerar para elaborar una nueva política migratoria.

Del conjunto de problemas que estructuran las relaciones entre Haití y República Dominicana, según Alexandre, el más importante, complejo y delicado es la emigración de nacionales del primer país al segundo. Desde principios de la década de 1920 hasta inicios de 1960, se produjo la primera gran ola migratoria hacia las plantaciones azucareras de Cuba y de República Dominicana, en un momento en el que el ejército de Estados Unidos ocupaba ambos territorios. El capital estadounidense logró en República Dominicana una transformación de la agricultura local que no consiguió en Haití: la concentración de la propiedad y la puesta en marcha de grandes explotaciones de caña de azúcar. En ese contexto, el papel de Haití quedó relegado a proveer mano de obra no calificada y barata. Ese flujo de personas continuó su curso hasta principios de 1960, década que atestiguó el inicio de una nueva etapa de la emigración haitiana, la cual desembocó tanto en la primera diversificación de la composición social de los migrantes, como en una extensión de sus polos geográficos. De hecho, en esos años se instaló la dictadura de los Duvalier.

En tales circunstancias, un número cada vez mayor de haitianos —en especial profesionistas de clase media— partió hacia Canadá, Estados Unidos y el África francófona.

En cuanto al número de haitianos en República Dominicana, en ninguno de los dos países se sabe con precisión la cantidad exacta que ha emigrado a la otra parte de la isla. En República Dominicana, la referencia al número de haitianos que reside en suelo nacional ha sido tradicionalmente objeto de manipulaciones ideológicas y políticas. El autor hace referencia a un cálculo confiable de André Corten e Isis Duarte, en un trabajo que cotejó datos de fuentes diversas para establecer en 500 000 el número de haitianos y descendientes de haitianos. En tiempos más recientes, entre 2002 y 2004, varios estudios del Banco Mundial, de la OIM y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) propusieron un rango de entre 600 000 y 800 000.

Guy Alexandre argumenta que la migración responde a una necesidad socioeconómica de ambos países. Desde la perspectiva haitiana, la emigración representa la salida inevitable a la situación general de miseria. Por otra parte, la mano de obra haitiana, poco calificada y barata, responde a la demanda del sector azucarero, la recolección de café, cacao y naranjas, la construcción y otros sectores de la economía dominicana. Como consecuencia, los migrantes haitianos hoy están inmersos en prácticamente todos los sectores de la economía del país y todos viven en condiciones de irregularidad respecto de la legislación local.

A partir de 1986, después de la caída de la dictadura de Haití, se marcó el inicio de una situación de total anarquía en la gestión del fenómeno migratorio en ambos países, con múltiples olas de repatriación: en 1991, 1993, 1994, 1996 y la última, casi sin interrupción, desde enero de 1997 hasta la fecha. En 1996 se instauró la Comisión Mixta Bilateral Haití-República Dominicana, pero ha tenido muy poco éxito en hacer avanzar el tema migratorio. También se logró un acuerdo en diciembre de 1999 sobre la condiciones de repatriación, y en febrero de 2000 sobre los requisitos de reclutamiento y de establecimiento de contratos. El problema es que esos convenios, de por sí limitados, no son aplicados en la realidad. Lo magro de los resultados, afirma el au-

tor, se debe a la complejidad del fenómeno migratorio: tanto a la variedad como al carácter inextricable de las distintas condiciones.

Por último, Alexandre comenta que si bien ambos Estados no han elaborado ni concertado hasta el día de hoy una política de gestión ordenada de la migración haitiana, sí se han dado algunos pasos en esa dirección durante los últimos tres años. En ese sentido, concluye su trabajo ofreciendo algunos grandes ejes de propuesta para que se lleve a cabo una política migratoria. El primer elemento se remite a la puesta en marcha de un plan de crecimiento, progreso y desarrollo económico para todo el campo, en especial para las regiones cercanas a la zona fronteriza, para que de esa manera se retenga a una parte de la población de migrantes. Todo lo demás remite a una exigencia de regularizar diversas condiciones en los campos de actividad en que están implicados los haitianos en desplazamiento o en movimiento hacia República Dominicana.

Un punto de igual importancia es que las operaciones de repatriación se hagan en condiciones de respeto a los derechos individuales y sociales de los trabajadores implicados. También es necesario regularizar a la inmensa mayoría de haitianos y descendientes de haitianos que trabajan y viven en República Dominicana desde hace determinado número de años, es decir, que se les dé un estatus de residencia. Por último, argumenta que sería conveniente hacer funcionar una dinámica de regularización del estatus, en el sentido de práctica y cooperación, en la que se ponga en marcha una política de formación profesional de los migrantes, la cual requerirá de una contribución financiera de ambos Estados.

Habiendo analizado diversas e importantes dimensiones de la migración haitiana, llegamos ahora al tema de la experiencia mexicana en la utilización de las remesas que envían los mexicanos que viven en el exterior para extraer lecciones que pudieran servir a un país como Haití.

En el sexto capítulo de este volumen, titulado “El Programa 3x1: de los proyectos solidarios al desarrollo local transnacional”, Rodolfo García Zamora, Juan Manuel Padilla y Óscar Pérez Veyna llevan a cabo un análisis del Programa 3x1: empiezan por examinar su origen, su subsecuente desarrollo y su estado actual, y concluyen considerando sus límites y su alcance.

Conviene aclarar la inclusión de este capítulo que analiza el programa mexicano denominado 3x1 sin relacionarse de manera explícita con Haití, en el contexto de los otros que tratan sobre este país o sobre su relación con México. En el marco del proyecto México y Haití: hacia una nueva relación de cooperación ha habido varias presentaciones y discusiones en Haití sobre este tema y este texto deriva de ellas. Un encuentro importante fue el seminario “Migraciones, remesas y desarrollo económico y social: México y Haití en perspectiva comparada”, organizado conjuntamente por instituciones y personas de los dos países.⁴ Uno de los temas centrales de este seminario fue el de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y su papel en el desarrollo local en México. En ese seminario se presentaron, entre otros, el trabajo “El rol de las entidades federativas mexicanas en el desarrollo de los programas de canalización de remesas: la experiencia del estado de Michoacán”, analizado por Eneida Reynoso Acosta, del Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero, de México; “El Programa 3x1: orígenes, evolución, alcance y límites”, examinado por el mismo co-autor de este capítulo, Rodolfo García Zamora, de la Universidad de Zacatecas; y “Las remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos y el desarrollo económico de México: ¿cómo medir el éxito de los proyectos de desarrollo local basados en las remesas?”, presentado por Efraín Jiménez, de la federación de clubes zacatecanos del sur de California, de Los Ángeles.

Por esos motivos, este capítulo forma parte de los resultados y las reflexiones sobre las migraciones y las remesas, un tema en el que existen muchos elementos comunes entre los dos países.

El capítulo inicia mostrando cómo, en conjunción al crecimiento de la migración internacional de México a Estados Unidos —que llega a los 12 millones de mexicanos— y de un crecimiento espectacular de

⁴ Los organizadores fueron el CEI de El Colegio de México, la CEPAL, con el apoyo financiero del CRDI-Canadá (por sus siglas en francés), en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y de los Cultos (MAE, por sus siglas en francés); el Ministerio de los Haitianos que Viven en el Extranjero (Mhave, por sus siglas en francés); el Ministerio de Economía y de Finanzas (MEF, por sus siglas en francés); el Ministerio de la Planificación y la Cooperación Externa (MPCE, por sus siglas en francés); la Universidad de Estado de Haití (UEH) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

las remesas familiares que ingresan a México —que en 2008 ascendieron a 25 000 millones de dólares—, se da un creciente protagonismo de más de 900 organizaciones de migrantes en Estados Unidos, debido a su contribución al financiamiento de más de 12 000 proyectos sociales de infraestructura básica en las comunidades de origen.

Este protagonismo es resultado de un proceso organizativo transnacional que tiene sus orígenes en la década de 1960, en el caso de las organizaciones de migrantes provenientes de la región histórica del Centro-Occidente, como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Jalisco (con más de cien años de experiencia migratoria internacional), el cual explica cómo desde ese periodo estuvieron promoviendo proyectos sociales en sus comunidades de origen a través del empleo de sus remesas colectivas. Esta etapa, denominada de “cero dólares por uno”, funcionó sólo con sus aportaciones como instrumento de financiamiento de los proyectos comunitarios transnacionales y sirvió como antecedente para que en los años ochenta se pudiera negociar con algunos municipios de manera informal el proyecto “1x1” (un dólar de los clubes migrantes por un dólar de los ayuntamientos).

Al inicio de la década de 1990, en Zacatecas y Guerrero el proyecto se transformó en una modalidad formal de “2x1” (un dólar de los migrantes por un dólar del gobierno federal y otro del gobierno estatal). En 1999, en Zacatecas se establece el Programa 3x1, al aportar los municipios un dólar adicional aprovechando el incremento de sus ingresos provenientes del presupuesto federal.

Los autores argumentan que esas organizaciones y sus proyectos con remesas colectivas han tenido impactos positivos. Dentro de ellos destacan varios hechos: promueven la organización comunitaria transnacional; posibilitan la interlocución de las comunidades de origen y de los migrantes con los tres niveles de gobierno; promueven la construcción de infraestructura social en regiones y comunidades tradicionalmente olvidadas; generan un proceso de aprendizaje social transnacional interinstitucional; apoyan al surgimiento de un nuevo actor social transnacional del desarrollo local; y ayudan a promover una cultura de transparencia y rendimiento de cuentas que comienza a crecer en las comunidades y municipios donde se realizan proyectos.

Sin embargo, los proyectos sociales de los migrantes no han estado exentos de problemas y dificultades en su selección, diseño y realización. Dentro de estos problemas destaca el hecho de que con frecuencia las donaciones de los migrantes son mayores que los recursos públicos destinados para los proyectos sociales de las comunidades. Además, existen múltiples contradicciones entre los clubes y los gobiernos municipales y estatales por la selección de las obras, la calidad de su construcción y el mantenimiento. Finalmente, la debilidad organizativa de las comunidades limita su capacidad de control sobre las inversiones, la calidad de los proyectos y el mantenimiento de las obras.

Los autores concluyen que las federaciones mexicanas de clubes migrantes con mayor antigüedad y experiencia en la filantropía transnacional y en la negociación con el Estado mexicano están desarrollando una etapa de maduración institucional en la cual ahora ven a sus comunidades y regiones de origen en una nueva dimensión de desarrollo con enfoque transnacional. Desde este enfoque, el Programa 3x1 es un instrumento importante, pero sólo representa una parte de una estrategia integral en la cual el Estado mexicano deberá establecer políticas sobre desarrollo y migración si realmente quiere erradicar las causas estructurales de la migración internacional masiva.

Nos interesa hacer notar que la organización de los seminarios antes mencionados y la contratación de las investigaciones sobre seguridad alimentaria y el papel de la migración en el desarrollo económico de Haití implicaron varias visitas de nuestra parte a este país, lo que nos ha permitido conocer más a fondo su realidad e identificar su problemática principal, entre la que destaca la enorme debilidad del Estado haitiano y su escasa capacidad para llevar a cabo funciones esenciales, como la seguridad y el orden social. También nos permitió descubrir otros aspectos inesperados y paradójicos, como la gran presencia e importancia de la sociedad civil haitiana para cumplir funciones, como el fomento de la cohesión social. Por esto consideramos esencial solicitar un trabajo de investigación sobre el papel de la sociedad civil haitiana en los avances democráticos de Haití y la construcción del tejido social. Este trabajo fue encargado al doctor Jean Eddy Saint Paul, egresado del Centro de Estudios Sociológicos de nuestra

institución, El Colegio de México. Su trabajo, “La sociedad civil y los avances democráticos en Haití”, se presenta como séptimo capítulo del presente volumen.

En él, Saint Paul nos presenta un análisis sociohistórico del papel vanguardista que las organizaciones de la sociedad civil (osc) han tenido en los avances democráticos de Haití y el nuevo papel que desempeñan, luego del terremoto del 12 de enero de 2010, en la construcción del tejido social. El autor muestra que las osc han actuado como medios de vigilancia de los procesos democráticos, la promoción de la ciudadanía y la institucionalización de la cuestión pública. Durante más de un cuarto de siglo (1980 a 2010), las osc actuaron como mecanismos de contrapeso, asumieron un papel de vigilancia y fungieron como partícipes centrales de las propuestas que permitieron lograr notables avances en el proceso de construcción democrática. Gracias a las osc se han logrado cambios en los valores, creencias, ideas, actitudes y patrones de comportamiento en la ciudadanía.

En efecto, de acuerdo con Saint Paul, la sociedad civil ha estado presente en los grandes momentos de la vida nacional. Entre la primera ocupación estadounidense (1915-1934) y la era “postrevolucionaria” de la Ayiti noirista de 1946, la sociedad civil fue bastante dinámica en el escenario político de la República. En ese entonces, las osc, compuestas básicamente por clubes culturales y asociaciones de intelectuales, actuaron con un punto de vista nacionalista y utilizaron como recursos de lucha político-social las huelgas, las protestas callejeras y la difusión de sus ideas en columnas periodísticas. Sin embargo, hubo que esperar los acontecimientos del 7 de febrero de 1986 para que el concepto de *sociedad civil* como realidad política entrara formalmente en el “léxico político” del país. Desde el derrocamiento de Jean-Claude Duvalier (7 de febrero de 1986) hasta el golpe militar perpetrado por el general Raoul Cédras (29 de septiembre de 1991) en contra de Jean-Bertrand Aristide, presidente elegido democráticamente, hubo un crecimiento exponencial de las osc, que por sus formas de actuación dieron la impresión de que la sociedad civil en Haití estaba formada por actores prodemocráticos, dedicados sólo a la vigilancia del poder del Estado y a la denuncia de los vicios típicos del sistema político.

Desde finales del siglo xx, las osc han intervenido y luchado en contra de los fraudes electorales y por el respeto del voto de la voluntad general; actúan en favor de los refugiados y migrantes repatriados, trabajan para mejorar y fortalecer el sistema escolar y la educación a todas las escalas, y luchan por la inclusión sociopolítica de la juventud, del campesinado y de las mujeres; defienden a los desprotegidos, como las víctimas de las cooperativas en el transcurso de los años 2001-2010. Luchan también por la igualdad de sexo; contra la discriminación de los infectados con VIH y los portadores del sida; y en favor del respeto de los derechos humanos y de la promoción de la salud integral, entre otros problemas de gran importancia social.

En términos generales, estos 25 años de transición hacia la democracia en Haití se deben, en buena medida, a la participación activa de las osc. Éstas han contribuido positivamente a los avances democráticos al defender la autonomía de lo social frente al Estado. En efecto, en los grandes momentos de la transición política, las osc han sido una de las primeras entidades que se han puesto de pie para denunciar los abusos y las múltiples barbaridades de los regímenes autoritarios. Estas organizaciones han ayudado al fortalecimiento de un sistema político democrático en Haití al proporcionar ciertos valores políticos y actitudes democráticas, como la crítica constructiva, la tolerancia, la moderación y el pluralismo.

Se continuó con esta tradición, a partir del terremoto de 2010, los actores de la sociedad civil fueron los primeros que reaccionaron y mostraron su solidaridad al participar en el rescate de las víctimas de los escombros. Además, informaron al mundo entero de la magnitud de lo ocurrido y de la gravedad de la situación. De enero de 2010 hasta la actualidad, las osc comprometidas con la democracia han operado como instancias de control del poder político; han intervenido en el espacio público para presionar a los agentes estatales a cumplir con sus deberes constitucionales; y de igual manera tienen propuestas que pueden ayudar a la refundación del país. De igual modo, han dirigido severas críticas a los países denominados “amigos de Haití”, a saber, Estados Unidos, Canadá y Francia, que se han convertido en los principales arquitectos de los planes de reconstrucción. Las osc locales están convencidas de que la reconstrucción del país debe ser,

a priori, un proyecto de los propios haitianos, apoyado y asistido por la comunidad internacional.

Adicionalmente, las osc han criticado la plataforma política que llevó a cabo René Préval, por su visión de corto plazo, por su déficit de liderazgo y, sobre todo, por su metodología de trabajo, que privilegia el individualismo y la exclusión por encima de la solidaridad, la fraternidad y la inclusión. Según las críticas de las osc, el gobierno de Préval tuvo una concepción totalmente individualista del proyecto de reconstrucción, ya que elaboró los grandes planes, proyectos y documentos de trabajo sin consultar a las distintas fuerzas de la sociedad. Estos actores creen que el presidente Préval debió aprovechar la situación para movilizar a todas las fuerzas vivas de la nación, más allá de sus filiaciones ideológicas, y convocarlas a ser partícipes de un gran proyecto de refundación y reestructuración del Estado.

El autor concluye que actualmente Haití se encuentra en un callejón cuya salida depende del compromiso de los propios haitianos. El terremoto del 12 de enero de 2010 destruyó el patrimonio material e inmaterial del país y para reconstruir Haití se requieren nuevos códigos, nuevos reflejos y nuevas mentalidades. No obstante, el proyecto de reconstrucción se hará realidad en el momento en que se origine una franca colaboración y cooperación entre el gobierno nacional, las entidades locales, las osc nacionales, las diásporas y los actores influyentes de la comunidad internacional.

En suma, Saint Paul señala que el terremoto de 2010 plantea retos enormes al país, cuya naturaleza y dimensiones es necesario analizar a detalle a dos años de su ocurrencia, y éste es precisamente el propósito del octavo y último capítulo de este libro. Preparado por Randolph Gilbert, de la CEPAL, "El sismo de 2010 en Haití: los principales retos", tiene un triple objetivo: exponer las implicaciones que tuvo el terremoto de enero de 2010 a corto, mediano y largo plazos en Haití; evaluar sus impactos económicos y sociales; y vislumbrar los retos que enfrentará la isla tanto por el cataclismo en sí, como por el agravamiento de las precarias condiciones preexistentes desde antes del siniestro.

En el primer apartado del capítulo, el autor describe y cuantifica las consecuencias del terremoto. De acuerdo con estadísticas de la

Evaluación Post-Desastre de las Necesidades (PDNA), 220 000 personas perdieron la vida durante el sismo, 300 000 resultaron heridas y más de 1 300 000 tuvieron que ser trasladadas a refugios provisionales en la zona metropolitana de Puerto Príncipe. Asimismo, 100 000 viviendas fueron destruidas, y 1 300 centros educativos y 50 centros de servicios hospitalarios quedaron inhabilitados. Las pérdidas totales se estimaron en 8 000 millones de dólares (120% del PIB de 2009) y se calcula que en los próximos tres años, para cubrir las necesidades del país, serán necesarios cerca de 12 000 millones de dólares. De acuerdo con Gilbert, para identificar las prioridades que deben asumir las autoridades y la comunidad internacional en medio de esta coyuntura, se deben analizar, además de estas evaluaciones, las condiciones preexistentes. Para enfrentar la magnitud del desastre, el autor propone no sólo señales sólidas, estrategias y proyectos, sino consolidar un proyecto de refundación del Estado. Asimismo, señala que los esfuerzos que se realicen requieren asociar dos ámbitos cuya ausencia evidenciaron los estragos del terremoto: el reforzamiento institucional y la capacidad de dar respuestas inmediatas y ordenadas al cúmulo de necesidades. El mayor reto de los actores que participan en la reconstrucción y refundación es, precisamente, desde la perspectiva de Gilbert, evitar que se desasocien estos dos aspectos.

El segundo apartado describe los retos de la reconstrucción desde una perspectiva económica. A pesar de la crisis económica internacional y de los problemas políticos vividos en el ámbito político interno en 2009, hasta antes de enero de 2010 la economía haitiana había crecido y se pronosticaba que seguiría haciéndolo durante el siguiente año. El terremoto no sólo terminó con estas previsiones, sino que provocó que los ingresos fiscales disminuyeran de forma drástica, que la inversión pública quedara paralizada, que la infraestructura estratégica (puertos, aeropuertos, servicios de generación eléctrica) fuese considerablemente dañada y que colapsase el crédito interno. Los escasos recursos humanos y materiales existentes se orientaron a dar respuesta a la crisis humanitaria; programas y acciones masivos tuvieron que ser concertados o implementados de forma unilateral por instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. A pesar de la magnitud del desastre, la pruden-

cia de las autoridades al interior y la firma de un nuevo acuerdo marco con el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de la ayuda presupuestaria brindada por el exterior y la condonación generalizada de la deuda externa, permitieron que los resultados macroeconómicos en 2010 fueran menos severos de lo pronosticado.

Al tratar de responder a los retos de la reconstrucción y refundación económica del país, el gobierno de Haití adoptó el Plan d'action pour le Relèvement et le Développement d'Haiti. Este plan imponía lineamientos a 18 meses —los más críticos— para garantizar la gobernabilidad política, económica y social del país, y se centró en cinco ejes principales: producción agrícola, inversiones y créditos, sector privado, infraestructura eléctrica y rol de la diáspora. A pesar de las perspectivas económicas relativamente favorables para 2011 a raíz del inicio del proceso de reconstrucción, los conflictos político-electorales han impedido que el país consolide un acelerado crecimiento. Gilbert también analiza el papel de la ayuda externa que recibe Haití y pone énfasis en la importancia de evaluar su eficacia. Las críticas al papel de estos recursos no se limitan al interior del país, sino que incluso estudios realizados por la OCDE indican que la ayuda humanitaria dificultó que los esfuerzos de reconstrucción tomaran un punto de partida adecuado y no promovió una transición entre la fase inicial y la de reconstrucción. Por lo tanto, señala el autor, es importante evitar que la reconstrucción económica se desasocie de la refundación institucional y de las funciones de rectoría del Estado.

El tercer apartado enfatiza las consecuencias del terremoto en el ámbito social. Precisamente fue en este sector en el que el terremoto tuvo sus mayores impactos y, en consecuencia, es al que se le han destinado más recursos. Tras el terremoto, en Haití ha primado una situación de privación y marginación en la que las ONG han sido las encargadas de definir la estructura y magnitud de las intervenciones sociales, con poca o nula participación de las autoridades públicas. La OCDE advierte que a largo plazo esta estrategia puede resultar perjudicial, pues podría incrementar el descontento de la sociedad civil en un contexto en el que el pacto social entre el Estado y sus ciudadanos se encuentra muy debilitado. Las circunstancias originaron también nuevas complejidades en la provisión de servicios de salud y educa-

ción; los subsidios temporales o la oferta masiva gratuita permitieron responder a las necesidades inmediatas; sin embargo, a mediano y largo plazos estos proyectos son insostenibles. Asimismo, en el caso de la vivienda es necesario consolidar un diálogo entre autoridades, órganos políticos, asociaciones civiles y ciudadanos para diseñar un reordenamiento territorial general en un entorno urbano sumamente afectado. Una reestructuración similar debe realizarse para resolver el problema del mercado de trabajo y la creación de empleo en Haití. Gilbert considera que este fenómeno incluso requiere de un nuevo pacto social en el que el Estado haitiano promueva, reconozca y haga valer un conjunto de iniciativas que garanticen el respeto de ciertas garantías.

En su conclusión general, el autor señala que, con este trabajo, su objetivo fue contribuir al análisis no sólo de la compleja situación que enfrentó Haití a raíz del terremoto, sino de los antecedentes que contribuyeron a forjar la magnitud del impacto del desastre. A pesar de las dificultades descritas, finaliza destacando la profunda solidaridad ciudadana impulsada tras el desastre, la cual podría contribuir a fortalecer la identidad colectiva y a construir un proyecto nacional.

CARLOS ALBA VEGA Y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

I. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE MÉXICO CON HAITÍ

*Carlos Alba Vega y Gustavo Vega Cánovas**

INTRODUCCIÓN

Haití es, sin duda, un laboratorio y un estudio de caso especial para probar en qué medida los problemas del desarrollo y la falta de consolidación institucional de uno de los países más pobres del hemisferio occidental y del mundo pueden subsanarse de manera efectiva mediante la acción regional concertada o, por lo menos, para sopesar si el apoyo regional puede ser suficiente.

Es un hecho inédito que Haití haya ganado cada vez más la atención de los gobiernos de nuestros países y algunos hayan participado de manera decidida en la reconstrucción de sus instituciones económicas y políticas. Argentina, Brasil y Chile han sumado al apoyo económico, técnico y político, las fuerzas militares para asegurar la gobernabilidad del país; otros, como Cuba y México, han ayudado de diversas maneras, pero sin asistencia militar.

Esfuerzos y políticas son poco conocidos en nuestras sociedades y no se han evaluado sus logros y limitaciones. Más bien se tiende a considerar que, en general, todas las políticas de cooperación de la comunidad internacional hacia Haití han sido un verdadero fracaso si se tienen en cuenta los magros resultados obtenidos. En este trabajo no pretendemos hacer esa evaluación, sino describir cuál ha sido la política de cooperación de México hacia Haití a partir del inicio del presente siglo y destacar sus alcances, resultados y limitaciones.

* Profesores-investigadores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

El texto está dividido en tres partes: en la primera se presentan, en una perspectiva de largo plazo, algunas de las características de las relaciones diplomáticas y de cooperación entre México y Haití antes del sismo de 2010; y en la segunda se examinan algunas experiencias de cooperación de México con Haití hasta el sismo de 2010; y en la tercera se describe una nueva forma de cooperación de México con Haití a partir del sismo.

LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y DE COOPERACIÓN DE MÉXICO ANTES DEL SISMO

Conviene ubicar la relación de México con Haití en el ámbito de sus relaciones con Iberoamérica, región prioritaria para el país, en lo político y económico, por la cultura e historia que comparten y por ser un mercado natural para México;¹ esta prioridad siempre se orientó más al ámbito político que al económico y, con algunos países, como Haití, la relación ha sido poco sólida.

Los vínculos oficiales entre México y Haití iniciaron durante el porfiriato, cuando, en 1882, ambos gobiernos establecieron relaciones consulares,² pero la situación de ambos países no facilitaba el interés por la comunicación y la cooperación; prueba de ello es que pasarían casi 50 años —en 1929— para que se promoviera el establecimiento de relaciones diplomáticas.

México abrió su primera legación en Puerto Príncipe en 1934, en un momento en que los gobiernos de ambos países tenían como uno de sus valores centrales el nacionalismo. La legación fue elevada al rango de embajada el 18 de diciembre de 1945, pero las relaciones fueron casi exclusivamente formales porque no había vínculos demográficos,

¹ Por ejemplo, los países centroamericanos por razones estratégicas; Cuba, por razones históricas; Brasil y Argentina, por razones comerciales; Chile, por razones de convergencia en modelos económicos.

² En 1877 Arturo Carrera se desempeñó como el primer cónsul de México en Haití. El 7 de mayo de 1908, A. Ricco fue nombrado cónsul en Puerto Príncipe y tuvo la misión de gestionar el inicio de relaciones diplomáticas con ese país. Durante el periodo de 1914 a 1917, el cónsul honorario en Puerto Príncipe, Gastón Revest, estuvo bajo la jurisdicción de la legación en La Habana.

económicos, sociales, culturales o estratégicos que llevaran a ambos países a buscar mayor acercamiento diplomático y político. Por el contrario, la falta de tradición migratoria entre ellos —explicada en parte por la distancia geográfica, la diversidad lingüística, la escasa complementariedad económica³ y la naturaleza diversa de sus regímenes políticos— marcó el bajo nivel en las relaciones diplomáticas.

En el terreno político influyeron sin duda el curso que tomó la política exterior de México después de la Revolución, durante todo el periodo de la Guerra Fría, y la evolución de los regímenes políticos de Haití, caracterizados, como ocurrió en México durante gran parte del siglo XIX, por la fuerte inestabilidad política, las juntas militares y las dictaduras, entre las que destacan las de François Duvalier (1957-1971) y su hijo Jean Claude Duvalier (1971-1986). Eso explicaría, en parte, que el acuerdo más relevante por mucho tiempo haya sido el de “Visas gratuitas” firmado en 1942, el cual se aplicó a partir de 1946 y actualmente está en vigor.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE LAS DICTADURAS DE LOS DUVALIER

Otros factores que pueden explicar la falta de acercamiento y cooperación más desarrollada entre ambos países hasta hace poco tiempo son la inestabilidad política de Haití y la presencia directa de Estados Unidos en la isla, en franco contraste con las relaciones que mantuvieron México y Cuba. La política exterior de México, marcada por su historia, se sustentó hasta épocas recientes por los principios de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, razón por la cual México normalmente se opone a las acciones militares extranjeras. Sin embargo, los cambios internacionales y nacionales están modificando su política exterior. El fin de la Guerra Fría y los cambios introducidos en la agenda internacional, cuya política se orienta ahora hacia la expansión de la democracia y la defensa de los derechos

³ La economía de Haití se centra en la agricultura y sus principales bienes (azúcar, algodón, arroz, henequén, plátano, y especialmente el café, que es el principal producto de exportación), en diversos momentos, también se producen en México.

humanos, ejercen creciente presión en la política exterior de México, provocando acciones de distinto signo según los países a los que van dirigidas.

Ana Covarrubias muestra la posición de México en defensa de la democracia y los derechos humanos en los casos de Cuba y de Haití (Covarrubias, 2006). Hacia finales de la década de 1990, México modificó la política que había mantenido hacia Cuba desde 1959 al sumarse al apoyo en favor de un cambio democrático y de la defensa de los derechos humanos en esa isla; en cuanto a Haití, aunque México ha brindado su apoyo en defensa de la democracia y los derechos humanos, se ha opuesto a sumarse a las fuerzas militares de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para estabilizar el país. Para Covarrubias, México actúa en los dos casos de acuerdo con una agenda regional que manifiesta cambios (hacia Cuba) y continuidades (hacia Haití), en la que efectivamente privilegia la democracia y los derechos humanos, pero sólo cuando obtiene beneficios internos.

Los cambios de la política de México hacia Cuba (voto favorable en Ginebra en 2002 y 2005 a las resoluciones de la ONU para que el gobierno de Cuba respetara los derechos humanos) se interpretan de distinta manera. Una hipótesis sostiene que serían un instrumento para mostrar su cambio democrático; esta actitud tardía de México hacia los derechos humanos en Cuba se explica si tomamos en consideración que hasta antes de 2000 se podría criticar al régimen mexicano de no ser plenamente democrático. Otra interpretación considera que el cambio de posición fue más una estrategia de acercamiento hacia Estados Unidos para negociar un acuerdo migratorio, ya que esta crítica hacia las violaciones a los derechos humanos fue selectiva y no se aplicó a países como China. Una explicación más considera el cambio aduciendo razones personales del canciller en turno. Todo esto provocaría discrepancias en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ya que no era necesario el voto contrario a Cuba; hubiera bastado abstenerse sin tener que pagar los costos políticos.

Respecto de Haití, por el contrario, México ha mostrado continuidad con su política exterior de no intervención durante las crisis políticas que ha vivido ese país. Después de la caída de las dictaduras

de los Duvalier en 1986,⁴ México mantuvo su política tradicional basada en la autodeterminación y la no intervención, se opuso a la presencia de fuerzas militares externas y abogó en favor del regreso a la constitucionalidad.

Ante el siguiente golpe militar ocurrido el 29 de septiembre de 1991 contra el gobierno constitucional del ex sacerdote salesiano Jean-Bertrand Aristide (1990-1991), que enarbolaba las ideas de la “teología de la liberación”,⁵ el gobierno mexicano repudió la acción militar, retiró a su embajadora en Puerto Príncipe (Anacelia Pérez Charles), repatrió a los mexicanos residentes en Haití que desearon dejar la isla (en ese momento, cerca de 70) y suspendió el suministro de petróleo que, a partir del Acuerdo de San José,⁶ proveía a ese país. Además, en sesión privada durante la reunión del Grupo de los 15 celebrada en Venezuela en noviembre de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari manifestó el apoyo de México al mandatario haitiano en el exilio.

El golpe militar contra el gobierno constitucional de Aristide, en el contexto del denominado “Nuevo Orden Mundial”, fue considerado por Estados Unidos como una amenaza a la seguridad política internacional. Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA)

⁴ Jean-Claude Duvalier, llamado *Baby Doc*, ha sido uno de los jefes de Estado más jóvenes de la historia moderna, ya que por voluntad de su padre obtuvo el poder a los 19 años de edad, tras la muerte de François Duvalier (*Papa Doc*) en 1971, poco después de haber declarado la presidencia vitalicia y hereditaria. Creó el cuerpo de los *Léopards* para contrarrestar el poder autónomo de la fuerza paramilitar de los Tanton Macoutes del régimen de su predecesor, cuya misión había consistido en oponerse al control militar del país, mantener el control social y reprimir con violencia toda forma de disidencia. Al perder el apoyo militar y económico de Estados Unidos, Jean-Claude Duvalier fue derrocado el 7 de febrero de 1986 por un golpe militar encabezado por Henri Namphy, el jefe del ejército, quien a su vez sería depuesto por otro golpe militar en 1988. Desde su exilio en Francia, Jean-Claude Duvalier anunció su intención de postularse a las elecciones presidenciales de Haití en 2006; incluso estuvo en las listas de precandidatos, pero al final no participó. En enero de 2011 regresó inesperadamente a Haití.

⁵ El Vaticano lo inhabilitó para ejercer el sacerdocio.

⁶ El Programa de Cooperación Energética conocido con ese nombre tiene su origen en la declaración suscrita entre México y Venezuela el 30 de agosto de 1980, para garantizar el suministro de petróleo y establecer un mecanismo de cooperación financiera para promover el desarrollo económico y social de los once países firmantes de Centroamérica y el Caribe, entre ellos Haití. En los últimos años, Venezuela ha establecido otros acuerdos de apoyo a Haití; por ejemplo, en mayo de 2006 se firmó el Acuerdo Petrocaribe.

y las Naciones Unidas presionarían al gobierno *de facto* (1991-1994) mediante el embargo comercial, la suspensión de suministro de petróleo y el bloqueo de comunicación aérea, para que dejara el poder.

Más tarde, el 22 de marzo de 1993, a petición de la OEA, el gobierno de México participaría en la Misión Civil ONU/OEA para Haití; ofreció a la ONU una aportación de 50 mil dólares y propuso contribuir enviando diez técnicos mexicanos en diversas áreas prioritarias para Haití; asimismo apoyó las resoluciones de naturaleza económica de la ONU y la OEA contra el gobierno de excepción de Haití. México reanudó relaciones diplomáticas cuando el primer ministro Robert Valval tomó posesión el 1º de septiembre de 1993; estuvo presente en la toma de posesión el embajador Sergio Romero Cuevas.

El 31 de julio de 1994, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 940 que autorizaba a una “fuerza internacional” emplear todos los medios necesarios para restaurar a las autoridades legítimas en Haití. Pocos días antes, el depuesto presidente Aristide solicitó una “acción rápida y definitiva para terminar con el gobierno golpista”. En 1994, Aristide fue reinstalado en la presidencia y trató de cumplir los compromisos contraídos en el exterior, en especial el ajuste estructural y la liberalización de la economía. También pretendía mantenerse en el poder más allá del plazo de su mandato para compensar el tiempo que estuvo fuera de Haití.

México participó de diversas maneras en apoyo de las acciones de la ONU y la OEA; sin embargo, de acuerdo con su postura tradicional de no intervención en los asuntos internos de los Estados, se opuso al uso de la fuerza militar para reinstalar el gobierno en el exilio. Por ese motivo impugnó la Resolución 904⁷ del Consejo de

⁷ El tema central de esta resolución está contenido en el punto 4: “Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza a los Estados Miembros a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, de conformidad con el Acuerdo de Governors Island, el pronto regreso del Presidente legítimamente electo y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití, así como a establecer y mantener un entorno seguro y estable que permita la aplicación del Acuerdo de Governors Island, en la inteligencia de que el costo de esta operación temporaria será sufragado por los Estados Miembros que participen en ella” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1994; ONU, 1994).

Seguridad⁸ (31 de julio de 1994), porque “no existían suficientes elementos de juicio para justificar el uso amplio de la fuerza y aún menos para otorgar autorización generalizada para las acciones de una fuerza multinacional insuficientemente definida”. Más bien hizo un llamado, como en otros casos, para que se agotaran los esfuerzos de solución pacífica antes de actuar conforme a esa resolución. El 15 de septiembre se anunció la intervención, pero “la mediación del ex presidente de Estados Unidos, James Carter, transforma la invasión ya en marcha en una ocupación pactada con los militares haitianos” (Álvarez, 2003). Después de que Aristide reasumió su cargo, en octubre de 1994, México envió 18 toneladas de alimentos para atender las necesidades urgentes de Haití y aportó un millón de dólares al fondo del grupo de apoyo a este país para que pudiera cubrir su adeudo a los organismos financieros internacionales.

Cuando el presidente Ernesto Zedillo asumió el cargo en diciembre de 1994, la ministra de Asuntos Extranjeros y Cultos, Claudette-Werleigh, encabezó la delegación haitiana; pocos días después, el nuevo presidente de México y Bertrand Aristide se reunieron en la Cumbre de Miami (9-11 de diciembre de 1994), donde manifestaron su intención de estrechar los vínculos de cooperación entre sus gobiernos; éste fue el primer encuentro de esa naturaleza en la historia de las relaciones bilaterales.

Diez años después de dicho encuentro, Aristide, presionado por la oposición civil, por fuerzas militares y, sobre todo, por el gobierno de Estados Unidos que retiró su ayuda diplomática, se vio obligado a abandonar su país y partir a la República Centroafricana el 29 de febrero de 2004. Ante la creciente inseguridad y la ampliación del movimiento armado, México protegió a sus connacionales radicados en Haití, facilitó la salida de los que lo desearon y cerró temporalmente su embajada —del 25 de febrero al 22 de marzo de 2004— hasta que

⁸ El 31 de julio de 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió acudir al uso de la fuerza en Haití para reinstalar a Jean Bertrand Aristide. La resolución auspiciada por Estados Unidos, Canadá, Francia y Argentina (como miembro no permanente), se aprobó con doce votos a favor y ninguno en contra; Brasil y China se abstuvieron, mientras que México, Uruguay, Venezuela y Cuba, aunque no participaron en el Consejo, cuestionaron la intervención (Álvarez, 2003).

el nuevo gobierno asumió su cargo y se restablecieron las condiciones indispensables de seguridad. El presidente Fox se entrevistó con el entonces primer ministro Gérard Latortue en mayo de 2004, en la Tercera Cumbre ALC-UE que tuvo lugar en Guadalajara.

En la 50 Asamblea General de la ONU llevada a cabo en septiembre de 1995, México respaldó la Resolución 50/86 en la que se destaca el apoyo a la voluntad del gobierno de Haití para celebrar elecciones⁹ y se apoya la decisión de prorrogar la Misión Civil Internacional (MICIH) para ayudar a este país en diversos aspectos: *a)* vigilar el respeto pleno de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Constitución de Haití y los tratados internacionales de los cuales Haití es parte; *b)* proporcionar asistencia técnica, a solicitud del gobierno de Haití, en la esfera del desarrollo de las instituciones, tales como el adiestramiento de la policía o crear una administración de justicia imparcial; *c)* apoyar la elaboración de un programa para fomento y protección de los derechos humanos con el propósito de establecer un clima de libertad y tolerancia propicio para consolidar, a largo plazo, la democracia constitucional en Haití (ONU, 1997).

Después de aplazar los comicios presidenciales y parlamentarios cuatro veces en 2005 por falta de garantías, Haití logró realizar elecciones presidenciales el 7 de febrero de 2006. Hubo una participación masiva que, aunada a las circunstancias del país, desbordó la organización prevista y propició algunos incidentes graves que dejaron cuatro muertos. El Consejo Electoral Provisional (CEP) se vio obligado a crear un comité de emergencia para resolver los problemas sobre la marcha, el cual prolongó el horario de la votación y logró garantizar que todos los ciudadanos pudieran ejercer su derecho al voto. Pese a las avalanchas y peleas en algunos centros de votación, las autoridades de la misión de paz de la ONU destacaron el éxito del proceso

⁹ Las elecciones presidenciales de 2006 en Haití debían sustituir al gobierno interino de Boniface Alexandre y el primer ministro Gérard Latortue cuyos cargos obtuvieron después del derrocamiento por golpe de Estado en 2004 de Jean-Bertrand Aristide. Estos comicios se retrasaron en cuatro ocasiones por la grave inestabilidad del país. Estuvieron programados originalmente para octubre y noviembre de 2005, no obstante, se realizaron hasta el 15 de febrero de 2006.

electoral.¹⁰ Si bien algunos sectores sociales consideraron que fueron desaseadas y que hubo fraude, otros consideraron que el proceso electoral fue el que se podía conseguir en razón de la circunstancia social, económica y política que vivía Haití.

Las elecciones, la llegada a la presidencia de René García Préval y la designación de Rosny Smarth como primer ministro facilitaron el acercamiento entre los gobiernos; ambos habían tenido contacto cercano con México durante el momento crucial de la crisis haitiana: el primero, cuando estuvo asilado en la embajada de México durante once meses; el segundo, cuando participó en actividades académicas y laborales en México.

Durante la visita del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, a Haití para la ceremonia de transmisión del mando presidencial, el 7 de febrero de 2006, México confirmó su disposición a colaborar en la reconstrucción de Haití y se invitó a René Préval y a Smarth a visitar México. Sin embargo, la renuncia de Smarth y la subsecuente crisis política de Haití pospusieron los planes de cooperación que se sustentarían en una Comisión Mixta Intergubernamental, en los convenios de cooperación técnico-científica y educativa-cultural, en el fomento de las relaciones comerciales mediante una Cámara de Comercio Mexicano-Haitiana y en la entrega de dos escuelas prefabricadas donadas con anterioridad.

LAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN DE MÉXICO CON HAITÍ ANTES DEL SISMO DE 2010

La solidaridad internacional con Haití plantea muchos desafíos, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo que, como México, tienen en su territorio grandes rezagos económicos, sociales y políticos. Sin entrar en las razones profundas de la ayuda, sustentadas en relaciones de reciprocidad, la colaboración entre dos países en desarrollo hace pensar que hay recursos no sólo económicos que se

¹⁰ El representante de la ONU en Haití, el chileno Juan Gabriel Valdés, y su compatriota José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, se declararon satisfechos con el desarrollo de las elecciones (Relea, 2006).

pueden movilizar. México ha ofrecido diversos tipos de colaboración en los últimos años, pero dista mucho de la que podría brindar si se tomara en cuenta su experiencia y el potencial de recursos que podría ofrecer. En los siguientes apartados se presentan algunas de las principales formas de colaboración de México con Haití en los últimos años.

Protección y manejo del medio ambiente

El subsecretario de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe, Miguel Hakim, encabezó la visita de un grupo de funcionarios mexicanos en octubre de 2004 para identificar posibles áreas de apoyo; se entrevistó con el embajador Juan Gabriel Valdés, representante especial del secretario general en Haití y jefe de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah). Como resultado de la visita, se hizo un Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y el Ministerio del Medio Ambiente Haitiano, que incluyó dos proyectos de apoyo técnico: uno de valoración durable de los recursos naturales del ecosistema árido en el noroeste de Haití y otro sobre la gestión del Parque Nacional “La Visite” y su integración a la economía de la montaña húmeda.

México participa también, por medio de la Universidad de Chapingo, en la reconstitución del suelo a partir del cultivo de nopales en la zona de Anse-à-Pitre, una comuna de Haití en el departamento del Sudeste, situada al sur de Jacmel, cerca de la frontera con República Dominicana.

Salud

Como apoyo para hacer frente a los problemas derivados de la tormenta tropical Jeanne, México envió en octubre de 2004 un equipo de 15 médicos del área de vigilancia epidemiológica de la Secretaría de Salud a la población de Gonaïves, para labores de control epidemiológico.

En la reunión binacional México-Francia (21 y 22 de octubre de 2004), los cancilleres de México y Francia, Luis Ernesto Derbez y Michel Barnier, acordaron desarrollar una cooperación conjunta en Haití para rehabilitar el Hospital Port de Paix. Correspondió a México formar personal médico y a Francia rehabilitar el edificio de consultas externas y formar los cuadros técnicos del Ministerio de Salud Pública y de Población. El gobierno mexicano cubriría el desplazamiento internacional de sus expertos por un monto de quince mil dólares durante 2005. Con este proyecto, una delegación de especialistas del Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica de México visitó Haití, del 3 al 7 de abril de 2006, para hacer un diagnóstico de las necesidades de capacitación del personal que trabaja en ese hospital.

En colaboración con España, por iniciativa de México, se participa en un proyecto sobre agua potable y saneamiento para dar soluciones prácticas a los problemas de agua que enfrenta la población de Puerto Príncipe, con asesoría directa, capacitación y normatividad.¹¹

Con Francia y Haití, México participa en el proyecto “La formación técnica de fiscales y de policías haitianos en investigación criminal y medicina forense”. Haití está interesado en ampliar este proyecto y ha solicitado la participación de un experto mexicano para elaborar un plan estratégico de inteligencia.

En el marco del Grupo de los 3 (Colombia, México y Venezuela), se creó la Coordinación Nacional del G-3 que, por medio de la ONU y con ayuda de Francia, trabajó en la formación de policías haitianos y en el sector salud.

Aduanas

El gobierno haitiano se interesa en ejercer mayor control de sus fronteras con República Dominicana en cuanto al contrabando de armas y drogas. En ese contexto, el director general de Aduanas de Haití, Edouard Vales Jean Laurent, visitó México y solicitó al

¹¹ Este proyecto surgió de la Reunión Ministerial Internacional sobre Ayuda a Haití en Cayenne, Guyana Francesa, el 18 de marzo de 2005.

gobierno cooperación para formar un cuerpo aduanal moderno y diseñar medidas que ayudaran a incrementar la recaudación aduanera. Con este mismo propósito, el director ejecutivo del Fondo para el Desarrollo Fronterizo de la República de Haití, Max Antoine II, visitó México del 25 al 31 de julio de 2005 y se entrevistó con funcionarios de varias secretarías (de Hacienda, de Relaciones Exteriores y de Energía).

Educación

Existe alguna tradición en la formación de profesionistas haitianos en México, sobre todo en medicina y ciencias sociales; los han recibido la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de México, el CIDE, la Flacso, el Instituto Matías Romero y la Universidad de Chapingo. Además, México ha ofrecido desde hace varias décadas algunas becas de la SRE; en los últimos años se han otorgado diez becas anuales para estudiantes de licenciatura.

El 1 de marzo de 2005, durante una visita, Luis Ernesto Derbez se entrevistó con el presidente provisional interino, Boniface Alexandre, y con el primer ministro interino, Gérard Latortue, quienes le solicitaron la cooperación de México en salud, seguridad pública, carreteras y capacitación técnica en cuestiones electorales. En esa ocasión estaba por definirse la votación para el secretario de la OEA y el canciller mexicano era un fuerte candidato. Junto con Inzulza, también presente en la crisis haitiana, el doctor Derbez ofreció 62 becas: 40 para formación técnica, 10 para licenciatura y 12 para posgrado. No fue posible concretar totalmente este apoyo porque los candidatos no cubrieron los requisitos académicos de las instituciones mexicanas; por tanto, se canceló esa propuesta y se regresó a las diez becas anuales.

Asistencia técnica en materia electoral

A solicitud de la OEA, el Instituto Federal Electoral (IFE) proveyó ayuda técnica en la organización, administración y desarrollo del proceso electoral de Haití entre agosto y septiembre de 2004. Con este objetivo, el IFE designó una funcionaria para que realizara un diagnóstico sobre el tipo de apoyos que necesitaba el país caribeño y que México estaba en condiciones de ofrecer. También apoyó las labores de la Oficina de Asistencia Electoral Internacional de las Naciones Unidas. Por su parte, los miembros del CEP haitiano participaron (junto con funcionarios de México, República Dominicana, Panamá, República de El Salvador y Venezuela) en el Taller Internacional de Administración organizado por el IFE, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OEA, en la ciudad de México, del 22 al 27 de noviembre de 2004.

Como parte del apoyo de México a Haití, en abril de 2004 se envió a una funcionaria mexicana para que asumiera el cargo de Jefa de Administración y Operaciones de la Misión Especial de la OEA; por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social comisionó a un experto como asesor de Recuperación Económica.

Una delegación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE visitó Haití del 14 al 21 de marzo para asesorar al CEP y a la OEA en cuanto al registro electoral haitiano y participar en una reunión extraordinaria de la Mesa Sectorial de Elecciones del PNUD (a la que asistieron también delegaciones de la OEA, de la Minustah y del Grupo de Donantes), con el propósito de presentar las necesidades financieras y técnicas de Haití en materia electoral. El 14 de julio de 2005, dos empresas mexicanas ganaron las licitaciones que hizo la OEA para la elaboración de las tarjetas de identidad electoral y las urnas.

Funcionarios del CEP visitaron México el 18 y 19 de agosto de 2004 y se entrevistaron con funcionarios del gobierno, del IFE y de la empresa Digimarc que elaboró las credenciales electorales y las urnas. El gobierno de México se encargó del transporte de los materiales y el equipo para 12 000 centros de votación de las tres elecciones programadas (boletas, tinta, casillas, urnas, papelería), a bordo de un

buque de la Armada de México que arribó a Puerto Príncipe el 20 de octubre de 2004. A petición del gobierno de Canadá, el IFE aceptó participar como miembro integrante del Grupo de Trabajo de la Misión Internacional para monitorear las elecciones del 7 de febrero de 2006.

Ayuda humanitaria

La ayuda para el desarrollo de Haití asciende a 964.38 millones de dólares (para el periodo julio 2004-marzo 2006). Los principales proveedores de fondos son: Estados Unidos, responsable de 36.6% de los desembolsos (destinados principalmente al acceso a los servicios básicos y la gobernanza política); Canadá, 15.1% (para los mismos rubros); la Comunidad Europea, 14% (acceso a servicios básicos y reactivación económica); Agencias de Naciones Unidas, 11.7% (servicios básicos y gobernanza política); Banco Interamericano de Desarrollo, 11.1% (gobernanza económica y reactivación económica); Banco Mundial, 7.4% (gobernanza económica y otros temas); Francia, 2% (acceso a los servicios básicos); y Japón, 1.4% (acceso a servicios básicos) (Cadre de Coopération Intérimaire, 2006). Otros países participan también, aunque con montos menores, como Taiwán, o con aportaciones de otro tipo, como Cuba, que brinda apoyo a través de la capacitación técnica y apoyo profesional, especialmente por medio del envío de médicos.

México ha brindado ayuda humanitaria a Haití en diversos momentos. En abril de 2004 envió 1 012 toneladas de ayuda; el 5 de junio del mismo año entregó 19 toneladas para enfrentar la crisis provocada por las lluvias en las comunidades de la frontera con República Dominicana; el 11 y 12 de octubre de ese año envió dos aviones Hércules C-130 de la Fuerza Aérea Mexicana con 25 toneladas de ayuda a la población afectada por la tormenta tropical Jeanne, y el 12 de noviembre envió equipo y personal médico en el buque *Guanajuato* de la Armada de México.

Relaciones económicas

Las relaciones económicas entre México y Haití han sido históricamente muy débiles; además, la inestabilidad política inhibe el interés por su ampliación. Haití ocupa el 11º lugar como socio comercial de México en el Caribe, con 0.4% del comercio realizado con esa región. En 2005 el comercio alcanzó 15.4 millones de dólares, que representaron 12.2% más que el año anterior; el saldo fue superavitario para México, con 2.5 millones de dólares.

De 1990 a la fecha, el comercio tiene variaciones, con descensos muy fuertes en los años de mayor inestabilidad política (caída del gobierno de Aristide) durante la primera mitad de la década de 1990, y recuperación a partir del segundo lustro de esa década. Desde 2003 se percibe un crecimiento debido a las exportaciones de México, pero sobre todo a las importaciones provenientes de Haití.

Las exportaciones de México fueron principalmente bienes de consumo intermedio para la industria automotriz —plásticos, materiales eléctricos— y, en menor medida, productos alimenticios, medicamentos y productos químicos. Los productos importados de Haití provienen en su mayoría del sector textil, probablemente bajo subcontratación internacional o maquila, y en grado mucho menor, de la industria automotriz (arneses para automóviles) y de la industria de la curtiduría. Es necesario advertir, sin embargo, que las cifras de comercio entre ambos países pueden estar subestimadas, ya que muchos productos mexicanos (alimentos y bebidas) llegan a Haití mediante el comercio triangulado por República Dominicana.

Empresarios haitianos que han venido a México advierten que es más costoso para ellos importar desde México que desde países más alejados como Brasil y Chile. El problema no es tanto la distancia física sino los costos del embarque y la falta de rutas y de logística.

Hay pocas inversiones directas de empresas mexicanas en Haití. La más notable pertenece a Cemex, empresa que cuenta con dos inversiones en la industria del cemento. Se sabe que en 1996 empresarios haitianos invirtieron en México en el sector servicios. Con base en los planes de crear una Cámara de Comercio Haití-México en Haití, el 24 de febrero de 2005 Ignacio Muñoz, de la empresa

Cemex, se entrevistó con el accionista del Bufete Jurídico Cabinet Laforest en Puerto Príncipe para impulsar esta iniciativa promovida también en su momento por el embajador mexicano en Haití.

Relaciones académicas

México y Haití han tenido escasa pero fructífera relación en el ámbito académico, sobre todo en el campo de las ciencias sociales y de la historia, con especialidad en el Caribe. Algunos académicos y políticos han dejado profunda huella en México. Podemos recordar, entre muchos otros, al sociólogo Jean Casimir;¹² al ingeniero Pierre Lelong, embajador de Haití en México y luego en Naciones Unidas, quien fue catedrático en la UNAM; a la politóloga Sabine Manigat, editorialista del diario *Le Matin* y profesora de la Universidad Quisqueya; y al académico y activista político Gérard Pierre-Charles (1935-2004), quien regresó a Haití en 1986, después de 26 años de exilio en México, los cuales dedicó a la enseñanza en la UNAM, la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y El Colegio de México, y a difundir la problemática de su país, del Caribe y de América Latina en diversas revistas académicas, periódicos, radio y televisión. El gobierno mexicano le otorgó la Condecoración del Orden del Águila Azteca en 2003, y diversos organismos internacionales apoyaron su candidatura para ese año para el Premio Nobel de la Paz (Álvarez Martínez, 2003).

México, un lugar para el exilio

Un grupo pequeño pero importante de haitianos ha encontrado en México un lugar para vivir su exilio, y su presencia en este país ha sido

¹² Jean Casimir vivió muchos años en México, donde tuvo varios cargos, entre ellos el de codirector del Plan Lerma en Guadalajara y el de funcionario de la CEPAL en México. Más tarde fue embajador de Haití en Estados Unidos (1991-1996) y desempeñó un papel clave en las negociaciones para restaurar al presidente electo Jean-Bertrand Aristide en 1991. Después rompió con Aristide y fue importante miembro de la oposición democrática (Casimir, 1971; 1981 y 1992).

una alternativa ante otros destinos, especialmente Estados Unidos y Europa. Los haitianos llegaron a México en los años sesenta y setenta, a raíz de la dictadura. Después de vivir y de estudiar o enseñar en México, han regresado a ocupar diversos cargos en su país.

Algunos haitianos que se han formado en México y han participado en la política de su país son: M. Claude Grand-Pierre, director del gabinete del Ministerio de Planificación y de la Cooperación Externa (MPCE); el ingeniero Rony Smarth, ex primer ministro en el gobierno del presidente Préval, quien trabajó varios años en la Conasupo de México; Leslie Voltaire, quien, entre otros cargos, fue ministro de Educación Nacional de la Juventud y el Deporte en el primer gobierno de Jean Bertrand Aristide y ministro de los Haitianos Viviendo en el Exterior, estudió arquitectura en la UNAM e hizo su servicio social en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas cuando fue gobernador de Michoacán, y en 2010 fue candidato a la presidencia de Haití; y Guy Phillippe, que estudió en la Universidad Autónoma de Puebla, regresó a su país y fue jefe de la Policía. Durante el gobierno de Aristide, Phillippe salió a Ecuador y regresó para formar parte del intento de golpe de Estado a Aristide el 17 de diciembre; después viajó a República Dominicana y volvió a su país para formar parte de los grupos rebeldes.

HACIA UNA NUEVA FORMA DE COOPERACIÓN DE MÉXICO CON HAITÍ

En los últimos años, el gobierno de México ha redefinido su política de cooperación internacional y en ella Haití es prioritario dentro de lo que considera su nueva estrategia. Antes del sismo, en marzo de 2009, comenzó a trabajar con la idea de perfeccionar sus programas. Con el apoyo de El Colegio de México se organizó un seminario sobre cooperación con Haití que se llevó a cabo en la SRE en noviembre de 2009 en el que participaron 45 académicos, especialistas en Haití y en cooperación internacional. Durante el seminario, se destacó la importancia de obtener un panorama de las políticas de cooperación hacia Haití identificando los aciertos, fortalezas, omisiones y debilidades para crear espacios de oportunidad y los elementos sustantivos

de lo que podría llamarse “una nueva política de cooperación internacional para Haití”. Se destacó la importancia de la cooperación sur-sur y la cooperación triangular como bases para obtener nuevas y más eficaces dinámicas de cooperación en Haití.

Aunque se despliegan enormes esfuerzos en cooperación internacional hacia Haití, éstos no repercuten en la solución de los principales problemas que interesan a los haitianos y se desperdicia una enorme cantidad de recursos. En el seminario, también se insistió en que es necesario contar en Haití con más recursos humanos capacitados en administración pública para la recepción de la cooperación, y en coordinación, gestión, diseño, ejecución y evaluación de proyectos de cooperación. Es necesario que el gobierno y la población de Haití se apropien del proceso de desarrollo de su país y que las acciones de cooperación, cualquiera que sea su destinatario final, contribuyan a fortalecer al gobierno haitiano.

Con las conclusiones del seminario y con el apoyo de la OEA, la SRE convocó a una conferencia hemisférica de coordinación de la ayuda para Haití, a la que asistieron también representantes de España y de la secretaría de la OCDE. Esta reunión fue presidida por el canciller haitiano Aldrich Nicolas y por la canciller mexicana Patricia Espinosa. De esta conferencia surgió el primer registro básico o estadística de lo que hace cada país de la región en relación con la cooperación a favor de Haití: sus objetivos, áreas de trabajo y medios.

La cooperación de México a partir del terremoto de Haití

La Cancillería mexicana considera el terremoto del 12 de enero de 2010 como un parteaguas en la política mexicana de cooperación, tanto por la rapidez y la magnitud de la respuesta como por las nuevas formas de cooperación con las que se ha expresado la solidaridad.

Ha habido varias conferencias internacionales en búsqueda de una coordinación eficiente para apoyar a Haití, entre ellas, la cumbre “Unidos por un mejor futuro para Haití”, en República Dominicana; la Conferencia Ministerial en Montreal; y la Conferencia Internacional de Donantes a Favor de Haití en Nueva York el 31 de marzo de

2010. En todas ellas se manifestó la necesidad de privilegiar las prioridades del gobierno haitiano. La cancillería mexicana, en voz de Rogelio Granguillhome,¹³ advierte que “México participa activamente en estos procesos y tiene mucho que aportar. Nuestro país ha sabido recuperarse de graves desastres naturales y comparte en estos foros, por supuesto, las prácticas más eficientes que tenemos en materia de atención de emergencias, pero sobre todo la experiencia ganada en los últimos años en materia de cooperación internacional”. Granguillhome subraya que cuando ocurrió el sismo en Haití, México contaba con experiencias propias en cuanto a desastres que podía compartir; también disponía de planes de cooperación ya en marcha, los cuales le permitieron, al lado de otros países, actuar rápidamente con ayuda humanitaria.

Las acciones inmediatas

Las acciones de cooperación con Haití estuvieron organizadas e instrumentadas por las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación (ésta mediante la Coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil). La respuesta de México ante el sismo de Haití fue casi inmediata. Tan pronto como fue posible aterrizar en el aeropuerto de Puerto Príncipe, las fuerzas aéreas de México operaron un puente aéreo para transportar personal especializado, equipo de trabajo y ayuda humanitaria.

Durante los primeros días del sismo, el equipo mexicano estuvo constituido por más de 1 300 personas, entre ellas médicos y paramédicos, rescatistas, ingenieros, técnicos especializados y militares especialistas en ayuda a la población. En las semanas siguientes, los médicos mexicanos siguieron brindando sus servicios en coordinación con equipos haitianos y de otros países (SRE, 2010a).

El 14 de enero México envió los primeros apoyos que consistieron en la búsqueda y el rescate de sobrevivientes del 15 al 24 de enero,

¹³ Entrevista a Rogelio Granguillhome Morfin, titular de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la SRE, ciudad de México, marzo de 2010.

fecha en que se consideró que ya no era posible encontrar con vida a más personas; la siguiente fase implicó la provisión de materiales de ayuda humanitaria y se extendió del 20 de enero al 22 de junio.

Una parte de la ayuda humanitaria se transportó en cinco aeronaves de la Secretaría de Marina (Semar) y cuatro de la Defensa Nacional (Sedena), las cuales llevaron suministros, equipo y personal especializado. Además, se emplearon cinco buques que hicieron 20 viajes de México a Haití.

La Sedena y, sobre todo, la Semar transportaron 15 053.46 toneladas de materiales, entre ellos: alimentos (6 924.60 toneladas), agua (4 666.57 toneladas), medicamentos (254.81 toneladas) y artículos de higiene personal (2 107.48 toneladas). Los suministros se entregaron a ministerios, gobiernos departamentales, alcaldías, 137 organizaciones no gubernamentales, la Cruz Roja, médicos cubanos que desde hace años participan activamente en Haití, agencias del sistema de Naciones Unidas, soldados y marinos mexicanos participantes en programas de emergencia, en especial la llamada “cocina comunitaria” de la Sedena. Una parte de los suministros se destinó a la operación de las cocinas comunitarias que ambas secretarías montaron en el terreno.

Médicos mexicanos de la Semar y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) brindaron atención médica y hospitalaria, revisiones generales, vacunación, curaciones, operaciones y partos (más de cuatro mil).

La Fundación Cinépolis, con el apoyo del gobierno mexicano, presentó “Vamos a Cinépolis en Haití”, que consistió en diez funciones de cine al aire libre a las que asistieron cerca de 72 000 personas, principalmente niños, en los albergues del Parque de la Corona, el campamento a cargo de la Administración Comunal de Cité Soleil y Juvenal Frères de l’Instruction Chrétienne.

Ante el comentario que el presidente de Haití, René Préval, hizo a su par, Felipe Calderón, en el marco de la Primera Cumbre México-Caricom realizada en Cancún, el gobierno de México —como parte del auxilio para atender a las miles de personas que perdieron su hogar y que necesitaban ser ubicadas en albergues o contar con un techo antes de que llegara la temporada de ciclones— donó 50 627

tiendas de campaña con un valor de 15 470 810.15 pesos mexicanos. El gobierno de Haití distribuyó directamente más de 32 000 tiendas de campaña a la población que perdió su vivienda por el terremoto. Además, el gobierno de Haití y la embajada de México, en actos masivos con la población afectada, entregaron directamente las casas de campaña a personas apoyadas por organizaciones no gubernamentales haitianas como Nuestros Pequeños Hermanos y Hermanas, fundada en Haití en 1988.¹⁴ Cáritas Haití, hospital San Damián de Nuestros Pequeños Hermanos y Hermanas y el Orfelinato Rose Mina de Diegue en Pétionville, un suburbio de Puerto Príncipe que sufrió las consecuencias del terremoto y donde los niños y los adultos que los cuidan se encuentran en situación de extrema necesidad y pobreza.

Otra de las acciones inmediatas del gobierno mexicano consistió en la organización y provisión de alimentos para los damnificados de Carrefour, una de las zonas urbanas de los suburbios de Puerto Príncipe más arrasadas por el sismo. Por medio de la Sedena se organizó una cocina móvil comunitaria operada por 70 efectivos del ejército mexicano que ofreció a la población más de 16 000 raciones de alimentos por día desde el 19 de febrero hasta el 4 de mayo de 2010, periodo en que cubrió más de 900 000 raciones de alimento. A solicitud de la Congregación de Monjas Salesianas de Carrefour, el gobierno mexicano donó la cocina para beneficio de esa comuna de Puerto Príncipe donde se encuentra la mayor concentración de población estudiantil de Haití. Entre el 5 y 7 de mayo, la Sedena adiestró a personal designado por la Congregación de las Madres Salesianas en el manejo de ese equipo que permite ofrecer hasta 5 000 raciones de alimentos calientes por día.

La Semar envió dos cocinetas de campaña a la comunidad de Cabaret, en la Cementera Nacional de Haití, con capacidad para elaborar 1 100 raciones de alimentos diarios. Durante dos meses se

¹⁴ Nuestros Pequeños Hermanos (NPH) es una organización mexicana fundada por el padre William B. Wasson en Cuernavaca, Morelos, en 1954. Más de 16 000 niños han sido criados en la familia de NPH, que cuenta con casas en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, México, Perú y República Dominicana. Actualmente está al cuidado de más de 3 300 niños y niñas.

elaboraron 66 000 raciones. El abasto de alimentos perecederos para estas cocinas fue adquirido por la SRE en el mercado local.

Mediante una acción de cooperación triangular entre España, Haití y México, se decidió la aplicación de una cocina mexicana hasta por 23 meses durante tres periodos escolares (de 2010 a 2012). El gobierno español acordó con el Programa Mundial de Alimentos proporcionar materiales para la cocina comunitaria mexicana por dos años, equivalentes a 80% de sus gastos totales. Por su parte, el gobierno de México suscribió un protocolo en el Fondo Mixto México-España para destinar recursos financieros con los cuales cubrir el gasto ordinario (alimentos, salarios y combustible). Con Japón se ha trabajado en otro sistema de cooperación triangular para construir casas resistentes a los sismos.

Junto con fundaciones y organizaciones de la sociedad civil mexicana se estableció la alianza México por Haití, encabezada por la SRE y Fomento Social Banamex, dentro de la cual el gobierno de México, en la Conferencia de Donantes celebrada el 31 de marzo de 2010 en Nueva York, ofreció ocho millones de dólares para Haití, a los que se sumarían otras aportaciones de fundaciones privadas. El propósito de esta Alianza era construir, reconstruir y ampliar edificaciones básicas para la reactivación de la infraestructura social de Haití, como escuelas, hospitales y orfanatorios “en aras de restablecer el ánimo social de la población y dar un sentido de sustentabilidad a la asistencia mexicana” (SRE, 2010b).

Las acciones a mediano y largo plazos

México, como dijimos, se comprometió a aportar recursos económicos en apoyo a Haití en la Conferencia de Donantes celebrada en Nueva York en marzo de 2010. Cinco de los ocho millones de dólares ofrecidos se destinarían al gobierno de Haití para el fortalecimiento institucional, y el resto se entregaría a organizaciones de la sociedad civil y se orientarían a obras de reconstrucción. Los recursos se canalizarían a través de una cuenta bancaria que abrió el gobierno mexicano para financiar las acciones y los proyectos que las autoridades de Haití definieran.

A partir de esta experiencia de Haití, en México se inició una nueva forma de cooperación con la unión de esfuerzos públicos y privados. En ella participaron diversas fundaciones como TV Azteca, Bancomer, Cuervo, Fomento Social Banamex y Unidos por Ellos. Se ha trabajado en diversos proyectos de reconstrucción, como un centro de rehabilitación para menores con discapacidad, una escuela de oficios y la ampliación de casas hogar para niños huérfanos. Aparte de estas fundaciones, existen otras iniciativas desarrolladas por diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Fundación Slim, Cáritas Campeche y Quintana Roo y el Centro Lindavista.

Para la materialización de esta nueva forma de cooperación público-privada, las fundaciones mexicanas abrieron una cuenta por tres millones de dólares y la SRE suscribió un Convenio de Mandato por una cantidad similar. Los recursos se dirigirían a la reconstrucción y restauración de hospitales, escuelas y orfanatos que serían atendidos por organizaciones de la sociedad civil en Haití.

Otra cooperación de México con Haití consiste en elaborar una propuesta para la protección del medio ambiente, el cual se encuentra gravemente deteriorado por la deforestación y la erosión de las tierras montañosas. En apoyo a esta causa, se efectuó una visita de diagnóstico del 8 al 11 de marzo de 2010, posteriormente se tuvieron reuniones de trabajo con autoridades haitianas.

Desde la perspectiva del gobierno de México, en el futuro inmediato se podrán identificar otras áreas de actividad en las que se podrán aportar especialistas, ya sea de manera bilateral, por medio de organismos multilaterales o con la colaboración de socios internacionales.

Como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, México participó en las consultas en apoyo a Haití y trabaja para respaldar las acciones de la Minustah.

El gobierno de México tomó, además, una serie de medidas administrativas sobre migración para apoyar a los ciudadanos haitianos en situación irregular en México, quienes recibirían el estatus de no inmigrante visitante por razones humanitarias para poder residir y trabajar en el país. Asimismo, el ingreso de otras personas podría ser promovido desde México por quienes acreditasen bajo criterios flexibilizados tanto solvencia como la existencia de un vínculo con ellas.

Para ese propósito, el Instituto Nacional de Migración (INM) brindó facilidades para trasladar a México a 354 nacionales haitianos.

México ha apoyado también a Haití en cuestiones electorales desde los comicios de 2004-2005. Para las elecciones de 2010, Lourdes González Prieto, exfuncionaria del IFE, después de haber ganado un concurso internacional, fue designada por la ONU desde el 16 de agosto de 2010 como directora del Proyecto Electoral del PNUD en Haití. Entre sus principales funciones están la asesoría al Consejo Electoral Provisional de Haití y la coordinación de la asistencia técnica internacional que apoyó el proceso electoral, considerado “un ámbito prioritario para garantizar la estabilidad de ese Estado”. La funcionaria fue directora de Enlace y Política Internacional del IFE, institución en la que participó en la planeación de misiones de asistencia técnica en más de 30 países. También participó en el Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral formado por el IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el PNUD-México. Con este programa, según la cancillería mexicana, se ha brindado capacitación electoral a instituciones de 13 países: Haití, Irak, El Salvador, Guatemala, Bosnia y Herzegovina, Timor Leste, Líbano, Zambia, Filipinas, Sudáfrica, Macedonia, Burundi y Argentina (Otero, 2010).

En palabras de la SRE:

[...] con el ejercicio de solidaridad desplegado en Haití, el gobierno de México ha honrado una vez más el perfil humanitario de su política exterior y ha llevado al plano de los hechos el principio constitucional de la cooperación internacional para el desarrollo, en beneficio de un país amigo integrante de un entorno geopolítico que nos resulta cercano y por ende prioritario.

Esta secretaría considera que la cooperación de México nunca había alcanzado la magnitud ni la calidad de la que se tiene con Haití.

CONCLUSIONES

Las experiencias recientes de México en el campo de la cooperación; los problemas que ha enfrentado en cuanto a desastres naturales, pobreza y exclusión social; y el contacto y la reflexión con diversos actores académicos, sociales y políticos nacionales y extranjeros le han permitido avanzar en una serie de planteamientos que aspiran a ir más allá del tradicional asistencialismo. Eso se desprende de pronunciamientos como el siguiente, que ha hecho la cancillería, una de las instituciones responsables de la cooperación internacional:

Haití necesita agua embotellada para quienes hoy perdieron su hogar, pero también necesita reconstruir su sistema de distribución y potabilización de agua para atender las necesidades de su población de manera sustentable. Necesita albergues para dar techo a más de un millón de personas antes de la llegada de la temporada de lluvias, pero también necesita un plan de urbanización que promueva la descentralización productiva y el desarrollo ordenado de nuevos asentamientos humanos. Necesita alimentar a quienes perdieron todos sus bienes, pero también necesita, urgentemente, invertir en el campo, para lograr que su sector agrícola sea más eficiente y le permita ser una nación autosustentable. Necesita recursos para ofrecer a su población medios temporales de ganarse la vida, pero también requiere reconstruir su sistema productivo, para generar empleos estables y poder lograr mayores niveles de bienestar económico y social.

Más allá de los pronunciamientos, si las acciones concretas que se han llevado a cabo se amplían, profundizan y mantienen, podrían otorgar a México un nuevo papel en el campo de la cooperación internacional. La actitud de autocrítica que hace la cancillería es un hecho positivo pues reconoce cómo el terremoto de Haití puso al descubierto las enormes debilidades de la cooperación internacional y la ineficiencia con la que se han hecho las cosas.

Haití es una oportunidad —han dicho Jean Vernet Henry y Jacky Lumarque, rectores de la Universidad de Estado de Haití y Quisqueya, respectivamente—, para replantear las formas de cooperación

internacional. Eso mismo reconoce la cancillería mexicana, que considera imprescindible la coordinación entre agencias para no duplicar esfuerzos; buscar que haya coherencia entre lo que Haití necesita y la ayuda que desean ofrecer otros países; aumentar la transparencia y prevenir actos de abusos o corrupción; y utilizar adecuadamente los recursos evitando el desperdicio o el uso impropio. Por otra parte, Haití necesita que la ayuda sea suficiente, predecible, transparente, efectiva y eficiente para que, en el largo plazo, deje de ser urgente e incluso llegue a ser innecesaria.

REFERENCIAS

- Álvarez, Silvia T. (2003), "Las crisis de Guatemala (1954) y Haití (1991-1994): dos paradigmas de política exterior argentina", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre, pp. 99-126.
- Álvarez Martínez, Alejandro (2003), "Haití: la lucha ininterrumpida de G rald Pierre-Charles (1935-2004)", *Revista Mexicana del Caribe*, vol. 8, pp. 207-217.
- Cadre de Co p ration Int rimaine (2006), "Matriz de desembolsos por rubros y principales donantes: periodos julio 2004-marzo 2006", Naciones Unidas, Comisión Europea, Banco Mundial, Banca Interamericana de Desarrollo, <<http://pcna.undg.org/index.php>>.
- Casimir, Jean (1970), *De la sociología regional a la acción política: un ejemplo latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ___ (1981), *La cultura oprimida*, México, Nueva Imagen.
- ___ (1992), *The Caribbean: One and Divisible*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Covarrubias, Ana (2006), "Cuba and Haiti in Mexico's Foreign Policy", *International Journal*, vol. 6, núm. 3, verano, pp. 661-676.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1994), "Resolución 940", 31 de julio.

- Relea, Francesc (2006), "René Préval gana las elecciones de Haití, según los observadores", *El País*, 9 de febrero.
- Granguillhome Morfín, Rogelio (2010), "Haití, respuestas más allá del desastre", *El Universal*, México, Columnas, 18 de febrero.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1994), "Resolución 940", Consejo de Seguridad, 31 de julio.
- ____ (1997), "Resolución 51/100", Asamblea General, 4 de marzo.
- Otero, Silvia (2010), "Mexicana coordinará apoyos en comicios de Haití", *El Universal*, México, El Mundo, 18 de agosto.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2010a), "Respuesta de México a la emergencia humanitaria en Haití", México, documento inédito.
- ____ (2010b), "La política mexicana de cooperación con Haití", México, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

II. HAÍTÍ: CANASTA BÁSICA, CONSUMO Y POLÍTICA ALIMENTARIA

*Gary Paul**

INTRODUCCIÓN

La situación económica de Haití al inicio de 2008 se caracterizó por un rápido crecimiento de los precios. Los problemas políticos registrados en abril de 2008, relacionados con el encarecimiento de los productos alimenticios, provocaron un cambio de gobierno y grandes pérdidas de infraestructuras en el sector de los negocios. Las implicaciones políticas y sociales de la crisis alimentaria fueron también enormes para la sociedad haitiana.

Este estudio analiza los efectos de la crisis alimentaria de 2008 sobre la economía de Haití. En particular, se propone *a)* identificar los mecanismos de formación de precios de una canasta de 10 produc-

* Ingeniero agrónomo y economista. Director ejecutivo de Conseils, Formation, Monitoring en Desarrollo (CFM), organización no lucrativa de apoyo a los grupos vulnerables, Haití.

La realización del presente estudio fue posible gracias al apoyo financiero del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (Colmex), y del IDRC de Canadá, del apoyo metodológico de la CEPAL y de la provisión de datos por parte de la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA) del gobierno de Haití. El autor quiere agradecer a: Randolph Gilbert, de la CEPAL, por su gran ayuda en la parte metodológica; Gary Mathieu y Pierre Anthony Garraud, de la CNSA, por su apoyo particular en la comprensión de los sistemas de precios de la canasta de productos estudiados; Gustavo Vega y Carlos Alba, del Colmex, por sus comentarios; Paulin Marcellus, del Servicio de Estadísticas de la Administration Générale des Douanes, por la información estadística sobre el Comercio Exterior de Haití; Marie France Laleau, de la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas de Haití, por habernos facilitado el acceso a la base de datos del sistema SGS; Jean Donald Rénéluc y Guy Boucicot, del Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique; y Louis Naud Pierre, del Ministère des Affaires Sociales et du Travail, por la información relacionada con el sector del transporte.

tos alimentarios y la distribución de ingresos a lo largo de la cadena de producción y comercialización de esos productos; *b*) explicar el papel que desempeñan las políticas económicas en la formación de esos precios; y *c*) formular sugerencias para mejorar la situación de la seguridad alimentaria. Los productos alimentarios por analizar se escogieron por dos razones principales: *a*) en virtud de que constituyen los principales productos de consumo en el ámbito urbano en términos de volumen y valor de las transacciones y porque se consumen mucho en el ámbito rural; y *b*) porque son los productos que tienen mayor peso relativo en la estructura del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y, por lo tanto, responden de manera más o menos fiel a los movimientos de los precios. La lista de productos se presenta en el cuadro 2.1, junto con su peso en el IPC y su origen, es decir, si son productos locales o importados.

CUADRO 2.1. Canasta de diez productos alimentarios de mayor consumo, su peso en el IPC y su origen

<i>Núm.</i>	<i>Productos</i>	<i>Peso en el IPC (%)</i>	<i>Origen del producto</i>
1	Arroz	7.5	Importado y local
2	Pastas alimentarias	0.6	Importado y local
3	Leche evaporada	1.4	Importado
4	Aceite	2.4	Importado
5	Azúcar	1.4	Importado
6	Harina de trigo	1.0	Importado y local
7	Maíz molido	1.8	Importado y local
8	Frijol	3.9	Importado y local
9	Salchichas	0.1	Importado y local
10	Carne en trozos	1.8	Importado
Todos los productos		21.9	
Componente <i>alimentación, bebidas y tabaco</i>		50.4	

Fuente: Elaboración propia.

Antes de desarrollar los objetivos principales de este trabajo, iniciaremos con una caracterización general de la estructura de ingresos de la sociedad haitiana, de su mercado de trabajo, de los costos del carbón y el agua sobre la preparación de alimentos, el papel del autoconsumo, las características del sistema de comercialización de los productos alimentarios y el peso de las importaciones alimentarias sobre la demanda interna de alimentos.

LA ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LA SOCIEDAD HAITIANA

Haití es uno de los países de mayor desigualdad en América Latina: 70% de los recursos se concentra en manos del quintil más rico y sólo 1.9% corresponde al más pobre. Asimismo, las estadísticas oficiales revelan que más de 60% de la población de Haití vive con un ingreso inferior a la línea de pobreza moderada y que la economía nacional no ha podido crear suficientes empleos durables y decentes. Las remesas, que contribuyen con cerca de 30% del ingreso de los hogares, dependen en mayor parte de las condiciones económicas en Estados Unidos. Según las últimas encuestas, entre 1.8 y 3.5 millones de personas estarían en situación de inseguridad alimentaria, lo que se explica por la insuficiencia de producción agrícola, el bajo nivel de empleo e ingreso y los altos precios al consumidor.

Mercado laboral y nivel de desempleo

Según los resultados del Censo de Población de 2003, 6 389 432 de habitantes tenían diez años y más; de ellos, 46.5% constituye la población económicamente activa (PEA). Entre la población activa, 49.6% se dedica a actividades agrícolas y 10.3% a actividades de transformación, mientras que el comercio y los servicios absorben 25.3% de la fuerza laboral empleada. Además, 42% de la PEA son mujeres, lo que hace de Haití uno de los países en desarrollo con las más altas proporciones de mujeres activas en el mercado laboral. Se estima que la tasa de desempleo se eleva a cerca de 70% de la PEA.

CUADRO 2.2. Distribución de la población de 13 años y más

	<i>Nacional</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
Población de 10 años y más	6 389 432	2 724 414	3 665 018
Población económicamente activa	2 974 158	1 150 794	1 823 364
Individuos empleados	1 929 447	671 356	1 258 091
Desempleados (definición OIT)	720 134	360 220	359 914
Otros desempleados	324 577	119 218	205 359
Población económicamente inactiva	3 265 791	1 509 809	1 755 892
Estudiantes	1 864 262	990 005	874 257
Retirados, jubilados, rentistas	21 790	14 201	7 589
Personas encargadas de los cuidados del hogar	838 728	303 943	534 795
Discapacitados	296 180	103 452	192 728
Otros	244 821	98 208	146 613
N.D.	149 483		

Fuente: Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHSI, 2003).

Tres millones de personas no tienen empleo a pesar del crecimiento acelerado que se ha observado en los subsectores de transporte y comunicaciones (telefonía celular, proveedores de acceso a la red, construcción de nuevas carreteras), las iniciativas HOPE I y II para acceso preferencial de los productos haitianos del sector textil al mercado norteamericano, etcétera.

El mercado laboral cuenta con las siguientes características socioeconómicas y tecnológicas:

- El sector formal sólo emplea alrededor de 12% de una fuerza laboral de casi tres millones de individuos: las instituciones gubernamentales cuentan con 60 000 empleados permanentes y un número igual de puestos transitorios (es decir, 4% del total de la PEA), alrededor de 15 000 personas trabajan en las empresas públi-

cas y autónomas (0.68%) y el sector privado cuenta con alrededor de 150 000 empleados (6.8 por ciento).¹

- El sector informal contribuye con casi 60% de los empleos, en rangos de ingresos muy diferentes entre sí, y la economía informal aporta cerca de 70% de la formación del PIB del país.

CUADRO 2.3. Estructura de la población empleada (por sectores de actividad)

	<i>Nacional</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
Agricultura, caza, ganadería, silvicultura	956 715	63 783	892 932
Pesca	16 234	5 962	10 272
Actividades extractivas	2 484	804	1 680
Actividades de fabricación	129 284	80 415	48 869
Electricidad, gas y agua	4 556	3 863	673
Construcción	64 600	41 990	22 610
Comercio (al mayoreo o al menudeo)	488 251	269 327	218 924
Hotelería y restauración	7 451	6 037	1 414
Transporte, comunicación	45 328	35 516	11 812
Sector financiero	8 239	6 976	1 263
Sector inmobiliario, alquiler	14 648	12 752	1 896
Administración pública	38 875	33 225	4 950
Educación	65 903	44 875	21 028
Salud	23 377	16 253	7 124
Otras actividades de servicios colectivos	25 542	20 601	4 941
Personal doméstico	37 429	29 802	7 627
Total	1 929 447	671 356	1 258 091

Fuente: Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHSI, 2003).

¹ República Dominicana cuenta con hasta dos veces esos números de empleados en cada uno de estos sectores del mercado laboral.

- Según estadísticas de instituciones internacionales, alrededor de 70% de la población vive con un ingreso per cápita inferior a dos dólares al día. Es obvio, entonces, que una proporción muy importante de la PEA tiene un ingreso bajo y aleatorio (los que se dedican al sector agrícola, al pequeño comercio, a la producción artesanal) y muy baja productividad en el trabajo.
- La apertura económica y la inestabilidad política del país hicieron desaparecer numerosos empleos y deterioraron la producción interna. Por ejemplo, después de la apertura de diversos mercados del país a la competencia internacional, la industria agroalimentaria se vio muy afectada y la falta de demanda de los productos del sector agrícola tuvo consecuencias desastrosas porque ya no pudo ser motor del crecimiento.
- Hoy la mayoría de los hogares de Haití recibe las remesas que envían los haitianos en el extranjero. Se estima que esos montos ascienden a alrededor de 1 600 millones de dólares estadounidenses (en 2007-2008) y se usan principalmente para financiar el consumo de alimentos, la educación de los niños y la construcción de viviendas.

*El consumo alimentario: costo de la energía,
del agua y la caída del autoconsumo*

Por tradición, la preparación de alimentos se hace con dos elementos fundamentales: el agua y el carbón de madera, que representan casi 30% del costo de la comida. Ese factor ayuda a explicar por qué las familias tienen que disminuir el número de comidas caseras, las que se sustituyen por otras de consumo fuera del hogar cuando suben los precios.

De hecho, menos de la mitad de la población de Haití tiene garantizado el acceso al agua potable pero a un costo muy alto (el recipiente de cinco galones se vende a 0.25 dólares estadounidenses en las áreas donde está disponible). La fuente energética más utilizada en Haití es el carbón, puesto que 85% de los hogares urbanos lo usa para cocinar. Desde la década de 1980 escasea el producto y según

André-Marcel d'Ans, la deforestación tiene consecuencias directas en la desnutrición de los haitianos. De hecho, la principal causa de deforestación es la necesidad del carbón como única fuente de energía para preparar alimentos. Puesto que éste se ha vuelto caro y escaso, en los hogares haitianos de bajos ingresos se cocina una vez al día, pero la disponibilidad de alimentos no implica necesariamente que se coma bien; además, es posible que los alimentos no sean cocidos durante el tiempo que se requiere, lo que aumenta los riesgos de infecciones de todo tipo (D'Ans, 1987: 320).

El índice de precios al consumo del carbón aumentó más de 90% entre agosto de 2004 y agosto de 2008 (IHSI, 2008). Para la energía eléctrica y la provisión de agua potable, los índices han sido más estables, con crecimiento de 20% y 25%, respectivamente, en el mismo periodo. En realidad, la deforestación tiene una doble consecuencia negativa sobre el bienestar de los hogares: por un lado, aumenta la vulnerabilidad del país ante las catástrofes naturales y, por lo tanto, reduce su potencial agrícola; y por el otro, incrementa los riesgos de enfermedades porque para enfrentar las alzas de precios del carbón se suele reducir el número diario de comidas o el tiempo necesario para cocer los alimentos.²

Los agricultores son cada vez menos capaces de reconstituir sus existencias de alimentos destinados al autoconsumo. Un estudio publicado en 2005 por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) reveló que los hogares más pobres adquieren entre 45 y 85% de sus alimentos. En términos más específicos: 17% de los hogares logra una cobertura de 75% de sus necesidades en alimentos por la compra; 50% logra una cobertura de 50% a 75%; y 33% logra una cobertura de 25% a 50% de sus necesidades. El estudio precisa que “el concepto de agricultura de subsistencia ya no existe”. Ese paradigma no se observa aún en áreas en las cuales la producción agrícola constituye la principal actividad. Por lo tanto, los hogares más pobres son muy vulnerables a un alza de precios de

² Cada año se consumen alrededor de 300 000 toneladas de carbón, lo que representa 40% de los árboles destrozados. Del total de hogares, 26% consume este producto y de ellos 71% reside en el área metropolitana de Puerto Príncipe (Saint-Jean y Young, 1998: 3).

los productos alimentarios. El cereal que más se consume, el arroz, se produce únicamente en zonas irrigadas y es más caro que el arroz importado. Esto refuerza la dependencia del mercado internacional de alimentos (USAID Fewes Net, 2005: 10).

*Características del sistema de comercialización
de los productos alimentarios en Haití*

El sistema de comercialización de los productos agrícolas puede caracterizarse de la siguiente manera:

- Las actividades de comercialización están concentradas a lo largo de las calles más pobladas, con gran probabilidad de que los vendedores invadan cualquier espacio libre. Hay más de 200 espacios en los cuales se desarrollan actividades de mercados físicos en el área metropolitana de Puerto Príncipe. Estos espacios están concentrados alrededor de dos puntos principales: la zona del parque industrial de la Sonapi,³ para los productos alimenticios importados, y el mercado de la Croix des Bossales, en el caso de los productos agrícolas nacionales.
- Alrededor de 70% de los productos importados ingresa a través del puerto y del aeropuerto de Puerto Príncipe. Más de 50% de los productos se almacena en las instalaciones de la Sonapi o en almacenes ubicados cerca de los puertos de la capital y el barrio de Cité Soleil. La distancia influye en la formación de los precios, lo que resulta en un menor nivel de precios al consumo en el área metropolitana y precios más altos en zonas más remotas. El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) es la institución encargada de fijar los precios del transporte público cada vez que se modifican los de los productos petroleros.
- La producción interna reunida en diferentes lugares de mercado (más de 200) está dirigida en su mayor parte al mercado de la Croix des Bossales como punto central de venta al mayoreo. También

³ La Société Nationale des Parcs Industriels (Sonapi).

constituye un punto de tránsito para la producción proveniente de un punto del país hacia otro.⁴ Ahí los precios son más altos para los productos nacionales respecto de los negociados en los mercados de origen y menos elevados que los precios que pagarán los consumidores en los mercados más pequeños de venta al menudeo. Sin embargo, en ciertos periodos los precios en la Croix des Bossales son casi idénticos a los aplicados en los puntos de origen porque los productos similares compiten con los recién llegados.

- Los productos importados y nacionales se compran en dos tipos de mercados, dependiendo del nivel de ingresos y de los hábitos de consumo:

a) El *mercado popular* en el que numerosos vendedores y compradores prefieren hacer sus transacciones. Son espacios sin ninguna infraestructura o con poco equipamiento, ubicados principalmente en las vías públicas. En ese tipo de mercado hay posibilidades de negociar los precios: los compradores pueden pagar de 15 a 60% del precio inicial. Es una red de 400 a 500 mercados, multitud de pequeñas tiendas y vendedores ambulantes. Alrededor de 85% del volumen de productos importados y más de 90% de los productos domésticos se intercambian en estos espacios.

b) Los *supermercados*, distribuidos en el área metropolitana de Puerto Príncipe y 15 ciudades del país. Se distinguen del mercado popular por una sección de refrigerados que permite conservar los productos por más tiempo y porque predominan productos agroalimentarios como leche, pastas, arroz, aceite, etcétera. Los precios de venta, más altos por el tipo de productos, se fijan de antemano sin posibilidad de negociación. Sin embargo, los productos son de mayor calidad y con mejor embalaje.⁵

⁴ Es el caso de las legumbres provenientes de la región de Saint-Raphaël (norte del país) que se consumen en el área metropolitana de Puerto Príncipe y el sur del país, el chícharo y el maíz del Departamento de la Grand'Anse.

⁵ Aunque sólo 15% y 10% del volumen de los productos importados y nacionales, respectivamente, sean intercambiados en ese mercado, cuenta con alrededor de 20 a 25% de las ganancias.

Peso de las importaciones sobre la demanda agregada de alimentos

Puesto que el sector agrícola nacional no cuenta con el apoyo necesario en inversiones y asistencia técnica, durante las últimas dos décadas su insuficiencia provocó un aumento de las importaciones alimentarias como complemento. La baja productividad del sector se explica por factores como la reducción de la superficie cultivada, la disminución de la productividad individual, las desigualdades en el sistema de remuneración del trabajo agrícola, la irregularidad en la producción y el problema de la conservación de los productos, entre otros. En resumen, los productos nacionales no pueden competir con los importados; la producción nacional sólo suministra 47% de las necesidades alimentarias.

Gran parte de la producción se pierde en las cosechas por falta de conservación: los perecederos sufren el ataque de las plagas y parte de la producción se queda en tierra por falta de medios de transporte o de expectativas de ganancia en el mercado.⁶ Además, se observa un comportamiento de sobreconsumo por parte de los miembros del hogar agrícola en periodos de cosecha. Estas situaciones desincentivan a los agricultores a aumentar su producción en el corto plazo. A la larga, frente a los numerosos déficits de recursos acumulados a lo largo de los años, abandonan la actividad agrícola y, por ende, la escasez de productos alimentarios domésticos se incrementa.

Las importaciones sirven de respaldo para garantizar la oferta de productos alimentarios. Por ejemplo, la producción del maíz en los diferentes microclimas del país permite la disponibilidad de ese producto en cantidad variable durante todas las estaciones del año, pero las importaciones de maíz aumentan porque tiene más demanda que el producido en el país.

Entre 2007 y 2008 se observó un incremento de 16% de las importaciones totales del país. Las importaciones de productos alimentarios aumentaron 50% y los productos oleaginosos 267 por ciento.

⁶ En periodo de cosecha, el precio de venta de los productos está en su nivel más bajo, mientras que en periodo de siembra, el precio de los fertilizantes está a niveles casi inalcanzables para los agricultores. Por lo tanto se reducen las ganancias. Sin embargo, los precios pueden triplicarse cuando los productos llegan al mercado de la Croix des Bossales.

CUADRO 2.4. Importaciones y exportaciones de Haití (millones de dólares de Estados Unidos)

<i>Importaciones</i> <i>(por grandes categorías de productos)</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008- 2007*
Productos alimentarios	235.91	267.72	355.84	330.73	373.62	369.79	553.61	49.71
Bebidas y tabaco	31.4	23.2	21.92	20.23	21.33	21.15	24.24	14.61
Materias brutas no comestibles	20.97	19.11	19.34	15.12	19.39	17.09	15.79	-7.61
Combustibles minerales	157.28	196.48	217.97	313.55	397.13	406	618.33	52.30
Aceites y grasas	23.34	19.15	22.48	11.49	19.22	17.96	65.95	267.20
Productos químicos	46.79	52.58	49.75	60.51	65.36	72.63	75.81	4.38
Artículos manufactureros	209.5	250.01	251.2	241.81	249.97	276.28	217.27	-21.36
Maquinarias y materiales de transporte	159.76	165.32	173.22	156.61	245.75	224.84	186.95	-16.85
Artículos manufactureros diversos	84.35	96.88	86.64	134.34	127.55	169.74	172.95	1.89
Artículos diversos no clasificados	84.89	109.58	103.25	241.81	122.61	276.28	217.27	-21.36
Total (CIF)	1 054.2	1 200.03	1 301.61	1 526.2	1 641.93	1 851.73	2 148.17	16.01
Ajustes	-73.8	-84	-86.64	-134.34	-127.55	-169.74	-172.95	1.89
Total (FOB)	980.39	1 116.03	1 214.97	1 391.86	1 514.38	1 681.99	1 975.22	17.43
Exportaciones totales (ajustadas)	274.43	333.16	377.73	459.26	495.34	522.78	472.44	-9.63

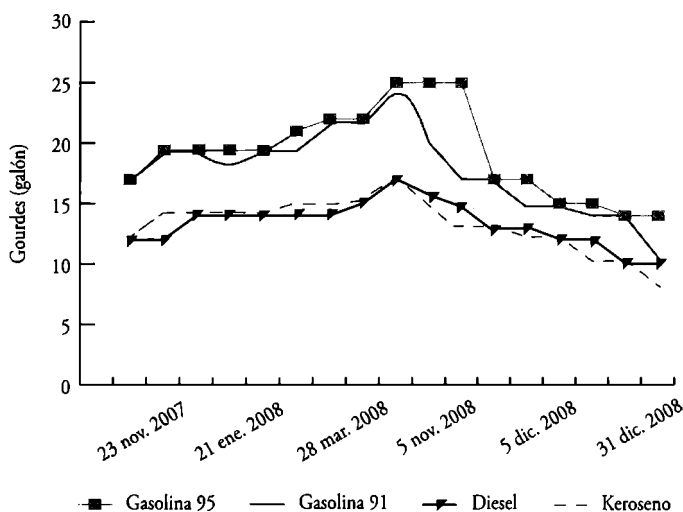
* Porcentaje de variación.

Fuente: Banco de la República de Haití.

*El precio del petróleo y el tipo de cambio
en el financiamiento de las importaciones*

Además de los precios vigentes en el mercado internacional, distintas variables influyen en el mecanismo de formación de precios en la economía de Haití. Dos de las más importantes son el precio de los productos petroleros y el tipo de cambio. Sin embargo, se registró cierta estabilidad en el tipo de cambio entre 2007 y 2008. Por lo tanto, el alza de los precios se explica más por los choques ocurridos en el mercado petrolero, cuyo precio alcanzó el nivel pico de 145.25 dólares estadounidenses por barril en julio de 2008, pero bajó a 45 dólares en diciembre del mismo año.

GRÁFICA 2.1. Fluctuaciones
de precios de los productos petroleros



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2008-2009).

En esas condiciones, los precios al consumo cayeron a finales de 2008 como consecuencia del aumento de 52% de los precios de los productos petroleros durante ese año, a pesar de la reducción de 46%

de los precios en el mercado internacional. Por ejemplo, el galón de gasolina se vendía a 3.52 dólares estadounidenses y el valor de la sección “Lubricantes y otros productos petroleros” se cuadruplicó. El consumo disminuyó en esos productos: reducción de 9% para la gasolina (producto utilizado en gran proporción en el transporte) y 18% para el keroseno (utilizado en mayor cantidad como combustible por los hogares sin acceso a la energía eléctrica). Sin embargo, el consumo de diesel (también utilizado en el sector del transporte y las actividades industriales) aumentó 4 por ciento.⁷

El comportamiento de los importadores y vendedores al mayoreo ha consistido en constituir una prima de riesgo para repercutir los efectos de la devaluación de la moneda oficial de Haití (el gourde) respecto al dólar sobre los precios de venta de sus productos. El hecho de subir los precios de venta a cada variación positiva del precio del petróleo y mantenerlos al mismo nivel, aun en caso de disminución en el mercado internacional, constituye una práctica usual de los vendedores haitianos. Por lo tanto, la intervención de las autoridades políticas en esos mercados se justifica para evitar los abusos a los consumidores.⁸

La gráfica 2.2 muestra que el tipo de cambio nominal entre el gourde y el dólar no experimentó grandes fluctuaciones durante 2007 y 2008. A finales de 2008, se registró un nivel de 40.20 gourdes por dólar. Sin embargo, una ligera devaluación de la moneda nacional ocurrió durante 2009 por la cual el dólar se intercambiaba por 42 gourdes en promedio.

La devaluación del gourde contribuyó sin duda al encarecimiento de los productos alimentarios debido a la indexación llevada a cabo por los agentes importadores y vendedores al mayoreo. Esos ajustes pueden ser del orden de 0.5 a 2 gourdes, según el agente y el tipo de producto, para garantizar ciertos márgenes de utilidades.

⁷ El diesel es el producto que más ha comprado el gobierno haitiano con el Acuerdo Petro Caribe.

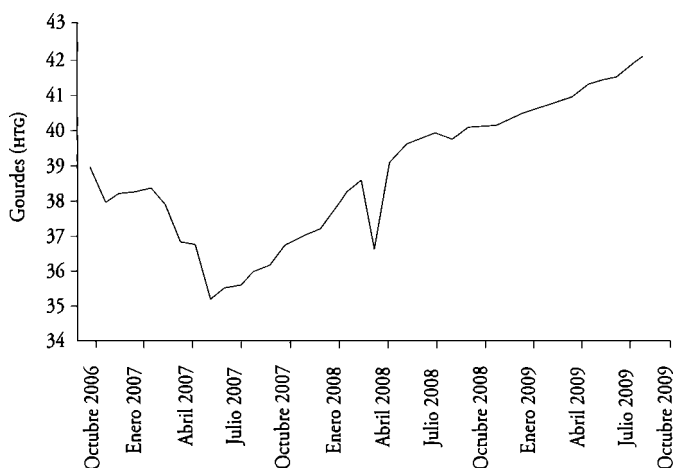
⁸ Es el caso, por ejemplo, del MAST, que fija las tarifas del transporte público o del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que establece los precios de venta de los productos petroleros.

CUADRO 2.5. Importaciones de productos petroleros
(volumen en miles de barriles y valor en miles de USD)

	2007				2008			
	<i>Volumen</i>	<i>(%)</i>	<i>Valor</i>	<i>(%)</i>	<i>Volumen</i>	<i>(%)</i>	<i>Valor</i>	<i>(%)</i>
Gasolina	859	20.2	73 585	21.3	788	18.9	93 471	17.8
Keroseno	608	14.3	51 460	14.9	496	11.9	66 128	12.6
Diesel	2 544	59.7	204 598	59.3	2 640	63.4	346 675	66.0
Fuel oil (mazout)	164	3.9	9 723	2.8	58	1.4	4 538	0.9
Lubricantes, asfalto y otros	6	0.1	1 250	0.4	20	0.5	2 238	0.4
Gas de petróleo	77	1.8	4 442	1.3	159	3.8	12 533	2.4
Total	4 258	100.0	345 057	100.0	4 161	100.0	525 582	100.0
Variación anual (%)	3.0		2.0		-2.3		52.3	

Fuente: Banco de la República de Haití (2009).

GRÁFICA 2.2. Evolución del tipo de cambio entre octubre de 2006 y noviembre de 2009



Fuente: Banco de la República de Haití (2009).

El financiamiento de las importaciones está a cargo de la banca local a tasas preferenciales y mediante las instituciones de microfinanzas. Los bancos financian sobre todo a los grandes importadores y el microfinanciamiento entra en juego en la actividad de comercialización.⁹ Sin embargo, 70% del portafolio de crédito se otorga a sólo 10% de los agentes importadores.

Las remesas provenientes de los migrantes, alrededor de 30% del PIB, también contribuyen al financiamiento del comercio de productos alimentarios importados y de ciertas actividades agrícolas de los hogares.

⁹ El sector agrícola sólo se ha beneficiado de un portafolio de 25 millones de dólares (a través del Fondo de Desarrollo Industrial, FDI), pero las instituciones microfinancieras, muy activas en el sector comercial, otorgaron un crédito de 93.8 millones de dólares en 2007-2008.

EL NIVEL DE VULNERABILIDAD DEL PAÍS ANTE
CHOQUES EXTERNOS Y DESASTRES NATURALES:
EL TEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA POLÍTICA

A finales de 2007, el alza de precios anunciaba condiciones difíciles para la población de Haití. En abril de 2008, la incapacidad de las autoridades de controlar los precios de los productos alimentarios de primera necesidad causó grandes revueltas sociales y pérdidas materiales considerables en el sector empresarial. De esas turbulencias surgió la decisión del Senado de castigar al gobierno con un voto de censura, lo cual condujo a la obligada dimisión del primer ministro. Las condiciones económicas y sociales del país empeoraron aún más después de los cuatro huracanes, que causaron más de 1 000 millones de dólares de pérdidas en infraestructuras de producción, particularmente en el sector agrícola.

Con la publicación de la ley de presupuesto de 2009-2010, se ha observado una nueva era en la acción gubernamental: incremento de algunos aranceles, de 100% en la electricidad y de más del 100% en el salario mínimo. Esas decisiones no son habituales en la historia del país y son medidas importantes que los consumidores y productores deberán de tomar en cuenta.¹⁰

El año 2009 fue mejor que su precedente en cuanto a estabilidad de precios y de condiciones climáticas. Sin embargo, después del sismo de 2010, se estima que cerca de 500 000 personas salieron del área metropolitana de Puerto Príncipe para refugiarse en el interior del país y 50 000 salieron del territorio nacional. Esos hechos confirman la vulnerabilidad del país ante desastres naturales y su incapacidad para sortear las crisis.

La vulnerabilidad del país ante las crisis alimentarias y otros choques aleatorios exógenos puede considerarse resultado de decisiones tomadas por los gobiernos desde hace veinte años. De 1987 a la fecha se acabó con el sistema de producción agrícola, incluyendo a las actividades agroalimentarias. También desaparecieron los cientos de

¹⁰ A pesar de los apoyos recibidos por el gobierno en cooperaciones bilaterales y multilaterales, no ha podido hacer perdurar los resultados obtenidos con los dispositivos institucionales instalados.

miles de empleos que el sector proveía, lo cual empobreció a la población. Por ejemplo, los gobiernos no han podido negociar correctamente los términos de implementación de la Política de Ajustes Estructurales (PAS) exigida por las instituciones financieras internacionales.¹¹ Hoy las consecuencias sobre el sector primario y secundario son muy evidentes.

EXPLOSIÓN DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTARIOS EN 2007/2008

El crecimiento de los precios aumentó la factura para los productos alimentarios. Los consumidores tuvieron que reasignar sus fondos y reducir los gastos no alimentarios: educación de los niños, gastos en salud y fondos para entretenimiento. También se modificó la estructura de las importaciones: el volumen de algunos productos disminuyó y el de otros registró ligeros incrementos.

Las importaciones alimentarias entre 2006 y 2008: ajustes entre alzas y bajas de precios

Las cantidades totales importadas (cuadro 2.6) crecieron 7.3% entre 2007 y 2008, aunque disminuyeron en volumen algunos productos como leche evaporada, harina de trigo, frijoles, maíz y productos oleaginosos. A excepción de estos últimos, la disminución se explica por la sustitución de las importaciones. En el caso específico de las oleaginosas, la reducción se relaciona más con el cambio de precio. Se importó más arroz, pastas, salchicha y azúcar.

¹¹ Al implementar su PAS, República Dominicana conservó el mismo nivel de sus tarifas del comercio exterior, mientras modernizaba su agricultura y su rama de actividades agroalimentarias.

CUADRO 2.6. Importaciones de los principales productos (2007/2008)

<i>Productos</i>	<i>Número de países de origen (2006-2008)</i>	<i>Volumen (en toneladas métricas)</i>			<i>Valor (en dólares estadounidenses)</i>		
		<i>2006 /2007</i>	<i>2007 /2008</i>	<i>Variación anual (%)</i>	<i>2006/ 2007</i>	<i>2007 /2008</i>	<i>Variación anual (%)</i>
Arroz	30	351 802	416 516	18.4	185 025 378	323 874 275	75.0
Pastas alimentarias	26	20 711	22 807	10.1	13 830 003	20 430 501	47.7
Leche evaporada y en polvo	33	41 277	31 463	-23.8	51 451 171	51 308 578	-0.3
Harina de trigo	14	35 938	21 216	-41.0	21 541 833	15 037 683	-30.2
Frijol	19	21 234	15 182	-28.5	18 215 266	14 077 519	-22.7
Maíz y harina de maíz	4	7 605	6 146	-19.2	2 913 947	2 282 558	-21.7
Salchichas	8	3 747	4 795	28.0	4 212 071	6 141 772	45.8
Azúcar	18	162 637	183 333	12.7	62 854 412	74 759 630	18.9
Carne en piezas	7	30 375	32 667	7.5	23 484 657	35 643 273	51.8
Aceites y grasas	24	85 459	81 868	-4.2	64 454 955	91 911 040	42.6
Total		760 785	815 993	7.3	447 983 693	635 466 828	41.9

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Administración General de Aduanas (AGD, 2009) y del Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (CEI/RD, 2009).

El valor de las importaciones no refleja el volumen. De hecho, en 2008 el crecimiento de 7% en las cantidades correspondió a un gasto adicional de 42% respecto de su nivel de 2007. Se observó disminución del valor menor que proporcional a la caída registrada en volumen para cuatro de los cinco productos mencionados y se dieron incrementos mayores a 40%, excepto para el azúcar (19%). El gasto en arroz importado creció más de 75% debido al aumento de más de 47% en el precio y de 18% en la demanda.¹² El precio del maíz fue el único que bajó.

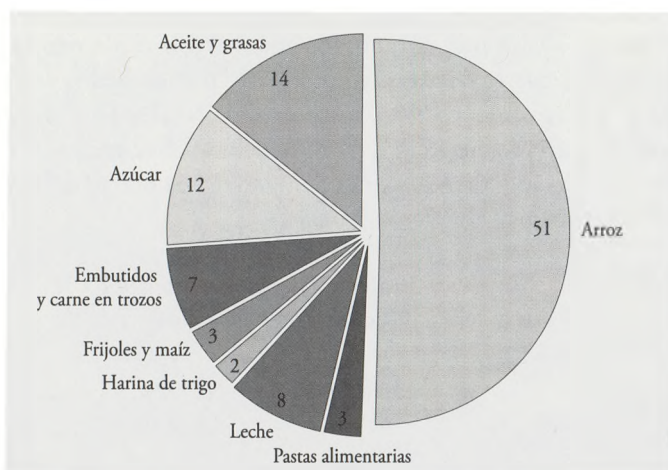
CUADRO 2.7. Evolución del precio promedio por tonelada de la canasta de diez productos

<i>Producto</i>	<i>2006-2007 (USD/TM)</i>	<i>2007-2008 (USD/TM)</i>	<i>Variación anual (%)</i>
Arroz	526	778	47.8
Pastas alimentarias	668	896	34.2
Leche evaporada y en polvo	1 247	1 631	30.8
Harina de trigo	599	709	18.2
Frijol	858	927	8.1
Maíz y harina de maíz	383	371	- 3.1
Salchichas	1 124	1 281	13.9
Azúcar	386	408	5.5
Carne en trozos	773	1 091	41.1
Aceites y grasas	754	1 123	48.9

Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos por el autor en la Administración General de Aduanas en octubre de 2009.

¹² La importancia del arroz en las importaciones y el consumo alimentario de los hogares del país justificó el subsidio otorgado por el gobierno en mayo de 2008.

GRÁFICA 2.3. Estructura del valor de las importaciones alimentarias 2007-2008 (porcentaje)



Fuente: Administración General de Aduanas (AGN, 2009) y Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (CEI/RD, 2009).

Los cambios puntuales en los hábitos de consumo

En el periodo de diciembre de 2007 a septiembre de 2008 se observó un alza continua en los precios de los productos alimentarios y una reducción de 100% del poder adquisitivo. Sin embargo, los haitianos han mantenido su nivel de consumo a pesar de este crecimiento sostenido del costo de vida mediante: *a)* el uso más frecuente de los servicios ofrecidos en los puestos de comida callejera, debido al costo elevado de la preparación de alimentos en casa (en particular del carbón y el agua); *b)* la preparación de comidas a la hora de la cena, puesto que todos los miembros del hogar estarán presentes, sin embargo, la frecuencia de esas comidas caseras se reduce considerablemente; *c)* las nuevas recetas y el resurgimiento de menús tradicionales locales para garantizar mayor satisfacción ante la subida de los precios; *d)* la utilización de productos más baratos: los hogares usan más frecuentemente otros sustitutos como las pastas alimentarias, el maíz molido o el sorgo; *e)* el mayor consumo de frutas y legumbres en lu-

gar de cereales, y el uso más frecuente de leche en la preparación de los alimentos.

La Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA, 2008) ha observado ese cambio en el comportamiento. De acuerdo con su estudio, de 299 jefes de hogar encuestados durante el verano de 2008, 46.2% de los hogares consumía más maíz y menos arroz; 12.4% de los hogares más pobres consumía más harina y otros productos menos caros.

Sin embargo, 11.5% de los hogares declaró haber incrementado su consumo de arroz. También se registraron incrementos en el consumo de otros productos como sorgo, pastas, legumbres, pan y salchichas.

Los costos políticos y sociales del aumento de precios

En abril de 2008, debido a las grandes manifestaciones de la población contra la incapacidad del gobierno para manejar los precios, el Parlamento decidió despedir al equipo gubernamental. Las manifestaciones ocasionaron pérdidas por un valor aproximado de 1 000 millones de dólares para el sector empresarial debido a los destrozos causados a sus establecimientos y empresas. Los costos de la crisis fueron muy altos para la economía y la sociedad de Haití, pero los hogares de menos ingresos sufrieron más esas perturbaciones porque la inflación repuntó. En junio, la inseguridad alimentaria afectó a más de 2.5 millones de personas y a casi tres millones en septiembre, cuando los precios de los productos alimentarios estuvieron a su nivel más alto pues las cosechas fueron destrozadas por cuatro huracanes en la región sur del país (CNSA, 2008 y 2009). No se pudo ratificar un nuevo gobierno hasta septiembre de 2008 y se bloquearon los recursos de los cuales el país podría beneficiarse.

TRANSMISIÓN DE LA CAÍDA DE LOS PRECIOS
INTERNACIONALES A LA ECONOMÍA DE HAITÍ ENTRE 2008 Y 2010

El rápido crecimiento de los precios de las materias primas fue contrarrestado por las dificultades de la economía estadounidense en la segunda mitad de 2008. El gobierno estadounidense declaró oficialmente el inicio de un periodo de recesión y solicitó la ayuda de sus socios del G-20 para contraer la expansión de las consecuencias. De hecho, se pudo evitar el periodo más difícil de la recesión gracias a una serie de intervenciones bastante fuertes de los gobiernos en sus respectivos países. Por ejemplo, el gobierno estadounidense, la Unión Europea, las economías asiáticas y los países exportadores de petróleo inyectaron grandes cantidades de dinero para sostener las actividades dentro de sus diferentes economías. Esas intervenciones tienen un papel importante en la caída de los precios de materias primas como el petróleo, mercancía fundamental en el funcionamiento del sistema mundial de precios, en particular en las economías muy vulnerables ante choques externos. En efecto, durante el segundo semestre del 2008, el barril de petróleo pasó de 147 a 40 dólares estadounidenses, es decir, tuvo una caída de 70%, lo que provocó una caída significativa de los precios de los productos alimentarios en el mercado internacional.

En el último trimestre de 2008, los precios de todos los productos analizados estaban decreciendo. El arroz —en cualquier variedad— tuvo una caída continua durante 2009. El precio de la tonelada métrica del arroz estadounidense registró una disminución de 30%, de 698 dólares en noviembre de 2008 a 504 dólares en octubre de 2009 (una disminución total de 40%, si se considera la caída iniciada desde mayo de 2008).¹³ Una ligera tendencia al alza surgió en el último trimestre de 2009 (incremento de 24% entre el 28 de octubre y el 30 de diciembre) para todas las variedades, a pesar de la reconstitución progresiva de existencias de los países exportadores y los consumidores.

¹³ Véase el sitio de internet del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

CUADRO 2.8. Variación de los precios internacionales de algunos productos entre 2008 y 2009 (USD/TM)

	<i>Arroz Thai A1 super (Jackson Son & Co Ltd, Londres)</i>	<i>Maíz US 2 amarillo (USDA)</i>	<i>Trigo US 2 (USDA)</i>	<i>Frijoles US 1 amarillo (USDA)</i>	<i>Aceite de soya (Oil World)</i>	<i>Leche en polvo (USDA)</i>	<i>Pollo en piezas (USDA)</i>	<i>Azúcar (Organización Internacional del Azúcar)</i>
Precio máximo en 2008 (USD/TM)	USD 772 (mayo)	USD 280.95 (junio)	USD 397.24 (marzo)	USD 586.21 (julio)	USD 1 537 (junio)	USD 4 950 (octubre, 2008)	USD 1 046 (julio)	USD 0.14/lb (agosto)
Precios en febrero 2009 (USD/TM)	USD 333	USD 162.84	USD 182.73	USD 363.12	USD 748	USD 1 850	USD 960	USD 0.13/lb
Caída de precios unitarios en 2008 (USD/ TM)	439	118.11	214.51	223.09	789	3100	86	USD 0.01/lb
Caída de precios entre las dos fechas (%)	-57%	-42%	-54%	-38%	-51%	-63%	-8%	-9%
Precio más bajo en 2009	USD 302.60 (octubre)	USD 150.00 (septiembre)	USD 159.69 (septiembre)	USD 354.90 (marzo)	USD 727 (marzo)	USD 1 850 (febrero)	USD 904.00 (enero)	USD 0.11/lb (diciembre, 2008)
Caída de precios entre febrero 09 y la fecha del precio más bajo	-9%	-8%	-13%	-2%	-3%	0%	-6%	13%
Caída total (%)	-66%	-50%	-67%	-40%	-54%	-63%	-14%	4%
Precio de cierre (diciembre 2009)	USD 390.67	USD 166.54	USD 209.50	USD 400.41	USD 931 (noviembre, 2009)	USD 2 675 (septiembre, 2009)	USD 1 001.00 (julio, 2009)	USD 0.25/lb
	29.10%	11.03%	31.19%	13%	28.06%	45%	11%	113%

Fuente: Cálculos propios a partir de diferentes fuentes de datos citadas por la Organización para la Administración y la Agricultura (FAO, 2010).

Se observó un gran desequilibrio entre los picos de los precios internacionales y los precios de los productos importados por la economía nacional. Los precios internacionales alcanzaron sus niveles más altos entre marzo y julio de 2008, pero en Haití los picos se notaron entre dos a seis meses más tarde. Esta transmisión retrasada de los precios a la economía se explica principalmente por las demoras entre las fechas de compra y de entrega de las mercancías.

Para facilitar la comparación entre la transmisión de los movimientos de alza y baja de los precios internacionales, se han elegido dos periodos específicos: febrero y diciembre de 2009. La variación de los precios de diversos productos de enero de 2006 a diciembre de 2009 se resume en el cuadro 2.8.

TRANSMISIÓN IMPERFECTA DE LA CAÍDA DE PRECIOS A LA ECONOMÍA DE HAITÍ

En septiembre de 2008 los precios de los productos alimentarios estuvieron en su nivel más alto. Ese mes sirve de referencia para estudiar el proceso de caída en los precios. Se registraron caídas de 8 a 33% en los precios de los productos importados en septiembre y diciembre de 2008; los productos nacionales sufrieron caídas en ese mismo rango, excepto en el caso del sorgo cuyo precio disminuyó en 44 por ciento.

La caída en los precios de ciertos productos fueron más suaves: las pastas (4% para productos nacionales y 8% para productos importados) y la leche (4%). Este factor explica por qué esos dos productos se consumieron mucho durante 2010.

Según el Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHSI), el índice de precios al consumidor había caído 3.21% entre septiembre y noviembre de 2008 y los índices específicos de los principales productos alimentarios revelaron caídas en los precios del arroz (14.54%) y el aguacate (34.56 por ciento).

CUADRO 2.9. Caída de precios entre el 30 de septiembre y el 16 de diciembre de 2008

		Lugares de mercados (Puerto Príncipe y otras ciudades del país)							
		Croix des	Cap-Haitien	Ouanaminthe					
Productos por origen	Unidad	Bossales (%)	(%)	Cayes (%)	Jeremie (%)	Jacmel (%)	Hinche (%)	(%)	
Importados	Arroz	1 lb	-14	-29	-25	-22	-38	-22	-30
	Maíz molido	1 lb	-14	-17	-4	-15	-20	-36	0
	Harina de trigo	1 lb	-30	-20	-20	-13	-32	-5	-5
	Trigo (en grano)	1 lb	-33	-12	-27	-40	-20	-10	-20
	Azúcar refinada	1 lb	-13	-20	-8	0	0	0	-20
	Aceite (marca Alberto)	1 l	-29	-13	-31	-19	-20	-14	-7
	Leche (marca Bongú)	Lata 170 g	-6	0	0	0	-11	-17	0
	Pastas	Bolsa 175 g	-8	-6	-17	0	-17	-24	0
	Puré de tomate (marca Famosa)	Lata 226.8 g	0	-13	-17	-6	-17	-17	0
Domésticos	Arroz	1 lb	-18	-43	-20	-13	-20	-5	-38
	Maíz molido	1 lb	-30	-14	-7	-20	-17	-25	-50
	Frijol rojo	1 lb	-30	-4	-15	-8	-13	-29	0
	Frijol negro	1 lb	-8	-28	-11	-18	-14	-20	0
	Sorgo	1 lb	-44	-8	-40	0	-33	-20	-20
	Pastas (marca Itala)	Bolsa 175 g	-4	0	0	0	-17	-20	0

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA, 2009).

CUADRO 2.10. Evolución de la estructura
del Índice de Precios al Consumidor (IPC) a finales de 2008

<i>Componentes</i>	<i>Variación</i>	<i>Periodo (2008)</i>
Índice General de Precios	-3.21	Septiembre-noviembre
Alimentación, bebidas y tabaco	-5.92	Septiembre-noviembre
Arroz	-14.54	Septiembre-noviembre
Sorgo	-6.83	Octubre-noviembre
Maíz en grano	-12.32	Septiembre-noviembre
Maíz molido	-8.85	Julio-noviembre
Harina de trigo	-13.81	Junio -noviembre
Pastas alimentarias	-1.39	Septiembre-noviembre
Leche evaporada no dulce	-5.22	Septiembre-noviembre
Aceite comestible	-8.05	Septiembre-noviembre
Aguacate	-34.56	Junio-noviembre
Plátano	4.17	Septiembre-noviembre
Frijol seco	-2.94	Junio -noviembre
Puré de tomate	-1.20	Septiembre-noviembre
Ñame	-10.71	Septiembre-noviembre
Malanga	-5.8	Octubre-noviembre
Yuca	-2.85	Septiembre-noviembre
Camote	-6.15	Septiembre-noviembre
Papa	19.15	Septiembre-noviembre
Árbol del pan o frutipan (<i>Artocarpus altilis</i>)	0.51	Septiembre-noviembre
Azúcar bruta	-5.79	Septiembre-noviembre
Azúcar refinada	-4.94	Septiembre-noviembre
Transporte	-3.46	Septiembre-noviembre
Gasolina y diesel	-14.28	Septiembre-noviembre
Transporte público	-1.22	Septiembre-noviembre

Fuente: Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHSI, 2008).

Al comparar los comportamientos de los precios internacionales y los precios nacionales, se notará que las caídas de precios en los mercados internacionales no se transmitieron en forma proporcional a la economía interna. Por ejemplo, el precio del arroz se redujo en 40% en el mercado internacional, pero sólo 14% en el mercado interno. Lo mismo ocurrió con el maíz importado, cuyo precio disminuyó sólo 14% y más de 45% del precio en el mercado internacional. Se observaron situaciones similares para productos importados como la harina de trigo, el aceite comestible y la leche; en este último producto, se notó un incremento de 7% en el precio, a pesar de la caída de 63% registrada en el mercado internacional al 28 de abril de 2009.

La inflación interna y las desigualdades de consumo

Hubo gran desigualdad en los precios pagados por los consumidores de los productos alimentarios según la región del país. Se registraron distorsiones entre las diferentes ciudades: los precios fueron más bajos en Puerto Príncipe. Esta situación se explica por la competencia en el sector de comercialización de los productos alimentarios. Por ejemplo, los precios de los productos importados son más altos en las regiones norte y sur (Cap-Haitien y Jérémie). Es muy probable que los huracanes entre agosto y septiembre de 2008 tuvieran un gran impacto en las diferencias regionales de precios porque en esas zonas se encuentra la mayor parte de la producción agrícola del país.

En diciembre de 2008, en Jérémie (suroeste), el maíz molido importado se vendió 13%, el arroz 8%, la harina 53%, el azúcar 60% y la leche 33% más caros que en Puerto Príncipe. Por otra parte, ciertos productos domésticos se vendieron más caros en Cabo-Haitiano: el maíz molido (103%), el sorgo (51%), el aceite (50%) y las pastas (entre 25 y 42%). Hasta el 30 de junio de 2009 existían todavía estas diferencias en términos de precios de los productos alimentarios entre regiones del país, prescindiendo del origen del producto.

**CUADRO 2.11. Diferencias regionales en los precios
registrados hasta el 16 de diciembre de 2008**

		Lugares de mercados (en Puerto Príncipe y otras ciudades del país)			Distancia entre los precios respecto del mercado principal	
Productos	Unidad	(Croix des Bossales)	Cap-Haitien	Jérémie	Cap-Haitien/Croix des Bossales (%)	Jérémie/Croix des Bossales (%)
Arroz importado	1 lb	25.0	25.0	27.1	0.0	8.3
Arroz doméstico	1 lb	34.2	18.3	47.0	-46.3	37.6
Frijol rojo	1 lb	29.2	20.0	30.7	-31.4	5.1
Frijol negro	1 lb	27.5	21.7	24.0	-21.2	-12.7
Maíz molido importado	1 lb	20.0	22.5	22.7	12.5	13.3
Maíz molido doméstico	1 lb	11.7	21.7	10.7	85.8	-8.6
Sorgo	1 lb	15.0	22.7	17.3	51.1	15.5
Harina de trigo	1 lb	11.7	11.3	17.3	-2.8	48.6
Trigo (en grano)	1 lb	16.7	23.0	20.0	38.1	20.0
Azúcar refinada	1 lb	16.7	21.7	26.7	30.0	60.0
Azúcar sin refinar	1 lb	15.0	20.5	20.0	36.7	33.3
Sal	1 lb	4.2	4.2	8.0	0.0	92.3
Aceite (marca Alberto)	1 l	66.1	99.2	79.4	50.0	20.0
Aceite (marca Rika)	1 l	66.1	87.3	74.1	32.0	12.0
Leche (marca Bongú)	Lata 170 g	15.0	18.0	20.0	20.0	33.3
Pastas domésticas (marca Itala)	Bolsa 175 g	12.0	15.0	14.0	25.0	16.7
Pastas (importadas)	Bolsa 175 g	12.0	17.0	14.0	41.7	16.7
Puré de tomate (marca Famosa)	Lata 226.8 g	30.0	35.0	33.0	16.7	10.0

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA, 2008).

**CUADRO 2.12. Diferencias regionales
en los precios (en gourdes) registrados en junio de 2009**

		Lugares de mercados (en Puerto Príncipe y otras ciudades del país)			Distancia entre los precios respecto del mercado principal	
<i>Productos</i>	<i>Unidad</i>	<i>(Croix des Bossales)</i>	<i>Cap-Haitien</i>	<i>Jérémie</i>	<i>Cap-Haitien (Croix des Bossales (%))</i>	<i>Jérémie (Croix des Bossales (%))</i>
Arroz importado	1 lb	20	20	23.83	0.0	19.2
Arroz doméstico	1 lb	40	20.33	54.16	-0.5	35.4
Frijol rojo	1 lb	29.16	18.33	29.33	-0.4	0.6
Frijol negro	1 lb	27.5	19.16	20	-0.3	-27.3
Maíz molido importado	1 lb	15	19	16.66	0.3	11.1
Maíz molido doméstico	1 lb	10.83	18.66	6.66	0.7	-38.5
Sorgo	1 lb	13.33	18.66	16	0.4	20.0
Harina de trigo	1 lb	10	8.33	13.33	-0.2	33.3
Trigo (en grano)	1 lb	16.66	18.33	16	0.1	-4.0
Azúcar refinada	1 lb	15.83	19.16	24	0.2	51.6
Azúcar sin refinar	1 lb	12.5	18.66	17.33	0.5	38.6
Sal	1 lb	4.16	1.66	6.66	-0.6	60.1
Aceite (marca Alberto)	1 l	66.13	82.01	63.49	0.2	-4.0
Aceite (marca Rika)	1 l	59.52	72.75	60.84	0.2	2.2
Leche (marca Bongú)	Lata 170 g	16	18	20	0.1	25.0
Pastas domésticas (marca Itala)	Bolsa 175 g	12	12	13	0.0	8.3
Pastas (importadas)	Bolsa 175 g	12	10	13	-0.2	8.3
Puré de tomate (marca Famosa)	Lata 226.8 g	25	30	33	0.2	32.0

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA, 2009).

Las principales observaciones sobre la inflación interna en ese periodo son las siguientes:

- Para los productos importados, los consumidores del área metropolitana de Puerto Príncipe pagaron precios más bajos que en otras ciudades del país. Los precios fueron más altos en zonas urbanas remotas. Esta ventaja fue casi permanente durante todo el año debido a la regularidad de las importaciones cuyo ingreso al país se centraliza en el puerto y aeropuerto de la capital (70-80 por ciento).
- Los productos nacionales se vendieron a precios más bajos en ciudades y zonas rurales donde se producen (el frijol, el maíz y el sorgo), en comparación con el área metropolitana de Puerto Príncipe. La capital constituye el mercado más grande para estos productos y, al mismo tiempo, es el punto de tránsito hacia otras regiones en las cuales dichos productos domésticos fueron vendidos a precios aún más altos.
- Hubo mucha competencia entre los productos domésticos originados en diversas regiones del país, por eso se fijaron precios muy bajos para garantizar su venta.
- La centralización de las actividades económicas hizo que la proximidad no fuera un factor a considerar en los análisis. Los productos importados se compraron muy caros en otras regiones del país. La ciudad de Cabo Haitiano, al norte, está más cerca de las costas estadounidenses; lo mismo las ciudades de Los Cayos y Jacmel, al sur, más cerca de América del Sur de donde provienen la leche y parte del arroz.
- El autoconsumo de los hogares agrícolas (60 a 70% de la población) disminuyó de manera considerable en volumen y las familias se vieron obligadas a comprar alimentos por falta de medios para la conservación de sus existencias sobre periodos más largos.
- Los créditos informales al consumo (venta a crédito de productos alimentarios por un tiempo máximo de 15 días sin intereses) se hicieron más frecuentes para tener acceso a los alimentos en las pequeñas tiendas, los detallistas y los vendedores ambulantes, muy comunes en todo el país.

Febrero de 2010: variaciones de precios internacionales e internos

El sismo de 2010 paralizó completamente las actividades económicas en las ciudades de Puerto Príncipe, Leogâne, Petit-Goâve y Jacmel, donde se registraron más de 250 000 muertos y 1.5 millones de personas sin alojamiento (el sismo dejó más de 350 000 viviendas destrazadas o dañadas).

Después del sismo, se han registrados pérdidas y daños por varios miles de millones de dólares por la destrucción de las infraestructuras comerciales y productivas del área metropolitana de Puerto Príncipe. Los vuelos comerciales se suspendieron por más de cinco semanas y los puertos y aeropuertos sólo recibían ayuda humanitaria. Alrededor de 70% de la ayuda llegó a Puerto Príncipe, aunque buena parte se quedó en los puntos de origen por la congestión en el punto de destino.

CUADRO 2.13. Evolución de algunos precios (en gourdes) en la Sonapi

	<i>Unidades</i>	<i>24-Dic-2009</i>	<i>6-Feb-2010</i>	<i>Variación (%)</i>
Arroz (marca Tchaco)	55 lb	910	1200	31.9
Aceite doméstico	6 galones	1250	1360	8.8
Pastas alimentarias (marca Pasta Mamá)	1 caja de 24 bolsas de 12.3 oz	390	400	2.6
Leche evaporada (marca Omela)	48 cajas de 169 g	670	680	1.5
Queso gourmet (marca La Vache qui rit)	36 cajas de 8 rebanadas (120 g/caja)	1755	1780	1.4
Arenque ahumado	1 caja de 18 lb	1015	1080	6.4
Detergente en polvo (marca Rapid)	1 bolsa	885	1040	17.5

Fuente: Encuesta realizada por el autor, 24 de diciembre de 2009 y 6 de febrero de 2010.

Una consecuencia inmediata fue que los precios de los productos alimentarios empezaron a crecer cuando se agotaron las existencias, a pesar de que los precios seguían cayendo en el mercado internacional. Esta situación demostró claramente la desventaja que representa la fuerte centralización del sistema de comercialización del país.

**CUADRO 2.14. Comparación de los niveles de precios (en gourdes)
entre el 29 de diciembre de 2009 y el 8 de febrero de 2010**

<i>Productos</i>	<i>Unidad</i>	<i>Croix des Bossales (CDB)</i>			<i>Cap-Haitien</i>		
		<i>24 diciembre, 2009</i>	<i>6 febrero, 2010</i>	<i>Variación (%)</i>	<i>24 diciembre, 2009</i>	<i>6 febrero, 2010</i>	<i>Variación (%)</i>
Arroz importado	1 lb	20.0	25.0	25.0	22.0	24.0	9.1
Arroz doméstico	1 lb	40.8	37.5	-8.2	20.8	40.0	92.0
Frijol rojo	1 lb	33.3	33.3	0.0	20.0	22.0	10.0
Frijol negro	1 lb	29.2	29.2	0.0	26.0	26.3	1.3
Maíz molido importado	1 lb	13.3	16.7	25.0	20.3	23.0	13.1
Maíz molido doméstico	1 lb	10.0	11.7	16.6	19.2	21.7	13.0
Sorgo	1 lb	13.3	16.7	25.0	19.2	22.0	14.8
Harina de trigo	1 lb	10.0	16.7	66.6	10.0	12.0	20.0
Trigo (en grano)	1 lb	15.0	15.0	0.0	21.0	23.0	9.5
Azúcar refinada	1 lb	18.3	25.0	36.4	22.0	24.0	9.1
Azúcar sin refinar	1 lb	16.7	20.8	25.0	20.0	22.0	10.0
Sal	1 lb	4.2	4.2	0.0	3.3	5.0	50.2
Aceite (marca Alberto)	1 l	66.1	66.1	0.0	86.0	93.9	9.2
Aceite (marca Rika)	1 l	66.1	66.1	0.0	74.1	79.4	7.1
Leche (marca Bongú)	Lata 170 g	15.0	17.0	13.3	18.0	20.0	11.1
Pastas (domésticas)	Bolsa de 175 g	12.0	12.5	4.2	12.0	15.0	25.0
Pastas (importado)	Bolsa de 175 g	12.0	12.5	4.2	17.0	20.0	17.6
Puré de tomate (marca Famosa)	Lata de 226.8 g	30.0	30.0	0.0	40.0	45.0	12.5

<i>Productos</i>	<i>Unidad</i>	<i>Jérémie</i>				<i>Hinche</i>	
		<i>24 diciembre, 2009</i>	<i>6 febrero, 2010</i>	<i>24 diciembre, 2009</i>	<i>6 febrero, 2010</i>	<i>24 diciembre, 2009</i>	<i>6 febrero, 2010</i>
Arroz importado	1 lb	21.7	33.3	21.7	33.3	21.7	33.3
Arroz doméstico	1 lb	62.5	54.2	62.5	54.2	62.5	54.2
Frijol rojo	1 lb	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3
Frijol negro	1 lb	26.7	26.7	26.7	26.7	26.7	26.7
Maíz molido importado	1 lb	18.3	26.7	18.3	26.7	18.3	26.7
Maíz molido doméstico	1 lb	8.0	10.7	8.0	10.7	8.0	10.7
Sorgo	1 lb	17.3	19.2	17.3	19.2	17.3	19.2
Harina de trigo	1 lb	17.3	20.0	17.3	20.0	17.3	20.0
Trigo (en grano)	1 lb	18.3	20.0	18.3	20.0	18.3	20.0
Azúcar refinada	1 lb	26.7	40.0	26.7	40.0	26.7	40.0
Azúcar sin refinar	1 lb	20.0	33.3	20.0	33.3	20.0	33.3
Sal	1 lb	8.0	10.7	8.0	10.7	8.0	10.7
Aceite (marca Alberto)	1 l	71.4	79.4	71.4	79.4	71.4	79.4
Aceite (marca Rika)	1 l	66.1	74.1	66.1	74.1	66.1	74.1
Leche (marca Bongú)	Lata de 170 g	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Pastas (domésticas)	Bolsa de 175 g	13.0	14.0	13.0	14.0	13.0	14.0
Pastas (importado)	Bolsa de 175 g	13.0	14.0	13.0	14.0	13.0	14.0
Puré de tomate (marca Famosa)	Lata de 226.8 g	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA, 2010).

La información de los cuadros 2.14 y 2.15 muestra que los precios aumentaron en los principales mercados del país entre diciembre de 2009 y febrero de 2010. En particular, en la ciudad de Jérémie, el precio del arroz se incrementó 54%; incrementos sustantivos se observaron también en el maíz, la harina de trigo y el frijol. Los vendedores de ese producto aprovecharon la situación trágica del sismo para aumentar sus ganancias.

ESTRUCTURA DE PRECIOS: DISTRIBUCIÓN DE MÁRGENES COMERCIALES Y COMPORTAMIENTO DE LOS AGENTES.

Entre la compra y la entrega de los productos importados se pueden identificar al menos siete segmentos de operación: 1) órdenes de compra que se presentan en el extranjero por los agentes importadores mediante los pagos de banco a banco; 2) entrega en Puerto Príncipe u otros puertos y aeropuertos del país; 3) trámites en las aduanas y la percepción de los aranceles por el gobierno de Haití a través de la Administración General de Aduanas (AGD), la Autorité Portuaire Nationale (APN) y la Direction Générale des Impôts (DGI); 4) distribución de los productos a los proveedores por parte de los importadores; 5) venta al mayoreo por los proveedores; 6) distribución a los detallistas, pequeñas tiendas y particulares; 7) venta masiva de los productos a los consumidores por los detallistas.

Los agentes importadores constituyen el grupo más influyente de la cadena porque evalúan las diferentes variables y factores comerciales de los mercados nacional e internacional (precios FOB y CIF de los productos, aranceles, tipo de cambio, precio del petróleo, tasa de interés, costo de transporte, etcétera). Su posición estratégica entre los dos mercados también les obliga a tener un conocimiento profundo de la evolución del medio económico y estar listos para responder a los choques externos y de los mercados. De ahí surge el comportamiento que consiste en cobrar unos márgenes elevados al anticipar los riesgos del mercado. Esas responsabilidades deberían ser compartidas con la administración pública, la cual podría, en este contexto particular, intervenir en la regulación de los precios y el control de esos márgenes.

DISTRIBUCIÓN DE MÁRGENES BRUTOS DURANTE LAS FLUCTUACIONES DE PRECIOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Los márgenes comerciales se analizaron con base en el 26 de septiembre de 2008 (fecha en la cual se observaron los picos en la serie de precios) y el 15 de marzo de 2009 (fecha en la cual los precios ya habían caído más de 30%) para tres productos: el arroz que representa al grupo de los cereales, las pastas alimentarias consumidas de manera muy frecuente durante todo el periodo de la crisis, y la leche evaporada que constituye una proporción importante de las importaciones.

Se reunió la información sobre los precios FOB y CIF a partir de las estadísticas mensuales de la AGD. Luego, se hizo una serie de compras en diversos puntos de la cadena de comercialización para obtener la información necesaria con la cual calcular y comparar los precios por volumen de productos. Esta información se completó con entrevistas formales a los agentes importadores y proveedores e informales con otros agentes del circuito para obtener mayor precisión acerca de los márgenes.

Como se puede observar en el cuadro 2.15, al 26 de septiembre de 2008 la venta del arroz importado permitió al gobierno recaudar 10% del precio pagado por el consumidor. Los márgenes retenidos por las categorías de vendedores fueron de 1% para el agente importador y el proveedor de manera individual, 5% para el vendedor al mayoreo y 30% para el vendedor al menudeo.¹⁴ En comparación, el 15 de marzo de 2009, cuando los precios muestran tendencia a la baja, el gobierno recibe un porcentaje de 11%, 6% para el importador, 2% para el proveedor, 8% para el vendedor al mayoreo y el detallista se queda con 15% del precio final del producto. El margen retenido por el gobierno, en forma de IVA e impuestos sobre la renta, es más elevado que la parte ya recaudada en las aduanas; los márgenes varían de acuerdo con el nivel de los precios.

¹⁴ Es importante señalar que la totalidad de los márgenes generados en el segmento de venta al menudeo no va al vendedor, debido a que éste tiene que honrar sus obligaciones de crédito y otros arreglos comerciales con los proveedores al mayoreo.

**CUADRO 2.15. Distribución de los márgenes comerciales
para el arroz importado (dólares estadounidenses por saco de 50 kilos)**

		<i>Precio FOB</i>	<i>Precio CIF</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Precio fuera de aduanas</i>	<i>Otros cargos</i>	<i>Costo total (Prix de revient)</i>	<i>Precio de venta (importador)</i>	<i>Precio de venta (proveedor)</i>	<i>Precio de venta (mayoreo)</i>	<i>Precio de venta (menudeo)</i>
26 de sept. de 2008	Precios aplicados	46.97	51.04	9.59	60.63	0.02	60.65	61.49	62.49	67.48	95.98
	Precio aplicado/Precio al menudeo (%)	48.94	53.18	9.99	63.17	0.03	63.20	64.06	65.10	70.31	100.00
	Distribución de márgenes (%)	4.24		9.99	0.03	0.87	1.04	5.21	29.69		
15 de mar. de 2009	Precios aplicados	31.25	33.96	6.38	40.34	0.25	40.59	44.15	45.4	50.31	58.9
	Precio aplicado/Precio al menudeo (%)	53.06	57.66	10.84%	68.49	0.43	68.92	74.96	77.08	85.42	100.00
	Distribución de márgenes (%)		4.60		10.84		0.42	6.04	2.12	8.33	14.58

Fuente: Datos recogidos en mercados, 26 de septiembre de 2008.

Cuadro 2.16. Distribución de los márgenes comerciales para la leche evaporada y las pastas alimentarias hasta el 26 de septiembre de 2008

		<i>Precio FOB</i>	<i>Precio CIF</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Precio fuera de aduanas</i>	<i>Otros cargos</i>	<i>Costo total (Prix de revient)</i>	<i>Precio de venta (importador)</i>	<i>Precio de venta (proveedor)</i>	<i>Precio de venta (mayoreo)</i>	<i>Precio de venta (detallistas)</i>
Pastas alimentarias (USD por caja de 25 bolsas de 350 g)	Precios aplicados	7.4	8.15	2.2		0.3	10.65	11.5	12	13.25	15.34
	Precio aplicado/ Precio al menudeo (%)	48.25	53.14	14.35		1.96	69.44	74.98	78.24	86.39	100.00
	Distribución de márgenes (%)	48.25	4.89	14.35			1.96	5.54	3.26	8.15	25.02
Leche evaporada (USD por caja de 48 latas de 170 g)	Precios aplicados	11.7	12.8	2.11		0.3	15.21	16	16.75	17.25	17.67
	Precio aplicado/ Precio al menudeo (%)	66.22	72.44	11.94		1.70	86.08	90.56	94.78	97.61	100.00
	Distribución de márgenes (%)		6.23	11.94			1.70	4.47	4.22	2.83	2.39

Fuente: Datos recogidos en mercados, 26 de septiembre de 2008.

Un esquema similar se observa en el caso de las pastas alimentarias (cuadro 2.16). Además, se concentraron en manos de los detallistas (30% para el arroz y 25% para las pastas), excepto para la leche (sólo 2%).¹⁵ El gobierno obtuvo la segunda proporción más grande de los márgenes para el arroz y las pastas, y la mayor parte (15%) en el caso de la leche.

Prácticas comerciales: unidades de medición, márgenes y fraudes

Cada categoría de agentes —en particular importadores y proveedores— tiene recursos para cuidar la continuidad de sus rentas. Los importadores y los proveedores, más informados de la evolución de la coyuntura en el mercado internacional, fijan sus precios tomando en cuenta la tendencia diaria. Si suponen un alza, incrementan sus precios de manera proporcional de inmediato, aunque éstos no afecten los costos de las existencias actuales. Además, toda caída de precios repercute en el mercado internacional de forma menos que proporcional sobre el mercado interno. Esas bajas en los precios pueden tardar dos meses antes de iniciarse en el mercado interno y los importadores pueden incluso optar por retirar las mercancías del mercado con el propósito de hacer que suban los precios. Eso muestra claramente que los importadores pueden actuar como verdaderos *price makers* en el mercado si el gobierno no interviene para regular las actividades.

Cabe señalar que hay acuerdos no formalizados de repartición de ganancias o pérdidas entre importadores y proveedores, y luego entre proveedores y vendedores al mayoreo, para facilitar la venta de los productos, lo que les ayuda también a seguir siendo competitivos frente a otros agentes importadores.

¹⁵ El uso de unidades no estándares en la venta de los productos quizá pueda explicar esta situación de márgenes elevados retenidos por los detallistas.

El comercio de menudeo: entre las unidades justas y falsificadas

Como se analizó en la sección anterior, los márgenes son más elevados entre los que comercian al menudeo y al consumidor. Quizás haya relación entre el volumen comercializado y el margen que se genera. De hecho, la capacidad de almacenamiento influye en el volumen de mercancía que se maneja. Los importadores compran a los proveedores entre cinco y 50 000 toneladas de arroz; esto significa que los primeros disponen de capacidades de almacenamiento al menos iguales a las de los segundos.

Los vendedores al mayoreo tienen mucho menos espacio de almacenamiento, pero los de menudeo casi no disponen de espacio; por lo tanto, sólo pueden comprar un volumen muy pequeño de mercancía. Puesto que no se benefician de la flexibilidad de jugar sobre el precio, para asegurar rentas adicionales tienen que usar unidades de medida falsificadas. En el caso de los importadores, sus ganancias crecen cuando los precios son altos en el mercado internacional porque pueden negociar con los proveedores sobre el precio en el próximo segmento del mercado y, así, conservar un margen atractivo. A su vez, los proveedores negocian con los mayoristas sobre el precio que se debe cobrar a los detallistas, quienes no tienen con quien negociar.

En el comercio al menudeo el uso de unidades de medida no estándares aumenta las posibilidades de fraude. Cuando se usan unidades justas, los márgenes comerciales del detallista varían entre 14%, en periodo de precios bajos, y 30% cuando son altos, pero el volumen de mercancía disminuye en 20% cuando se usan unidades falsificadas.

Es el consumidor quien tendrá que pagar los costos relacionados por el estilo *laissez-faire* de las autoridades del país. El ingreso muy bajo no permite comprar muchos productos, de modo que compran por día y a crédito por una o dos semanas.

*Relación entre volumen de los productos,
los márgenes comerciales y los precios al consumidor*

Como se dijo antes, el uso de unidades de volumen no estandarizadas afecta el comercio justo, en particular para las mercancías a granel (cereales, frijoles, etcétera). El uso de un antiguo recipiente llamado *godet* que equivalía aproximadamente a una libra se sustituyó por la *petite marmite*. Sin embargo, los detallistas usan dos unidades con volúmenes distintos: se usa la unidad justa sólo en caso de que lo exija el comprador, pero la unidad falsa es la más frecuente. Con la unidad falsa, el detallista se puede llevar hasta 25% de margen adicional sobre la venta de su producto.

CUADRO 2.17. Diferencias de peso entre
la *marmite* justa y la *marmite* falsificada

	Unidad justa		Unidad falsificada		Variación respecto de la unidad falsificada (%)		
Producto	Peso del saco (kg)	Cantidad	Peso por unidad (g)	Cantidad	Peso por unidad (g)	Cantidad	Peso por unidad (g)
Arroz	25.0	48.0	520.8	62.0	403.2	29.2	-22.6
Frijol	22.7	46.0	493.5	61.5	369.1	33.7	-25.2
Azúcar	50.0	96.0	520.8	124.0	403.2	29.2	-22.6
Trigo	22.7	48.0	472.9	62.0	366.1	29.2	-22.6
Maíz	22.7	48.5	468.0	63.5	357.5	30.9	-23.6

Fuente: Encuesta del autor mediante compra directa en el Marché Salomon, 26 de septiembre de 2008.

En marzo de 2009 se observaron grandes diferencias entre los precios cobrados por los importadores y por los detallistas aplicando la unidad justa y la falsa, respectivamente. El cuadro 2.18 presenta una lista de precios para una muestra de productos sobre todo el circuito de comercialización y con distinción entre precio por unidades reales y falsas.

CUADRO 2.18. Precio del kilogramo de productos alimentarios en diferentes puntos de la comercialización (dólares estadounidenses)

<i>Producto</i>	<i>Presentación del producto</i>	<i>Importador</i>	<i>Proveedor</i>	<i>Vendedor al mayoreo</i>	<i>Minoristas</i>		
					<i>Unidad justa</i>	<i>Unidad falsificada</i>	<i>Tiendita</i>
Arroz	Saco de 50 kg	0.88	0.91	1.01	1.18	1.52	1.52
Frijol	Saco de 45 kg	...	...	1.25	2.01	2.68	...
Azúcar	Saco de 50 kg	...	0.64	0.66	1.41	1.83	1.83
Trigo	Saco de 50 kg	...	...	0.74	0.94	1.22	1.34
Maíz	Saco de 45 kg	0.78	...	0.82	1.32	1.73	2.08

Fuente: Encuesta del autor por compra directa, 15 de marzo de 2009.

El kilo de arroz pasa de \$0.88, a precio del importador, a \$1.52 cuando se compra al minorista que usa la medida falsa (72.73% más caro). La situación se complica más en el caso de la sémola de maíz (121.8%). El frijol se vende 114.4% más caro en las medidas falsas de los minoristas que cuando el kilo se compra directamente de los mayoristas (lo mismo con el trigo pero con sólo 64.9% de diferencia). Del proveedor al minorista con medida falsificada, el kilo de azúcar se vende 185% más caro.

CUADRO 2.19. Diferencias en el precio de las dos *marmite* (dólares estadounidenses)

<i>Producto</i>	<i>Presentación del producto</i>	<i>Unidad justa (dólares)</i>	<i>Unidad falsificada (dólares)</i>	<i>Variación del precio (dólares)</i>	<i>Variación del precio (%)</i>
Arroz	Saco de 50 kg	58.9	76.1	17.2	29.2
Frijol	Saco de 45 kg	90.3	120.7	30.4	33.7
Azúcar	Saco de 50 kg	70.7	91.3	20.6	29.2
Trigo	Saco de 50 kg	47.1	60.9	13.7	29.2
Maíz	Saco de 45 kg	59.5	77.9	18.4	30.9

Fuente: Encuesta del autor por compra directa, 15 de marzo de 2009.

*Respuestas a las fluctuaciones de precios:
subsidio gubernamental al consumo del arroz.
Los ganadores y perdedores de las fluctuaciones de precios*

Para responder al alza rápida de precios que en abril de 2008 ocasionó grandes perturbaciones sociales —e, incluso, la dimisión del gobierno de esa época—, la Presidencia de la República otorgó un subsidio al consumo de arroz que consistió en aportar cinco dólares por cada 50 kilos de arroz vendido. Los importadores aceptaron reducir su margen de ganancia en tres dólares, por lo que el arroz se vendía a 43 dólares el saco de 50 kilos.

No obstante, una consulta de las estadísticas de la AGD confirma que el arroz que se vendía en ese periodo ya se había comprado entre dos y tres meses antes de la explosión de precios en el mercado internacional. Las demoras en el transporte de los productos explican parte de esta situación. De hecho, al anunciar el subsidio, el costo de importar el arroz era menor a 32 dólares, incluyendo los 25 dólares del precio de compra en el extranjero y los cinco dólares (alrededor de 21% del precio) cobrados por los servicios de aduanas.

El resultado de este programa de subsidio fue catastrófico porque a los importadores se les daba una transferencia para vender más caros sus productos. Lo peor fue que dos meses después, el gobierno tuvo que suspender el subsidio por falta de recursos. Hubiera sido más eficiente exigir que los importadores mantuvieran un nivel de precios que correspondiera al verdadero precio de compra sobre las existencias y luego otorgar el subsidio sobre los nuevos productos que llegaran a partir de junio de 2008 (comprados aproximadamente en abril de 2008 a 41 dólares el saco de 50 kilos).

El cuadro 2.20 muestra la comparación entre los precios internacionales y los pagados por los importadores para el arroz americano en el año fiscal 2007/2008 y el precio mundial (varios tipos de arroz) en el año fiscal 2008/2009.

CUADRO 2.20 Comparación entre el precio del arroz en el mercado internacional y las aduanas de Haití (dólares estadounidenses)

Arroz (E.U.)			Precio promedio del arroz importado (según la AGD)				
Fecha	Precio FOB (tonelada)	Precio FOB (saco de 50 kg)	Fecha	Precio FOB (saco de 50 kg)	Precio CIF (saco de 50 kg)	Aranceles (saco de 50 kg)	Precio ex-aduanas
Octubre, 2007	452	22.6					
Noviembre, 2007	481	24.1					
Diciembre, 2007	506	25.3					
Enero, 2008	544	27.2	Enero 2008	21.2	22.5	4.2	26.7
Febrero, 2008	572	28.6					
Marzo, 2008	671	33.6	Marzo 2008	25.6	26.7	5.0	31.8
Abril, 2008	820	41.0					
Mayo, 2008	978	48.9					
Junio, 2008	985	49.3	Junio 2008	36.7	37.0	7.0	43.9
Julio, 2008	985	49.3					
Agoosto, 2008	853	42.7					
Septiembre, 2008	826	41.3	Septiembre 2008	42.3	45.9	8.6	54.6
Varios tipos de arroz importado*							
Octubre, 2008	770	38.5	25-31 octubre, 2008	40.0	44.0		
Noviembre, 2008	698	34.9	22-28 noviembre, 2008	40.0	44.0		
Diciembre, 2008	683	31.7	20-26 diciembre, 2008	40.0	44.0		
Enero, 2009	625	31.3	10-16 enero, 2009	38.0	41.0		
Febrero, 2009	586	29.3	7-13 febrero, 2009	33.0	38.5		
Marzo, 2009	529	26.5	7-13 marzo, 2009	31.5	35.5		
Abril, 2009	540	27.0	25 abril-1 mayo, 2009	27.5	30.0		
Mayo, 2009	544	27.2	16-22 mayo, 2009	26.0	28.0		
Junio, 2009	537	26.9					
Julio, 2009	530	26.5					
Agosto, 2009	544	27.2					
Septiembre, 2009	532	26.6					
Octubre, 2009	504	25.2					
Noviembre, 2009	528	26.4					

* No se trata siempre de los mismos productos; sólo se presenta el precio promedio del mercado internacional.

Fuente: Organización para la Alimentación y la Agricultura y Administración General de Aduanas (AGD, 2008 y 2009).

Las tres posibles lecciones que derivan de esa situación son las siguientes:

- i)* Había grandes asimetrías de información a favor de los importadores al concluir las negociaciones, aunque éstos se mostraron dispuestos a perder un poco de sus ganancias habituales.
- ii)* Ante el agotamiento de los recursos, las autoridades gubernamentales tuvieron que acudir a los donantes internacionales a pesar de que el subsidio fue un fracaso. Debieron mostrarse más fuertes para exigir la aplicación de los verdaderos precios de las existencias por parte de los importadores.
- iii)* Parte del efecto causado por el subsidio a los precios del arroz fue desviado hacia República Dominicana, que se abastece también desde el mercado haitiano.

¿Qué actores nacionales fueron los ganadores y quiénes los perdedores en el contexto de fluctuación de los precios internacionales?

Según la categoría de agentes considerada en la economía, las ganancias o pérdidas fueron enormes. Eso hace pensar que el efecto global ha sido negativo sobre el bienestar económico del país. Hemos visto, en el caso del arroz, que la mayor parte del lucro corresponde a los importadores (aún mayor por falta de subsidio). Sin embargo, con las importaciones de productos petroleros la situación cambia: el gobierno es el que se lleva la mayor ganancia, al menos sobre los dos derivados de la gasolina (91 y 95).

El cuadro 2.21 muestra que entre el 5 de noviembre y el 31 de diciembre de 2008, fechas que corresponden respectivamente a un alza y una caída en los precios, las rentas del gobierno cayeron \$0.62 sobre la gasolina 95 y \$0.65 sobre la gasolina 91. Las caídas fueron menores, sólo \$0.06 por galón para el diesel y el keroseno, sobre los cuales el gobierno percibe las menores ganancias.

CUADRO 2.21. Estructura de precios de los productos petroleros

	<i>Gasolina 95</i>		<i>Gasolina 91</i>		<i>Diesel</i>		<i>Keroseno</i>	
	<i>Precio del galón (dólares)</i>	<i>Estructura (%)</i>	<i>Precio del galón (dólares)</i>	<i>Estructura (%)</i>	<i>Precio del galón (dólares)</i>	<i>Estructura (%)</i>	<i>Precio del galón (dólares)</i>	<i>Estructura (%)</i>
Estructura de precios al 5 de noviembre de 2008								
Valor en aduanas	3.65	59.10	2.18	49.92	2.88	76.62	2.63	80.32
Márgenes del gobierno	1.85	29.89	1.66	38.17	0.35	9.42	0.21	6.28
Distribuidores	0.68	11.01	0.52	11.92	0.52	13.96	0.44	13.40
Total	6.18	100.00	4.36	100.00	3.76	100.00	3.28	100.00
Estructura de precios al 31 de diciembre de 2008								
Valor en aduanas	1.51	45.89	1.16	44.13	1.95	72.82	1.55	74.65
Márgenes del gobierno	1.23	37.28	1.01	38.41	0.30	11.12	0.15	7.29
Distribuidores	0.55	16.83	0.46	17.46	0.43	16.05	0.38	18.05
Total	3.29	100.00	2.62	100.00	2.67	100.00	2.08	100.00
Variación de los márgenes brutos entre el 5 de noviembre y el 31 de diciembre de 2008 (USD)								
Países exportadores	-2.14		-1.02		-0.93		-1.08	
Gobierno de Haití	-0.62		-0.66		-0.06		-0.05	
Distribuidores	-0.13		-0.06		-0.10		-0.06	

Fuente: Aviso del Ministerio de la Economía y las Finanzas.

Al 31 de diciembre de 2008, ante la caída de precios en los mercados internacionales, el gobierno revisó a la baja la estructura de precios para todos los productos petroleros. Se notó que, de acuerdo con esa nueva estructura, el precio de la gasolina 91 cayó por debajo del precio del diesel. Sin embargo, los distribuidores ignoraron esa medida y, para hacer presión sobre el gobierno, dejaron de vender gasolina. Esa situación incrementó la presión sobre los precios que mostraron señales de alza en algunos puntos de venta. De todas maneras, los consumidores pudieron beneficiarse de precios más bajos con el paso del tiempo, pero siempre con algunos conflictos entre los automovilistas y los usuarios del transporte público.

Todos los vendedores de la cadena de comercialización se beneficiaron con el alza en los precios. Con la caída en los precios internacionales, los importadores y vendedores siguieron siendo los ganadores debido a que esas caídas se transmiten con menor amplitud a la economía nacional. El gobierno también se llevó buena parte del botín, puesto que sus ingresos dependen de las rentas de los demás actores de la cadena. La única categoría que siempre pierde entre el alza y la caída de precios es la de los consumidores: las pérdidas de excedente ocasionada por las subidas nunca se compensan por las ganancias que acompañan las caídas de precios en el mercado interno.

Los agricultores deberían poder sacar provecho de las alzas de precios de los productos alimentarios. De hecho, varios de ellos trataron de aumentar las superficies sembradas durante ese periodo. Sin embargo, cabe preguntarnos: ¿cuántos de esos agricultores han podido cosechar y comercializar una cantidad suficiente de productos para sacar buenas ganancias del mercado? La escala de producción sí ha constituido una restricción muy fuerte. La verdad es que muy pocos agricultores haitianos pueden sembrar cinco hectáreas de suelo para producir 15 toneladas de alimentos debido a problemas fundamentales relacionados con el acceso al crédito, la asistencia técnica, la adopción de nuevas tecnologías agrícolas, el uso de los pesticidas y los métodos eficientes de cosecha y almacenaje.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La cuestión de la seguridad alimentaria constituye un verdadero reto que enfrentan las economías modernas. La explosión de precios de los productos alimentarios al inicio de 2008 mostró la amplitud del problema. Por otra parte, en previsión a las eventuales crisis futuras, un conjunto de países —China, la Unión Europea, la India, Corea del Sur, República de Sudáfrica, los países del Golfo Pérsico— ya ha adquirido terrenos de una superficie total de 30 millones de hectáreas en diversas partes del planeta, en particular en Asia, África, América Latina y Australia. Esos terrenos destinados a la producción agrícola están organizados de acuerdo con las necesidades del país que los usa para producir arroz, trigo, maíz, frutas, flores y biodiesel.

El gobierno de Haití se encuentra en una situación difícil y conflictiva frente a sus principales responsabilidades: 1) mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de la población al garantizarle el acceso al mercado de empleo, la alimentación, los servicios de salud, la educación y la vivienda, entre otros; 2) el incremento de los recursos gubernamentales, de los cuales sólo 43% proviene de la economía nacional; 3) la disminución de la exposición del país ante los desastres naturales; 4) la modernización de la economía nacional y el incremento de las exportaciones de bienes y servicios.

En un informe publicado por la FAO y la OCDE, se estima que los precios de los alimentos seguirán creciendo hasta 2017 para alcanzar en promedio 50% de incremento. La estructura del presupuesto del gobierno de Haití para el año fiscal 2009/2010 no fue capaz de responder a ese tipo de choques en circunstancia similar a la de 2008. De hecho, alrededor de 83% de los recursos públicos planeados para la inversión en el presupuesto se esperaba en forma de donativos de actores internacionales. Además, la situación posterior al sismo —el cual dejó destrozado el aparato productivo de la capital del país, que contribuye con cerca de 50% de la producción nacional— requirió una revisión de los escenarios inicialmente propuestos.

El gobierno percibe sus ingresos mediante dos fuentes: las recaudaciones sobre las importaciones y los impuestos internos (impuesto sobre el valor agregado e impuesto sobre la renta individual) que

representan dos tercios de las recaudaciones. Para el año fiscal 2010 se había planeado una ampliación de la base gravable con mejor estrategia de recaudación y el incremento de los aranceles para un grupo de productos. Sin embargo, se tuvo una reducción drástica en la recaudación debido a la clausura o la destrucción de un número importante de empresas.

Transmisión de los precios

Se han identificado cuatro periodos de grandes picos para los precios de los productos alimentarios en la economía interna: las alzas registradas en abril de 2008 que resultaron en manifestaciones públicas de la población; los picos alcanzados en junio-julio de 2008; los efectos de los cuatro huracanes que destrozaron parte de la producción agrícola en agosto-septiembre de 2008; y, por último, la escasez después del 12 de enero de 2010. Los movimientos de precios internos no reflejan las magnitudes observadas en el mercado internacional. Mientras que las alzas se transmiten fielmente al ámbito económico interno, las reducciones siempre han sido transmitidas de forma menos que proporcional. Esta situación resulta en grandes desventajas para los consumidores, quienes no se benefician de todo el excedente ofrecido en esta circunstancia. A pesar de los esfuerzos de las autoridades del país, se han notado mejoras sólo en la rama de importación de productos petroleros. Las fluctuaciones de precios siguen transmitiéndose con grandes asimetrías en los mercados nacionales de productos alimentarios.

La experiencia del subsidio otorgado en la compra del arroz mostró que todas las categorías de agentes pueden beneficiarse de la solidaridad del gobierno. Sin embargo, estos beneficios no se distribuyeron de manera equitativa, dado que las autoridades no disponen hasta hoy de ningún sistema capaz de proporcionar información sobre la distribución de los excedentes entre las diversas categorías de agentes y grupos de ingreso. Es importante señalar que parte del portafolio de subsidio también debería estar dedicada a la compra de productos alimenticios con el propósito de apoyar a los productores

locales. Esto fomentaría mayor equidad entre los agentes importadores y los productores nacionales.

Categorías de agentes y márgenes comerciales

Hay márgenes comerciales significativos que se reparten principalmente entre los importadores y los vendedores al menudeo. Los importadores ajustan sus precios internos de inmediato cuando los precios varían al alza en el mercado internacional y los mantienen al mismo nivel hasta agotar sus existencias, aun cuando éstos hayan bajado. Crean así situaciones artificiales de escasez cuando sus intereses se ven amenazados. Sin embargo, los importadores conocen mejor la evolución de los mercados (nacional e internacional) y se encargan de todos los riesgos relacionados con su actividad.

Por otra parte, los vendedores de menudeo recurren a unidades de medida falsas que hacen crecer en más de 20% los precios reales pagados por los consumidores. Es muy difícil seguir la evolución de los precios por unidad de producto, puesto que esa parte de la tonelada pasa por el número de bolsas con peso más o menos estándar para llegar a las pequeñas medidas utilizadas por los detallistas quienes usan unidades con pesos diferentes. La adopción oficial de unidades de peso (por ejemplo, el kilogramo) como unidad de medida de las mercancías puede resolver este problema en ventas al menudeo, pero será necesario un recurso más coercitivo para los márgenes retenidos por los importadores.

Más de tres millones de desempleados —75% de la población económicamente activa— crea incentivos para las actividades económicas informales. Por lo tanto, un número importante de pequeños detallistas se suma cada día a los ya existentes y, como consecuencia, los márgenes tienden a extenderse. Al respecto, una política de reducción de la tasa de informalidad podría ayudar.

Las autoridades gubernamentales están más interesadas en recaudar impuestos de los importadores que en mantener condiciones que puedan reforzar el ámbito comercial. En ese sentido, los importadores tienen que asumir todos los riesgos relacionados con el mercado,

dado que el gobierno no ha trabajado para mejorar las inversiones necesarias para modernizar los procesos. De hecho, hemos visto que las rentas del gobierno aumentan con precios altos.

Una categoría de agentes que vale la pena mencionar aquí es la de los productores nacionales. Obviamente, la crisis alimentaria debería garantizarles mejores precios para sus productos dada la inflación importada. No obstante, debido a las circunstancias difíciles en las cuales evolucionan los agentes, se ha notado que los precios se mantuvieron muy bajos en los mercados ubicados en las zonas de producción, aunque los mismos productos se vendían a precios muy altos en los mercados de Puerto Príncipe. Por lo tanto, sólo los productores que pudieron vender sus productos en esos mercados se beneficiaron con la coyuntura originada por la crisis.

Medidas en el corto plazo

El poder adquisitivo de los hogares es indispensable para garantizar que obtengan alimentos. Más de 50% de la población de Haití no tiene seguridad alimenticia. En esta perspectiva, la elaboración de una política de empleo adecuada es fundamental. Además, se necesita extender el circuito de transporte para facilitar el traslado de las mercancías a los mercados de destino (interno e internacional). Por otra parte, es deseable fomentar las actividades de préstamos a las pequeñas y medianas empresas.

Las medidas arriba mencionadas podrían incentivar a los agricultores, que de otro modo abandonan el sector primario para dirigirse hacia las ciudades por falta de apoyo de las autoridades. Esos desempleados, al llegar a las áreas urbanas, se incorporan de inmediato al sector comercial informal como vendedores ambulantes o de menú-deo, por lo que se intensifica el problema ya señalado acerca de los márgenes comerciales y las unidades no estándares.

En las circunstancias actuales se sienten aún los efectos de la crisis alimentaria de abril de 2008; así, es indispensable que Haití se dote de un sistema capaz de proteger a la población ante los eventuales desastres naturales y los choques económicos futuros. A pesar de las

pocas inversiones planeadas para la recuperación en las ciudades afectadas, el sector agrícola del país podrá incrementar su producción sólo si se beneficia de las inversiones necesarias en la reconstrucción y se garantiza el acceso de los productos a los mercados. Este requisito se puede concretar mediante la compra de productos nacionales como sustitutos a los productos importados, ofrecidos en el marco de la ayuda humanitaria.

Se ha hecho un gran esfuerzo desde hace diez años en el seguimiento del consumo alimentario. Al menos tres instituciones publican datos sobre los precios de manera regular: el Instituto Haitiano de Estadística e Información (IHSI, por sus siglas en francés) datos nacionales; el Ministerio de Comercio (MCI) sigue los precios en el área metropolitana de Puerto Príncipe; y la CNSA y el proyecto Few's Net de la USAID publican la información sobre precios en las principales ciudades del país.

Sin embargo, surge un problema al comparar las publicaciones. Ciertas instituciones sólo recolectan los precios aplicados sin tomar en cuenta los problemas con la variación del peso de productos como cereales, harina de trigo, azúcar, aceite, etcétera. Por ejemplo, la CNSA determina el precio a partir del volumen, mientras que el IHSI toma en cuenta el peso del producto. En ese sentido, el IHSI tiene una metodología más confiable, pero poco valorada por las autoridades: todos los meses se recoge información sobre los precios y volúmenes para un conjunto de 50 productos alimentarios en cuarenta puntos diferentes; eso permite el cálculo de los precios por unidad del peso.

La metodología aplicada por el IHSI garantiza la fiabilidad del sistema de recolección de datos, así como su comparación a través del tiempo. Es indispensable que se establezca una metodología similar en el ámbito nacional para precisar la medición de precios de los productos.

Hasta la primera mitad de la década anterior, cualquier individuo se podía convertir en un importador y sacar provecho de los jugosos lucros comerciales relacionados con esa actividad. Con la introducción del sistema del control de puertos y aduanas (Système Général de Surveillance, SGS), las importaciones son reguladas y supervisadas a partir de un monto mínimo de 3 000 dólares estadounidenses (aho-

ra es necesario proveer por adelantado información sobre las cantidades, los precios, el origen y la calidad de las mercancías). Ese nuevo sistema ha dado más estabilidad mediante la reducción del contrabando y la toma de decisiones más racionales de los importadores. Sin embargo, esa situación les concede mayor poder para influir en los parámetros del mercado y, además, el sistema sólo existe en Puerto Príncipe, pues todavía no se implementa para controlar las importaciones en otras ciudades del país o en la zona fronteriza. La profesionalización de los importadores es una tarea que debe mantenerse en el largo plazo. Es indispensable extender el sgs a todos los puntos de ingreso de las importaciones e insistir en el procesamiento de datos más precisos en las aduanas.

Medidas en el mediano y largo plazos

Para una mejor gestión de las crisis alimentarias, es importante que los gobiernos valoren por igual a los importadores y los agricultores. Ambas categorías de agentes pueden contribuir a la caída de los precios. Sin embargo, los importadores han recibido atención particular del gobierno, que se olvidó por completo del papel que los productores, en particular los grandes, podrían desempeñar en la coyuntura. Por ejemplo, el arroz representa el producto más importante en términos de valor del consumo. No obstante, alrededor de 40% del arroz importado es reexportado hacia República Dominicana; por lo tanto, el arroz sí contribuye ampliamente a la satisfacción de la demanda local. Además, las importaciones y la producción nacional se tendrán que completar durante un periodo relativamente largo debido a la falta de industrias agroalimentarias cuyo papel consistiría en la transformación de los productos ofrecidos por el sector primario. Hay que saber entonces cómo armonizar esas dos variables para generar mayor bienestar a la sociedad.

Bajo el esquema actual, los residentes de las áreas rurales del país se encuentran en una situación peor en comparación con los urbanos: los productos importados, incluyendo la gasolina, son más caros; y los servicios, cuando existen, son de muy mala calidad. Se requiere

mejorar en este sentido si se desea un desarrollo equitativo de todas las regiones del país, en particular la disminución de la densidad demográfica en el área metropolitana de Puerto Príncipe.

Otras acciones de acompañamiento

Según Dalméus *et al.* (2000), los países del Caribe son dependientes de Estados Unidos y de otros países del resto del mundo para el abastecimiento de productos alimentarios como el arroz, el trigo, el maíz y la papa. Es indispensable reducir esta dependencia. Haití podría unirse con otros países de esa región para definir una política comercial que favorezca una mejor articulación entre el volumen y los precios de los productos importados. Además, el refuerzo de la producción interna ayudaría a asegurar la complementariedad con las importaciones.

En el pasado, el sector agrícola tenía el apoyo directo e indirecto de los gobiernos de Haití. Los productos primarios contaban con un mercado seguro debido al funcionamiento de la rama agroalimentaria: la caña se utilizaba para el azúcar y algunas bebidas alcohólicas; la catsup y la pasta, del jitomate; de la producción ganadera se obtenían el jamón, las salchichas, el pollo, el huevo, la leche y la margarina, etcétera. A partir de 1988, se observa una reducción progresiva en los fondos dedicados al sector agrícola, junto con una liberalización comercial no controlada que ocasionó la desaparición casi total de la industria agroalimentaria en la década de 1990.

Se estima que entre 800 000 y un millón de familias (equivalentes a 5.5 millones de personas) viven de las actividades agrícolas. Además, se proyecta que la población de Haití se duplicará aproximadamente dentro de 30 años; por lo tanto, es indispensable una planeación estratégica que permita también duplicar la producción agrícola.

Una cuestión importante es la dependencia energética. Las inversiones en la producción de biodiesel, sin perjudicar la producción alimentaria, podrían ayudar a resolver progresivamente ese gran problema. Eso requiere el dominio adecuado y la dinamización de ese programa ya en curso dentro del país. El uso del carbón natural por los hogares, en particular los más pobres, altera el sistema ecológico.

No es exagerado pensar que el costo de uso de dicho carbón equivale a dos o tres veces el costo de uso del gas.

Los efectos de la reciente crisis económica mundial no han sido completamente contrarrestados en los países muy afectados. Es necesario que Haití se convierta en un país más productivo y equitativo para el beneficio de los grupos sociales más vulnerables. En esa perspectiva, el establecimiento de un observatorio de precios y márgenes es más que deseable para definir mecanismos justos y operacionales; también se debería contar con la participación de organismos públicos y asociaciones de agricultores, importadores, comerciantes y consumidores.

REFERENCIAS

- Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (2008), "Haïti, Impact de la crise alimentaire sur les populations urbaines de Port-Au-Prince", Haití, Programa Mundial de Alimentos.
- D'Ans, André-Marcel (1987), *Haiti: paysage et société*, París, Karthala.
- Dameus, Alix, Daniel S. Tilley y Wade Brorsen B. (2000), "Caribbean Demand of U. S. and Rest-of-the-World Starchy Food (Wheat, Rice, Corn, and Fresh Potatoes): A Restricted Source Differentiated Almost Ideal Demand System", Department of Agricultural Economics / Oklahoma State University / Stillwater.
- Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHSI) (2003), *Censo General de Población y Vivienda*, Haití, Instituto Haitiano de Estadísticas e Información.
- Saint-Jean, Wilfrid y Peter Young (1998), "Dossier: Situation de l'énergie domestique en Haïti", *Synergies*, núm. 1, noviembre.
- USAID Few's Net (2005), *Profil des Modes de Vie en Haïti*, USAID / Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria / CARE / Save the Children / World Vision, septiembre.

III. LA DINÁMICA HISTÓRICA DE LAS MIGRACIONES EN HAITÍ

*Sabine Manigat**

País de migrantes, moldeado por migraciones y proveedor de ellas, Haití comparte esta condición con varios países de la región, pero los episodios espectaculares y ampliamente difundidos de sus balseros, si bien se inscriben dentro de un patrón migratorio bastante difundido incluso en la cuenca (por ejemplo en los problemas migratorios de República Dominicana o Cuba), han contribuido a singularizar el caso de Haití. Algunos de los elementos que se presentan en este ensayo pueden ayudar a entender las razones. La realidad migratoria de Haití tiene incidencias multifacéticas en su economía, su sociedad y su política, de tal manera que la migración define al país en mayor medida que a otros países del área, con una relevancia tal vez comparable tan sólo con El Salvador para la subregión.

Dicho lo anterior, en tanto realidad compleja que entraña facetas y factores múltiples, las migraciones han sido tratadas académicamente desde los ángulos más variados; además, para fines de análisis o de toma de decisión suelen ser reducidas a una serie de esquemas y teorías reguladoras. Las exigencias de una exposición ordenada obligan a recurrir a esquemas diversos de interpretación, pero es sano recordar que las migraciones son, ante todo, fenómenos dinámicos, multifacéticos e irreductibles a meras formulaciones académicas.

En este capítulo analizamos la evolución histórica de las migraciones internacionales de los haitianos para destacar sus diferencias respecto de las migraciones iberoamericanas, en especial la cuenca

* Politóloga, profesora en la Universidad Quisqueya en Haití.

del Caribe; analizamos su efecto regional, su composición actual y la importancia de la dependencia nacional de sus aportes e influencias. Tres preguntas guían el trabajo: ¿Cómo y cuando se convierte Haití en país de migrantes? ¿En qué medida tienen las migraciones de haitianos un impacto regional relevante? Y finalmente, ¿cuál es el tratamiento político de la migración haitiana por parte de los países receptores y cuáles son las perspectivas?

En una primera parte se presentan las circunstancias y los mecanismos que presiden al desarrollo de las migraciones externas de haitianos y su evolución histórica. Enseguida se analiza la diversidad de las migraciones contemporáneas: las corrientes, los destinos, las etapas. Una tercera parte trata de la diáspora haitiana hoy y de sus impactos sobre su país de origen. Finalmente, se analizan brevemente las políticas migratorias de los principales países receptores respecto de Haití, antes de concluir con perspectivas y parámetros para una posible política migratoria haitiana.

HAITÍ: ¿PAÍS HISTÓRICAMENTE EXPULSOR?

La escasa literatura sobre las motivaciones de la migración de haitianos hacia el exterior plantea tesis, en el fondo complementarias, que han alimentado varias “escuelas” sobre el tema. Una primera tesis privilegia la pobreza y las necesidades económicas. Su formulación más categórica ha sido enunciada así: “The migration from Haiti to the Dominican Republic as it emerges from field studies is essentially an economic phenomenon” (Lundhal, 1998).¹ Esta afirmación se apoya en datos como la presión demográfica sobre una tierra en proceso acelerado de degradación ecológica y las expectativas de un diferencial positivo entre el nivel de ingreso en el lugar de origen y el esperado en el lugar de destino (el modelo Harris-Torado). Se ve al migrante como agente económico que, con base en un cálculo racional, toma decisiones y planifica su vida. Además, ya que su motivación prin-

¹ “La migración de Haití a República Dominicana, como emerge en los estudios de campo, es un fenómeno esencialmente económico”.

cial es mejorar sus ingresos, el destino final de este migrante debería ser el retorno: "He will get some land... possibly financing the transaction with money earned in the Dominican Republic".² Si esto no ocurre, prosigue Lundhal, es porque el migrante puede haberse equivocado en sus expectativas (información errónea o cálculo equivocado). Este tipo de tesis tiene varios contrincantes con el mismo punto de vista económico. Encontramos, por ejemplo, una tesis similar en el análisis del sociólogo francés Gerard Barthelemy sobre la sociedad-economía del campesino haitiano heredero de cimarrones y de *bossales*.³ El autor ubica la migración externa entre los modos —o alternativas— de supervivencia y resistencia del campesino frente a la sociedad criolla dominante. En un estudio sobre migración y globalización, Aragonés plantea que "las inversiones extranjeras [...] son las que actúan como un poderoso imán para los desplazamientos humanos" (Aragonés, 1998). Añade la autora que, de ser así, "cae por tierra la idea de que la pobreza extrema es la condición *sine qua non* que favorece este fenómeno social".

Otra "escuela" tiende a ver el problema en factores diferentes, como las aspiraciones y oportunidades. David Nicholls, o incluso André Corten (1986), señalan en primer lugar que si bien la pobreza es un factor de expulsión esencial, no funge como determinante absoluto en la decisión de migrar. Su análisis se apoya en encuestas y entrevistas a migrantes haitianos en República Dominicana, las cuales parecen establecer que "the migrants do not in fact come from the poorest class of the landless and that the majority are landowners" (Nicholls, 1985).⁴ El punto de vista sociológico predomina aquí al ser introducida una nueva variable, la del diferencial histórico-social entre ambos países. Las motivaciones para migrar integran, en ese caso, factores de atracción tales como patrones de consumo, acceso

² "Obtendrá alguna tierra... probablemente financiará la transacción con dinero ahorrado en República Dominicana".

³ Los insurgentes nacidos en África, en oposición a los criollos nacidos en la colonia. Forman el grueso del campesinado haitiano después de la revolución de independencia en 1804. Esta categorización y los análisis que de ella se derivan han sido muy discutidos en la literatura sociológica haitiana (Gerard, 1989).

⁴ "Los migrantes no provienen, de hecho, de la clase más pobre de los que no tienen tierra y en su mayoría son propietarios".

a bienes socioculturales (educación, servicios) y superación personal. Se trata de los problemas de la modernidad como factor de atracción, entendidos como evolución histórica de las sociedades.

Al lado de la tesis del complemento de la economía campesina, otras explicaciones ponen énfasis en la lógica mundial de la expansión del capitalismo internacional en la región a partir del siglo xx. El desarrollo, a lo largo de la Cuenca del Caribe, de la acción de las compañías estadounidenses habría contribuido de modo decisivo al desencadenamiento de esos flujos de mano de obra, particularmente a partir de países que no recaban grandes inversiones de capital, como Haití. Cierta tipo de división regional del trabajo se estableció alrededor de la Cuenca de Caribe, y correspondió a Haití ser proveedor de mano de obra. En apoyo a esta tesis se mencionan las redes de *buscones*, que ya durante la década de 1920 recorrían el campo haitiano para reclutar braceros en provecho de las grandes compañías azucareras instaladas en Cuba y en República Dominicana. Por supuesto, estas tesis se complementan y cada una arroja luz importante sobre las migraciones de haitianos antes de la década de 1960.

Cabría mencionar también el punto de vista antropológico que, si bien no ha producido estudios sobre las motivaciones de las migraciones externas, vierte algunos elementos al problema al subrayar los factores culturales que subyacen al fenómeno migratorio. El cambio de valores que conlleva la modernización de la sociedad estimularía el fenómeno migratorio y provocaría fenómenos de aculturación, mimetismos y mestizajes culturales. Así, las migraciones internacionales se presentarían como una especie de *continuum* con respecto de las migraciones rural-urbanas. La escuela funcionalista en Haití ha desarrollado estos temas en su análisis de la migración rural-urbana (Deronceray, 1978).

No obstante, al salir de las categorizaciones, de los grandes números, de las regularidades estadísticas y las teorías, encontramos la trama básica e irreducible de todos estos problemas, que son la unicidad de los elementos complejos que determinan una existencia. También en la historia de las migraciones al exterior se puede leer la historia y los desafíos de toda una sociedad.

HAITÍ, PUEBLO MIGRATORIO EN UN CONTINENTE DE MIGRANTES

La precisión histórica y la información exacta sobre el origen y la composición etnocultural de la población haitiana piden mencionar a Haití como un país que fue, durante cierto tiempo, receptor de migrantes provenientes de diferentes regiones del mundo; ello, desde la política de Toussaint Louverture hasta la migración levantina y europea a finales del siglo XIX y principios del XX. De hecho los próceres —tanto Toussaint, el primer estadista del futuro Estado independiente, como su sucesor, Dessalines, quien concretó la gesta independentista— implementaron, en el marco de una política económica y poblacional exploratoria, una modalidad de adquisición-emancipación de mano de obra destinada originalmente a la esclavitud.⁵ Luego, a lo largo del siglo XIX, esclavos fugitivos y revolucionarios perseguidos⁶ encuentran asilo allí.

Más tarde, en busca de fortuna o de mera supervivencia económica, grupos de levantinos llegan al país, como al resto de la región, a raíz de la descomposición del imperio balcánico. Esta inmigración se establece en Haití, como en el resto del continente, a partir de familias que luego se dispersan. Cientos de inmigrantes provenientes de esta región se establecen en Haití con relaciones familiares en países circundantes. Hoy se encuentran parientes de las mismas familias en Haití y República Dominicana (Acra); en Haití y El Salvador (Handal); en Haití y México (Hasboun), entre otros ejemplos. Conocidos como *turcos* en algunos países de América Latina, se les llama *sirios* en Haití, y ocupan lugares similares —sobre todo en el comercio— en la sociedad y la economía de esos países.

Finalmente, la inmigración en Haití cuenta también con cierto número de europeos (italianos y alemanes en particular), aventureros o inversionistas que llegaron al país en su mayoría durante la segun-

⁵ Con la abolición de la esclavitud se plantea con agudeza un problema que tanto Toussaint, a partir de 1797, como Dessalines, a partir de 1804, tienen que resolver con pragmatismo: el déficit creciente de mano de obra. Ambos ensayan la solución de importar mano de obra de los barcos negreros mediante, por supuesto, la emancipación automática de la mano de obra adquirida en esas condiciones. Véase, entre otros, Manigat (1980).

⁶ Para esta última categoría se sabe del caso del famoso jacobino francés Billaud-Varenne, quien se refugió en Haití y se estableció allí definitivamente.

da mitad del siglo xix y hasta la vuelta del siglo xx. Apoyándose no pocas veces en las legaciones de sus respectivos países para afianzar sus intereses dentro del país, esos negociantes —entre los cuales los alemanes forman un grupo destacado— se han enriquecido hasta formar un segmento significativo de la burguesía del país. Los nombres Brandt, Mevs y Frisch atestiguan esta presencia que participa de la diversidad del poblamiento de lo que Haití es hoy.

Aparte de estos prolegómenos, en Haití hay, sin duda, una vieja cultura de la migración. A grandes rasgos, a principios del siglo xx y hasta más o menos la crisis de 1930, la política regional de algunas grandes compañías de capital norteamericano tiene un efecto innegable sobre las migraciones de campesinos haitianos hacia territorios vecinos: Cuba, República Dominicana, el Canal de Panamá. Articulada al intervencionismo político de Estados Unidos en la mayoría de los países del área,⁷ esa política propicia el desplazamiento de mano de obra haitiana para trabajar en polos de producción y de actividad económica más avanzados con respecto de la pequeña economía parcelaria que prevalece en Haití. Las plantaciones cubanas fueron las primeras beneficiarias hasta la crisis mundial que en la década de 1930 motivó la repatriación de 70 000 haitianos. Pero, a partir de 1918-1920, el destino principal de los migrantes cambia hacia República Dominicana. Investigadores dominicanos han calculado que alrededor de 300 000 haitianos migraron a ese país entre 1915 y 1934 (Castillo, 1981 y Baez, 1986). Se sabe que la masacre de haitianos perpetrada en octubre de 1937, sobre todo alrededor de la frontera, interrumpió sólo temporalmente estos flujos, los cuales vuelven a darse paulatinamente pocos años después, en torno a una frontera históricamente porosa. En la década de 1970, el Estado haitiano y el Consejo Estatal del Azúcar dominicano firmaron contratos sucesivos para el empleo temporal de braceros haitianos. Por cada bracero contratado el Estado haitiano cobraba una suma determinada; la opinión pública calificó esos tratos, lisa y llanamente, de ven-

⁷ En Cuba, a pesar de su independencia, vía la Enmienda Platt; en República Dominicana en 1916; en Puerto Rico colonizado; en Haití a partir de 1915. También en Centroamérica, en Nicaragua. Las compañías o bancos norteamericanos tienen y explotan plantaciones frutales en toda la región.

ta de braceros. Esos contratos se denunciaron en 1986, con la caída de la dictadura de los Duvalier, y ya no existe ese tipo de convenio entre los dos países, pero las contrataciones prosiguen sobre bases privadas y atraen a miles de trabajadores haitianos hacia los bateyes dominicanos en épocas de zafra. Un número indeterminado⁸ trabaja en condiciones ilegales. Estimaciones recientes calculan que hay entre 600 000 a 800 000 haitianos en la vecina república, aunque la derecha nacionalista dominicana aluda con regularidad al “peligro haitiano” y hable del “millón ideológico” de inmigrantes. En un informe sobre la migración haitiana en República Dominicana, James Fergusson (2003: 8) considera que “nadie sabe cuántos haitianos y dominicanos descendientes de haitianos viven en República Dominicana”; menciona estimaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) según las cuales, en 1999, había entre 500 000 y 700 000 haitianos, pero en 2001 el ejército dominicano estimaba que había casi un millón. Tampoco queda claro, según este mismo estudio, cuántos dominicanos descendientes de haitianos viven indocumentados y, por lo tanto, desconocidos como ciudadanos. La embajada de Haití en República Dominicana calculaba este grupo en, más o menos, 280 000 (Fergusson, 2003). Hoy la presencia haitiana en la economía dominicana se ha diversificado considerablemente. La mano de obra haitiana se encuentra en otros sectores de la agricultura, como el arroz y el café. También entre los trabajadores urbanos los obreros de la construcción son en su mayoría haitianos y llegan incluso a representar alrededor de 80% de los empleados del sector público (Silie, 1998).

Respecto del resto de la región, a lo largo del siglo xx, los campesinos y el medio rural fueron también los principales proveedores de migrantes provenientes de Haití. No obstante, algunas particularidades definen el carácter de esta migración, que ya no se dirige exclusiva ni mayormente hacia las plantaciones: fluidez, resistencia a la aculturación (o la absorción) en las sociedades receptoras, soli-

⁸ Este tema es motivo permanente de especulaciones, discusiones políticas y disputas ideológicas, principalmente en República Dominicana, por sus incidencias económicas y sociales.

dez de los vínculos con el país de origen, que es sistemáticamente retroalimentado con los ingresos del migrante. Los flujos migratorios se estabilizan sobre estas bases. Las diferencias económicas y sociales fueron, hasta finales de la década de 1950, relativamente bajas entre Haití y los otros países de la región. Pero desde entonces, se expande la migración temporal o definitiva que estuvo ligada un tiempo al comercio regional: hacia las Bahamas de modo privilegiado, pero paulatinamente también hacia Panamá, las Antillas francesas, la Guyana y las islas menores (Dominica, Saint-Martin). Sin embargo, la migración se ha diversificado progresivamente como en República Dominicana y ha crecido de manera importante. En Nassau, específicamente, la comunidad de origen haitiano representa más de 30% de la población total. Esa presencia masiva da lugar muy pronto a una política de restricciones migratorias, con repatriaciones periódicas hacia Haití. En las Antillas francesas hay 70 000 haitianos con una concentración mayor en Guyana francesa. Pero las estadísticas son generalmente muy aproximadas y fluctuantes. Esta diseminación de haitianos en la región teje toda una red de flujos humanos, económicos y culturales. Los contingentes de comerciantes, esencialmente mujeres, que recorren toda la cuenca, desde las Bahamas hasta Panamá y Venezuela, transportan mercancías de uso diario (ropa, cosméticos, conservas), junto con sus artesanías, costumbres, gastronomía y toda una cultura que influye en muchos países de inmigración haitiana. Este proceso transcurrió sin conflicto hasta la década de 1970, pero cambió drásticamente a finales de esa década, cuando se inició una verdadera "hemorragia migratoria".

Los prolegómenos de este cambio están dados por el peso de la situación nacional de crisis económica, social y política. A partir de 1957, Haití vive bajo la férula de la dictadura de los Duvalier, que durará prácticamente 30 años. Sin detallar aquí la naturaleza del régimen y sus consecuencias para la evolución del país, es necesario destacar que el costo económico y la represión significaron un retroceso de décadas más decenas de miles de muertos. Por eso, otras categorías socioeconómicas de migrantes dejarían el país. Las décadas de 1960 y 1970 representan tal vez los 20 años de mayor agitación política en el Caribe. A partir de la Revolución cubana y hasta la invasión estadou-

nidense a Granada en 1978, la cuenca es objeto de preocupaciones, intervenciones y decisiones de las cuales Haití está al margen. Junto con este aislamiento se profundiza la crisis agraria por una combinación de factores que incluyen la baja duradera de los precios del café, la extinción de la producción de azúcar, el control militar en el campo y el acaparamiento de tierras por parte de allegados o miembros del régimen.⁹ Una de las consecuencias de esta situación es el debilitamiento acelerado de la pequeña economía mercantil, que da lugar a un movimiento migratorio hacia las ciudades, especialmente hacia la capital. En esas condiciones, producto de las múltiples limitaciones de la dictadura, empieza una migración diferente de la tradicional, compuesta en su mayoría de sectores populares ya urbanizados, cuadros y sectores medios, pero también de campesinos proletarizados cuyas motivaciones y expectativas son radicalmente diferentes de las de los contingentes rurales tradicionales. Su primer destino es América del Norte, o sea Estados Unidos, que recibe a principios de la década de 1960 su primera ola importante de migrantes haitianos,¹⁰ y en menor medida Canadá. Esos nuevos sectores sociales que alimentan las migraciones salen en busca de empleos urbanos más o menos calificados. Los países caribeños, receptores esencialmente de mano de obra rural y sin calificación, no son destinos de elección para ellos. Estados Unidos y Canadá aparecen como los destinos idóneos más cercanos. Por lo demás, se trata de países que por razones distintas se encuentran cada uno en una fase de apertura hacia la migración; una minoría se dirige hacia Europa, y también a África, durante la independencia de los países francófonos de ese continente que atraen cuadros y profesionistas haitianos que huyen de la dictadura. Médicos, profesores, enfermeras y artistas encuentran allí un asilo a menudo privilegiado; antes de 1970, esa emigración era de menos de 35 000 personas, y en estos grupos, los exiliados políticos eran minoría. La conjunción de crisis nacional con crisis económica internacional proyectó los flujos migratorios haitianos a dimensiones exponenciales.

⁹ Véase al respecto Pierre-Charles (1969 y 1978).

¹⁰ Hacia 1960 la población de haitianos en Estados Unidos pasa de menos de 3 000 individuos a más de 34 000. Se trata de una tendencia nueva en la medida en que las expatriaciones de haitianos se daban, hasta esas fechas, hacia Europa e interesaban a una pequeña élite.

De manera significativa, en 1976, después de la muerte de Duvalier padre, mientras se produce el inicio de cierta apertura política del país, empieza a desplegarse un movimiento migratorio masivo, proveniente tanto de Puerto Príncipe como directamente de la provincia (el sur y el noroeste en particular). Las motivaciones de los migrantes son netamente económicas, aunque la total falta de oportunidades profesionales y sociales, producto de la dictadura, resulte ser un factor de expulsión de naturaleza casi política.¹¹ Empieza así una verdadera sangría de recursos humanos, calificados o no, de la cual el país nunca se ha repuesto.

LA "HEMORRAGIA MIGRATORIA"

Con esta segunda ola migratoria hacia América del Norte, el crecimiento de la emigración sufre un cambio radical en composición, en importancia numérica y, sobre todo, en las múltiples incidencias que, en adelante, tiene la diáspora haitiana en su país de origen. Resulta prácticamente imposible seguir el despliegue de ese movimiento masivo a partir de las estadísticas oficiales, ya que en esa época empezó el fenómeno de los balseros haitianos y el aumento exponencial de la migración clandestina. A partir de la década de 1970, las diferencias entre los datos del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS)¹² y la realidad muestran que ninguna cifra puede ser considerada como fidedigna. El geógrafo Georges Anglade, por ejemplo, estimaba en un millón de individuos la emigración haitiana en 1998, de los cuales alrededor de 70% estaría localizado en Estados Unidos. Para el mismo periodo, el especialista Allman habla de 680 000.

Los balseros son ciertamente una respuesta popular a la crisis económica que experimenta Haití en la década de 1970. El primer barco registrado de migrantes clandestinos llegó a las costas de Florida en 1963, el segundo se registró en 1973. Hasta ese año (1963), el país

¹¹ De hecho la represión política no se detiene. La literatura al respecto es diversa y ha empezado a publicarse y difundirse desde finales de los años setenta. Una nueva ola de cientos de refugiados políticos se dirige principalmente hacia Canadá y Europa.

¹² Que, entre otras tareas, registra las entradas y salidas documentadas a Estados Unidos.

se encontraba aislado y vigilado internacionalmente. Diez años más tarde, cuando se registra el segundo barco de balseros, la crisis económica y la apertura relativa del país hacia el exterior modificaron sustancialmente el panorama. El movimiento pronto se convirtió en una “hemorragia”. Entre 1972 y 1981, el INS de Estados Unidos reportó que más de 55 000 balseros llegaron a Florida. El INS considera que más o menos la mitad escapó a la vigilancia, de manera que el número real puede haber sido mayor a 100 000, sin contar la cantidad indeterminada que pereció durante la travesía. En septiembre de 1981, Estados Unidos firmó un acuerdo con Haití para interceptar esos barcos haitianos y devolverlos a Haití. Con ese acuerdo, 3 107 migrantes clandestinos se repatriaron en 1984, pero las salidas clandestinas continuaron a lo largo de la década de 1980. Se calcula entre 50 000 y 70 000 el número de migrantes clandestinos que llegó a las costas estadounidenses entre 1977 y 1981. Tras dos periodos de relativa calma (1988-1989 y 1994-1995), el movimiento se reanuda y extiende tanto que las noticias de repatriaciones tienden a convertirse en rutina. Las condiciones en las que viajaban los migrantes se describen como especialmente arriesgadas y mortíferas, y los precios pagados como un auténtico negocio redondo para quienes los pasaban: algunos testimonios mencionan dos mil dólares por pasajero.

Las Bahamas fueron otro destino para los balseros haitianos. Alrededor de 50 000 llegaron a ese país durante el mismo periodo. Las Bahamas habían acogido a migrantes haitianos durante 1960, pero a finales de 1970 cambiaron su política. Las repatriaciones fueron sistemáticas. La situación de las Bahamas merece cierta atención por la importancia regional que ha adquirido la migración haitiana en ese país. Según estadísticas compiladas por la Bahamian Defence Force, las detenciones de ilegales haitianos han alcanzado niveles considerables desde el año 2000, cuando capturaron a cerca de 3 000 haitianos. En 2002 esa cifra subió a 3 690; el año siguiente se interceptaron 3 000. Luego las cifras disminuyen:¹³ 1 148 en 2004, 1 406 en 2005 y menos de 1 100 en 2006. En 2007 la cifra sube de nuevo hasta 1 364.

¹³ Nótese que los años de disminución se corresponden con los primeros años de despliegue de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah).

Finalmente, la estadística parcial en 2008 superaba ya los 650. En total, en ocho años cerca de 16 000 haitianos fueron detenidos en las Bahamas. Estas cifras corresponden a la migración ilegal efectivamente detenida, no a la general.

La migración a República Dominicana también tiene sus dramas. De modo sistemático —más acentuado a partir de 1986 con el término de los acuerdos bilaterales de contratación de braceros—, la mano de obra haitiana, esencialmente rural, es víctima de coyotes y traficantes de personas. Finalmente, hay que mencionar las modalidades más caras de los balseros. Privilegio de determinadas categorías de migrantes —mejor formados, con mayores posibilidades de financiar un viaje transatlántico—, esta modalidad llevó a miles de haitianos a Francia desde finales de la década de 1980; hacia 1988 llegaron alrededor de 1 300 y cerca de 5 000 el año siguiente. A partir de 1991, disminuyeron (2 809 entre 1990 y 1994) y luego hubo un aumento sostenido. La mayoría de esos migrantes llega directamente a Francia, sin pasar por una estadía en algún territorio o departamento francés en la cuenca.

DIVERSIDAD DE LAS EMIGRACIONES CONTEMPORÁNEAS

Actualmente, la emigración haitiana alcanza todos los rincones del mundo y se extiende por tres continentes; en Estados Unidos ronda hoy el millón de migrantes legales; en Canadá se estiman hoy más de 130 000 individuos. En Europa, en 1965 la colonia de haitianos que residía en Francia (el primer destino tradicional de la élite) contaba con apenas unas 350 personas entre profesionistas, diplomáticos y estudiantes; 20 años más tarde eran más de 2 000 trabajadores no calificados con una representación importante de empleados domésticos. En 2010 los haitianos son alrededor de 35 000.

A grandes rasgos, las características socioeconómicas de esa migración permiten distinguir dos categorías: los migrantes provenientes directamente de zonas rurales y los urbanos de sectores medios modestos o populares. Como se dijo, a partir de la década de 1970 las migraciones rurales alimentan todos los flujos, ya en dirección de

la frontera, ya directamente hacia América del Norte o Europa. En otros términos, el tránsito por una ciudad haitiana no es automático; en algunos casos los migrantes dejan lugares desprovistos de servicios básicos como electricidad o teléfono y llegan sin transición a espacios urbanizados modernos. Los problemas planteados por tan violenta adaptación y aculturación pueden resultar muy difíciles de superar. Los que llegan a espacios rurales y agrícolas, en República Dominicana o las Antillas, a menudo migran temporalmente (para la zafra o la cosecha), pero una parte se establece de manera definitiva. Los migrantes de origen urbano pertenecen a sectores medios sin recursos pero profesionalmente calificados: artesanos, maestros, enfermeras, empleados de servicios.

El migrante "clásico" era un varón joven adulto. El migrante contemporáneo es a menudo un jefe de hogar o miembro de familia numerosa, pero se observa también en los haitianos la tendencia mundial —señalada por la Organización Internacional para la Migración (OIM)— a la feminización de esa migración. De hecho, esa doble circunstancia fortalece la dependencia de los sectores urbanos medios y populares del país a las remesas. Una encuesta hecha en Puerto Príncipe, en 1992, en dos barrios de clase media y popular¹⁴ arrojaba resultados impresionantes sobre esa dependencia. Se advierte que los familiares expatriados desempeñan un papel fundamental en la vida y la economía de los hogares capitalinos. Más de 70% de las personas entrevistadas tiene un pariente o más en el extranjero, y cerca de 50% tiene al menos un pariente cercano expatriado: hermanos, hijos, padres; 57% recibe remesas. En un país donde los lazos familiares son muy fuertes, esos datos muestran el grado de dependencia de muchos hogares con sus expatriados. La misma encuesta revela una asociación positiva entre educación e ingresos, por una parte, y una propensión a la emigración, por otra, y refuerza la hipótesis de varios estudiosos según la cual no son los más pobres los que migran.

La diáspora haitiana tiene características comunes con muchas comunidades de migrantes en América del Norte o en otras regiones:

¹⁴ El céntrico barrio de Morne-a-Tuf y un barrio más al sureste, de clase media modesta, sobre la Av. Christophe. Esta encuesta puede consultarse en Manigat (1996).

reagrupamiento o tendencia a la concentración geográfica, prácticas sociales y culturales distintivas, ataduras afectivas con el país de origen. Estudios hechos en las décadas de 1980 y 1990 en comunidades haitianas en Estados Unidos (Stepick, 1981, 1989) y República Dominicana (Silié, Lozano, Baez-Everst) establecen algunas constantes en esas comunidades, entre otras, la resistencia a adaptarse o a la aculturación, que a menudo, es preciso anotar, es la reacción a entornos hostiles o discriminatorios en los países receptores; la falta de dinámicas orientadas a la conquista de *nichos* o la escasa cohesión económica de las comunidades (en contraste con otros grupos); igualmente, la tardía y débil constitución de redes y cabildeo de influencia —al respecto, los avances de la mundialización han traído una evolución notable—. A la inversa, se destaca la fuerza y la vitalidad de su cultura multiforme: artes y música, pero también artesanías y prácticas sociorreligiosas.

Las comunidades haitianas en el extranjero no son uniformes. Las más antiguas —que se han establecido en los países de la cuenca del Caribe— han contribuido grandemente a forjar una cultura regional itinerante cuya fluidez no ha impedido la constitución de importantes colonias estables. Éstas, a su vez, desempeñan el doble papel de colonias-base para sus compatriotas, de aporte económico y cultural, que ha alterado las sociedades receptoras. Es el caso, por supuesto, de las comunidades de haitianos radicados en la República Dominicana, que se han organizado en barrios o aldeas enteras y han influenciado la cultura local con aportes culinarios o festivos, como los *Gagá*, inspirados de los *Rará* de Haití. Otro ejemplo se encuentra en el oriente de Cuba, con los llamados *descendientes* que han producido una verdadera cultura regional, culinaria y cultural. Pero los haitianos establecidos en Europa (Francia, Bélgica) y en África (Senegal, Costa de Marfil) son grupos más pequeños y dispersos; su composición, cada vez más diversa, no ha propiciado hasta ahora que se destaquen en las sociedades receptoras en política o economía. En cambio, es en Estados Unidos y Canadá donde se han notado cambios más importantes en la consolidación de comunidades integradas con fuerza económica creciente —a pesar de las grandes desigualdades internas en el grupo— y con profesionistas que destacan. En congruencia con este de-

sarrollo comunitario, modalidades de socialización y acción similares a las que se encuentran en otros grupos, como los hispanos, se están desarrollando clubes sociales, asociaciones de oriundos de una región o ciudad, asociaciones de ayuda social y grupos de presión e influencia. Así, se observan reagrupamientos regionales bajo la modalidad de clubes o de asociaciones caritativas y culturales. Esas fórmulas acrecientan, sin duda, el potencial de la diáspora cuando se evalúa su posible aportación al país de origen.

Habría que desarrollar la integración de esta historia particular en el panorama de las migraciones internacionales contemporáneas para no caer en la ilusión de unicidad del caso haitiano en la región y en relación con el país vecino. Honduras con El Salvador, Nicaragua con Costa Rica, México con Estados Unidos son ejemplos de movimientos migratorios con características similares a las relaciones migratorias haitiano-dominicanas. Actualmente tres elementos han desempeñado un papel importante en estas relaciones: la extrema diferencia socioeconómica entre sociedades vecinas, que se hace evidente a partir de la década de 1960;¹⁵ la creciente apertura de las economías y de las sociedades a partir de las transformaciones en las relaciones internacionales después de la crisis petrolera que degeneró en la crisis económica de 1973-1974, con la deslocalización de la producción, reorientación de las economías locales y redefinición *de facto* de los conceptos de frontera y nación; y la generalización de la exclusión como condición humana en expansión planetaria, producto de la diferenciación que revela y profundiza la globalización del mercado mundial.

Cabe destacar otras características sociológicas que se aplican sobre todo en las comunidades más consolidadas. Se trata del efecto de las segundas y terceras generaciones sobre la cohesión y la autopercepción de los grupos, por un lado, y la alimentación constante de flujos migratorios, por otro. Los descendientes de migrantes suelen representar —y afirmar— rupturas en las comunidades. Algunos sociólogos anotan, sin embargo, que esta tendencia era, hasta época re-

¹⁵ Para elementos más precisos acerca de esta diferenciación entre ambas economías, consúltense, entre otros, Pierre-Charles (1969 y 1978) y Corten (1989).

ciente, menos fuerte en el caso de las comunidades de origen haitiano que en otros grupos caribeños, como jamaquinos o puertorriqueños. En los últimos años estas diferencias son relativas; ejemplos de ello son el auge de una cultura “americanizada” en la juventud haitiano-estadounidense y sus corolarios negativos, como es la delincuencia juvenil, que repercute en las estadísticas de las deportaciones.¹⁶ El gran problema es que los Estados involucrados manejan erróneamente esta política y, sobre todo, la documentan mal, lo que contribuye a modificar negativamente no sólo las percepciones del país receptor, sino también las percepciones que de sí mismas tienen las comunidades haitianas.

Finalmente, no se puede considerar una sociología de la emigración haitiana sin reconocer la enorme tensión que caracteriza las relaciones de la diáspora con su medio de origen. Por un lado, el sentido de pertenencia crea una cohesión difusa, pero real, entre las comunidades de haitianos en el extranjero; por otro, esos impulsos no logran establecer una solidaridad real, ni en los países receptores ni en el país de origen. Aparte de iniciativas en pequeña escala para mejorar las condiciones en una localidad u ofrecer ayuda profesional solidaria en casos de urgencia y de catástrofe, la emigración haitiana no ha formado redes sólidas de grupos de interés en el plano económico ni ha establecido grandes empresas o hecho inversiones de envergadura en o hacia su país de origen. Una serie de explicaciones ayudarían a entender el problema, pero aquí me limito, más allá del sentimiento de pertenencia, a mencionar que la diáspora haitiana está marcada por una historia cuyo costo humano y económico no tuvo como recompensa éxitos capaces de mantener el mito del progreso o una *revancha histórica*, y que prevalece dentro de esa migración una mentalidad de “sálvese quien pueda” propia de los excluidos y de la diáspora, quienes no se han impuesto como protagonistas en los grandes mercados laborales o financieros. La diáspora haitiana es aún presa, en parte, de la cultura informal del país de origen, con el sello de atraso que la caracteriza.

¹⁶ Se sabe que la política inaugurada desde 1987 por Estados Unidos de deportar a los delincuentes de origen extranjero al terminar el cumplimiento de su pena, ha sido adoptada también por Canadá. Esta medida afecta seriamente a los haitianos, aunque a la fecha no en la misma proporción que a los ciudadanos de países de Centroamérica o de Jamaica.

Queda el innegable potencial positivo de esta emigración, que ha sabido forjar, con su ir y venir en toda la cuenca, corrientes de intercambio de mercancías, de prácticas y de culturas cuya valoración apenas se inicia. Otra cuestión es averiguar en qué condiciones este potencial puede utilizarse en favor del desarrollo nacional.

EL IMPACTO SOBRE EL PAÍS DE ORIGEN

Los principales motivos de la migración se relacionan con las condiciones de vida en el país de origen. En Haití, el crecimiento económico, la mala administración del territorio y la falta de una política de población y de gestión de lo nacional son factores potentes de expulsión. Pero apenas se están empezando a indagar las consecuencias de esas migraciones y su importancia económica, social, cultural e, incluso, política.

Generalmente, los análisis ponen énfasis en las consecuencias que tienen las diásporas en sus países de origen, la evolución de los patrones de consumo y, sobre todo, las entradas de divisas mediante remesas. Un informe de la Banca Interamericana de Desarrollo (BID), con base en una encuesta de 2006,¹⁷ establecía que los haitianos que viven en el extranjero enviaron más de 1 650 millones de dólares estadounidenses a su país de origen. En 2010, según la misma fuente, estos envíos aumentaron notablemente —tal vez como consecuencia del sismo del 12 de enero— a 1 971 millones de dólares. Se trata de estimaciones de envíos de cerca de un millón y medio de haitianos expatriados, que representan más de un tercio del producto interno bruto (PIB) del país. La mayor parte de esta suma proviene de Estados Unidos, donde grandes comunidades de haitianos viven en Miami, Boston y Nueva York. Sumas importantes provienen también de Canadá y de Francia. Incluso, según este estudio, la emigración a las Bahamas y República Dominicana, con un perfil socioeconómico mucho más

¹⁷ La encuesta se llevó a cabo bajo la coordinación de la sociedad de sondeo Bendixen & Associates de Miami, que ha trabajado con el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) en varios países iberoamericanos y caribeños, así como en Estados Unidos y en varios países de Europa y Asia.

modesto que el de las diásporas del Norte, aporta una contribución de alrededor de 30 millones de dólares cada una.

En cuanto a la población receptora, cerca de 1.1 millones de adultos reciben de seis a diez envíos con un monto aproximado de 150 dólares. La mitad de esas familias tiene ingresos particularmente bajos (menos de 500 dólares anuales) y ocupan estos fondos recibidos para gastos de primera necesidad o, en el caso de las familias menos necesitadas, en inversiones para mejorar sus condiciones de vida y pagar la escuela de los hijos. Raras veces invierten para emprender o desarrollar un negocio. En suma, y como en otros países —El Salvador (con remesas de más de 3 500 millones de dólares) y Guatemala (más de 4 000 millones)—, esos aportes son a menudo un subsidio irremplazable para muchas familias de los grupos más pobres.

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS HACIA HAITÍ

Las políticas migratorias de los grandes países receptores (Canadá, la Unión Europea, Estados Unidos) fueron relativamente liberales hacia la inmigración haitiana hasta los albores de 1990. El efecto combinado de la crisis económica internacional y de la sucesión de coyunturas de crisis políticas en Haití ha favorecido el cierre creciente, hoy casi sistemático, de las fronteras de esos países para la migración haitiana. En el caso de Estados Unidos, tras el periodo francamente liberal de la política de reunificación familiar y derechos humanos de James Carter (1976-1980), su política hacia la migración haitiana es cada vez más rígida. Se sabe que, jurídicamente, esta política, esencialmente pragmática, es una combinación de leyes migratorias y de decisiones judiciales.¹⁸ Esa misma flexibilidad legal ha permitido la aplicación de políticas específicas a determinados grupos de nacionalidades diferentes. Se conoce bien el caso de la política hacia Cuba. Se menciona mucho menos la que se aplica a los haitianos; sin embargo, algunos fallos de cortes federales han influido notablemente para mejorar el

¹⁸ Las *immigration bills* modifican regularmente la inicial *Immigration and Nationality Act* de 1952 y se convierten a menudo en leyes.

trato dado a los haitianos en cuestión migratoria (Mitchell, 2000). Es el caso de las críticas expresadas en reiteradas ocasiones contra la política de detención de haitianos en Florida, incluso cuando se trata de asilo político. "The policy, which applies only in South Florida and is a departure from standard INS practice, prohibits the release of any Haitian refugee without the express approval of INS headquarters" (*The Wall Street Journal*, 2002).¹⁹ Según las organizaciones que protestan contra estas políticas, dichas medidas no se aplican a refugiados de otras nacionalidades, a quienes el INS libera en espera de una resolución de su caso (*The Wall Street Journal*, 2002). Basada en una lectura geopolítica del problema de las migraciones ilegales, la política de Estados Unidos hacia la migración clandestina haitiana se ha vuelto cada vez más de contención, y raras veces ha dado lugar a negociaciones o acuerdos orientados hacia una gestión racional. No obstante, la razón oficial de esta política particularizada es poco convincente ya que remite a prácticas internacionales de migración ilegal y precaria particularmente comunes, tanto dentro de la cuenca como en otros mares. No sólo los cubanos, sino también los dominicanos y los puertorriqueños acostumbran emprender estas aventuras para llegar a las costas de Florida. Es menester mencionar que las migraciones ilegales de haitianos han llegado a ser un tema de seguridad nacional, incluso regional, en la política de Estados Unidos y el conjunto de la comunidad internacional, favorecido desde 2004.²⁰

Tanto Canadá como Francia, aun sin calificarlo, aplican el principio de la inmigración "escogida". Desde la década de 1990, esta selección de migrantes, en función de sus capacidades profesionales, ha ido tomando formas cada vez más agresivas, con reclutamientos "explícitos" de determinados profesionales o técnicos. Los profesionistas que interesan a Canadá son contadores, enfermeras y educadores, a quienes, según la coyuntura, se les invita a presentar su solicitud en

¹⁹ "La política, que sólo aplica en el sur de Florida y se aleja de las prácticas habituales del INS, prohíbe liberar a cualquier refugiado haitiano sin la aprobación expresa de los cuarteles generales del INS".

²⁰ Este tema queda fuera de este ensayo. Señalemos solamente que el mandato de la Minustah, fundamentado en el Capítulo VII de la Carta de la ONU (amenaza a la seguridad internacional), incluye la migración ilegal entre sus justificaciones.

calidad de “inmigrante recibido”. Los efectos de esta selección son, huelga subrayarlo, devastadores para la dotación del país en cuadros y profesionales y en recursos humanos calificados en general. Las demás solicitudes de visa —por lo común la de turista— se atienden con exigencias y burocracia. Como resultado de esta política, Canadá ha otorgado 14 000 visas de inmigrante entre 2004 y 2008, mientras sigue siendo una de las embajadas más exigentes para permitir la entrada a su territorio a los haitianos —y en realidad a muchos extranjeros en general.

La política de la Unión Europea se aplica sin mayor especificidad tanto a los haitianos como a los demás extranjeros según el acuerdo Shengen, que regula el acceso a la Unión. Francia y, en menor medida, Bélgica son los puntos de entrada más tradicionales para los migrantes haitianos debido a que estos países son francófonos y han recibido tradicionalmente a las élites y estudiantes provenientes de Haití. La política francesa de “inmigración escogida” afecta directamente a la migración haitiana con efectos cada vez más parecidos a los de la política canadiense.

No se sabe de una política sistemática de los países de la cuenca para este problema. Las migraciones se suceden periódicamente con repatriaciones más o menos negociadas. Es interesante notar que la política migratoria está sobre la mesa de discusiones con República Dominicana desde hace varios años. Se sabe, por lo demás, que el problema se plantea con agudeza en el seno de la Comunidad Caribeña (Caricom). Al respecto, la entrada de Haití a la Comunidad en 2002 todavía no tiene efectos legales y reglamentarios en cuestión migratoria. La libre circulación no funciona para los haitianos, aunque algunos signos recuerdan esporádicamente la necesidad de normar e institucionalizar los flujos. Fred Mitchell, canciller de Bahamas, expresó recientemente, con motivo de la visita del presidente René Préval, su disposición a iniciar negociaciones con Haití sobre el tema de los trabajadores haitianos en las Bahamas. Subrayó que la reincorporación²¹ de Haití a la Caricom sin duda facilita las negociaciones.

²¹ En 2006, la elección de René Préval a la presidencia de Haití marcó el regreso del país a la Caricom, institución de la cual había sido “suspendida” por la “interrupción del orden de-

Hace poco, y al cabo de una gran movilización de grupos de presión y de la opinión pública inmigrada en Estados Unidos, un grupo de inmigrantes ilegales se benefició con el estatuto de Permiso Temporal (TPS, por sus siglas en inglés).²² Sin embargo, desde principios de 2011 las expulsiones se han reanudado.

TERRITORIO, FRONTERA, ESPACIOS:
¿UNA POLÍTICA MIGRATORIA PARA HAITÍ?

Un artículo de Mario Vargas Llosa, publicado en *El País* en 1999 (Vargas Llosa, 1999), haciendo eco a un estudio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) República Dominicana sobre las relaciones comerciales entre Haití y República Dominicana, hace entrever una realidad cuya riqueza y diversidad abarca mucho más que las frecuentes tensiones entre ambos países. De hecho, numerosos estudios sobre las fronteras han mostrado que esos territorios son más que tierras limítrofes ya que a menudo son microcosmos dinámicos de coexistencia y de entrelazamientos humanos. De hecho, la frontera entre Haití y República Dominicana no es la excepción. Por cierto, ese mundo no está exento de contradicciones, prácticas de explotación y antagonismos. Pero más allá de los prejuicios y de la historia, hay un mundo fronterizo donde la mezcla de intereses, de lazos sociales o familiares, y de culturas redefine las dimensiones político-estatales o policíacas de las relaciones bilaterales. En la frontera norte, niños haitianos cruzan la frontera diariamente para ir a la escuela; dominicanos la cruzan también en busca de esparcimiento. El comercio fronterizo es el lazo más importante entre las dos economías y se sabe que Haití es el primer socio comercial de República Dominicana. Pero la cuestión migratoria sigue siendo insoslayable en las relaciones entre los dos países. En los últimos años, desde 2008 específicamente, se multiplicaron las tensiones y los incidentes, que desembocaron

mocrático", consecuencia de la salida del poder de Aristide en 2004, y del envío concomitante de la misión onusiana, que aún perdura en el país.

²² Por primera vez, después del terremoto del 12 de enero de 2010, los haitianos ilegales en Estados Unidos han podido ampararse con este documento.

en persecuciones y asesinatos de haitianos en territorio dominicano. Una solución política a este problema parece urgente.

En cuanto a la política migratoria en Haití, cabe precisar primero que, de manera general, los países expulsores suelen ser reacios a definir políticas migratorias institucionalizadas, o por lo menos normas y reguladas. Estas políticas a menudo responden a las iniciativas de restricción migratoria de los países receptores. En migración, la política de Haití se reduce a un capítulo escueto de su política exterior. Incluso hay un acuerdo que, desde 1981, autoriza a los guardacostas de Estados Unidos para rescatar y repatriar a los balseros a la cuenca del Caribe. Con base en este acuerdo, el Estado haitiano se compromete a recibir y mandar de vuelta a esos ilegales, y a proporcionar transporte y una pequeña suma de dinero para su reinstalación. En los demás países de la región, la política de aceptación o repatriación se aplica de modo prácticamente unilateral. Respecto de la migración haitiana hacia República Dominicana, en años recientes, tras décadas de total inatención a ese problema, el Estado haitiano ha expresado alguna intención de tratar la cuestión migratoria. En 2009 se reactivó oficialmente la comisión mixta bilateral que debiera encarar este expediente de modo permanente y proponer acuerdos institucionales. Sin embargo, a la fecha no se sabe si esta comisión ha dado resultados.

En todo caso, el aspecto histórico es importante para la comprensión cabal de la emigración haitiana en, al menos, tres sentidos:

- Primero, expone y analiza la migración haitiana más allá de la coyuntura corta y de la visión internacional, en especial a partir de 1995. De hecho las migraciones de haitianos están lejos de reducirse a un fenómeno más o menos reciente ligado a la mundialización. La historia migratoria de Haití empieza con la llegada de europeos, africanos, árabes y otros migrantes provenientes del Oriente Medio. Esas circunstancias influyen en los flujos migratorios y algunos de sus destinos.
- Segundo, cualquier política migratoria de o hacia Haití debe contemplar su naturaleza problemática y prometedora. En efecto, la importancia de la emigración haitiana, aunque plantea una serie

de problemas de regulaciones, canalización y reglamentación para las sociedades receptoras, también ha sido y sigue siendo un aporte relevante y valioso para esas sociedades.

- Tercero, la migración es un factor de extrema importancia para pensar el futuro del país, ya en lo económico, ya en lo político. Por cierto, desde hace algunos años está a la orden del día el otorgamiento de la doble nacionalidad, y todo indica que pronto será una realidad.

En todo caso, la importancia de la diáspora, por las remesas, pero también como caudal de capacidad profesional, cultural, económica y de presión política, amplía aún más la importancia de las migraciones en la evolución futura de Haití.

REFERENCIAS

- Aragonés, Ana María (1999), "El fenómeno migratorio en el marco de la globalización", *Revista Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 8, agosto, pp. 727-738.
- Baez Evertsz, Franc (1986), *El bracero haitiano en la República Dominicana*, Santo Domingo, Editora Taller.
- Bogentson, André (2008), "La présence haïtienne en France hexagonale et l'appropriation du programme de codéveloppement par les Associations haïtiennes et franco-haïtiennes", mimeo.
- Castillo, José del (1981), "La inmigración de braceros azucareros en la República Dominicana, 1900-1930", *Cuadernos del CENDIA*, vol. CCXLII, núm. 7, Santo Domingo, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Corten, André (1989), *L'Etat faible-Haïti et la République Dominicaine*, Montréal, CIDHCA.
- Deronceray, Hubert (1978), *Sociologie du Fait Haïtien*, Quebec, Universidad de Quebec.
- Fergusson, James (2003), *Migration in the Caribbean, Haiti, the Dominican Republic and Beyond*, Reino Unido, Minority Right Groups.

- Lundahl, Mats (1998), "Some Economic Determinants of Haitian Migration to the Dominican Republic", mimeo.
- Manigat, Sabine (1980), *Acerca de la génesis del Estado haitiano: El primer modelo*, México, Flacso, Serie Avances de investigación.
- (1996), "La vida en la ciudad; los sectores populares en Puerto Príncipe y la crisis" en Alejandro Portes y Carlos Dore (coords.), *Ciudades del Caribe en el umbral del nuevo siglo*, Venezuela, Flacso República Dominicana / Universidad de Johns Hopkins / Editorial Nueva Sociedad, pp. 95-132.
- Mitchell, Christopher (2000), "United States Immigration Policy and its Impact in Caribbean Societies", mimeo.
- Nicholls, David (1988), *From Dessalines to Duvalier*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Pierre-Charles, Gerard (1969), *Radiografía de una dictadura: Haití bajo el régimen del doctor Duvalier*, México, Nuestro Tiempo.
- (1978), *El control político en el Cono Sur*, México, Siglo XXI.
- Vargas Llosa, Mario (1999), "La frontera", *El País*, 17 de febrero.
- The Nassau Guardian* (2008), "Some Profound Statistics – Editorial, the Nassau Guardian", 23 de julio.

IV. LOS HAITIANOS EN EL EXTERIOR: MITOS Y REALIDADES

*Gabriel Bidegain**

Este artículo examina el volumen y la distribución espacial de los haitianos en el mundo para establecer realmente cuántos viven en el exterior, según los datos del Censo de Población del año 2000. Se analizan también fecundidad y mortalidad de Haití para demostrar que las cifras hasta ahora publicadas no tienen fundamento científico. Se comparan las estimaciones y características de los nacidos en Haití, de sus antepasados y descendientes en Estados Unidos, incluidas las características sociodemográficas de los migrantes, más los principales datos de la emigración haitiana en Canadá y República Dominicana. Hay también algunos datos sobre la emigración luego del terremoto.

¿CUÁNTOS SON LOS HAITIANOS EN EL EXTERIOR?

Los migrantes haitianos en el ámbito internacional se estiman frecuentemente entre 1.2 y 1.8 millones. A veces, incluso, se habla de tres o cuatro millones de migrantes. Muy a menudo se tiende a confundir a los emigrantes nacidos en Haití con los de la diáspora (que incluye la segunda, tercera y cuarta generación). Algunas cifras no tienen en cuenta el nivel de fecundidad en el pasado, es decir, el número potencial de los haitianos que pueden migrar luego de sobrevivir a la mortalidad.

* Funcionario del Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades de Población (unfpa). Las expresiones aquí vertidas no reflejan necesariamente las posiciones oficiales de la Organización ni de los Estados Miembros de la institución.

Como parte de la preparación del Análisis de Situación de Población (ASP), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) ha investigado sobre los haitianos nacidos en Haití y en otros países, con referencia especial a la base de datos del proyecto sobre la Investigación Internacional la Migración de Latinoamericanos (IMILA) del Centro Latino Americano de Demografía (Celade). Estos datos se encuentran en los censos de los países americanos desde la década de 1970 hasta 2002, en particular los datos de la Ronda de Censos de Población 2000. Los resultados de la Ronda de Censos 2010 todavía no están disponibles.

CUADRO 4.1. Personas nacidas en Haití y censadas en países seleccionados

Estados Unidos: 419 315 (2000)	República Dominicana: 61 862 (2002)
Canadá: 52 625 (2001)	Venezuela: 1 519 (2001)
México: 336 (2000)	Panamá: 295 (2000)
Brasil: 142 (1991)	Bolivia: 7 (2001)
Chile: 50 (2002)	Costa Rica: 50 (2000)
Ecuador: 40 (2001)	Guatemala: 10 (2002)
Honduras: 32 (2001)	Nicaragua: 20 (1995)
Panamá: 295 (2000)	Uruguay: 2 (1996)

Fuente: Para comprender y conocer mejor la situación se consultó también la base mundial de datos del origen de migrantes, publicada por el Centro de Desarrollo y de Investigación sobre Migración de la Universidad de Sussex y elaborada con base en los censos de más de 203 países o territorios alrededor del año 2000. Los resultados de los principales países y regiones se presentan en el cuadro 4.2 y en el anexo 1.

Para tener en cuenta posibles omisiones y lograr una estimación razonable de los haitianos migrantes, podemos establecer dos hipótesis: la primera, que no superaría 15% del total de personas censadas (en términos de comparación, el Celade y la Cepal estimaron la tasa de omisión en el último censo de Haití, 2003, en 6.3%), a la luz de lo cual la primera estimación sería de alrededor de 800 655; la segunda estima que, teniendo en cuenta una tasa de omisión de 30% de los inmigrantes en el censo de los países receptores, habría 955 523 hai-

tianos viviendo en el extranjero. Por lo tanto, sería muy difícil aceptar las estimaciones de más de un millón de inmigrantes haitianos, sobre todo sabiendo que la tasa de fecundidad no ha superado 6.3 hijos por mujer durante los últimos 50 años.¹

CUADRO 4.2. Personas nacidas en Haití
y censadas en países y territorios (alrededor del año 2000)

<i>País</i>	<i>Efectivos</i>	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
Estados Unidos	428 315	Rusia	2 619
República Dominicana	87 537	Aruba	2 457
Canadá	54 144	Islas Caimán	2 228
Guadalupe	30 604	Jordania	2 046
Puerto Rico	25 164	Trinidad y Tobago	1 671
Francia	21 941	Turcos y Caicos	1 667
Guyana Francesa	19 768	Filipinas	1 615
Cuba	14 192	Venezuela	1 566
Martinica	10 016	Granada	1 466
Pakistán	9 036	Suiza	1 271
Alemania	7 418	Nepal	1 221
Bahamas	5 443	Argentina	1 267
Antillas Neerlandesas	3 209	Kuwait	1 114
Antigua y Barbuda	2 910	Total	767 185

Fuente: Universidad de Sussex (2006).

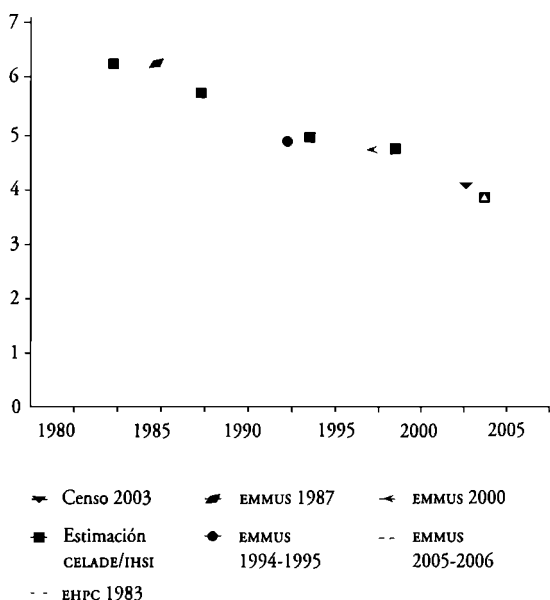
La tasa global de fecundidad ha disminuido, en las últimas dos décadas, de 6.3 hijos por mujer durante 1950-1980 a 4.7 hijos en 2000 (gráfica 4.1). El censo de 2003 confirma la disminución de la fecundidad e indica 4.1 hijos por mujer, con una variación diferencial

¹ Véanse los trabajos de Charles (2005) y Juan Chakiel y las proyecciones de población preparadas por el Instituto Haitiano de Estadística e Informática (IHST), el Celade y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003).

de 3 y 5 entre las zonas urbanas y rurales. La encuesta demográfica y de salud estimaba 4.0 hijos por mujer en el año 2006 (EMMUS IV). Actualmente (2010-2015), las estimaciones son de alrededor de 3.3 hijos por mujer.

Si consideramos estos datos, cabe preguntarnos si es posible que haya más de un millón de haitianos en el extranjero pues, para alcanzar el número de migrantes que se calcula en millones, habría sido necesario que las madres haitianas tuvieran de 10 a 12 años durante varias décadas y, además, hubieran sobrevivido para emigrar, pero el nivel de fecundidad más alto desde 1950 fue, como ya se dijo, de 6.3 hijos por mujer.

GRÁFICA 4.1. Tendencia del Índice Sintético de Fecundidad según diversas fuentes (hijos por mujer)



Fuente: Diversas, incluido IHSI (2003) y encuestas demográficas y de salud.

¿DÓNDE ESTÁN LOS HAITIANOS?

Los datos señalan que los haitianos están en Estados Unidos, República Dominicana, Canadá, Francia y sus territorios de ultramar. Según la misma fuente (Universidad de Sussex), del total de migrantes haitianos identificados en todo el mundo, 91.1% vive en las Américas, incluyendo América del Norte (62.9%) y el Caribe (25.1%); en América del Sur y Centroamérica (3% y 0.1%); en Europa (3%) (sólo la parte metropolitana de Francia); en Asia (1.9%); en África (5%), y en Medio Oriente (0.8 por ciento).

CUADRO 4.3. Distribución mundial
de migración haitiana alrededor del año 2000

<i>Continente</i>	<i>Efectivos</i>	<i>Porcentaje</i>
Américas	699 198	91.1
América del Norte	482 871	62.5
Caribe	182 189	25.1
América Central	1 023	0.1
América del Sur	23 115	3.0
Europa	38 523	5.0
Asia	14 742	1.9
África	8 794	1.1
Medio Oriente	5 928	0.8
Total	767 185	100.0

Fuente: Universidad de Sussex (2006).

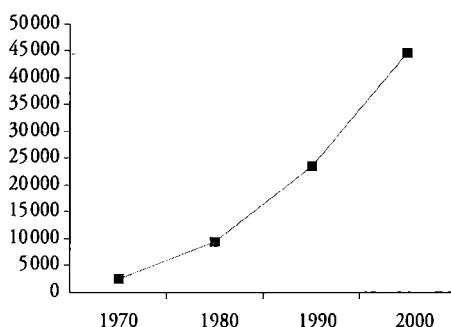
Los datos del censo de Estados Unidos en 2000 muestran algunas características de los emigrantes haitianos: las mujeres son mayoría porque representan 53% y los hombres 47%. La selectividad hace que los más instruidos, entre ellos las mujeres, tengan ese destino, pero la migración hacia República Dominicana es predominantemente masculina porque tienen menos escolaridad y por el tipo de oficios que desempeñan.

CUADRO 4.4. Personas nacidas en Haití y censadas en Estados Unidos

<i>Año</i>	<i>Volumen</i>
1970	28 026
1980	92 395
1990	225 393
2000	419 395

Fuente: Celade-Imila (2000).

GRÁFICA 4.2. Haitianos emigrados según los censos de población de Estados Unidos



Fuente: U.S. Census Bureau (2000).

Como era de esperar, la gran mayoría de estos migrantes está en edad de trabajar (81.1%); por lo tanto, es fácil entender que la edad media sea muy alta (40 años aproximadamente), lo que implica que hay mezcla de viejas generaciones en edad de trabajar. La edad promedio en Haití es de 22 años por el nivel elevado de fecundidad en el pasado reciente: los jóvenes menores de 18 años representan menos de una décima parte del total, 9.8%. La mitad de esta población, 50.7%, está casada formalmente, pero en Haití predomina el concubinato. Además, más de cuatro de cada diez migrantes, es decir, 43.4%, obtuvieron la nacionalidad estadounidense para vivir legalmente e integrarse a la sociedad.

En lo que respecta a la escolaridad, tres de cada cinco migrantes (61.7%) tienen por lo menos secundaria, pero en Haití sólo 11% alcanza ese nivel. Entre los migrantes haitianos, más de la décima parte (13.5%) tiene licenciatura, maestría o doctorado, grados que sólo consigue 1% de los que residen en Haití. La calidad de educación de los migrantes permite que uno de cada cinco tenga puestos gerenciales, algo imposible en su país de origen por el desarrollo de la sociedad haitiana y el nivel de instrucción de sus habitantes.

Los hogares de migrantes tienen un ingreso promedio anual de 36 390 dólares anuales. En esa época, el ingreso per cápita en Haití era de 390 dólares. La familia con 4.7 integrantes tendría un ingreso promedio de 1 833 dólares americanos.

Siguiendo la misma tendencia de una progresión en Haití de familias dirigidas por mujeres y reforzada además por esta selectividad femenina de la migración, se explica que 31.4% de las familias estaban encabezadas por mujeres. Sin embargo, 18.9%, o uno de cada cinco hogares (aproximadamente), es pobre. En esa época, según la encuesta de condición de vida (2001), 78% vivía con menos de dos dólares por día y 53% sobrevivía en la pobreza extrema —con menos de un dólar por individuo.

Por su ingreso, cuatro de cada diez de migrantes son propietarios de viviendas, cuyo costo promedio es de 122 200 dólares estadounidenses en esa fecha.

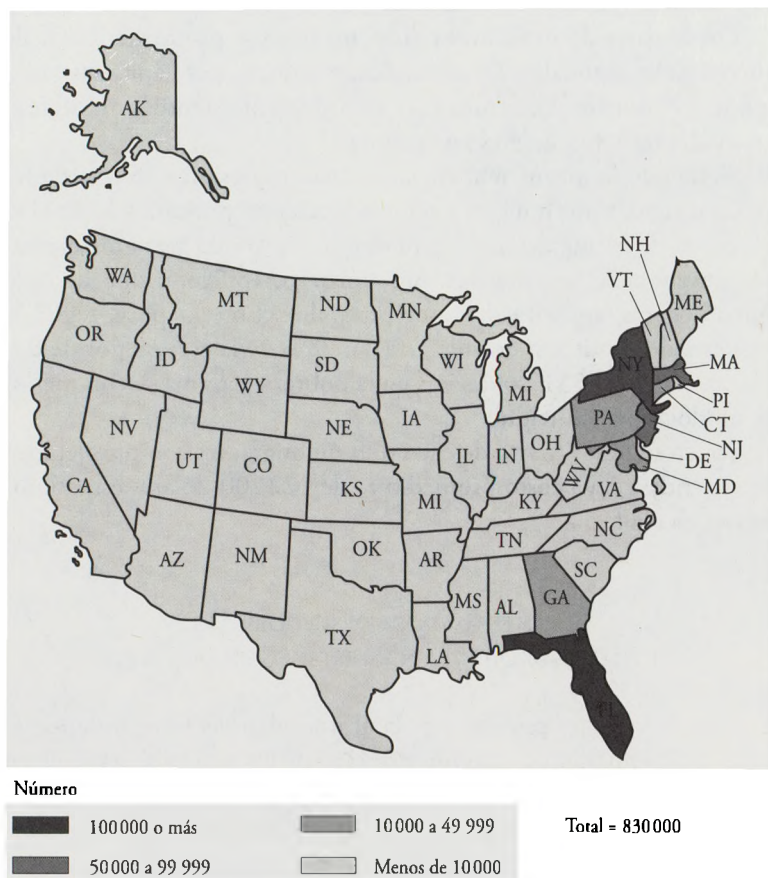
LOS ANTEPASADOS Y DESCENDIENTES DE HAITIANOS QUE VIVEN EN ESTADOS UNIDOS (2009)

A partir de los datos censales y de la última encuesta sobre los antepasados de los migrantes, y en nuestro caso de los que hablan creole en su casa, se advierte que la proporción, aunque mínima respecto del total de la población, ha ido aumentando. En el censo de 1990 había 290 000 personas que representaban 0.1% de la población total. Diez años más tarde, en el censo de 2000, había 548 000 que hablaban creole (0.2% de la población total), y en la encuesta de 2009 había 830 000 (0.3% de la población total). Esa misma encuesta indica que

59%, alrededor de 490 000 personas habían nacido en el exterior, presumiblemente en Haití.

Los antepasados y descendientes se concentran en Florida, Nueva York, Massachusetts, Georgia, Nueva Jersey, Connecticut y Pensilvania.

MAPA 4.1. Ubicación geográfica
de los antepasados y descendientes de haitianos en Estados Unidos



Fuente: Reporte poblacional de antepasados haitianos, 2009, para información sobre protección de la confidencialidad, errores de medición y definiciones, véase [www.census.gov/acs/www].

Entre los antepasados y descendientes siguen predominando las mujeres (51.1%) en relación con los hombres (48.9%). La mayor parte se encuentra en edad de trabajar (70.9% tiene entre 15 y 64 años). La edad media de los descendientes es de 29.7 años, menor a la de los migrantes debido a la instrucción obtenida: 18.3% de los hombres y 18.2% de las mujeres tienen secundaria completa o estudios superiores (25 años).

En lo que respecta a la condición económica, 19.6% estaba por debajo de la línea de pobreza. En Haití casi 80% se encuentra en esa situación. El desempleo era de 14.2% entre los antepasados y descendientes, pero en Haití el nivel es más elevado.

El promedio de ingreso anual de la familia era de \$45 626 (\$32 650 para los hombres y \$28 937 para las mujeres). No existe por el momento una encuesta para medir el nivel de ingreso de los haitianos, por tanto es difícil comparar, pero se sabe que no ha evolucionado en los últimos diez años.

Ese nivel de ingreso de los antepasados hace posible que 46.5% sea propietario. Los datos del censo de Estados Unidos de 2010, una vez publicados, podrán confirmar o refutar estas estimaciones.

LOS HAITIANOS EN CANADÁ

Canadá también ha atraído a los haitianos, particularmente Quebec, debido a la lengua francesa. Es necesario recordar que existe una larga tradición de contactos desde que profesores haitianos participaron en la alfabetización de esa parte de Canadá en la década de 1960.

El número de nacidos en Haití y registrados en Canadá muestra prácticamente que la población migrante se multiplicó por siete entre 1971 y 1981, posiblemente por la llegada de profesionales y personas con nivel educativo que no querían residir en el país durante los gobiernos de François Duvalier y Jean Claude Duvalier. En los 20 años siguientes (1981-2001) la población migrante se duplicó.

CUADRO 4.5. Población nacida en Haití censada en Canadá

<i>Año</i>	<i>Volumen</i>
1971	4 260
1981	26 755
1996	49 395
2001	52 625
2006	63 350

Fuente: Statistics Canada (varios años).

Los datos no muestran, además, que el crecimiento de dicha colonia en Canadá haya sido exponencial como se esperaba luego de la crisis de 2003-2004, según habían propagado los medios de comunicación. Como consecuencia del terremoto, informaciones no oficiales indican un crecimiento de 3 500 haitianos en 2010.

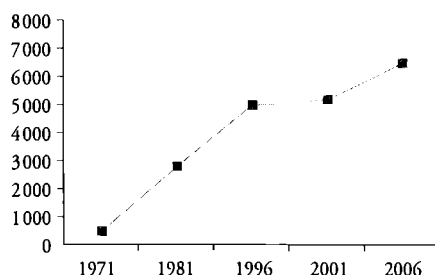
CUADRO 4.6. Población inmigrante nacida en Haití y periodo de la inmigración

<i>Año</i>	<i>Volumen</i>
Antes de 1991	34 400
1991-1995	10 860
1996-2000	7 400
2001-2006	10 690
Total	63 350

Fuente: Statistics Canada (2006).

Según las estadísticas de Canadá, en el censo de 2006 había aproximadamente 63 000 haitianos, con un aumento de cerca de 2 000 haitianos al año entre 2001 y 2006, algo muy similar a lo registrado entre 1981-2001.

GRÁFICA 4.3. Número de haitianos en Canadá



Fuente: Statistics Canada (varios años).

LOS HAITIANOS EN REPÚBLICA DOMINICANA

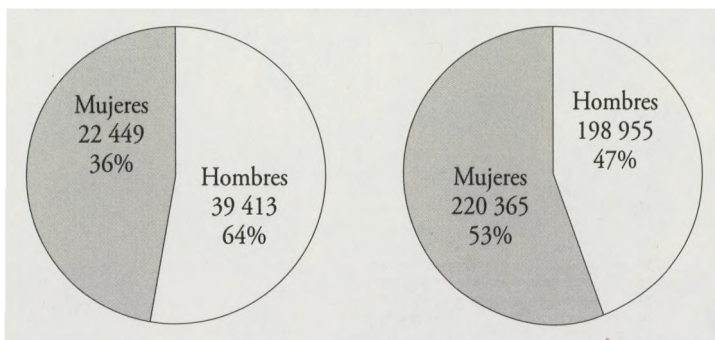
La emigración haitiana en República Dominicana cuenta con todo tipo de estimaciones sobre el número de haitianos (tanto nacidos en Haití como nacidos en República Dominicana). Para este trabajo utilizaremos la información oficial del Censo de Población de República Dominicana, aunque puede estar subestimada.

La gráfica 4.4 muestra que la migración haitiana a República Dominicana es más bien masculina. Entre los casi 62 000 haitianos identificados en 2002, 63.7% eran hombres; es decir, hay una relación de masculinidad de 175 hombres por cada 100 mujeres. Por el contrario, en Estados Unidos hay más de 53% de mujeres, lo que equivale a una relación de 90 hombres por cada 100 mujeres. Esto refleja una selectividad importante de los emigrantes haitianos. Los hombres con poca educación se dirigen primordialmente a República Dominicana para trabajar en la construcción, los servicios y, en menor medida, el agro, mientras que los emigrantes que se dirigen a Estados Unidos tienen mayor nivel educativo y son principalmente mujeres.

**CUADRO 4.7. Población nacida en Haití censada
en República Dominicana, por sexo según grupos de edad**

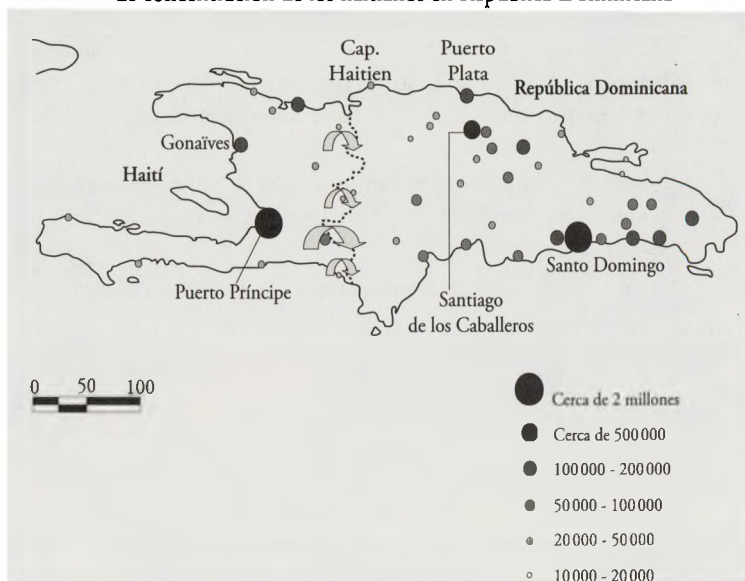
<i>Grupos de edad</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Relación de masculinidad</i>
0-4	1 357	700	657	106.5
5-9	1 691	764	927	82.4
10-14	2 232	1 016	1 216	83.6
15-19	5 537	3 233	2 304	140.3
20-24	11 222	7 435	3 787	196.3
25-29	10 381	6 925	3 456	200.4
30-34	7 206	4 635	2 571	180.3
35-39	5 602	3 358	2 244	149.6
40-44	4 538	2 852	1 686	169.2
45-49	3 263	2 130	1 133	188.0
50-54	2 508	1 614	894	180.5
55-59	1 484	1 009	475	212.4
60-64	1 961	1 516	445	340.7
65-69	1 080	863	217	397.7
70-74	796	611	185	330.3
75-79	465	356	109	326.6
80-84	245	187	58	322.4
85 y más	294	209	85	245.9
Total	61 863	39 414	22 449	175.6

Del total de los inmigrantes haitianos, 50% se concentra en torno a dos regiones de República Dominicana: la del Este, que aglutina cerca de 27% de la migración, y la zona de Santo Domingo (incluida la parte provincial), con 24%, lo cual está vinculado al tipo de trabajo que desarrollan los haitianos en la construcción y en los servicios.

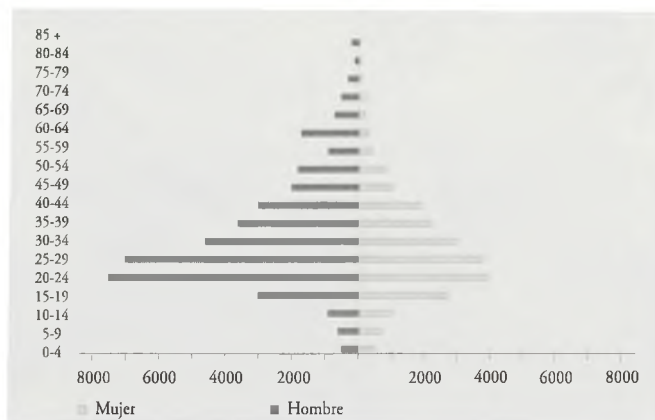
GRÁFICA 4.4. Internacionales haitianos según sexo y país de destino

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población de 2000 (U.S. Census Bureau, 2000) para Estados Unidos; y el Censo de Población de 2002 (Oficina Nacional de Estadística, 2002) para República Dominicana.

MAPA 4.2. Haití y República Dominicana
según tamaño de la población de las ciudades y los lugares
de concentración de los haitianos en República Dominicana



GRÁFICA 4.5. República Dominicana: estructura por edad y sexo de los inmigrantes haitianos, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en la Oficina Nacional de Estadística (2002).

La migración de haitianos hacia República Dominicana es más bien joven, masculina y en edad de trabajar. Entre ellos, 44% tiene entre 15 y 29 años, y 33% entre 30 y 49 años. La edad mediana es de 33 años, frente a casi 40 en el caso de Estados Unidos. El nivel educativo es mucho menor dado que 51.6% de los migrantes es analfabeta.

CUADRO 4.8. República Dominicana: tasa de analfabetismo nacional y de los inmigrantes haitianos, según sexo (2002)

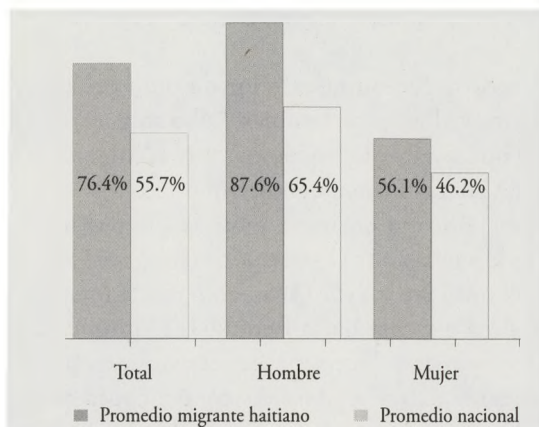
<i>Sexo</i>	<i>Promedio nacional</i>	<i>Inmigrantes haitianos</i>
Total	13.0 %	51.6 %
Hombres	13.2 %	47.6 %
Mujeres	12.8 %	59.0 %

Fuentes: Estimaciones propias con base en la Oficina Nacional de Estadística (2002).

Los migrantes haitianos que se dirigen hacia República Dominicana tienen un nivel de analfabetismo casi cuatro veces mayor que los dominicanos, debido al nivel de instrucción del país de origen y a la

selectividad de la migración, porque los migrantes haitianos se concentran en los trabajos de menor remuneración y con menor calificación que ya no hacen los dominicanos.

GRÁFICA 4.6. República Dominicana: tasa de participación económica según origen migratorio y sexo, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en la Oficina Nacional de Estadística (2002).

Los inmigrantes haitianos tienen una tasa de participación económica muy elevada: 76.4% en edad de trabajar (20% por encima del promedio en República Dominicana). Para residir están obligados a trabajar, lo cual es una constante de todas las migraciones.

Una reciente publicación, *El desarrollo humano en República Dominicana en 2010*, preparada por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y retomada por un Diagnóstico de la Situación Sociodemográfica de República Dominicana, define escenarios de estimación moderada, de entre 3 y 6% de la población total nacional en 2002, es decir, entre 255 000 a 510 000. No se aclara si son migrantes haitianos o descendientes, ni cómo se estiman estas cifras.

Sin embargo, los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2010 nos darán más información acerca de Haití y de los haitianos nacidos en Haití y censados en República Dominicana. Los primeros

resultados preliminares de la población total indican que habría unos 9.4 millones de habitantes en República Dominicana, pero todavía no hay información disponible sobre las personas nacidas en el exterior, entre ellos los haitianos.

LA EMIGRACIÓN DESPUÉS DEL TERREMOTO

¿Cuántos haitianos se fueron al exterior después del terremoto? Se han dado cifras muy altas, pero también hubo migración de retorno. Es muy poco lo que se sabe. La encuesta sobre la migración en el área metropolitana de Puerto Príncipe indica que sólo 2% de los migrantes fue al exterior. En otra encuesta sobre la migración en las otras cuatro ciudades afectadas por el terremoto (Leogane, Jacmel, Petit y Grand Goave) el nivel era mayor (3%), en particular en Jacmel.

Los medios de transporte hacia República Dominicana en el mes siguiente al terremoto eran básicamente terrestres, en particular ómnibus. La frecuencia diaria establecida en esa época permite tener una aproximación sobre las personas que se desplazaron a continuación del sismo, cantidad que no sería mayor a 12 000 habitantes. El principal y único aeropuerto internacional había sido tomado militarmente por las fuerzas de Estados Unidos para sus actividades logísticas de ayuda.

Muchas madres de clase media sacaron a sus hijos rápidamente después del terremoto para que continuaran estudios en el exterior. Con el correr de los meses, muchos estudiantes que habían sido desplazados regresaron a Haití. Sin embargo, no se conoce exactamente cuántos migrantes con hijos han regresado. La encuesta migratoria sobre el Área Metropolitana de Puerto Príncipe (AMPAP) indica que entre los residentes 20% espera partir al extranjero en los próximos cinco años. La ronda de censos de población de 2010 dará más información sobre los haitianos nacidos en Haití y censados en otros países, así como sobre el momento en que llegaron.

CONCLUSIONES

- 1) En la actualidad Haití supera los 10 millones de habitantes. En los próximos años el país tendrá la mayor cantidad de población en la región del Caribe y, por ende, un potencial demográfico importante y mayor probabilidad de emigrantes en el futuro.
- 2) Los datos mostrados sirvieron para desmitificar las cifras que sobreestiman el número de personas nacidas en Haití que viven en el exterior.
- 3) Los emigrantes haitianos se concentran principalmente en tres destinos que reciben a más de 90%: Estados Unidos, República Dominicana y Canadá. Se puede sumar Francia y los territorios de ultramar conocidos como DOM TOM (Guadalupe y Martinica), lo cual sería otro polo de emigración.
- 4) La migración haitiana al extranjero tiene perfiles distintos dependiendo del país de recepción. En Estados Unidos la migración es más femenina y más escolarizada, con niveles de ingresos muy superiores al país de origen. Los que van a República Dominicana son más bien hombres con baja escolaridad, además de ser más jóvenes que aquellos que residen en Estados Unidos.
- 5) Es muy difícil conocer los periodos de mayor migración y sus causas. Se sabe que durante los gobiernos de los Duvalier hubo una migración intelectual y que luego del golpe de Estado contra el presidente Aristides en 1991 hubo gran emigración con poca escolaridad.
- 6) Respecto del actual nivel de la emigración haitiana es necesario contar con los datos desagregados de los censos de la actual ronda (2010) de los principales polos de atracción, tanto por la distancia y tipo de mercado (Estados Unidos, República Dominicana) como por la inexistencia de barreras lingüísticas (Canadá, Francia y sus territorios de ultramar).

REFERENCIAS

- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) (2004), *Boletín Demográfico*, núm. 74, julio.
- Charles, Emmanuel (2005), "Natalité, fécondité et besoins de planification familiale. Rapport d'analyse provisoire à partir des résultats de l'IVème Recensement Général de la Population et de l'Habitat", mimeo.
- Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHSI) (1950, 1971, 1982 y 2003), *Censo General de Población y Vivienda*, Haití, Instituto Haitiano de Estadísticas e Información.
- _____, Celade y CEPAL (2003), *Projections de population totale, urbaine, rurale et économiquement active*, Haití, Instituto Haitiano de la Infancia.
- Oficina Nacional de Estadística (2002), *VIII Censo de Población y Vivienda*, República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística.
- Statistics Canada (2006), [www.statcan.gc.ca].
- Universidad de Sussex (2006), *Development Research Centre on Migration Globalisation and Poverty*, Inglaterra, Universidad de Sussex.
- U.S. Census Bureau (2000), *Censo de Población y Vivienda*, Estados Unidos, U.S. Census Bureau.

ANEXO

Haitianos registrados en los censos 2000 según continentes y países

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
América	América del Norte	482 871
	Canadá	54 144
	Estados Unidos	428 315
	México	412
	América del Sur	23 115
	Colombia	70
	Perú	13
	Venezuela	1 566
	Bolivia	157
	Ecuador	25
	Argentina	1 267
	Brasil	100
	Chile	50
	Uruguay	2
	Guyana Francesa	19 768
	Guyana	6
	Paraguay	54
	Surinam	37
	América Central	1 023
	Belice	46
	Costa Rica	684
	El Salvador	7
	Guatemala	6
	Honduras	51
	Nicaragua	21
	Panamá	208

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
América	Caribe	192 189
	Bermuda	271
	Greeland	135
	St. Pierre y Miquelón	6
	Antigua y Barbuda	2 910
	Bahamas	5 443
	Barbados	607
	Dominique	239
	República Dominicana	87 537
	Granada	1 466
	Jamaica	146
	Puerto Rico	25 164
	San Kits y Nevis	793
	Santa Lucía	386
	San Vincent y las Granadinas	174
	Trinidad y Tobago	1 671
	Islas Vírgenes (E.U.)	505
	Anguila	156
	Aruba	2 457
	Islas Caimán	2 228
	Cuba	14 192
	Guadalupe	30 604
	Martinica	10 016
	Montserrat	33
	Antillas Holandesas	3 209
	Turcos y Caicos	1 667
	Islas Vírgenes (Inglaterra)	174
	Total América	699 198
África	Marruecos	64
	Túnez	0
	Argelia	116

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
África	Egipto	76
	Libia	241
	Botswana	1
	Sudáfrica	589
	Lesoto	5
	Namibia	27
	Swazilandia	2
	Malawi	101
	Mozambique	33
	Tanzania	24
	Zambia	460
	Zimbabue	360
	Angola	27
	Rep. del Congo	21
	Isla Mauricio	0
	Seychelles	5
	Madagascar	2
	Uganda	14
	Benín	21
	Burkina Faso	927
	Burundi	2
	Camerún	4
	Cabo Verde	0
	Rep. Centrafricana	2
	Chad	1
	Islas Comores	4
	Congo	5
	Costa de Marfil	2 327
	Djibouti	1
	Guinea Ecuatorial	0
	Eritrea	0

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
África	Etiopía	35
	Gabón	1
	Gambia	5
	Ghana	584
	Guinea	741
	Guinea Bissau	0
	Kenia	9
	Liberia	157
	Mali	61
	Mauritania	2
	Mayotte	0
	Níger	127
	Nigeria	1 117
	Isla de la Reunión	14
	Randa	7
	Santa Helena	0
	Santo Tomé y Príncipe	0
	Senegal	287
	Sierra Leona	0
	Somalia	1
	Sudán	0
	Togo	184
	Total África	8 794
Medio Oriente	Bahréin	108
	Irán	29
	Irak	43
	Israel	1 051
	Jordania	2 046
	Kuwait	1 144
	Líbano	182
	Palestina	54

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
Medio Oriente	Omán	305
	Qatar	0
	Arabia Saudita	22
	Siria	84
	Emiratos Árabes Unidos	787
	Yemen	73
	Total Medio Oriente	5 928
Asia	Australia	71
	Nueva Zelandia	14
	Isla Mariana	1
	Papúa Nueva Guinea	8
	Samoa	2
	China	228
	Hong Kong	842
	Japón	6
	Corea	4
	Taiwán	13
	Macao	1
	Mongolia	2
	Corea del Sur	7
	Indonesia	303
	Malasia	529
	Filipinas	1 615
	Singapur	20
	Tailandia	400
	Vietnam	31
	Brunei	9
	Camboya	3
	Myanmar	69
	Timor Leste	3
	Bangladesh	11
	India	252

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
Asia	Afganistán	30
	Bután	8
	Maldivas	3
	Nepal	1 221
	Pakistán	9 036
	Total Asia	14 742
Europa	Austria	25
	Bélgica	1 442
	Dinamarca	132
	Finlandia	1
	Francia	21 941
	Alemania	7 418
	Reino Unido	228
	Grecia	33
	Irlanda	8
	Italia	401
	Luxemburgo	13
	Holanda	620
	Portugal	7
	España	242
	Suecia	114
	Suiza	1 271
	Islandia	0
	Liechtenstein	1
	Noruega	17
	Andorra	9
	Bosnia y Herzegovina	5
	Isla Faro	5
	Gibraltar	1
	Macedonia	1
	Mónaco	23
	San Marín	9

	<i>País</i>	<i>Efectivos</i>
Europa	Serbia y Montenegro	649
	Albania	1
	Bulgaria	1
	Croacia	7
	Chipre	2
	Rep. Checoslovaquia	21
	Hungría	1
	Malte	0
	Polonia	3
	Romania	0
	Eslovaquia	0
	Eslovenia	0
	Estonia	2
	Lavai	1
	Lituania	0
	Fed. Rusa	2 619
	Armenia	35
	Azerbaiján	0
	Bielorrusia	28
	Georgia	44
	Kazakistán	54
	Kirgystan	33
	Moldavia	21
	Tadjikistan	20
	Turkmenistán	23
	Ucrania	716
	Uzbekistán	275
	Turquía	0
	Total Europa	38 523

Fuente: Universidad de Sussex (2006). Información obtenida con la colaboración de Marta Roig, de la División de Población de las Naciones Unidas.

V. HACIA UNA ADMINISTRACIÓN ORDENADA DE LA MIGRACIÓN ENTRE HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA*

*Guy Alexandre***

El presente texto tiene como propósito introducir al lector a los términos generales del problema migratorio entre Haití y República Dominicana; asimismo, busca inducir una reflexión sobre las condiciones y las vías para que, siempre en el interés del Estado, el pueblo y la sociedad de ambas naciones, sea posible tomar el control de la cuestión migratoria y administrarla apropiadamente. Esto último para que deje de ser una “manzana de la discordia” permanente y de efectos recurrentes entre ambas comunidades.

Después de ofrecer algunas notas sobre la evolución histórica de la emigración haitiana a República Dominicana, el texto se ocupará sucesivamente y en pasajes de extensión diversa de los siguientes temas: el volumen del flujo de haitianos al vecino país; los términos generales de la cuestión migratoria; la necesidad socioeconómica de esos desplazamientos para ambos países; la gestión anárquica del fenómeno migratorio haitiano después de febrero de 1986 y las olas de repatriación que sintetizan la política dominicana en el rubro. Al finalizar, se analizarán las nuevas formas de la presencia haitiana en

* Versión parcialmente modificada de los capítulos 3 y 4 de una pequeña obra elaborada a solicitud de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La traducción corrió a cargo de Félix G. Mostajo.

** Funcionario de la Organización Internacional de las Migraciones, Haití. Profesor-investigador sobre las relaciones entre Haití y República Dominicana en la maestría en ciencias humanas y sociales perteneciente a la Escuela Normal Superior de la Universidad del Estado de Haití, y a la Universidad Quisqueya, en cooperación con la Universidad Laval de Quebec.

República Dominicana, al igual que las relaciones entre la Comisión Mixta bilateral y el tema migratorio. Por último, se presentarán algunos puntos de apoyo y elementos a considerar para elaborar una nueva política migratoria.

En términos generales, los hechos nos indican que del conjunto de problemas que estructuran las relaciones entre Haití y República Dominicana, el más importante, complejo y delicado —al menos desde la perspectiva haitiana— es sin duda el de la emigración. Por otra parte, además de las tensiones acumuladas entre ambos Estados, varios sucesos vinieron a recordarles dolorosa y peligrosamente a los líderes políticos que estuvieran tentados a olvidarlo, el peso tan grande del tema; tales acontecimientos comprenden desde lo ocurrido en Hatillo Palma a principios de mayo de 2005,¹ hasta los actos de violencia en contra de haitianos en tierras dominicanas y cuyo registro llega hasta finales de 2009, pasando por la visita del presidente Leonel Fernández a Puerto Príncipe a principios de diciembre de 2005.²

ALGUNAS NOTAS HISTÓRICAS

Desde principios de la década de 1920 hasta finales de la década de 1950, e incluso los inicios de la de 1960, se produjo la primera gran ola migratoria hacia las plantaciones azucareras de Cuba y de

¹ El 9 de mayo de 2005, en el pueblo de Hatillo Palma, al norte de República Dominicana, fue descubierto el cadáver de Maritza Núñez, comerciante local; su marido fue severamente lesionado. La agresión y el crimen se dieron en circunstancias que hasta ahora no han sido aclaradas. El homicidio fue atribuido a un par de haitianos, lo que desencadenó inmediatamente una verdadera “caza de haitianos” en la zona, reforzada por las medidas de deportación masiva que la Dirección General de Migración puso en marcha. Así, más de 2 000 personas fueron repatriadas en apenas 48 horas. En los días siguientes, en diferentes puntos del territorio dominicano (Villa Trina, Higüey y Haina, entre otros), se reprodujo la misma mecánica: descubrimiento de un hecho de violencia criminal, designación *a priori* de haitianos como “culpables” e inicio de la cacería contra ellos.

² El 12 de diciembre de 2005, en visita oficial a Puerto Príncipe, el presidente Leonel Fernández fue objeto, desde su llegada a Palacio Nacional, de muestras de hostilidad por parte de grupos de estudiantes que le reprochaban los “malos tratos” infligidos a sus compatriotas en República Dominicana. La última parte de la breve estancia del presidente dominicano estuvo marcada incluso por hechos de violencia —la gente arrojó piedras a su cortejo— que lo obligaron a abandonar la capital haitiana más rápido de lo previsto.

República Dominicana. En este último país, ese proceso comenzó de manera simultánea tanto al este de la isla como en Haití, en un momento en el que el ejército de Estados Unidos ocupaba ambos territorios. El capital estadounidense logró en República Dominicana una transformación de la agricultura local que no consiguió en Haití: la concentración de la propiedad y la puesta en marcha de grandes explotaciones de caña. En ese contexto, el papel de Haití quedó relegado a la función de proveer mano de obra no calificada y barata: se trataba en esencia de campesinos hombres a quienes la descomposición de sus condiciones de vida y de trabajo había expulsado de sus lugares de origen, lo que fue aprovechado para movilizarlos y enviarlos a cortar caña a las plantaciones de Cuba y de República Dominicana. Ese flujo de personas continuó hasta principios de la década de 1970, a pesar de que desde la década de 1930 ya se habían implementado en Cuba severos mecanismos de repatriación masiva. La década de 1960 atestiguó el inicio de una nueva etapa de la emigración haitiana, la cual desembocó tanto en la primera diversificación de la composición social de los migrantes, como en una extensión de sus polos geográficos. De hecho, esa década corresponde al periodo en que se instaló la dictadura de los Duvalier, fenómeno que tuvo un efecto doble: instituir la represión política generalizada como método de gobierno y degradar de manera más acentuada las condiciones de existencia del conjunto de estratos y clases sociales de la población. En tales circunstancias, además de los connacionales que siguieron emigrando al país vecino, un número cada vez mayor de haitianos —en especial, profesionistas de clase media— partió hacia Canadá, Estados Unidos y el África francófona.

Esa nueva etapa se “consolidó” en la década de 1960, cuando haitianos de clases populares también partieron hacia Canadá, Estados Unidos, las Bahamas y los departamentos y territorios franceses en el continente americano. El fenómeno “explotó” hacia 1980 con la oleada de la *boat people* y el síndrome “Cayo Lobos”. A partir de ese momento, se estableció en la práctica una dinámica de huída generalizada cuyos efectos se sintieron por muchos años más y que abarcó —es decir, movilizó— a todos los estratos y las categorías sociales.

Una expresión particular de esa tendencia a la difusión amplia de la pulsión migratoria se dio en República Dominicana. Ahí, en concordancia tanto con el declive del sector azucarero respecto del conjunto de la economía nacional, como con el constante empeoramiento de las condiciones de vida de la población de Haití, la emigración de ese país se diversificó en su composición social —ya no eran solamente campesinos los que abandonaban el territorio nacional—, así como en los lugares y sectores de inserción dentro de la economía dominicana —llegaron a involucrarse en todas las actividades productivas—. Hoy día es un hecho que en República Dominicana hay, además de los que trabajan en la industria azucarera residual, emigrantes haitianos que laboran en todas las fases de la producción agrícola, en las grandes obras de construcción (incluyendo las del sector público), en el sector informal, en los polos de desarrollo turístico y en las zonas francas.

AL FINAL DE CUENTAS, ¿CUÁNTOS EMIGRANTES
HAITIANOS HAY EN REPÚBLICA DOMINICANA?

Se trata, en efecto, de la primera pregunta a plantear para poner en perspectiva el tema de este trabajo. El hecho es que en ninguno de los dos países se sabe con precisión la cantidad de haitianos que ha emigrado a la otra parte de la isla, donde viven y trabajan. En República Dominicana, ese dato ha sido tradicionalmente objeto de manipulaciones ideológicas y políticas como parte de los combates y debates entre los “ultranacionalistas” —que denuncian la “invasión pacífica” de los haitianos— y aquellos ciudadanos dominicanos partidarios de mejorar las relaciones entre ambas naciones. Estos últimos abogan porque a la cuestión migratoria se le trate como hecho social objetivo que responde a necesidades socioeconómicas. Por su parte, el sociólogo Rubén Silié (1997) ha cuestionado las cifras claramente fantasiosas de los primeros y ha evocado en ese sentido el “millón ideológico”.³ Hasta hace muy poco tiempo se consideraba que el

³ En efecto, millón “ideológico” pues se trata de una “estadística” elaborada sin haber practicado un mínimo de encuestas y sin referencia alguna a un censo serio.

cálculo más confiable era el de André Corten e Isis Duarte, elaborado a principios de la década de 1990. El trabajo de esos investigadores cruzó y cotejó datos de fuentes diversas para establecer en 500 000 el número de haitianos y descendientes de haitianos. En tiempos más recientes, entre 2002 y 2004, varios estudios del Banco Mundial, de la Organización Internacional para las Migraciones (oim) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de Santo Domingo propusieron un rango de entre 600 000 y 800 000. Más allá de la cantidad exacta, el problema migratorio entre Haití y República Dominicana remite a la vez a las condiciones de entrada de los haitianos al territorio dominicano, a su inserción tanto en el mercado de trabajo como en la economía del país, y a sus condiciones generales de vida.

UNA NECESIDAD SOCIOECONÓMICA PARA LOS DOS ESTADOS

En todo caso, la “revelación”, hacia finales de la década de 1970, del carácter humanamente inaceptable de las condiciones de existencia y de trabajo de los emigrantes haitianos en el sector de la cosecha de la caña, sobrevino en un momento en el que en toda la economía dominicana se modificaban de manera sensible tanto el modo como los lugares de inserción de los trabajadores provenientes del oeste de la isla. No vale la pena retomar aquí los elementos propios de “denuncia” que presentaron las ONG estadounidenses, canadienses, europeas y dominicanas en aquel entonces, o las resoluciones posteriores de la Organización Internacional del Trabajo (oit). Todos ellos son de amplio dominio público, además de representar para los responsables políticos de ambos países situaciones que exigen de manera imperativa acciones para mejorarlas y corregirlas.

Empero, es necesario destacar dos hechos. Como prolongación del declive de la actividad azucarera en el conjunto de la economía de República Dominicana, así como de una descomposición cada día más aguda del mundo rural en Haití, los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la de los ochenta marcaron el inicio de un periodo en el que la inserción de los emigrantes haitianos se dio bajo

la forma de una presencia en prácticamente todos los sectores de la economía del país, en particular en la producción alimenticia, en las grandes obras urbanas (incluyendo las públicas), en el comercio informal —también urbano—, en los polos de desarrollo turístico e, incluso, según ciertos testimonios, en algunas zonas francas. Así, el fenómeno migratorio haitiano en República Dominicana dejó de circunscribirse al mundo de los “ingenios” y de los “bateyes” del sector azucarero.⁴ La migración haitiana concierne hoy día a todos los sectores de la economía dominicana.

El segundo hecho se refiere a cómo el problema migratorio refleja la situación en la que viven entre 500 000 y 800 000 haitianos y descendientes de haitianos en República Dominicana, a saber, en circunstancias de irregularidad jurídica total. Sin documentos de identidad de algún tipo ni permisos de residencia, esas personas viven *de facto* en condiciones de absoluta ausencia de derecho; por la misma razón, durante muchos años han estado expuestas a los abusos y actos arbitrarios de los agentes de la fuerza pública (militares, policías, guardias forestales, funcionarios de migración) y a diversos mecanismos de sobreexplotación económica. Más allá de los rasgos dramáticamente espectaculares de la condición de los braceros y de la situación de los bateyes, el problema de fondo con miras al futuro remite a la necesidad de que ambos Estados negocien —en su sentido literal de concertar— diversos mecanismos y acuerdos de regularización; eventualmente podrían intervenir terceros, como la OIT o la OIM.

Desde el punto de vista estrictamente económico, es claro que para un gran número de campesinos la emigración representa la única desembocadura, la salida inevitable a la situación general de miseria que conocen. En ese sentido, es muy probable que, al menos del lado haitiano, la perspectiva de migrar siga respondiendo durante mucho tiempo más a una necesidad. Para Haití, el que sus hijos e hijas emigren representa la creación de una oferta laboral aunque sea fuera del espacio nacional; por su parte, la mano de obra haitiana —de entrada poco calificada y, en consecuencia, barata— responde a otro tipo de menester del lado dominicano. Esa necesidad, presente

⁴ En el original ambas palabras se encuentran en español. [N. del T.]

desde hace mucho tiempo y de manera casi exclusiva en el sector azucarero, se ha extendido hasta cubrir la recolección del café, del cacao, de las naranjas, de la construcción y de otros sectores de la economía dominicana. Esto explica, por lo demás, que durante los últimos 14 o 15 años todas las olas de repatriación hayan suscitado, sin excepción, protestas de los propietarios de fincas, así como declaraciones de los responsables de obras públicas en las que expresan su temor por los efectos que tales medidas podrían tener en la disponibilidad de la mano de obra en su propio sector.

De lo que se trata, entonces, es de asumir a cabalidad esa forma de interdependencia entre los dos países derivada de la migración; esto debería constituir la base de cualquier política destinada al sector. Empero, antes de pensar y proponer elementos con los cuales hacer propuestas, conviene anotar que el perfil general de la migración haitiana en República Dominicana es hoy día el de una población cuya edad promedio se sitúa cerca de los 30 años, cuyo componente femenino crece día con día y cuyo contingente más importante corresponde a una migración "circular", en particular para los trabajadores provenientes de clases populares urbanas. Sin duda, conviene también recordar algunos hechos.

1986: ANARQUÍA TOTAL EN LA GESTIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO

De entrada es pertinente subrayar que la caída de la dictadura en Haití —que trajo consigo el fin del tipo de contrato de trabajo que operó entre 1978 y 1986—⁵ marcó el inicio de una situación de total

⁵ Ya en los años del régimen de Rafael Trujillo, en especial en 1954, se habían firmado contratos de empleo entre República Dominicana y Haití. Según sus términos, el Estado haitiano se comprometía con el Estado dominicano a proveerlo, por cada zafra, de un cierto número de trabajadores a los que se les movilizaría en la temporada de recolección y que estarían obligados a regresar a Haití al final de la misma. La operación ponía en marcha un mecanismo de reclutamiento a cargo del ejército haitiano, mientras que los dominicanos asumirían la responsabilidad del transporte. Al Estado haitiano se le pagaba una suma determinada por cada trabajador. El último contrato de ese tipo se firmó en 1978, bajo los regímenes de Jean Claude Duvalier en Haití, y del presidente Antonio Guzmán en República Dominicana. El acuerdo perdió vigencia *de facto* tras la caída del primero en febrero de 1986.

anarquía en la gestión del fenómeno migratorio en ambos países, lo que reforzó de manera inevitable las prácticas contrarias a los derechos individuales.

Las olas de repatriación

También es necesario recordar que, de junio de 1991 al otoño de 2005 —de hecho, al día de hoy—, ha habido muchas, demasiadas, olas de repatriación: 1991, 1993, 1994, 1996 y la última, casi sin interrupción, desde enero de 1997 a la fecha. El sistema se relajó tal vez un poco durante la más reciente administración del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), aunque claramente retomó impulso y aceleración a partir de mayo de 2005.⁶ Para dar una idea de las magnitudes del fenómeno, mencionemos que en el verano de 2005, las autoridades de la Dirección General de Migración confesaron a algunos periodistas que, desde la entrada en funciones del nuevo gobierno en agosto de 2004, hasta mediados de octubre del mismo año, más de diez mil trabajadores haitianos habían sido repatriados. Por su parte, según un reporte del Instituto de Consulta, Evaluación y Formación (ICEF) de Haití, el cónsul de ese país en Dajabón evocaba por la misma época en una cifra cercana a mil el número de haitianos que cruzaba diariamente hacia República Dominicana por el río Masacre. De manera más reciente, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, tanto dominicanas como haitianas, estimaron que el fin de semana en el que se desencadenaron los sucesos de Hatillo Palma, más de 2 200 haitianos fueron repatriados en 48 horas. Por su parte, algunos periódicos dominicanos, en ocasiones relevados por sus contrapartes haitianos, llevan una cuenta diaria de las deportaciones.

Por otra parte, es necesario tomar nota de que, desde mediados de junio de 1991, durante el gobierno del presidente Balaguer, las repatriaciones de emigrantes haitianos prácticamente no han cesado. Sin

⁶ Tras una suspensión casi total después del terremoto de enero de 2010, el fenómeno volvió a acelerarse a partir de los primeros meses de 2011.

olvidar tampoco que, a propósito de los incidentes de Hatillo Palma en mayo de 2005, el presidente Leonel Fernández afirmó en una entrevista con periodistas europeos que “frente a los problemas planteados a República Dominicana por la afluencia de emigrantes ilegales haitianos, la política del Estado dominicano [consiste] en la práctica de las repatriaciones”. Lo que importa destacar es que ya suman 20 los años en que esta dinámica prevalece. Con toda claridad, las deportaciones no constituyen en sí una respuesta a los problemas de todo tipo que plantea el flujo incontrolado de emigrantes haitianos hacia República Dominicana. Una hipótesis podría ser que, en realidad, esa política en apariencia vana, constituye una suerte de sustituto de un mecanismo de regulación de la oferta y la demanda de mano de obra no calificada o muy poco entrenada; todo ello en un contexto en el que ya no están a disposición los viejos mecanismos formales de regulación, desaparecidos desde 1986.

Nuevas formas de la presencia haitiana en República Dominicana

Es importante registrar las nuevas formas de la presencia haitiana en República Dominicana (Silié, Segura y Dore, 2002). Hasta hace poco tiempo, la inmensa mayoría de los emigrantes haitianos en el país vecino provenía de clases pobres, sobre todo rurales. En esencia se trataba de una mano de obra poco calificada, compuesta por analfabetas proclives a aceptar cualesquiera condiciones de trabajo en razón de necesidades básicas de supervivencia. Hoy día, a ese estrato campesino se le sumó un cierto número de nuevos emigrantes, algunos provenientes de las clases populares urbanas, mientras que otros pertenecen a los grupos más desfavorecidos de las clases medias urbanas —en especial, pequeños comerciantes—. Sin olvidar, por supuesto, a los estudiantes;⁷ cada día un número creciente de ellos se integra

⁷ La realidad es que hoy en día las universidades dominicanas reciben un número cada vez más importante de estudiantes provenientes de Haití. Según una estimación difundida en 2008 por el economista José Serulle, entonces embajador de República Dominicana en Haití, eran entre 12 000 y 15 000 estudiantes haitianos los que estaban inscritos en las universidades dominicanas. Un estudio realizado el mismo año por la Universidad Notre Dame de Haití

a las distintas universidades de República Dominicana. Por su parte, medianos y grandes empresarios cambian la localización de sus inversiones a territorio dominicano, algunos de ellos motivados por el deseo de huir de la crónica inestabilidad política que se vive en Haití.⁸

Otro elemento a mencionar como parte de las modalidades más recientes de la presencia de emigrantes haitianos en República Dominicana es la instalación de los vendedores de ropa y de productos “pepe”⁹ en las calles de Barahona. Según un testimonio del ministro del Interior dominicano que data de 1997, esa actividad “competía” con los comerciantes locales y ocupaba el espacio urbano de la zona de un modo “concentrado” o “amontonado” al que la sociedad dominicana no estaba acostumbrada. Por último, debe evocarse aquí el fenómeno de las mendigas haitianas que parecen haber “invadido” literalmente ciertas vías de comunicación, primero en Santiago de los Caballeros y otras ciudades de Cibao, y más tarde en la capital.

ubica en cerca de 10 000 la cifra. En nuestros días todavía sucede que jóvenes haitianos, hombres y mujeres, estudien en las principales universidades y centros de educación superior de República Dominicana: en la capital del país, la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Universidad Católica Santo Domingo (UCSD) y la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA); en Santiago, la PUCMM, la UTESA y el Instituto Superior de Agricultura (ISA); en San Pedro de Macorís, la Universidad Central del Este (UCE); y en San Francisco de Macorís, la Universidad Católica Nordestana (UCNE). Los estudiantes se distribuyen entre varias disciplinas: medicina, agronomía, economía, administración de empresas, derecho y turismo, entre las principales. La presencia masiva de estudiantes haitianos en República Dominicana es en buena parte producto de la débil capacidad de acogida de las instituciones de educación superior de Haití. Por otro lado, es importante tomar conciencia de que, además de formar profesionales en los campos referidos, crea una situación novedosa y portadora de elementos positivos para la gestión de las relaciones haitiano-dominicanas en el futuro: una fracción importante de los futuros cuadros dirigentes de Haití habrá conocido de cerca tanto a la gente como a la sociedad del país vecino.

⁸ Por lo que respecta a los empresarios, el movimiento comenzó más o menos por la misma época en que se produjo el golpe de Estado militar en Haití de 1991-1992. Los datos son aún insuficientes para tener una percepción precisa de ese sector en cuanto a la cantidad de grupos y personas que participan en él, al volumen de capitales invertidos y a los sectores donde invierten.

⁹ En Haití se le da el nombre de mercancías “pepe” a productos usados —desde ropa hasta coches, pasando por aparatos electrodomésticos y muebles— provenientes de América del Norte que son revendidos a bajos precios en los mercados donde consumen las clases populares y algunas fracciones de las clases medias. Uno de los efectos de la invasión de tales productos en Haití es la desaparición de los mercados locales de costura y zapatería.

Es interesante analizar el caso por varias razones. Primera, todo parece suceder como si esas desafortunadas mujeres aparecieran o desaparecieran en el espacio urbano de nuestros vecinos en momentos determinados, según un calendario cuyo principio y ritmo desconocemos. Segunda, hay que conservar en la memoria el hecho histórico de que, a principios de 1997, la deportación de varias mendicantes fue el preludio de una ola de repatriaciones y deportaciones a todos los niveles que prácticamente no ha cesado. Sin duda, es todavía más importante destacar que, desde enero de 1997, una investigación de la Embajada de Haití en República Dominicana, que abarcó a las autoridades militares y policíacas de la región de Cibao, así como a los dirigentes de ONG de la misma zona, había permitido establecer que la presencia de esas mujeres “mendigando” —al igual que la de sus hijos (en ocasiones niños prestados para la ocasión)— era el resultado de una actividad específica: tráfico de personas organizado por redes de profesionales. En aquella época, el punto de origen de ese delito era el municipio de Pilate (distrito de Plaisance), al norte de Haití, mientras que el lugar de llegada era la región de Navarrete, en República Dominicana. La información más reciente de la investigación indica que las redes mencionadas se han expandido y consolidado en los últimos años. Entre otras cosas, se han contabilizado nuevos lugares de partida, como la zona de Morne Puilboreau.

LA COMISIÓN MIXTA Y EL PROBLEMA MIGRATORIO

Desde su instalación en 1996, la Comisión Mixta Bilateral Haití-República Dominicana tuvo muy poco éxito en hacer avanzar el tema de los desplazamientos. En efecto, se han registrado progresos significativos en otras áreas como resultado de la labor de la Comisión: acuerdos marco en diversos sectores; concreción de proyectos de convenios en materia de cooperación en rubros como el de la salud humana, animal o vegetal; la academia; el turismo; los intercambios deportivos y las operaciones aduaneras —al menos en lo que se refiere a reglamentos administrativos.

En cambio, debe reconocerse que en lo concerniente al tema migratorio, lo conseguido es insuficiente, por no decir muy pobre. Está claro que deben considerarse como resultados positivos tanto el acuerdo de diciembre de 1999 sobre las condiciones de repatriación, como el de febrero de 2000 sobre los requisitos de reclutamiento y de establecimiento de contratos. El problema es que esos convenios, de por sí limitados, no son aplicados en realidad. Bien mirado, por lo que hace al primer pacto, se puede cuestionar legítimamente el que la parte haitiana haya aceptado que las deportaciones se efectúen entre lugares como Elías Piña y Belladère, o Pedernales y Anse-à-Pitre, que no son puestos fronterizos propiamente dichos y en los que, en razón misma de la poca efectividad de sus agentes, la capacidad del Estado haitiano para hacerse cargo y controlar a los repatriados y deportados es casi nula. A manera de ilustración, mencionemos que durante el verano de 1998, el autor de este artículo, junto con el cónsul de Haití en Barahona, tuvo la oportunidad de cruzar de la ciudad dominicana de Pedernales a la villa haitiana de Anse-à-Pitre. En esta última descubrió que el puesto de policía, sin identificación de algún tipo, se ubicaba en una especie de casa que carecía del mínimo confort o funcionalidad, sin mencionar que la ocupaban al menos diez policías.

Lo magro de los resultados en este campo se debe, sin duda, a la extraordinaria complejidad del fenómeno migratorio: tanto a la variedad y al carácter inextricable de las distintas condiciones y situaciones en las que viven los emigrantes, como al peso de los intereses de todo tipo, de los hábitos y de los reflejos ya aprendidos a ambos lados de la frontera. De suerte que es posible que la Comisión Mixta no sea en su funcionamiento —hasta podríamos decir que en su andar cotidiano— el espacio en el que pueda darse un tratamiento adecuado, necesariamente audaz, riguroso y portador tanto de una visión sobre el futuro como de los verdaderos intereses permanentes de los dos países en la materia. La hipótesis de este trabajo al respecto es que, tal vez, corresponde a los dirigentes políticos de ambos países aprender a asir —o tener la audacia de hacerlo— la oportunidad que ofrece alguna de las múltiples crisis inducidas una y otra vez por las olas de repatriaciones para imponer el inicio de una verdadera negociación conjunta sobre la cuestión migratoria.

ELEMENTOS DE APOYO PARA UNA POLÍTICA MIGRATORIA

El primer punto de apoyo para la elaboración de una verdadera política entre ambos Estados es la voluntad de instituir la negociación en el menor lapso posible. La segunda hipótesis de esta investigación es que Haití debe tomar la iniciativa y hacer propuestas a República Dominicana porque lo que está en juego, en términos de derechos individuales y sociales, es el bienestar de miles, decenas de miles, centenas de miles de sus hijos e hijas.

Hay cierto número de documentos, tanto haitianos como dominicanos, que incluyen propuestas y recomendaciones para elaborar una política migratoria común. Más adelante se mencionarán algunos de los más recientes o significativos. Antes, conviene subrayar que en República Dominicana ha habido esfuerzos similares: entre 1996 y finales de 2000, la OIM, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración (DGM) e instancias académicas, llevó a cabo un cierto número de actividades encaminadas a ayudar en el esfuerzo de hacerse cargo con plena responsabilidad del problema de la emigración ilegal haitiana. Por mencionar algunas de ellas, citemos: el taller interinstitucional de discusión sobre la migración haitiana en República Dominicana y las metodologías para su cuantificación (del 11 al 13 de diciembre de 1996); el taller de trabajo para la discusión de la propuesta que presentó la OIM con miras a emprender una investigación sobre la población extranjera en República Dominicana, el cual contó con la participación de distintas instituciones públicas, de expertos del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la DGM y de profesores-investigadores de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, al igual que de la Flacso (abril de 1997); en ese mismo mes, la discusión, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el del Trabajo, acerca de la creación de una Unidad de Trabajadores Migrantes que tendría como sede el Ministerio de Trabajo; el seminario-taller técnico interinstitucional para el análisis, organizado entre el 8 y 9 de mayo de 1997, en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración y cerca de 45 personas del servicio público y del mundo académico; las discusiones en mayo de 1997

con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la DGM y representantes del Ministerio del Interior, del de Trabajo y de las Fuerzas Armadas, sobre la organización de un seminario binacional entre República Dominicana y Haití sobre el problema de la migración. Este seminario nunca se llevó a cabo.

A esa lista hay que agregar también la propuesta de un proyecto de ley migratoria (entre agosto y octubre de 1996),¹⁰ así como el seminario caribeño celebrado entre el 27 y el 29 de noviembre de 2000, que si bien se ocupaba del tema general de las migraciones internacionales, de toda evidencia proveyó elementos para el análisis de la cuestión migratoria entre Haití y República Dominicana.

En tiempos más recientes, conviene mencionar las siguientes actividades: primero, en el ámbito legislativo, la OIM acompañó el proceso de elaboración y aplicación de la Ley 136-03 relativa a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. En 2009, esa norma se tradujo en la instauración de una comisión que administra el Ministerio de la Mujer. El mismo organismo internacional se hizo presente en el complejo camino que culminó con la aprobación de la Ley 285-04 sobre migración. Debido a los debates y las controversias que suscitó en la sociedad, la aplicación de dicha ley se reveló tan complicada que, siete años después de su promulgación, no se han elaborado ni el reglamento de aplicación ni el plan de regularización correspondientes.

Por lo que hace a la administración propiamente dicha de la migración, debe evocarse en primera instancia el hecho de que, entre 2006 y 2011, la OIM trabajó junto con la DGM en el reforzamiento de sus capacidades en materia de gestión migratoria: primero, realizó un estudio sobre las necesidades del sector, al tiempo que promovió la formación de agentes fronterizos en áreas como derechos humanos y detección de documentos falsos; en segundo término, ligado a este último propósito, contribuyó para dotar a la DGM de instrumentos de tecnología de punta.

Para el periodo posterior al sismo de enero de 2010, deben agregarse a la lista las siguientes acciones: el auxilio a la DGM para orga-

¹⁰ Una versión final del mismo, producto de múltiples revisiones, sería votado varios años después, en agosto de 2004, en vísperas de la partida del presidente Rafael Hipólito Mejía.

nizar el regreso voluntario de cerca de 1 600 haitianos víctimas del terremoto; en colaboración con el Consejo Nacional de la Niñez (Conani), emprender y darle seguimiento a una reflexión sobre un protocolo para los niños damnificados por el fenómeno natural; por último, la ayuda a una instancia interinstitucional —conformada por el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Escuela Nacional de la Judicatura y la Escuela Nacional del Ministerio Público— para profundizar la sensibilización de los diferentes actores en temas como gestión y seguimiento de las víctimas que regresan a su país, sitios de información en las oficinas regionales de los ministerios, red consular e inserción del tema en la matrícula curricular de las dos instituciones educativas referidas.

De vuelta al tema de los trabajos, las propuestas y las recomendaciones para una política migratoria común, consideramos necesario evocar aquí las siguientes: del lado haitiano, las recomendaciones del Grupo de Apoyo a los Repatriados y Refugiados (GARR), tal como han figurado, con admirable constancia, en las sucesivas intervenciones puntuales de esta ONG durante las olas de repatriación. Las más recientes fueron dadas a conocer al público en ocasión de la sesión de sensibilización de los partidos políticos que dicha institución organizó el 16 de diciembre de 2009. Asimismo, el trabajo de fin de cursos de un grupo de estudiantes de la Universidad Quisqueya de Puerto Príncipe titulado “La cuestión migratoria: un problema de fondo”; el autor de este trabajo impartió en 1999 la materia que llevaba por nombre “República Dominicana: historia, economía y sociedad”.

Del lado dominicano, mencionemos el trabajo de Frank Báez Evertsz (1997), un encargo de la Oficina del Ordenador Nacional para la Convención de Lomé IV, así como las propuestas de Carlos Dore Cabral, tal como figuran en sus muchos artículos, en su trabajo sobre los dominicanos de origen haitiano y en sus “pautas” para reglamentar la emigración haitiana. Por otra parte, los numerosos estudios de Rubén Silié, en especial el reporte final sobre la Mesa de Concertación (en la que participaron partidos políticos y sociedad civil) que organizó el Banco Mundial y que coordinó el propio Silié entre junio y diciembre de 1999 acerca del tema “Desarrollo fronterizo y relaciones con Haití” (Silié, 2010).

Mención especial merece la tesis de grado *Propuesta de una política inmigratoria en República Dominicana*, investigación de la dominicana Rosario Pichardo Salvador y del haitiano Joseph Dieuville, que dirigió el autor de este artículo y que fue presentada en diciembre de 2002 para obtener la licenciatura en Diplomacia y Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Santo Domingo (Dieuville y Pichardo, 2000).

Con excepción de este último trabajo —que aborda el tema con toda la prudencia y moderación necesarias, al cuestionar la responsabilidad individual de cada uno de los dos Estados— la mayoría de las propuestas referidas “exige” de parte del Estado dominicano la aplicación del artículo 11 de su Constitución en lo relativo a la nacionalidad de los niños de padres extranjeros nacidos en su territorio. El asunto concierne a las responsabilidades y a los combates de los demócratas en República Dominicana. Los haitianos en general, y su Estado en particular, no tienen en lo absoluto razón alguna para inmiscuirse en este asunto de competencia exclusiva de los dominicanos. En cambio, los demócratas y dirigentes haitianos, tan ansiosos como parecen de hacerse cargo realmente de los intereses de los ciudadanos de su país, deberían luchar en su propio espacio para que el Estado haitiano aplique el código vigente sobre la nacionalidad en beneficio de todos, incluyendo los hijos de haitianos nacidos en el extranjero, en este caso, en República Dominicana.

No parece necesario precisar que esta orientación de las labores a realizar por los demócratas de Haití y por el Estado haitiano no podría servir de fundamento para ningún argumento de los nacionalistas dominicanos quienes, bajo pretextos diversos, no han asumido la aplicación del artículo constitucional referido. Una de las justificaciones más importantes que dan es que la condición de ilegalidad de los padres constituye un obstáculo lógico, ineludible e irremediable. A este respecto, se sabe que muchos países que reciben emigración legislan en términos por completo distintos. Por citar una evasiva más: el derecho adquirido a la nacionalidad haitiana por vía del *jus sanguinis*; sobre este particular, ocurre que desde la reforma constitucional de 1994, República Dominicana otorga doble nacionalidad.

De cualquier manera, parece ilógico y poco moral que los haitianos —y sobre todo su Estado— reclamen o exijan algo, lo que sea, de su contraparte dominicana sobre estos asuntos, más cuando lo que está en juego es, con toda claridad, la responsabilidad del Estado haitiano. No habría manera de apoyarse en el artículo 11 de la Constitución dominicana para eludir tal obligación. Desde un punto de vista que articule los derechos de las personas y la sociología de los movimientos poblacionales, lo más probable es que la salida a ese problema particular ponga en duda tanto la pertinencia de considerar las voces y los deseos de las personas concernidas por su nacionalidad, como los procesos de integración sociocultural que no excluyen el reconocimiento de las diferencias ligadas a los orígenes familiares.

Como quiera que sea, para que Haití tome con decisión y credibilidad la iniciativa de llamar a la apertura de una negociación conjunta con República Dominicana sobre el tema migratorio, una de las primeras condiciones, uno de los primeros puntos de apoyo, debe consistir en la suscripción de un compromiso público formal por parte del Estado haitiano para poner en marcha una política sistemática que provea de documentos de identidad a las haitianas y los haitianos de clases mayoritariamente pobres a los que hasta ahora se les ha desprovisto de tales instrumentos.

En un primer momento, el mínimo a alcanzar sería que el gobierno haitiano alentara y apoyara tanto a las representaciones diplomáticas como a las consulares del país en República Dominicana para que restablecieran con vigor la práctica de emitir el certificado de matrícula consular, así como la declaración tardía de nacimiento, todo esto según los términos del decreto Aristide de 1995 relativos a la materia.

El segundo punto de apoyo, tan ineludible como el anterior, implica otro compromiso del Estado haitiano: a todo lo largo de la línea fronteriza, asegurar de nueva cuenta las condiciones materiales (físicas, técnicas y humanas) para garantizar un control mínimo del flujo de desplazamientos hacia República Dominicana.

En condiciones determinadas de movilización democrática y de transparencia en la administración de los recursos disponibles, sería posible contemplar la posibilidad de solicitar la ayuda internacional y de impulsar la disponibilidad ciudadana para la ejecución del doble compromiso arriba referido.

ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA:
ALGUNOS GRANDES EJES DE PROPUESTAS

A partir de las consideraciones expuestas con anterioridad, el primer elemento de la política haitiana en materia migratoria remite a la puesta en marcha de un plan de crecimiento, de progreso y de desarrollo económico para todo el campo, en especial para las regiones cercanas a la zona fronteriza. Mediante la creación y multiplicación de empleos, se contribuirá a mejorar el nivel de vida de los campesinos y, de esta manera, se logrará que una parte de ellos se quede en el país. En este caso se trata evidentemente de un elemento de política cuyos efectos no pueden percibirse más que a mediano y largo plazos. No obstante, suponen una marcha decidida y planificada; aquí también, si se dan ciertas condiciones políticas, el paso podría recibir el apoyo tanto de instancias de financiamiento internacionales como de grupos de compatriotas de la diáspora que sean originarios de las zonas concernidas, sin olvidar, en una escala más amplia, la ayuda de ciudadanos haitianos solidarios.

En resumen, la primera orientación es obtener de manera progresiva la retención de una parte del grupo de migrantes potenciales. Todo lo demás remite a una exigencia de regularizar diversas condiciones o campos de actividad en los que estén implicados haitianos en “desplazamiento”, o en “movimiento”, hacia República Dominicana.

Un primer grupo de iniciativas se ocupa de todo lo correspondiente a los movimientos transfronterizos o intrafronterizos: mercados, los viajes cotidianos de ida y vuelta entre ambos países, las visitas a los centros de salud o para comprar productos diversos.

Por su parte, los dos documentos de Carlos Dore Cabral (2000a y 2000b), publicados en el diario *El Siglo* (desaparecido) en noviembre de 2000, aportan un cierto número de bases, todas ellas razonables, para la elaboración de los reglamentos en la materia. En efecto, la perspectiva incluye la reglamentación para los flujos transfronterizos, la cual deberá obtener su definición sobre la base de la entrada cotidiana en las localidades de origen; y la regulación de la circulación de trabajadores en las zonas fronterizas, cuyo contenido quedará determinado por el mismo principio que el anterior o por uno nuevo

que contemple espacios de tiempo más flexibles, dependiendo de las necesidades propias del trabajo rural estacionario. Por último, sería conveniente que las categorías de movimientos y trabajos transfronterizos fueran pensadas en el marco de reformas provenientes de las legislaciones migratorias de ambos países; en este punto, la sugerencia de Dore Cabral también debe ser apoyada.

Una segunda orientación para sistematizar trata la espinosa cuestión de las repatriaciones. Sobre este punto, el primer principio de un acuerdo sería que, a un cierto número de trabajadores estacionales —definidos así en su contrato—, se les repatriara al final del periodo contemplado. Un punto de igual importancia es que las operaciones de repatriación se hagan en condiciones de respeto a los derechos individuales y sociales de los trabajadores implicados. Esto último excluye, entre otros, las deportaciones masivas por vía de las “redadas”.¹¹ Lo ideal sería que el arreglo sobre este punto integrara la supervisión de las operaciones de repatriación por parte de grupos de agentes de ambos Estados; asimismo, idealmente, por representantes de otras instituciones como la OIM o la OIT.

El tercer eje se centra alrededor de la cuestión de la regularización de la inmensa mayoría de haitianos y descendientes de haitianos que viven y trabajan en República Dominicana desde hace un número determinado de años. Lo esencial de un acuerdo sobre ese punto incluye la perspectiva de una amnistía general que conlleve la dotación a los trabajadores concernidos del estatus de residencia legal; la duración de esta última —corta, mediana, permanente— dependería tanto de la “amplitud” de la estancia en República Dominicana, como de si el trabajador ha formado o no una familia. Aquí se retoma el término *amnistía* haciéndose eco de una de las intervenciones de Carlos Dore Cabral referida en párrafos anteriores. En aras de no alimentar una polémica vana, precisemos que de lo que se trata en esencia es de un avance general que corresponda a una voluntad de regularización, lo cual implica, a su vez, que la definición de los crite-

¹¹ Por su carácter masivo e “indiscriminado”, las olas de repatriación efectuadas bajo esta modalidad traen inevitablemente consigo prácticas abusivas que atentan contra los derechos de las personas. El propio presidente Leonel Fernández lo reconoció así tras los eventos de Hatillo Palma en mayo de 2005.

rios se haga según su variedad y la diversidad de sus consecuencias en cuanto al tipo de regularización. Desde luego, se asume la posibilidad de que una porción determinada de migrantes no resulte “calificada” para algún tipo de regularización, sin importar el momento en que se haga la valuación.

Tal como lo destacó Juan Artola, entonces representante de la OIM en Haití, en una entrevista realizada en 1999, lo que debe estar claro entre ambos Estados de manera imprescindible es que, en la dinámica de conjunto de las negociaciones por venir, hay tres ángulos sobre los que se debe trabajar que implican una concertación binacional: *a*) mejorar las condiciones de las repatriaciones; *b*) determinar las condiciones del reclutamiento temporal —estos dos primeros ángulos presuponen la firme resolución de dismantelar las redes de traficantes—; y *c*) iniciar un gran diálogo binacional que, desde luego, cuente con la ayuda de terceras instancias, con el propósito de alcanzar un acuerdo de más largo plazo que apunte tanto a “regular” los flujos de nuevos migrantes como a administrar y regularizar las “reservas” de migrantes ya instalados.

Hay una última pista para un posible acuerdo que exige un tratamiento más profundo. Se trata de la perspectiva de hacer funcionar la dinámica de regularización de estatus en el sentido de práctica de cooperación y de codesarrollo. Dado que la inmensa mayoría de los emigrantes haitianos en República Dominicana la constituyen trabajadores poco o nada calificados, y que un cierto número de entre ellos se ha insertado en espacios económicos que requieren niveles mínimos de calificación, la idea a explorar aquí es la siguiente: en el mismo movimiento que lleva a la regularización, poner en marcha una política de formación profesional de los migrantes, la cual requeriría una contribución financiera de ambos Estados; una vez más, como ya se ha reiterado, sin descartar el eventual apoyo de instancias internacionales y de grupos de la diáspora haitiana. Por lo demás, República Dominicana tiene en el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep) un instrumento que ha acumulado gran experiencia y conocimiento en materia de formación sobre la marcha (la formación “dual”) y de la que podría echarse mano con bastante utilidad.

CONCLUSIONES

Dos comentarios antes de concluir este trabajo. Primero, que en ambos países ha estado en la mesa durante los años más recientes la cuestión de la elaboración de una nueva ley migratoria. Con independencia de los avatares de esos proyectos, la opinión del autor de este artículo es que, por respeto a la soberanía de ambas naciones y tomando en cuenta que el fenómeno migratorio concierne de manera exclusiva a las relaciones interestatales, evidentes razones de eficiencia obligan a que los responsables de ambos países concierten sus pasos para la elaboración de las nuevas leyes.

El segundo comentario se refiere a que, más allá de los diferentes estatus a tomar en cuenta, el objetivo general de esa política concertada de regularización es, claramente, el de llegar a instituir un acuerdo migratorio global entre Haití y República Dominicana que le permita a ambos países, a los dos Estados y a las dos sociedades, administrar en adelante la cuestión migratoria por lo que es, a saber, un hecho socioeconómico que corresponde a necesidades también socioeconómicas de ambos lados de la frontera. El trato objetivo de esta última cuestión debe volver a los dirigentes de ambos países capaces de dedicar tiempo, energía y recursos a ocupar y tomar las riendas de los muchos otros espacios de cooperación.

Para terminar, tal vez valga la pena subrayar que si bien ambos Estados no han elaborado ni concertado hasta el día de hoy una política de gestión ordenada de la migración haitiana, sí se han dado algunos pasos en esa dirección durante los últimos tres años. Entre otros, es indispensable destacar el programa que implementó el Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales de Haití, en coordinación con la OIM y el gobierno de Canadá, para reforzar las capacidades de gestión de la migración. Dicho proyecto implica un plan de formación y de consulta con sesiones binacionales entre funcionarios haitianos y dominicanos encargados de las aduanas, de la migración y de la policía, a los que se les incita en el transcurso de las mismas a identificar los espacios de los problemas en común y los “nudos” de dificultades más importantes, así como a formular bloques de propuestas para sus direcciones respectivas.

También conviene anotar que si bien el periodo posterior al gran sismo de enero de 2010 presenció una relativa flexibilización de las condiciones de acceso al territorio dominicano para los residentes haitianos, no parece haber producido transformaciones mayores en el ritmo o volumen de los movimientos poblacionales de Haití hacia República Dominicana.

REFERENCIAS

- Báez Evertsz, Frank (1997), *Migración y relaciones dominico-haitianas. Elementos para la definición de una política sobre inmigración laboral haitiana*, Santo Domingo, Oficina del Ordenador Nacional para la Convención de Lomé iv.
- Corten, André e Isis Duarte (1994), "Quinientos mil haitianos en República Dominicana", *Estudios Sociales*, núm. 98, octubre-diciembre.
- Dieuville, Joseph y Rosario Pichardo Salvador (2000), *Propuesta de una política migratoria en República Dominicana*, tesis, Santo Domingo, Universidad Católica Santo Domingo.
- Dore Cabral, Carlos (2000a), "El tema haitiano. Las denuncias no son suficientes", *El Siglo*, 5 de noviembre.
- (2000b), "Pautas para regularizar las migraciones haitianas", *El Siglo*, 19 de noviembre.
- Silié Valdez, Rubén (1997), "Aspectos sociohistóricos sobre la migración haitiana en República Dominicana", en Rubén Silié Valdez, Orlando Inoa y Arnold Antonin, *República Dominicana y Haití frente al futuro*, Santo Domingo, Flacso.
- , Carlos Segura y Carlos Dore Cabral (2002), *La nueva inmigración haitiana*, Santo Domingo, Flacso.
- (1999), "Desarrollo fronterizo y equilibrio insular", documento presentado en la mesa de trabajo Desarrollo fronterizo y relaciones con Haití, 3 de septiembre, Santo Domingo, Banco Mundial/ Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

VI. EL PROGRAMA 3x1:
DE LOS PROYECTOS SOLIDARIOS
AL DESARROLLO LOCAL TRANSNACIONAL

*Rodolfo García Zamora,
Juan Manuel Padilla y Óscar Pérez Veyna**

ANTECEDENTES

En los últimos 15 años, aparejado al crecimiento de la migración internacional de México a Estados Unidos que llega a los 12 millones de mexicanos radicados en aquel país, y de un crecimiento espectacular de las remesas familiares que ingresan a México, que en 2008 ascienden a 25 000 millones de dólares, se da un creciente protagonismo de más de 900 organizaciones de migrantes en Estados Unidos debido a su contribución al financiamiento de más de 12 000 proyectos sociales de infraestructura básica en las comunidades de origen. Este protagonismo es resultado de un proceso organizativo transnacional que tiene sus orígenes en la década de 1960, en el caso de las organizaciones migrantes provenientes de la región histórica del Centro-Occidente como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Jalisco (con más de 100 años de experiencia migratoria internacional), que explica cómo desde ese periodo estuvieron promoviendo proyec-

* Rodolfo García Zamora, profesor-investigador del doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas; Juan Manuel Padilla, profesor-investigador de la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas; Óscar Pérez Veyna, profesor-investigador del doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

tos sociales en sus comunidades de origen empleando únicamente sus remesas colectivas. A esta etapa ellos mismos la han denominado como la de “0x1”, pues funcionó sólo con sus aportaciones como instrumento de financiamiento de los proyectos comunitarios transnacionales y sirvió como antecedente para que en la década de 1980 se pudiera negociar con algunos municipios, de manera informal, para la realización de esos proyectos bajo la modalidad de “1x1” (un dólar de los clubes migrantes por un dólar de los ayuntamientos). Al inicio de la década de 1990 esta práctica se transformó en Zacatecas y Guerrero en una modalidad formal de “2x1”: un dólar de los migrantes por un dólar del gobierno federal y otro del gobierno estatal. Finalmente, en 1999, en Zacatecas se establece el Programa 3x1, al aportar los municipios un dólar adicional aprovechando el incremento de sus ingresos provenientes del presupuesto federal.

La importancia del 3x1 como valiosa experiencia de filantropía transnacional es reconocida por el gobierno mexicano a tal grado que en 2002 decide crear el Programa 3x1 Iniciativa Ciudadana, a cargo del Programa de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con un presupuesto específico por primera vez, ya que anteriormente los gobernadores negociaban con esa dependencia el financiamiento de los proyectos sociales de los migrantes bajo la cobertura de otros programas ya establecidos —como el Programa de Empleo Temporal— que servían de protección para canalizar el apoyo financiero.

No obstante lo reducido del presupuesto,¹ el Programa 3x1 ha sido un gran éxito institucional pues estableció un nuevo espacio de negociación transnacional entre las organizaciones de migrantes, las comunidades y los tres niveles del gobierno mexicano; y propició mayor credibilidad hacia el gobierno responsable de administrar el programa y fomentar el fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades de origen de los migrantes y sus organizaciones en el exterior.

¹ En 2002 contaba con 10 millones de dólares para 924 proyectos en 247 municipios. En 2009 esta cifra asciende a 50 millones de dólares para 2 421 proyectos en 564 municipios, más los 50 millones de dólares que los migrantes mexicanos enviaron al país en los últimos cinco años.

SURGIMIENTO Y AVANCE DE LOS PROYECTOS
COMUNITARIOS MIGRANTES

La larga tradición de migración México-Estados Unidos —con más de 100 años en su región centro-occidental—, la vecindad entre los dos países y la masividad de ese fenómeno —cerca de 30 millones de personas de origen mexicano viven en Estados Unidos— explican, entre otros factores, el surgimiento, avance y creciente protagonismo transnacional de las organizaciones migrantes mexicanas, especialmente en lo que respecta a su contribución a elevar el bienestar en sus comunidades de origen con el financiamiento de miles de proyectos sociales de infraestructura básica en asociación con los tres niveles de gobierno. De hecho, hoy se reconoce que esas organizaciones y sus proyectos con remesas colectivas han tenido los siguientes impactos positivos (García, 2005):

- a) Promueven la organización comunitaria transnacional.
- b) Posibilitan la interlocución de las comunidades de origen y de los migrantes con los tres niveles de gobierno.
- c) Promueven la construcción de infraestructura social en regiones y comunidades tradicionalmente olvidadas.
- d) Generan un proceso de aprendizaje social transnacional interinstitucional.
- e) Apoyan el surgimiento de un nuevo actor social transnacional del desarrollo local.
- f) Ayudan a promover una cultura de transparencia y rendimiento de cuentas que comienza a crecer en las comunidades y municipios donde se realizan proyectos.

Sin embargo, los proyectos sociales de los migrantes no han estado exentos de problemas y dificultades en su selección, diseño y realización. En este sentido, Manuel Orozco (2004) destaca tres aspectos importantes:

- a) Frecuentemente, las donaciones de los migrantes son mayores que los recursos públicos para los proyectos sociales de las comunidades.

- b) Existen múltiples contradicciones entre los clubes y los gobiernos municipales y estatales por la selección de las obras, la calidad de la construcción y el mantenimiento.
- c) La debilidad organizativa de las comunidades limita su capacidad de control sobre las inversiones, la calidad de los proyectos y el mantenimiento de las obras.

Después de una rigurosa evaluación de la organización de los migrantes mexicanos y sus proyectos, el mismo investigador destaca cinco lecciones importantes:

- a) Su potencial para apoyar propuestas de desarrollo. La acción de los clubes de migrantes en esta área aumenta las oportunidades económicas en zonas de alta migración internacional. Sin embargo, la motivación de los clubes para participar en la promoción del desarrollo requiere entender sus prácticas, sus visiones y proyectos para identificar oportunidades de colaboración con ellos.
- b) Su compromiso con proyectos significativos de desarrollo. Ellos tienen la capacidad de promover y respaldar proyectos de desarrollo local a pequeña escala.
- c) Su diversidad. Existe una gran diversidad de clubes y de organizaciones de migrantes mexicanos, con claras diferencias entre las federaciones de Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Puebla, Oaxaca y Yucatán, entre otros. Incluso entre federaciones del mismo estado, como Zacatecas, que tiene organizaciones de migrantes en el sur de California, Illinois y el norte de Texas, hay notables diferencias, y al interior de cada una de ellas hay diversidad entre sus integrantes, antigüedad, funcionamiento, participación, autonomía y experiencias con los proyectos y con las instituciones mexicanas en los tres niveles de gobierno.
- d) Colaboración. Cada club y federación de migrantes tiene diferentes habilidades para la colaboración y asociación con otras organizaciones sociales como resultado de su propia historia y experiencia.
- e) Identificación de las necesidades comunitarias. Los clubes y comunidades de origen pueden desempeñar un papel muy impor-

tante como agentes del desarrollo local para establecer una agenda de proyectos sociales y económicos prioritarios para el desarrollo local y regional. Pero ello requiere de promover una mejor organización comunitaria transnacional integral —a nivel institucional, social, educativo y económico— y de liderazgos comunitarios transnacionales. Éste es uno de los retos estratégicos a los que se enfrentan los clubes de migrantes mexicanos.

Los elementos anteriores son de gran importancia cuando federaciones y clubes de migrantes mexicanos como los de Zacatecas, Michoacán, Oaxaca o Guerrero buscan transitar de los proyectos sociales a los microproyectos productivos y hacia las propuestas de desarrollo local con enfoque transnacional, bajo las cuales el Programa 3x1 será una acción más dentro de un conjunto de actividades destinadas a ese fin. Para valorar la posibilidad de lograr dicha transición en los próximos años, resulta muy importante dimensionar los impactos del Programa 3x1 a nivel económico, político, cívico-social y cultural.

EL IMPACTO ECONÓMICO DEL PROGRAMA 3x1 EN MÉXICO

Los cuadros siguientes muestran un crecimiento muy importante en el número de proyectos realizados, municipios involucrados y montos invertidos, de lo que se podría inferir que el impacto económico del programa ha sido muy importante. Sin embargo, si comparamos la inversión federal para este programa en los últimos años, se observa que representa aproximadamente 0.03% de la inversión pública federal; en el caso de Zacatecas, el porcentaje es de 0.01% del presupuesto estatal en 2009.

Los datos anteriores no deben llevarnos a la conclusión precipitada de que este programa no tiene importantes impactos económicos: los tiene, pero a nivel local. En estados como Michoacán y Zacatecas, los proyectos de infraestructura social como agua, drenaje, energía eléctrica, urbanización, pavimentación y centros comunitarios, son las principales obras de inversión en muchos de los municipios con importantes efectos multiplicadores en la economía local a nivel

de empleo, compra y venta de materiales, etcétera. De hecho, esta situación ha propiciado que con frecuencia los alcaldes se hayan convertido en promotores de la formación de nuevos clubes de migrantes para realizar un mayor número de inversiones comunitarias que incrementen la obra pública durante su gestión.

Otro impacto económico a nivel local lo representan las obras de infraestructura física y los proyectos emergentes de salud, educación y becas. Si bien la cobertura de todos estos aspectos es “obligación” del Estado mexicano, al ser promovidos por las organizaciones migrantes contribuyen a elevar el nivel de vida de la población y posibilitan el fortalecimiento del tejido productivo y social local. Esto implica un avance hacia un nuevo tipo de actividades económicas y sociales que permitan superar la fragilidad estructural prevaleciente, la cual ha propiciado en gran medida la creciente emigración internacional.

CUADRO 6.1. El Programa 3x1

<i>Concepto</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Entidades federativas	20	18	23	26	26	27	27	28
Número de proyectos	942	899	1 436	1 636	1 274	1 596	2 457	2 421
Municipios apoyados	247	257	383	425	417	443	574	564
Grupos de migrantes	20	200	527	815	723	857	957	797

Presupuesto / millones de pesos

Federal	113.7	99.9	175.9	232.1	192	257.7	470.2	525.2
Estatal, municipal y de migrantes	266.5	277.7	461.8	619.7	556.9	690.8	1 259.3	1 178.9

CUADRO 6.2. Impacto del Programa 3x1 en México

<i>Tipo de proyecto</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Total</i>
Agua potable, alcantarillado y electrificación	226	274	547	440	236	376	576	562	3 237
Caminos y carreteras	67	57	83	100	58	77	103	72	617
Infraestructura de salud	28	17	26	31	26	19	49	21	217
Infraestructura educativa	112	61	46	73	56	99	157	184	788
Infraestructura deportiva	50	35	42	47	40	68	111	112	505
Urbanización y pavimentación	276	282	477	566	452	620	979	964	4 616
Becas educativas 3x1	0	0	0	15	25	66	75	41	222
Centros comunitarios	127	143	160	278	317	620	239	208	1 692
Proyectos productivos comunitarios	40	22	53	77	45	50	100	42	429
Proyectos para el fortalecimiento patrimonial	0	0	0	0	0	0	0	135	135
Otros	16	8	2	9	19	3	68	80	205
Total	942	899	1 436	1 636	1 636	1 598	2 457	2 421	12 663

Fuente: Presentación del Programa 3x1 en la Organización de Estados Americanos (OEA) por la Secretaría de Desarrollo Social de México.

El tercer impacto económico significativo lo representa el interés que tienen algunas organizaciones de migrantes mexicanos, como las federaciones de clubes zacatecanos y michoacanos, por pasar de proyectos sociales de infraestructura básica a proyectos productivos después de varios años de haber promovido cientos de proyectos sociales en sus comunidades de origen. A este reto formidable se le ha denominado “el paso de la muerte” (García, 2003) por su enorme complejidad, porque nos enfrenta, por un lado, a la debilidad institucional del país para promover la inversión productiva y, por el otro, a la ausencia de cultura empresarial en la comunidad migrante en general. Pese a tales dificultades, en los últimos cinco años ambas federaciones han estado luchando por que la Sedesol promueva de forma especial la vertiente de proyectos productivos de migrantes (429 proyectos de 2002 a 2009), los cuales han crecido de forma paulatina, especialmente en esos estados, con los invernaderos para la producción de tomate, las explotaciones ganaderas y la producción de agave y mezcal.

Los proyectos productivos pueden ser de gran trascendencia para las comunidades de origen y sus organizaciones migrantes, tanto en un escenario de éxito como en uno de fracaso. El Programa 3x1, con sus variantes, conflictos y dificultades, ha sido un gran avance como esfuerzo organizativo transnacional de promoción del desarrollo social en las comunidades de origen. La clave de su éxito radica en la solidaridad de las organizaciones de migrantes hacia sus comunidades de origen en asociación con los tres niveles del gobierno mexicano. Como se ha indicado antes, esta filantropía transnacional se inicia desde el siglo anterior de manera espontánea y sólo 30 años después comienza a recibir apoyos paulatinos de los diferentes niveles de gobierno hasta su institucionalización en 2002 como programa federal a cargo de la Sedesol.

La contribución del Programa 3x1 al bienestar de las comunidades de origen de los migrantes es indudable, pero transitar institucionalmente a la etapa de los proyectos productivos implica ubicarnos en una lógica distinta, con rasgos empresariales, de rentabilidad, de mercado y de eficiencia como criterios de consistencia de las propuestas y sustentabilidad económica de los proyectos.

Los avances y aportes del Programa 3x1 respecto de la organización comunitaria transnacional, los nuevos espacios de concertación, las redes sociales transnacionales e incluso las diferentes propuestas del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (formado por 130 representantes migrantes), pueden ser un apoyo importante para diseñar una estrategia específica de apoyo técnico, organizativo y financiero para los proyectos productivos de los migrantes mexicanos. Pero pretender mezclar los proyectos solidarios con los productivos, con la normatividad y funcionamiento actual del programa, tiene el riesgo enorme de destruirlo como patrimonio de los migrantes, de la comunidad transnacional mexicana y del país mismo. De ahí la necesidad de no sustituir la lógica solidaria y filantrópica por una lógica del lucro, en contextos caracterizados en su mayoría por la ausencia de una cultura empresarial.

Correr este riesgo implicaría perder un esfuerzo de la comunidad transnacional mexicana que involucra 40 años de aprendizaje social, de construcción de nuevos espacios de concertación con los tres niveles de gobierno y de creación incipiente de un nuevo tipo de políticas públicas hacia los migrantes, sus comunidades y sus proyectos. El problema radica en esclarecer si es viable transitar hacia la etapa de los proyectos productivos y el desarrollo local con enfoque transnacional mediante una reforma a fondo del programa o si éste sigue promoviendo los proyectos de la filantropía transnacional y se crea un nuevo programa federal de apoyo a los proyectos productivos y el desarrollo local transnacional.

Desde esta perspectiva, resulta interesante cómo la propia Sedesol, frente a los impactos económicos y sociales de la crisis financiera norteamericana sobre México, dio a conocer el 29 de enero de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación* el programa Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial, un fondo para financiar proyectos individuales o familiares en México, dentro del marco del Programa 3x1 para migrantes, cuyas características se detallan a continuación.

El Fondo Migrante para Proyectos Productivos

El Fondo Migrante para Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial se crea, según la exposición de motivos del *Diario Oficial*, por la constante demanda por parte de los migrantes de generar oportunidades en sus comunidades de origen que les permitan incrementar su patrimonio y el de sus familias y brindar fuentes de empleo a los jóvenes a fin de reducir sus necesidades de emigrar. Cabe recordar que dicha demanda fue planteada en varias ocasiones por el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en sus recomendaciones al gobierno mexicano.

Con este nuevo mecanismo de inversión, la Sedesol aportará 50% de inversión por proyecto y los migrantes aportarán otro 50%. Con estos recursos se apoyarán proyectos productivos individuales o familiares presentados por migrantes radicados en el exterior, que se realicen en territorio mexicano, con un monto federal máximo, por proyecto, de hasta 300 000 pesos (30 000 dólares).

Criterios

Para recibir recursos orientados a Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial, los migrantes mexicanos radicados en el extranjero deberán cumplir con los siguientes criterios:

- a) Tener nacionalidad mexicana.
- b) Pertenecer a un club de migrantes registrado dentro del Programa 3x1.
- c) Presentar solicitud de Proyecto Productivo Patrimonial.
- d) Presentar perfil de plan de negocios (se considera hasta un 15% del monto total del proyecto para asesoría técnica, elaboración del plan de negocios, instrumentación y seguimiento).
- e) Mostrar solvencia económica para cubrir las aportaciones que corresponden al migrante en la ejecución del proyecto.

Paisano, invierte en tu tierra

A finales del mes de enero de 2010, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior da a conocer un nuevo programa de inversión productiva para migrantes denominado “Paisano, invierte en tu tierra” promovido por la Secretaría de Agricultura y por el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco). Este programa busca fortalecer el potencial económico de los migrantes y el uso productivo de las remesas.

Justificación

Los elementos que pretenden justificar el nuevo programa son:

- a) El crecimiento económico y el desarrollo del campo mexicano requieren de recursos para ser invertidos en proyectos que produzcan empleos y riqueza.
- b) Existe gran potencialidad en los más de 21 000 millones de dólares de remesas que recibió México en 2009 y un mercado “nostálgico” que consume más de 24 000 millones de dólares al año en Estados Unidos.
- c) Hay necesidad de apoyo y estímulo gubernamental para el uso productivo de las remesas.

Objetivos

El objetivo central de este programa consiste en contribuir a que las remesas se conviertan en recursos productivos mediante la inversión en negocios de los migrantes y sus familias.

Los principales objetivos específicos son los siguientes:

- a) Fomentar el empleo en las comunidades de origen para reducir el despoblamiento y la emigración.
- b) Aprovechar el mercado “nostálgico” en Estados Unidos.

- c) Superar la relación de dependencia de las remesas en una relación de socios productivos.
- d) Fortalecer las relaciones intergeneracionales de los migrantes con México.

Población objetivo y condiciones

Productores en México o el extranjero que apoyados en las remesas decidan invertir en proyectos productivos en el país, así como productores nacionales que se orienten hacia el mercado “nostálgico”.

Tipo de proyectos:

- a) Agroindustria
- b) Turismo rural
- c) Agricultura protegida (invernaderos)
- d) Producción orgánica
- e) Sistemas de energía renovable
- f) Fábricas para el procesamiento de ganado

Requisitos:

- a) Contar con remesas u orientación hacia el mercado de la “nostalgia”.
- b) Presentar un proyecto de inversión rentable.
- c) Presentar solicitud en gerencia estatal de Firco o en el consulado que corresponda.

Este nuevo programa intenta responder a una larga demanda de las organizaciones de migrantes mexicanos en el exterior interesadas en contar con un programa de apoyo específico para inversiones productivas en sus comunidades de origen por parte del gobierno federal. Siendo su puesta en marcha un avance, es importante valorar sus debilidades y riesgos, dentro de los cuales se encuentran:

- a) Baja organización y capacitación de las comunidades de origen y de las organizaciones de migrantes.

- b) Ausencia de cultura empresarial.
- c) Ausencia de programas de formación y capacitación microempresarial y de apoyo técnico permanente.

Pero el anuncio de este programa también representa retos y oportunidades para la colaboración entre diversos actores sociales interesados en los proyectos productivos de los migrantes, sus comunidades de origen y el desarrollo local con enfoque transnacional. En seguida mencionamos algunos de los más importantes:

- a) Colaboración interinstitucional entre dependencias federales, estatales, municipales, comunidades de origen y clubes.
- b) Oportunidad de construir programas de organización y capacitación comunitaria transnacional entre las comunidades de origen, los clubes, las instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales, etcétera.
- c) Oportunidad de construir programas de micro y pequeñas empresas transnacionales entre comunidades de origen, clubes, organizaciones empresariales, organismos gubernamentales, instituciones internacionales e instituciones educativas.
- d) Oportunidad de colaboración permanente entre las comunidades de origen, los clubes, las universidades y organizaciones no gubernamentales en programas de investigación, extensión y formación continua.
- e) Posibilidad de articular el Programa 3x1 en su vertiente social y microproductiva con las acciones anteriores en una estrategia de desarrollo regional con enfoque transnacional. En Zacatecas, la Universidad Autónoma viene trabajando en varios proyectos de desarrollo local con enfoque transnacional junto con las comunidades de origen, las organizaciones migrantes y los ayuntamientos de Valparaíso, Jerez y Juchipila, y busca expandir estas actividades mediante una mayor colaboración con la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC) y su oficina en Zacatecas, dedicada a apoyar la mejor realización de los proyectos 3x1, pero con un enfoque de desarrollo local transnacional. Para ello se iniciaron en abril de 2010 algunos talleres en Los Ángeles, Ca-

lifornia, con la Asociación de Clubes Nochistlenses, muy interesados en mejorar los proyectos filantrópicos y microproductivos y en avanzar hacia una estrategia de desarrollo regional con enfoque transnacional para el sur de Zacatecas.

IMPACTOS CÍVICOS Y SOCIALES DEL PROGRAMA 3X1 EN MÉXICO

La larga historia filantrópica de las organizaciones migrantes mexicanas de más de 50 años, desde abajo y desde dentro de la comunidad migrante a favor de sus comunidades de origen, en sus diferentes etapas —0x1, 1x1, 2x1, 3x1—, no sólo ha aportado un aumento en el bienestar de la población local con los más de 12 000 proyectos de infraestructura básica, sino también, y de manera especial, importantes impactos cívicos y sociales tanto en las comunidades de origen como en las de destino. La salida creciente de mexicanos hacia Estados Unidos, que al inicio de la década de 1970 representaba 800 000 migrantes en aquel país y se incrementó radicalmente en 2010 a 12 millones de mexicanos (la mitad indocumentados), se da en el contexto de un deterioro del tejido económico, social y político del país. El modelo económico sustitutivo de importaciones desde la década de 1960 muestra indudables síntomas de agotamiento; se incrementa la profunda crisis agrícola y rural y empieza a cuestionarse el sistema político nacional dominado por un solo partido durante más de 70 años. Así, la salida constante y creciente de mexicanos hacia el Norte representaba, entre otros efectos, un sentimiento de expulsión económica y social del país por la incapacidad gubernamental y del partido oficial de gestionar de manera adecuada la economía y el país en su conjunto.

Las primeras acciones filantrópicas de obras sociales realizadas por las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos a favor de sus comunidades de origen partían de asumir que el Estado mexicano no cumplía con sus obligaciones de proporcionar la suficiente inversión pública para atender las diversas necesidades de esas comunidades. De esta manera, la realización de esos proyectos comunitarios implicaba un cuestionamiento político y una respuesta organizativa

desde abajo y desde el exterior para colaborar en la satisfacción de esas necesidades. Estas iniciativas significan el inicio de un largo proceso de aprendizaje transnacional a nivel cívico, social y político entre comunidades de origen y organizaciones migrantes. Durante más de 30 años, las comunidades solicitan la colaboración de sus migrantes para atender diversas necesidades y esa práctica solidaria transnacional posibilita que en la década de 1980 algunos alcaldes colaboren en iniciativas informales de financiamiento 1x1, que representa el antecedente para que surjan en Zacatecas y Guerrero, al inicio de la década de 1990, los programas 2x1, que, posteriormente, devienen Programa 3x1 en Zacatecas y Programa 3x1 Iniciativa Ciudadana en 2002 a nivel nacional.

La institucionalización del Programa 2x1 en Zacatecas en 1992 y, posteriormente, del Programa 3x1 en 1999, significa el reconocimiento gubernamental de una larga filantropía transnacional con un nuevo actor social que son las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos, cuyos dirigentes adquieren con frecuencia un amplio reconocimiento político y social en las comunidades de origen y destino por su compromiso solidario con ambas. Así, la creación del Programa 3x1 Iniciativa Ciudadana por parte de la Sedesol busca institucionalizar esa filantropía espontánea, desde abajo y desde el exterior dentro de una incipiente política social transnacional en México (Fernández de Castro, García y Vila, 2006). Esto significa la construcción de un nuevo espacio transnacional de interlocución y negociación entre los cuatro actores del programa: los migrantes, los municipios, los gobiernos estatales y el gobierno federal. En dicho espacio permanentemente se presentan conflictos por las “reglas de operación” del programa, dependiente del Programa de Microrregiones para Zonas de Alta Marginación Social de la Sedesol. De hecho, esta ubicación institucional representa un problema de origen porque la mayoría de los migrantes internacionales mexicanos no proviene de zonas de alta marginación social, sino de zonas intermedias que deberían estar fuera de las acciones de microrregiones. Después de ocho años de funcionamiento del programa en su modalidad nacional, esta disfuncionalidad institucional no se ha modificado.

En los primeros años del Programa 3x1 Iniciativa Ciudadana —2004— se suscitaron dos fuertes conflictos con las organizaciones migrantes y la Sedesol que junto con la Secretaría de Hacienda decide las reglas de operación. El primero consistió en el intento de privilegiar sólo las inversiones productivas y prohibir las inversiones sociales no productivas, como reparación y construcción de templos, centros sociales, lienzos charros, etcétera. El segundo se refería a marginar a las organizaciones de migrantes del proceso de solicitud, selección y realización de los proyectos, dejando tales funciones únicamente en los tres niveles de gobierno. Las Federaciones de Clubes Mexicanos, en particular la de los Clubes Zacatecanos del Sur de California, con amplia trayectoria organizativa transnacional desde la década de 1960 y en la realización de proyectos 1x1, 2x1 y 3x1, realizan un fuerte proceso de presión y negociación con la Sedesol que indirectamente llega hasta el entonces presidente Vicente Fox, quien había caracterizado a los migrantes como los “nuevos héroes mexicanos”. Finalmente, como resultado de estas negociaciones, las organizaciones de migrantes logran recuperar el derecho de financiar las obras sociales y comunitarias que las comunidades de origen y los clubes considerasen adecuadas, buscando al mismo tiempo avanzar hacia los proyectos productivos.

Sobre el segundo punto, que manifestaba una cierta competencia política entre los alcaldes y los clubes, pero también generaba preocupación a nivel federal por el protagonismo social y político de las organizaciones de migrantes y de sus dirigentes en la realización del programa y en otras esferas públicas y políticas, el gobierno mexicano tuvo que ceder. El gobierno federal debió reconocer que ese programa, ahora parte de su política pública, surgió como resultado de la práctica solidaria transnacional realizada durante más de cuatro décadas, y que las organizaciones migrantes, sus federaciones y clubes, debían seguir participando en la selección y realización de los proyectos. La negociación de este punto fue tal que implicó modificar el nombre del programa a 3x1 para Migrantes, como se llama hasta la fecha.

En los años posteriores han seguido suscitándose fricciones por los mecanismos de selección de los proyectos y por la forma de realización y por los mecanismos de seguimiento, entrega y manteni-

miento de las obras de infraestructura realizadas. Algunos reclamos permanentes de los migrantes hasta ahora han sido la falta de transparencia en la realización de los proyectos por parte de los municipios y gobiernos estatales; la mala calidad en muchas de las obras realizadas; el reducido control social y el deficiente rendimiento de cuentas; y la falta de sanciones a empresas constructoras y funcionarios que han incurrido en ilícitos.

Estas demandas constantes de las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen propiciaron un avance institucional con la creación de los Comités de Validación y Atención Migrantes (Covam) en cada estado de la república mexicana donde funciona el programa, presidido por el delegado federal de la Sedesol, con las siguientes funciones (*Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2009):

- a) La priorización, asignación, validación y dictamen de los proyectos a atender.
- b) Determinar los criterios para la selección de proyectos, tanto aquellos que se ajusten al monto máximo señalado en estas reglas como aquellos que superen dicho monto, para someterlos a consideración de la Unidad Administrativa Responsable del Programa (UARP).
- c) La calendarización para la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes.
- d) La participación de los migrantes o de sus representantes en las actas de entrega-recepción de las obras.
- e) La operación hacia el interior del Covam, y, en su caso, los aspectos de planeación que considere pertinentes.

Además, el Covam dictaminará también sobre el apoyo de proyectos que justifiquen que la aportación de los clubes u organizaciones de migrantes sea en especie, siempre que ésta se asocie directamente a la naturaleza y objetivos del proyecto y su costo pueda ser cuantificable y demostrable.

Los criterios generales que utilizará el Covam para seleccionar los proyectos considerarán que la obra u acción contribuyan al máximo

beneficio comunitario y en los proyectos de infraestructura se procurará que prevalezcan aquellos que incidan de manera directa en la calidad de vida de las comunidades.

Para garantizar que la operación y ejecución del programa se realice con toda transparencia, en el seno del Covam se promoverá la apertura de cuentas mancomunadas entre los municipios, cuando éstos sean ejecutores, y los representantes de los migrantes. Asimismo, el Covam dictaminará sobre aquellos proyectos que por su magnitud, impacto social y características específicas requieran de un monto federal superior al establecido en estas reglas de operación o de una mezcla financiera diferenciada.

La valoración de los proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial se realizará a través de su subcomité, formado específicamente para este propósito en el seno del Covam. Dicho subcomité se denominará “Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos” y será responsable de:

- a) Valorar técnicamente las propuestas.
- b) Emitir las recomendaciones pertinentes al Covam, indicando si considera pertinente o no la aprobación del proyecto y los motivos que fundamentan su opinión.
- c) Proponer el esquema de acompañamiento técnico y empresarial para cada proyecto.

El subcomité estará integrado por al menos tres expertos en materia económica-productiva, cuya participación será honoraria. Los miembros del subcomité serán representantes de:

- a) La delegación federal de la Sedesol.
- b) La delegación federal de la Secretaría de Economía.
- c) Instituciones académicas de educación superior u organismos de investigación especializados

La construcción del Covam significa un avance institucional en la realización del Programa 3x1 para Migrantes, pero no termina con la asimetría que existe entre los cuatro actores del mismo en términos

de información y capacidad. En efecto, los clubes y las comunidades de origen pocas veces tienen toda la información de los expedientes técnicos de cada proyecto y presentan una gran debilidad técnica frente a los profesionales de la administración pública de los municipios, gobiernos estatales, delegaciones federales y empresas privadas que realizan las diferentes obras. La asimetría crece por la enorme debilidad organizativa y de capacitación en las comunidades de origen y destino y por la imposibilidad de que los migrantes viajen constantemente a México para supervisar la realización de los proyectos. Esta situación provoca inconformidad por parte de los clubes respecto a que las reglas de operación del programa se definen sin su participación e, incluso, son violentadas con frecuencia cuando los alcaldes promueven la creación de clubes “fantasma”, sin membresía ni vida comunitaria real en Estados Unidos, para aumentar su obra pública e impacto político, mientras piden avales “formales” a los clubes que realmente funcionan.

El reducido control social, la falta de transparencia, de rendimientode cuentas y de sanciones a funcionarios y constructores que incurrir en ilícitos son algunos de los problemas fuertes que confrontan a las organizaciones de migrantes con los tres niveles de gobierno. Estas tensiones han provocado que la Sedesol abra delegaciones en Los Ángeles, California e Illinois a fin de reducir la participación de las federaciones de migrantes en el acopio de iniciativas de proyectos, respaldo, seguimiento y evaluación de los mismos. Funcionarios federales pretenden justificar esa estrategia por un supuesto peligro de corporativización del programa por parte de los clubes migrantes (Palafox, 2010). Por su parte, Efraín Jiménez, destacado dirigente migrante de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, considera que la estrategia del gobierno federal evidencia el corporativismo oficial hacia el programa y el intento de control hacia los migrantes que han logrado grandes avances políticos en estados como Zacatecas y Michoacán, donde se han modificado las constituciones estatales para permitir que los migrantes puedan ser alcaldes y diputados locales. Jiménez considera que esa estrategia atenta contra el futuro de las federaciones de clubes y que el gobierno mexicano actual deberá modificarla o crecerán las ten-

siones entre ambos (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, 2010).

El reclamo por un control social y un efectivo rendimiento de cuentas no es nuevo, como lo evidencian los resultados de la investigación realizada por Katrina Burgess en Michoacán y Zacatecas sobre el 3x1 y el rendimiento de cuentas en 2005 (ciudad de México, 16 y 17 de abril, 2010). De acuerdo con Burgess, diversas comunidades con proyectos de migrantes reconocen la importancia del control social y del rendimiento de cuentas, aunque con frecuencia se ha avanzado muy poco en esos temas por la debilidad organizativa de las comunidades de origen y los clubes.

En el evento internacional “Retos y oportunidades en la cogestión de proyectos comunitarios transnacionales”,² se analizó de manera especial qué tanto se ha avanzado en los temas de control social y rendimiento de cuentas, y se llegó a la conclusión de que, si bien ha habido avances, éstos han sido insuficientes ya que frecuentemente las comunidades de origen y los clubes tienen poca información de los expedientes técnicos y de los mecanismos de asignación de los proyectos por parte de ayuntamientos y autoridades estatales, y sigue existiendo poca claridad en la inversión de esos proyectos y mala calidad e incumplimiento en muchos de los mismos.

En la sesión de los Vínculos Transnacionales se hicieron las siguientes propuestas:

- 1) Previo a los proyectos, es necesario realizar diagnósticos comunitarios transnacionales.
- 2) Se requiere la elaboración conjunta de planes de desarrollo municipal donde se ubique el Programa 3x1 en una visión estratégica de desarrollo local.
- 3) Es importante realizar programas de organización y capacitación comunitaria transnacional que posibiliten la mejor realización de los proyectos y promover la formación de una nueva generación de líderes en origen y destino.

² Realizado por la Universidad Tufts de Boston en la ciudad de México los días 15 y 16 de abril de 2010, con la participación de más de 25 líderes migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos, ONG, académicos y funcionarios de la Sedesol.

- 4) Se debe aprovechar las tecnologías de la información para la comunicación permanente entre las comunidades de origen y los clubes, así como para la formación y capacitación. Se sugiere promover la creación de telecentros comunitarios como soporte técnico de esas y otras actividades transnacionales.
- 5) Es indispensable fortalecer la participación de las mujeres en todos los niveles, así como promover políticas públicas y programas de desarrollo y migración con enfoque de género y equidad.
- 6) Hay que buscar alianzas con instituciones de educación superior para la mejor realización de los diferentes proyectos, para diseñar y desarrollar los programas de capacitación y para formular políticas de incidencia binacional. Se debe aprovechar que la nueva Ley de Ciencia y Tecnología plantea que todas las universidades públicas han de promover unidades de vinculación social y extensión universitaria con las comunidades rurales y las colonias populares. Respecto del 3x1 de Proyectos Productivos para Fortalecimiento Patrimonial, las reglas de operación, como indicamos, ya incluyen la participación de las instituciones de educación superior como parte del Subcomité Técnico Valuador de los Proyectos Productivos, lo que abre la posibilidad de una mayor participación y apoyo a los proyectos de los migrantes.
- 7) Es necesario integrar grupos de expertos universitarios en las diferentes disciplinas técnicas y científicas como grupo de acompañamiento para el mejor diseño de los proyectos, para la correcta selección de los mismos, y para mejorar los mecanismos de seguimiento, evaluación y reingeniería. Se sugiere integrar esta propuesta a las reglas de operación del Covam.
- 8) Las reglas de operación deben ser consensuadas con los clubes y comunidades de origen y no definirse sólo desde las Secretarías de Desarrollo Social y Hacienda sin tiempo ni posibilidad de ser modificadas por los demás actores.
- 9) Las reuniones del Covam deberán programarse con toda anticipación y entregar oportunamente toda la información sobre los expedientes técnicos de los proyectos a evaluar.
- 10) Se debe fortalecer la organización y capacitación de las comunidades de origen para que puedan convertirse en responsables

de su propio desarrollo, compartir el esfuerzo con los clubes migrantes, evitar un nuevo paternalismo y permitir el empoderamiento migrante en las comunidades de destino al reducir sus responsabilidades con el desarrollo local en México.

- 11) Lo anterior significa una visión estratégica de corresponsabilidad con el desarrollo local, mediante la cual, en la medida que la comunidad de origen se apropia de su propio diagnóstico, formula su agenda de desarrollo local y los proyectos de aterrizaje de ésta. Los migrantes como aliados estratégicos del desarrollo local, al reducir sus cargas en México, podrán fortalecer su incidencia, cabildeo y empoderamiento político y económico en Estados Unidos, potenciando su carácter como aliado transnacional en beneficio de México y sus comunidades de origen.
- 12) Hay que valorar la posibilidad de que los Comités de Obra de los proyectos 3x1 se conviertan en comités promotores del desarrollo local, mediante un proceso permanente de organización y capacitación con enfoque regional y transnacional.
- 13) Se deben integrar las propuestas de las comunidades de origen y los clubes migrantes a los mecanismos institucionales de control social y rendimiento de cuentas que hasta ahora se han elaborado sólo a nivel gubernamental y han sido incapaces de garantizar participación social, transparencia, calidad e inversión correcta de los recursos públicos.
- 14) Si la propuesta anterior se integra en las nuevas modificaciones institucionales para la gobernanza del país y sus regiones, aunado a nuevos programas de organización y capacitación comunitaria transnacional, permitirá una relación menos asimétrica entre los cuatro actores del Programa 3x1, porque hasta ahora las comunidades de origen y los clubes están en desventaja en términos de información y capacitación respecto de los tres niveles de gobierno, caracterizados por el monopolio de la información y su profesionalización administrativa.
- 15) Se propone que los clubes destinen 25% de los recursos recaudados a sus propios programas de organización y capacitación, fortalecimiento institucional y formación de nuevos liderazgos transnacionales como una respuesta estratégica a los retos de de-

sarrollar mejor los proyectos sociales y productivos, empoderase en las comunidades de origen y destino, incidir en las políticas públicas de ambos países y enfrentar el desafío del relevo generacional de clubes y federaciones de migrantes, en el cual los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos ocuparán un papel más trascendental tanto en su agenda de empoderamiento en aquel país como en sus alianzas con los actores en México comprometidos con el desarrollo local con enfoque transnacional. Este esfuerzo de fortalecimiento institucional podrá verse reforzado con el apoyo de fundaciones y organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas de ambos países.

El mismo tema de control social y rendimiento de cuentas adquiere un lugar central en el Taller de Organización Comunitaria Transnacional realizado el 22 de abril por la Asociación de Clubes Nochistlenses en el Sur de California, referente a una evaluación de las lecciones que ha dejado el Programa 3x1 para las comunidades de origen y clubes migrantes y los retos para el desarrollo local con enfoque transnacional (FCZSC, 2010). En efecto, en dicho evento —realizado con 36 dirigentes migrantes del municipio de Nochistlán en el sur de California—, respecto de la clave del éxito de los proyectos 3x1 en sus comunidades, se enumeraron los siguientes factores:

- a) Transparencia en el uso de los recursos y voluntad de las comunidades y los clubes para realizar esos proyectos.
- b) Rendimiento de cuentas y confianza entre los cuatro actores del 3x1.
- c) Unidad de la comunidad y los clubes.
- d) Ganas de colaborar y ayudar de los clubes a sus comunidades.
- e) Interés de los clubes por cambiar la fisonomía de los municipios de origen.

Respecto de las causas de fracaso de los proyectos 3x1, se mencionaron las siguientes:

- a) Ausencia de transparencia en el uso de los recursos.
- b) Falta de control social y rendimiento de cuentas.
- c) Debilidad técnica de las comunidades y comités de obra.
- d) Falta de claridad en la asignación de obras a las empresas constructoras y ausencia de sanciones a empresas incumplidas.
- e) Debilidad técnica de los municipios.
- f) Reglas de operación del programa decididas en la ciudad de México sin consultar a las comunidades de origen ni a los clubes.

Señaladas las causas del éxito y fracaso de los proyectos, se hicieron las siguientes propuestas para mejorar el programa y avanzar hacia una estrategia de desarrollo local con enfoque transnacional:

- 1) Promover mayor organización de las comunidades y de los clubes.
- 2) Fortalecer y capacitar a los comités de obra.
- 3) Promover la cultura del control social en las comunidades y responsabilidad pública de los funcionarios.
- 4) Transparencia técnica y financiera de los expedientes técnicos de los proyectos, evitando la manipulación de los costos originales; libre acceso a ellos por parte de las comunidades y clubes.
- 5) Realizar alianzas con las instituciones educativas para capacitar a los comités de obras y asegurar una correcta supervisión técnica de los proyectos.
- 6) Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los municipios.
- 7) Establecer el Servicio Civil de Carrera en los municipios para garantizar la permanencia de los funcionarios más capaces y honestos.
- 8) Establecer las cuentas bancarias mancomunadas entre los Comités de Obra y los municipios para garantizar mayor transparencia, control social y calidad en las obras realizadas.
- 9) Fortalecer la participación de mujeres en los clubes y comités de obra.
- 10) Promover una mayor capacitación técnica de los jóvenes en las comunidades. Que se les enseñe inglés y computación, entre otras habilidades.

- 11) Definir metas de comunidades y clubes a 5, 10 y 20 años.
- 12) Hacer planes comunitarios y municipales a 10 y 20 años, en los cuales insertar las acciones futuras del 3x1.
- 13) Promover la planeación estratégica entre comunidades de origen y clubes.
- 14) Fortalecer a las comunidades de origen para que realicen sus diagnósticos, su agenda de desarrollo, su planeación estratégica y de acción conjunta con los clubes, asignando un papel central a los jóvenes.

Ante la gran cantidad de propuestas se decidió resumirlas en tres acciones realizables a corto y mediano plazos:

- 1) Generar una estrategia de fortalecimiento de corto plazo de comunidades y clubes para la mejor realización de los proyectos sociales y productivos.
- 2) Promover mayor información, formación y capacitación en clubes y comunidades de origen. Diseñar y establecer un programa de formación de liderazgos comunitarios transnacionales con la colaboración de la Universidad de California, la Universidad de Long Beach y la Universidad Autónoma de Zacatecas.
- 3) Realizar un plan estratégico transnacional a 10 y 20 años con la realización de talleres en Los Ángeles y en Zacatecas.

Por lo hasta aquí expuesto, queda claro que las organizaciones mexicanas de migrantes están promoviendo un cambio social y cívico hacia el control social y rendimiento de cuentas en las políticas públicas y los programas gubernamentales en los que ellos participan. Esta demanda ciudadana hacia los tres niveles de gobierno, que frecuentemente genera irritación entre funcionarios diversos, tarde o temprano terminará produciendo las reformas institucionales necesarias para su satisfacción, como ya ha sucedido en otras etapas de la vida del Programa 3x1. Pero, además, el hecho de considerar sus comunidades y clubes en una visión de desarrollo local con enfoque transnacional —en el cual el Programa 3x1 es un instrumento muy importante de organización comunitaria transnacional— permite que ellos rei-

vindiquen el derecho que tenemos todos los mexicanos al desarrollo económico y social, incluidos los 12 millones que en ausencia de éste tuvieron que verse forzados a emigrar a Estados Unidos. Así, cada vez más, los migrantes exigen al Estado mexicano un nuevo tipo de políticas sobre desarrollo y migración que incidan sobre las causas estructurales que han expulsado a 10% de la población nacional y permitan que, a mediano plazo, la emigración sea una opción más de los ciudadanos y no, como sucede hasta ahora, una necesidad (García, 2009).

IMPACTOS CULTURALES

Los datos estadísticos del Consejo Nacional de Población de 2005 muestran que 96% de los municipios de México cuenta con migrantes internacionales, evidenciando la creciente transnacionalización del país, que también se expresa por los enormes montos de remesas familiares que en 2008 ascendieron a 25 000 millones de dólares que beneficiaron a más de 1.6 millones de hogares. Estos dos indicadores estructurales, junto con la larga filantropía de las organizaciones migrantes por varias décadas en sus estados y comunidades de origen, ha transformado la visión que desde México se tiene de esos clubes, a los que en el pasado se veía como los “apátridas” que habían abandonado el país. Ahora, cada vez más, se les reconoce como un nuevo actor social que incide en el desarrollo de las comunidades, municipios y regiones donde la migración internacional es masiva y de larga duración, como en Zacatecas y Michoacán. Ello explica que sea en esos estados donde se modificó la Constitución para permitir que los migrantes puedan ser electos alcaldes y diputados locales, y donde la organización migrante transnacional tiene un impacto social, político y cultural en amplias regiones. En el caso de Zacatecas, en el estado no existe una fuerza social organizada equivalente, con los impactos económicos, sociales y políticos que tienen las organizaciones migrantes, con capacidad de negociar con los tres niveles de gobierno para operar los programas gubernamentales que se relacionan con sus comunidades de origen. En el imaginario nacional, los migrantes hoy en día, en general, son vistos como los mexicanos que, habiendo

sido expulsados del país, ahora, desde el exterior, contribuyen a su mantenimiento, a su transformación y a la construcción de un nuevo México transnacional con democracia, equidad, empleo y bienestar para todos. Desde la perspectiva migrante, como decía el carismático y polémico Andrés Bermúdez, “el cambio vendrá del Norte”. Falta un amplio movimiento social, una revolución ciudadana pacífica, que cambie las estructuras políticas actuales y permita el diseño de nuevas políticas públicas para hacer realidad ese sueño de 107 millones de habitantes que vivimos en México y los 30 millones de origen mexicano que radican en Estados Unidos.

CONCLUSIONES

- 1) La larga duración de la emigración internacional mexicana es la clave fundamental que permite explicar la existencia de más de 900 clubes migrantes como soporte de la filantropía transnacional, la cual, creada desde abajo y desde adentro, en los últimos ocho años ha devenido una incipiente política pública transnacional cuyo carácter espontáneo es acotado por la normatividad definida en los altos niveles de gobierno.
- 2) El Estado mexicano, al crear el Programa 3x1 para Migrantes, institucionaliza la filantropía transnacional (o al menos parte de ella, porque los clubes y otras asociaciones menos formalizadas promueven miles de acciones solidarias hacia sus comunidades de origen al margen del programa oficial), la acota y la dirige a través de la formulación de las reglas de operación, atentando así contra su carácter espontáneo y generando un riesgo de corporativización estatal del programa. La apertura del Estado mexicano hacia la formulación conjunta con las comunidades y clubes de las reglas de operación y el establecimiento de mecanismos consensuados de control social y rendimiento de cuentas puede llevar a un trasnacionalismo intermedio, resultado del debate y consenso continuo. De lo contrario, emergerá un trasnacionalismo desde arriba, la versión corporativista del programa que seguramente provocará el abandono de la mayoría de las organizaciones migrantes que re-

tomarán su filantropía espontánea, desde abajo y desde adentro de la comunidad migrante, en forma independiente.

- 3) Los impactos económicos y sociales del Programa 3x1 son evidentes en más de 12 000 comunidades del país. Su aporte es contundente en igualdad de condiciones económicas y sociales, intensidad migratoria, etcétera. La existencia de clubes define un mayor nivel de organización y bienestar de la población mediante el financiamiento de proyectos 3x1.
- 4) Un aporte adicional, quizá más importante, se refiere a los impactos cívicos, sociales y políticos en términos de promover la organización ciudadana transnacional, tanto en la comunidad de origen como en la de destino: impulsar la participación ciudadana en la solución de los problemas de las comunidades y exigir la responsabilidad de los tres niveles de gobierno ante esa problemática.
- 5) Las organizaciones migrantes han sido pioneras en la exigencia de transparencia, control social y rendimiento de cuentas sobre los recursos públicos del Programa 3x1 y demás programas sociales vinculados con sus comunidades.
- 6) Las federaciones mexicanas de clubes migrantes con mayor antigüedad y, por ende, con mayor experiencia en la filantropía transnacional y en la negociación con el Estado mexicano están desarrollando una etapa de maduración institucional en la que ven a sus comunidades y regiones de origen desde una nueva perspectiva de desarrollo con enfoque transnacional, bajo la cual el Programa 3x1 es un instrumento sin duda importante, pero que constituye sólo una parte de una estrategia integral en la que el Estado mexicano deberá establecer políticas sobre desarrollo y migración si realmente quiere erradicar las causas estructurales de la migración internacional masiva.
- 7) Desde esta nueva perspectiva del desarrollo regional y local con enfoque transnacional, las organizaciones de migrantes y comunidades asumen que, para actuar como verdaderos agentes activos de ese desarrollo, deberán promover un proceso de organización y capacitación permanente y de fortalecimiento institucional que les permita incidir en la formulación de las políticas públicas, en su aplicación, en su seguimiento y en sus modificaciones.

- 8) En el contexto nacional de creciente oligarquización económica, social y política, en el cual se constata que un reducido número de empresas internacionales y nacionales cercanas al gobierno tiene todo tipo de privilegios y protecciones que le asegura grandes beneficios, la lucha de las organizaciones migrantes por otro desarrollo seguramente les llevará a realizar nuevas alianzas con organizaciones campesinas, sindicatos, universidades y otras organizaciones sociales capaces de modificar el rumbo político del país, signado hasta ahora por la extranjerización y la inequidad.
- 9) Zacatecas y Michoacán, entre otros estados, pueden ser los puntos de inicio de esa estrategia de desarrollo transnacional con políticas de Estado sobre desarrollo y migración, pero, para que ello suceda, se requiere de una mayor participación ciudadana, del fortalecimiento comunitario transnacional y de la voluntad política de las diferentes estructuras partidarias que actúan de la misma forma antidemocrática, excluyente y patrimonialista que el gobierno federal, reproduciendo el mismo modelo económico que ha caracterizado al país en los últimos 28 años por su vulnerabilidad, por el empobrecimiento de la población y por la subordinación a la oligarquía internacional y nacional. Las nuevas iniciativas de desarrollo regional con enfoque transnacional que están impulsando desde abajo los migrantes podrán avanzar rápidamente con el establecimiento de verdaderas políticas públicas de desarrollo y migración en vez de simples programas gubernamentales reactivos, parciales y tardíos como sucede hasta ahora.
- 10) Las emergentes estrategias migrantes de desarrollo regional con enfoque transnacional están condicionadas por la grave situación económica, social, política y de violencia que vive el país. En efecto, México experimenta tres grandes desafíos: la reorientación del modelo económico ante la debacle de la economía nacional en 2009 del 8% del PIB y los impactos y las lecciones de la crisis económica mundial, que reafirman las recomendaciones de Keynes al ser el Estado el que evitó el colapso de la economía norteamericana, de Grecia y de la Unión Europea; la guerra perdida del gobierno mexicano con la industria del crimen, que ha

ocasionado más de 23 000 asesinatos en tres años y un enorme costo de inseguridad e inestabilidad para toda la población del país; y la contienda presidencial del 2012, proceso en el cual no existe ningún compromiso de reorientación económica ni social. Sólo existen las opciones del populismo de derecha o del populismo neosalinista (ante la autodestrucción del único partido de izquierda) con el riesgo de que la sincronía de mayor pobreza, marginación, violencia, corrupción y entrega a los intereses extranjeros lleven a la ingobernabilidad total y propicien la intervención de Estados Unidos, como lo sugirió recientemente un ex presidente mexicano.

REFERENCIAS

- Asociación de Clubes Nochistlenses (2010), "Taller de Organización Comunitaria Transnacional", Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, UCLA, Long Beach University, UAZ, Los Ángeles, 22 de abril.
- Burgess, Katrina (2010), *Retos y oportunidades en la cogestión de proyectos comunitarios transnacionales*, México, Universidad de Tufts, FCZSC, Fedecmi, Confemex, Fedecamin, Federación de Clubes Yucatecos-USA, 15-16 de abril.
- Diario Oficial de la Federación* (2009), México, 29 de enero.
- (2009), México, 28 de diciembre.
- Fernández de Castro, R., R. García Zamora y Ana Vila (2006), *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?*, México, ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa.
- García Zamora, Rodolfo (2003), *Migración, remesas y desarrollo local*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- (2005), *Migración, remesas y desarrollo: los retos de las organizaciones migrantes en Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- (2009), *Desarrollo económico y migración internacional: los desafíos de las políticas públicas en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas.

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) (2010), Entrevista a Efraín Jiménez, México, 15 de abril.
- ____ (IFAI) (2010), Entrevista a Germán Palafox, México, 15 de abril.
- Orozco, Manuel (2004), "Hometown Associations and their Present and Future Partnership: New Development Opportunities", Washington D.C., U.S. Agency for International Development.

VII. LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS AVANCES DEMOCRÁTICOS EN HAITÍ

*Jean Eddy Saint Paul**

INTRODUCCIÓN

Un análisis meticuloso de los acontecimientos políticos en Haití entre finales de la primera mitad del siglo pasado y la actualidad muestra que las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) han tenido una participación cada vez más activa en la vida política del país. Antes de avanzar en la reflexión, es importante precisar que en este trabajo “sociedad civil” se entiende como una esfera en la cual concurre una pluralidad de actores que actúan e interactúan con base en filia-ciones ideológicas y políticas muy variadas, que luchan por el control de la hegemonía para mantener el *statu quo* o para redefinir el juego político, el monopolio y la distribución de los recursos económicos y culturales. Puesto que los motivos de sus luchas no son uniformes, hay que pensar en la sociedad civil como un espacio conflictivo de competencias entre actores estratégicos (Bourdieu y Wacquant, 1992; Assies, Calderón y Salman, 2002).

Con base en esta definición práctica, podemos decir que la so-ciedad civil ha estado presente en los grandes momentos de la vida nacional. Entre la primera ocupación estadounidense (1915-1934)¹

* Doctor en ciencia social con especialidad en sociología, Centro de Estudios Sociológicos (ces), El Colegio de México, A.C. (Colmex). Profesor-investigador de tiempo completo, Departamento de Estudios Políticos, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

¹ Campesinos, intelectuales, sindicalistas, obreros, estudiantes y militares criticaron el desembarco de la Infantería de la Marina de Estados Unidos de América (EUA) en 1915 y

y la era “posrevolucionaria” de la Ayiti noirista de 1946,² la sociedad civil fue bastante dinámica en el escenario político de la República. En ese entonces, las osc, compuestas básicamente por clubes culturales y asociaciones de intelectuales, actuaron con un punto de vista nacionalista y utilizaron como recursos de lucha político-social las huelgas, las protestas callejeras y la difusión de sus ideas en columnas periodísticas.³

Aunque la sociedad civil, como realidad política, existía en Haití desde la primera mitad del siglo xx o poco antes, hubo que esperar los acontecimientos del 7 de febrero de 1986 para que este concepto entrara formalmente en el “léxico político” del país.⁴ Desde el derrocamiento de Jean-Claude Duvalier (7 de febrero de 1986) hasta el golpe militar perpetrado por el general Raoul Cédras (29 de septiembre de 1991) en contra de Jean-Bertrand Aristide, presidente elegido democráticamente, hubo un crecimiento exponencial de las osc (Human Rights Watch, 1993), que por sus formas de actuación dieron la impresión de que la sociedad civil en Haití estaba formada por actores prodemocráticos, dedicados únicamente a la vigilancia del poder del Estado y a la denuncia de los vicios típicos del sistema político.

emprendieron una serie de movimientos sociales y colectivos en contra de la intervención y ocupación militar de Haití, el primer país en haber abolido la esclavitud en América. Para una idea de cuán celosos de la soberanía nacional eran los héroes de la independencia, véase Saint Paul (2008: 120-135).

² *Ayiti* es el nombre prehispánico del país que, a partir del 1 de enero de 1804, se conocería oficialmente como República de Haití. En la cultura de los taínos, la población aborigen, *ayiti* significaba “tierras altas y montañosas”. El cambio de ortografía se debió a la feroz y cruel colonización europea presentada al mundo bajo la lupa de “modernidad ilustrada”, según la cual todo lo que era artesanía, lengua nativa, música y cultura popular fue tachado de irracional, vulgar, bárbaro, salvaje, místico e inculto, por lo que había que modificarlo. Desde este doble proceso de racionalización y de modernización se sustituyó la palabra original *Ayiti* por la de *Haiti* a partir de la cultura francoeuropea. *Noirisme* es el movimiento sociopolítico que luchó por colocar a la población negra en las altas esferas de las estructuras estatales. Para un análisis más profundo de este movimiento véase Saint Paul (2008a: 146-160).

³ Sobre estas formas de acciones colectivas y movimientos sociales a lo largo de esta secuencia histórica, véanse los trabajos de Corten (1998, 2000).

⁴ Adaptamos la expresión “léxico político” de una entrevista que nos concedió Suzy Castor en el Centro de Investigación y de Formación Económica y Social para el Desarrollo (CRES-ED, por sus siglas en francés), Puerto Príncipe, 6 de septiembre de 2004. Castor es reconocida en el ámbito nacional e internacional como gran historiadora e investigadora.

Entre 1986 y 1990, la gran mayoría de los actores populares, sobre todo los que actúan fuera de Puerto Príncipe, tuvieron déficit de capital político y social para darse a conocer en el escenario internacional, lo que —por lo general— los convierte en actores subalternos, pese a sus buenas intenciones y metas sociopolíticas. A pesar de esta falta de reconocimiento internacional, estos actores han contribuido enormemente a los avances que se han registrado en esta transición política.

Sobre el tablero político de Haití aparecieron otros actores que disfrutaron de mayor reconocimiento mediático nacional e internacional. Ellos trabajaron de diversas maneras para promover la agenda democrática en el país. Por ejemplo, gracias a sus actuaciones se logró ratificar la Constitución del 29 de marzo de 1987.

A partir de la tercera oleada de la democratización, un conjunto bastante diferenciado de las osc ha defendido “lo público ante lo estatal”, intervenido y luchado contra los fraudes electorales y por el respeto del voto de la voluntad general; actúa en favor de los refugiados y migrantes repatriados; trabaja para mejorar y fortalecer el sistema escolar y la educación a todas las escalas, así como la inclusión sociopolítica de la juventud, del campesinado y de las mujeres; defiende a los desprotegidos como las víctimas de las cooperativas en el transcurso de los años 2001-2010; lucha también por la igualdad de sexo y la no discriminación de los infectados con VIH y de los portadores del sida. Trabajan, además, en favor del respeto de los derechos humanos y de la promoción de la salud integral, entre otros problemas de gran importancia social. No sobra decir que, igualmente, favorecen la instauración de un modelo estadocéntrico y rechazan las políticas de ajuste estructurales (PAS, por sus siglas en francés).

¿Cómo se comportaron las osc en el espacio público de Haití antes del terremoto? ¿En qué sentido se podrían aprovechar sus experiencias para construir un *nuevo* tejido social en estos momentos tan dolorosos en la vida del pueblo haitiano? Y finalmente, ¿qué se está haciendo desde la sociedad civil para ayudar a la refundación del Estado haitiano?

En este capítulo nos guiamos por dos propósitos. Primero, mostrar que durante más de un cuarto de siglo (1980 a 2010) las osc actuaron como mecanismos de contrapeso, asumieron un papel de

vigilancia y fungieron como partícipes centrales de las propuestas que permitieron lograr notables avances en este proceso de construcción democrática. Gracias a las osc se han logrado cambios en los valores, creencias, ideas, actitudes y patrones de comportamiento en la ciudadanía. En segundo lugar, nos proponemos documentar lo que están haciendo en la construcción de un *nuevo* tejido social en Haití después del devastador terremoto del 12 de enero de 2010.

Para lograr estos objetivos partimos de dos hipótesis: *a)* Haití tiene ya un cuarto de siglo de transición política hacia la democracia. Si se toma como base de análisis lo social y económico habrá decepción e incluso se podría decir que es una transición estancada; sin embargo, en este periodo hubo cambios en la sociedad haitiana y no todos ellos son negativos. A pesar de que los regímenes políticos posdictatoriales prefirieron seguir la senda de los Duvalier oponiéndose sistemáticamente a la sociedad civil, por obra de las osc se lograron importantes avances en los derechos civiles y políticos, en la cultura política y en la conciencia ciudadana, logros sumamente pertinentes e indispensables para conseguir derechos económicos y socioculturales. *b)* Es necesario aprovechar la necesidad de reconstruir el país para echar a andar, de una vez, un “Estado para la nación” en Haití. En esta situación delicada y especial, necesitamos un trabajo permanente y consensuado entre dirigentes políticos, miembros de la comunidad internacional y osc prodemocráticas que funcionan en el país y en la diáspora haitiana. Esta cooperación, entendimiento y comprensión entre la pluralidad de actores es importante para que Haití pueda tomar el camino de la modernidad y el desarrollo.

SOCIEDAD CIVIL EN EL ESPACIO PÚBLICO ENTRE 1986 Y 2001

Activismo de la sociedad civil y transición política

El 7 de febrero de 1986, Jean-Claude Duvalier, *Baby Doc*, entonces presidente del país, tuvo que renunciar y marchar al exilio dorado en Francia. La expulsión de Baby Doc no fue fortuita, sino producto de una serie de luchas, resistencias y acciones protagonizadas por distin-

tos actores de la sociedad civil y líderes políticos que no vivieron de manera pasiva la dictadura duvalierista. Numerosas OSC se movilizaron contra las represiones, la ingerencia y la arrogancia del régimen dictatorial y lograron su caída.

Ésta fue posible gracias a una combinación de factores externos e internos. Entre los más destacados hechos internacionales influyeron la Tercera Asamblea General del Consejo Latinoamericano (Celam) en Puebla, México (enero de 1979), y el Primer Encuentro Latinoamericano de Alfabetización Alternativa organizado en 1981 en Santa Fe de Bogotá bajo los auspicios de la Asociación Dimensión Educativa Colombia (Dimec) y la Comisión Evangélica de Educación Cristiana (Celadec). Estos acontecimientos religiosos concientizaron y animaron a los actores sociales latinoamericanos a luchar en pro de ciertos cambios en el orden social. Desde esta misma lógica, cabe subrayar el gran papel que desempeñaron las comunidades eclesíásticas de base (CEB) dentro de la teología de la liberación que estaba en boga en varios países de la región.

En Haití nacieron pequeñas iglesias (Tilegliz) que lucharon por concientizar y movilizar a las masas. Esos actores compartieron, en cierto sentido, las grandes ideas transmitidas por la teoría de la “educación popular” del educador e ideólogo brasileño Paulo Freire. Es decir, una educación basada en métodos activos, críticos y dialógicos.

Aunque la Iglesia católica ha tenido un papel muy conservador frente al *statu quo*, entre la década de 1960 y la segunda mitad de la de 1980 hubo un cambio en la actuación de la institución, que al empezar a preocuparse con seriedad por las cuestiones temporales se vio obligada a modificar sus relaciones con el Estado (Saint Paul, 2008b). En la teología de la liberación, la palabra de Dios fue conceptualizada como instrumento de propaganda política para educar a los ciudadanos en torno a sus derechos y responsabilidades. Desde esta perspectiva, el grito “somos la Iglesia y la Iglesia es nosotros”, lanzado en 1979 durante la tercera Asamblea General del Celam, tuvo gran resonancia en Haití.

En el ámbito internacional, donde se colocó el tema del respeto de los derechos humanos como prioridad de todos los Estados, el gobierno de Jean-Claude Duvalier escogió la violencia como he-

rramienta de *gouvernementalité*.⁵ Las oleadas de violencia política perpetradas desde el Estado fueron contra periodistas, artistas, intelectuales, educadores, profesionistas, sindicalistas y activistas de los derechos humanos, quienes fueron arrestados, torturados y asesinados; otros, con más suerte quizá, tuvieron que marcharse al exilio (Saint Paul, 2008a: 251-252).

Frente a las represalias del gobierno de Baby Doc, líderes de partidos políticos y actores de la sociedad civil alzaron sus voces para condenar el comportamiento del régimen. Entre las formaciones políticas que asumieron un papel de oposición al gobierno se puede citar a los partidos Social Cristiano de Haití (PSC), Demócrata Cristiano de Haití (PDC), Nacional Democrático Popular de Haití (PNDP), y al Reagrupamiento de los Demócratas Nacionalistas y Progresistas (RDNP).⁶ Pero las voces que más pesaron en ese entonces fueron las de las OSC, representadas por un conjunto de actores plurales, como prelados de la Iglesia católica, asociaciones de activistas de los derechos humanos, de jóvenes laicos, artistas, periodistas, intelectuales y escritores, entre otros. A modo de ejemplo, podemos mencionar a la Conferencia Haitiana de los Religiosos (CHR), las pequeñas comunidades eclesiales de base (*Ti Kominote Legliz*, TKL) y la Liga Haitiana de los Derechos Humanos. La gran mayoría de los actores religiosos que lucharon en el espacio público estuvo muy vinculada con el ala progresista de la Iglesia católica. Creían que era importante tener más acercamiento entre el Estado y la sociedad. Sus principales fuentes o referentes ideológicos fueron la teoría de la educación politizada de Freire y la teología de la liberación.

En diciembre de 1982, la CHR llevó a cabo un simposio que puso énfasis en la imperiosa necesidad de asociar el contenido de la Biblia con las realidades objetivas de la población haitiana (Weinstein y Segal, 1992: 45). La palabra de Dios fue, entonces, utilizada como

⁵ De acuerdo con la microfísica del poder de Michel Foucault, la *gouvernementalité* o arte de gobernar saca a la luz la complejidad de las relaciones de poder, pone en evidencia procedimientos, análisis, reflexiones, tácticas, técnicas de sí mismo y técnicas de dominación ejercidas sobre los demás (Saint Paul, 2008a: 217).

⁶ El PSC fue encabezado por Grégoire Eugène, el PDC por el pastor Sylvio Claude, y el PNDP por el doctor Lionel Lainé. El RDNP, dirigido por el profesor Leslie F. Manigat, fue fundado en Caracas durante su exilio político.

herramienta de lucha contra la opresión, la corrupción, la pobreza y el analfabetismo, problemas cruciales de la *babydocracia*. Como decíamos, ciertos acontecimientos internacionales facilitaron las luchas políticas de los actores de la sociedad civil en Haití. La visita del carismático Papa Juan Pablo II debe ser tomada en cuenta. En marzo de 1983 el número uno del Vaticano llegó a Puerto Príncipe y en el Aeropuerto Internacional besó la tierra y luego declaró que “se requiere cambios en el país”. Los TKL y algunos prelados aprovecharon el mensaje papal para criticar al *establishment* y presionarlo para que llevase a cabo cambios en su estilo de “dominación política”.

Conforme pasaba el tiempo, los líderes progresistas de las iglesias, sobre todo la católica, se comprometieron cada vez más en la política que, entonces, se conceptualizó y debatió como una actividad idónea para crear conciencia, alcanzar la democracia y transitar de una ciudadanía fragmentada a una ciudadanía plena. El episcopado, a decir de Paul Blanquart, “valoraba la política como lugar privilegiado del ejercicio de la justicia y de la fraternidad y como práctica de la razón” (Blanquart, 1989: 68). Desde esta concepción, personalidades eclesásticas como el monseñor Willy Romélus y Jean-Bertrand Aristide desempeñaron un importante papel para acercar y conciliar la base de la Iglesia con las reivindicaciones de las masas y expresaron sus deseos de acompañar a las clases desfavorecidas en sus reivindicaciones culturales, sociales y políticas (Corten, 2000; Saint Paul, 2008b: 329; Blanquart, 1989: 68; Lamartine, 1992).

Para compaginar sus ideales con la práctica concreta, los prelados creían que para salir de la represión había que educar a los haitianos en torno a sus derechos y obligaciones. Desde esta perspectiva, los frailes del pequeño seminario del Colegio San Marcial lanzaron en 1985 el programa Misión Alfa para la Alfabetización (Misyon Alfa) —que giró en torno a tres elementos centrales: la propaganda política, la educación cívica y la alfabetización—. Este programa se desarrolló en creole ya que éste permite alcanzar un mejor entendimiento entre hablantes y oyentes, siguiendo la teoría de la “acción comunicativa” de Jürgen Habermas.⁷

⁷ J. Habermas es reconocido como el que teóricamente dio fuerza a la noción de “acción comunicativa”. El profesor titular de sociología en la Universidad de Frankfurt define

Los animadores de *Misyon Alfa* procuraban la formación de un nuevo hombre haitiano: un ser solidario que se alejara del egoísmo y de lo que *yo* denominaría el “individualismo monstruoso”.⁸ En otras palabras, se pretendía concientizar a los sujetos subalternos para que pudiesen construir sus proyectos históricos.

El año 1985 fue decisivo para los movimientos sociales y las acciones colectivas protagonizadas por los actores de la sociedad civil. Los jóvenes participaron en huelgas, manifestaciones callejeras y otras actividades para expresar su descontento y desasosiego contra el poder *jeanclaudiste*. Frente a tantas protestas, el gobierno no supo qué hacer y sin analizar con la cabeza fría la situación política, ordenó a sus guardias especiales, los llamados Tontons Macoutes,⁹ reprimir con toda la fuerza cualquier tipo de manifestaciones o movimientos de la oposición. Sin vacilar, los Tontons Macoutes llevaron la violencia y la represión al máximo. Así, el 28 de noviembre de 1985, en la ciudad de Gonaïves, asesinaron a tres jóvenes estudiantes: Jean-Robert Cius, Markenson Michel y Daniel Israel. Esa matanza fue la gota que derramó el vaso. Ese acontecimiento provocó una reacción de indignación y revuelta nacional que se expresó posteriormente en mani-

la acción comunicativa como “uno de los elementos fundamentales que permite asegurar y mantener el consenso dentro de un sistema de acción” (Habermas, 1987: 289). Para algunas críticas de la *Teoría de la acción comunicativa* de Habermas, véase Cohen y Arato (2000) y Alexander (1990).

⁸ El “individualismo monstruoso” es un tipo de mentalidad que se antepone al desarrollo del colectivismo. Se expresa mediante la deterioración pronunciada de nociones como “civismo”, “solidaridad”, “asociatividad”, “bien común” y “comunidad de interés”. En Haití se expresa tanto en las élites como en las capas medianas de la sociedad. Fenomenológicamente, se expresa con la “supervivencia individual”: un ego solipsista husserliano. Psicológica y sociológicamente, el individuo que funciona a partir de los cánones de este solipsismo husserliano no entiende o no quiere entender que su interés individual coincide necesariamente con el interés del otro. Se trata de un sujeto que cree que no pasa nada si vive en una casa estupendamente confortable en un barrio sucio con calles y sin asfaltado. En su imaginario piensa que “vive bien” dentro de su casa y eso es ampliamente suficiente; no tiene por qué preocuparse por lo que está sucediendo en el “exterior”.

⁹ El cuerpo de los Tontons Macoutes era la milicia civil creada entre los años 1959 y 1961 por Papá Doc. El nombre oficial de dicha milicia fue Voluntarios de la Seguridad Nacional (VSN) ya que Papá Doc aprovechó la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) promulgada por los Estados Unidos de América para legitimar a su milicia armada. Los Tontons Macoutes fueron utilizados tanto por Papá Doc como por Baby Doc para instrumentalizar el miedo y aterrorizar a los “enemigos” políticos, así como a la población civil. Para una buena documentación sobre este cuerpo, remítase a Diederich y Burt (1986). Hay versiones en inglés.

festaciones callejeras que lograron el derrocamiento del presidente Duvalier, quien el 7 de febrero de 1986 salió de Puerto Príncipe “a bordo del avión C-141 de la *American Force* y se marchó para Francia” (Maingot, 1986: 82).

Una sociedad civil joven: eclosión, civismo y compromiso sociopolítico

La sociedad civil, en tanto construcción histórica y realidad política, ha existido en Haití mucho antes del 7 de febrero de 1986. Empero, la transición política favoreció la eclosión de *nuevos* actores y ayudó al fortalecimiento de otros que ya tenían experiencia de luchas desde las esferas de la sociedad civil. En el caso haitiano, no es pertinente hablar de “resurrección” para aludir a la realidad de la sociedad civil ulterior al derrocamiento de Baby Doc. La razón es simple: a pesar del carácter totalitario del régimen duvalierista, nunca tuvo un éxito total en su intento de controlar totalmente a la sociedad civil.¹⁰ Dado que en la década de 1960 y la de 1970 los Duvalier aplicaron una violencia feroz a modo de callar todas las voces discordantes de la sociedad civil, las OSC fueron obligadas a mantenerse discretas; a pesar de las represiones a las que fueron sometidas, nunca dejaron de existir y de pelear en contra del *statu quo*. En síntesis, los agentes del duvalierismo lograron reprimir a la sociedad civil pero no pudieron aniquilarla (Moïse, 1990: 390; Bourdieu, 1992: 236).¹¹

Decimos que se trata de actores jóvenes quienes desde los espacios de la sociedad civil se transformarían en los principales protagonistas

¹⁰ En lo que tiene que ver con el caso haitiano, hay que matizar el análisis de Guillermo O'Donnell y de Philippe C. Schmitter, quienes expresaron la idea de que la salida de los regímenes autoritarios permitió la reestructuración del espacio público y propició, consecuentemente, la resurrección de la sociedad civil. La primera parte del argumento es totalmente válida para el caso haitiano, pero no la segunda. O'Donnell y Schmitter aseveran lo siguiente: “Una vez que algo ha sucedido —una vez que los “blandos” prevalecieron sobre los “duros” y comenzaron a otorgar garantías individuales y ciertos derechos de cuestionamiento, y a negociar con algunos opositores escogidos del régimen— es probable que haya una movilización generalizada, que hemos preferido describir como ‘la resurrección de la sociedad civil’” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 79).

¹¹ Para un análisis sobre las múltiples relaciones del poder *duvalierien* con las entidades organizadas de la sociedad civil, véase Saint Paul (2008a: 216-230).

de las luchas sociohistóricas. ¿Por qué jóvenes? Llanamente, si uno toma como ángulo de análisis la experiencia política acumulada y las coacciones políticas que la dinastía de los Duvalier impuso, no es nada descabellado usar el calificativo *joven* para aludir a una fracción importante de la sociedad civil.

En la madrugada del 7 de febrero de 1986, la sociedad civil que iba a participar activamente en la política fue muy joven. Joven en sentido figurado ya que tenían muy poca experiencia política; pero también joven si tomamos la edad cronológica como criterio. En efecto, una gran parte de las osc, los comités de barrio, para citar un ejemplo, estaba formada —en su gran mayoría— por jóvenes deseosos de participar en los futuros comicios como electores de sus dirigentes, ya que era la primera vez que iban a ejercer su derecho a votar.

Las osc contribuyeron en varios sentidos a formar valores democráticos en la sociedad haitiana. Los comités de barrios y otras formas de organización más experimentadas procuraron recuperar la memoria histórica; se ocuparon, *esencialmente*, de problematizar en el espacio público los grandes problemas y desafíos relacionados con la vida nacional; trabajaron en pro de la institucionalización política al participar en el proceso reflexivo de redacción de una nueva Carta Magna que sería promulgada el 29 de marzo de 1987; y *last but not least*, desarrollaron y siguen desarrollando una resistencia multiforme contra diversos tipos de regímenes autoritarios que ocuparon el mando político a partir del 7 de febrero de 1986.

Como señalamos antes, durante la dictadura de Jean-Claude Duvalier hubo bastantes restricciones para las osc que querían ocupar el espacio público. Aunque a partir del advenimiento de Jimmy Carter a la presidencia de Estados Unidos y su política exterior que enfatizaba el respeto de los derechos humanos, el gobierno de Baby Doc tuvo que realizar algunos cambios muy leves. Así, se observó cierta liberalización en la *babydocracia*. Al lado de la Iglesia católica y de los intelectuales de izquierda, los jóvenes tenían un papel activo en las luchas que buscaron la caída del gobierno Duvalier. Éstos últimos serían cruciales para la nueva sociedad civil que tomaría una activa participación en los asuntos políticos de la República de Haití.

A partir del 7 de febrero de 1986, se observó la creación, de manera espontánea, de varias OSC formadas por jóvenes. En un primer momento trabajaron como comités de barrios, que al inicio hicieron tareas cívicas y actividades comunitarias: obras de saneamiento (limpieza de las alcantarillas y de los canales de desagüe), pintura de bardas, decoración de las calles y barrios con la bandera nacional y escritura sobre las paredes de grafitis con mensajes políticos. Por lo general, los mensajes tradujeron la “utopía de la esperanza” de estos intérpretes en el disfrute de la libertad; libertad que fue contenida y restringida durante los 28 años y cinco meses que duró la dictadura de los Duvalier, padre e hijo. En este sentido, era común pasar por cualquier barrio o zona residencial y ver un letrero o grafiti que decía *Association des jeunes de la ruelle Fouchard*, *Comité de quartier de la jeunesse de Route des Dalles*, *Association des jeunes de Delmas 65*, etcétera.

Al inicio, estas asociaciones, organizaciones y comités tenían una tarea más social y cívica que política. La gestión autoritaria de la Junta Militar de Gobierno que asumió el poder después de Baby Doc iba a motivar a estos actores a comprometerse más con la política activa. Antes de seguir, vale la pena dar a conocer algunos datos contextuales.

La transición de Haití hacia la democracia reviste algunos rasgos específicos. Una de las primeras cosas *sui generis* de la transición está vinculada con el gran peso político de la camarilla militar y la debilidad institucional y estructural de las élites políticas emergentes después de 1986. Entre finales de la década de 1970 y principios de 1980, en gran número de países de Iberoamérica los dictadores militares fueron reemplazados por regímenes civiles prodemocráticos. Contrario a esta tendencia, en Haití ocurrió otra cosa. Primero, la dictadura de los Duvalier no fue esencialmente militar, sino más bien un régimen civil patrimonial y dinástico.¹² Papá Doc y su hijo Baby Doc, por pura estrategia política, solían vestirse con el uniforme del

¹² Estamos utilizando el término *patrimonialismo* de acuerdo con la sociología de la dominación de Max Weber (1864-1920). Un régimen puede ser caracterizado como patrimonial cuando se denota una gran situación de confusión entre esfera pública y esfera privada. En este sentido, las élites del poder y los burócratas hacen un uso inapropiado de los bienes de la nación; administran, distribuyen y utilizan los recursos del Estado sobre la base de lazos de parentesco y de amistad.

ejército —*Forces armées d'Haïti* (FAD'H)—, de los Tontons Macoutes y del cuerpo de los *Leopards*.¹³ Decimos “estrategia política” porque lo hicieron con fines de dominación psicológica de las masas y de los opositores políticos. Pero, a decir verdad, ellos no fueron militares como tales.

Desde esta perspectiva comparada, vale resaltar que en América fueron las élites políticas las que se pusieron de acuerdo y establecieron ciertos “pactos”¹⁴ de “governabilidad” para determinar los líderes que serían escogidos para asumir los principales cargos de mando político. En Haití no fue así. La Iglesia católica y las Fuerzas Armadas eran las dos instituciones más fuertes y las más estructuradas. Los partidos políticos eran muy débiles y las OSC, por su lado, tenían pocos años de experiencia en luchas políticas.

Al aprovechar esta gran debilidad institucional, Jean-Claude Duvalier, antes de desterrarse en Francia, pronunció un último discurso como presidente de la República; arguyó que para evitar un baño de sangre entre los hermanos haitianos, y a fin de *pasar como grande* en la historia, decidía confiar el poder político al ejército. Fue esencialmente una Junta Militar de Gobierno la que le sucedió en el poder. De los seis miembros que lo integraron, cuatro eran militares muy relacionados con el régimen de los Duvalier. El general Henry Namphy, presidente del Consejo Nacional de Gobierno (CNG), era un graduado de la Academia Militar de Haití desde 1954 y había sobrevivido tanto la

¹³ Los *Léopards* es un cuerpo militar que Baby Doc creó en 1971, es decir, el mismo año que llegó a la presidencia. El presidente Duvalier lo inició con un efectivo de 509 integrantes (Diederich y Burt, 2008: 403).

¹⁴ El futuro de una transición política descansa, en gran medida, en la capacidad de los actores nacionales para establecer pactos entre los remanentes del viejo orden deslegitimado y el nuevo orden en proceso de legitimación. Asimismo, la consolidación de los procesos democráticos es, sobre todo, función del tipo de pactos concertados entre las élites locales en torno al tipo de gestión y de los procedimientos a usar en los grandes campos de la vida sociopolítica y a nivel de la sociedad en su conjunto. En Haití, hay una opinión generalizada de que en el transcurso de 25 años de transición política, es decir, de 1986 a 2011, se ha conseguido una democracia de baja intensidad y de muy mala calidad. Entonces, hoy en día los haitianos deben preguntarse por el tipo de pacto que las élites han hecho en la fase de gestación de esta transición. Esta pregunta es de vital importancia en este contexto donde urge la reconstrucción del país en todos los aspectos: lo político, lo económico, lo social y, sobre todo, lo cultural.

dictadura de Papá Doc como a la de Baby Doc.¹⁵ He aquí otra característica de la transición política: Haití transitó de una dictadura civil a un régimen híbrido militar-civil.

Cuando el general Henry Namphy asumió el poder, había muchas voces de la sociedad civil que se preocuparon por el retorno de los militares a la gestión política del país. Para calmar las inquietudes y a los escépticos, el general-presidente no se cansó de repetir que encaminaría al país hacia la institucionalización democrática, que su gobierno sería muy respetuoso de los derechos humanos, que las fuerzas armadas no querían quedarse en el poder y trabajaría por la pronta promulgación de una nueva Constitución política. No obstante, entre los discursos y las prácticas políticas de Namphy había un abismo. El CNG no tardó más de un mes en mostrar su verdadero rostro.

Durante la dictadura de los Duvalier, la cárcel Fort-Dimanche, ubicada en Delmas, Puerto Príncipe, servía como campo de concentración, y allí los Duvalier torturaron a los presos políticos. El 26 de abril de 1986, miembros de la sociedad civil y líderes de partidos políticos que se autodenominan prodemocráticos convocaron a una marcha cívica pacífica para recordar la matanza perpetrada el 26 de abril de 1963 en Fort-Dimanche, durante la fase de gestación de la dictadura de Papá Doc (Manigat, 1998: 62). Esta manifestación quería ser un acto histórico que honrara la memoria de todas las víctimas de la dictadura de los Duvalier. Eso explica por qué escogieron el eslogan *Bay kou bliye pote mak sonje*.¹⁶ Bajo las instrucciones del CNG los soldados de las FAD'H intervinieron brutalmente para dispersar la marcha y por lo menos cuatro personas murieron a consecuencia de la intervención militar.

Tras este trágico evento, los actores de la sociedad civil serían los primeros en levantar las voces contra los actos de represión del

¹⁵ Después de Namphy se encontraban otras personalidades: el coronel Prosper Avril, quien era un hombre de confianza de la familia de los Duvalier; el coronel Williams Regala (ex inspector general del ejército de Baby Doc); el coronel Max Vallès (ex comandante de la Guardia Presidencial de Baby Doc); el civil Alix Cinéas, un burócrata que se había desempeñado como ministro de Obras Públicas del gobierno de J. C. Duvalier, y finalmente el civil Gérard Gourgues, quien fungía antes como presidente de la Liga Haitiana de los Derechos Humanos. Gourgues simbolizaba la esperanza democrática del CNG (Armand, 1988: 17).

¹⁶ "Las suturas son recuerdos de los golpes", o "las suturas nos hacen recordar los golpes".

CNG. Las jóvenes asociaciones/comités de barrio que antes se dedicaban a tareas cívicas y comunitarias no tardaron en hacer valer sus reivindicaciones políticas ante el CNG. Se solidarizaron con algunos líderes políticos y con otros miembros más experimentados de la sociedad civil para que pudieran luchar con más eficacia contra el Estado militar.

Asimismo, entre marzo de 1986 y febrero de 1987 hubo bastantes altibajos en las relaciones entre el CNG y las OSC; éstas actuaron como agentes de vigilancia y de control del poder estatal. Para alcanzar sus metas utilizaron un conjunto combinado de recursos y actividades como manifestaciones callejeras, comunicados de prensa, conferencias, debates y artículos de opinión en los principales periódicos de la época.

Del 7 de febrero de 1986 al 7 de febrero de 1991, Haití vivió una época política bastante agitada y con muchas controversias. Henry Namphy dirigió el país hasta el 7 de febrero de 1988. Luego, merced a unas elecciones sin competencia, patrocinadas por el poder militar, el civil Leslie F. Manigat llegó a la presidencia del país.¹⁷ A tan sólo cinco meses de gobierno, el 20 de junio de 1988, el presidente Manigat fue derrocado por un golpe militar orquestado por H. Namphy, quien retomó el poder y lo mandó al exilio. Esto constituyó un precedente que abrió la puerta para futuros golpes militares durante esa temprana era de la transición política. El 18 de septiembre de 1988, el general Prosper Avril —ex consejero político de la familia de los Duvalier— derrocó al general Namphy mediante otro golpe militar. Éste permaneció en el cargo hasta el 10 de marzo de 1990 y tuvo que renunciar a consecuencia de las intensas manifestaciones populares que no logró contener. Finalmente, por primera vez en la historia política del país, una mujer, Ertha Pascal Trouillot, juez de la Corte Suprema, asumió la presidencia provisional del país; con la supervisión de la ONU y la OEA, organizó las elecciones de diciembre de 1990, de las cuales el activista político Jean-Bertrand Aristide ganó con 67.48% de los votos. Trouillot transmitió oficialmente el poder a Aristide el 7 de febrero de 1991.

¹⁷ Un análisis sobre Leslie F. Manigat está disponible en Saint Paul (2008a: 266-274).

En resumen, desde la caída de Baby Doc hasta el ascenso de Aristide hubo un crecimiento exponencial de las OSC, que ejercieron una fuerte presión sobre el CNG forzándolo a operar los cambios necesarios para la construcción de la democracia. Las OSC también intervinieron para forzar a las autoridades del poder central a retraerse de ciertas medidas autoritarias susceptibles de comprometer el porvenir de la transición política, lo que permite decir que estas organizaciones actuaron como mecanismos de contrapeso.

Las principales asociaciones que lucharon en este sentido fueron Pa Blié, Onè Respè pou Konstitisyon (Honor y Respeto para la Constitución) el Grupo de Concertación y la Central Autónoma de los Trabajadores Haitianos (CATH), entre otras. Se dedicaron a denunciar las arbitrariedades y barbaridades derivadas de las prácticas autoritarias de los gobiernos en turno y pelearon a favor de la recuperación de la memoria histórica y de la creación de un marco institucional que permitiera legalizar y legitimar los procesos políticos. Lucharon por la descentralización del poder político y la instauración de un estado de derecho garante de las libertades y derechos civiles, políticos y socioeconómicos, capaz de actuar de manera transparente y de rendir cuentas a la población. En síntesis, buscaron fomentar, desde su ámbito de acción, el desarrollo de la conciencia cívico-crítica y la construcción de una nueva ciudadanía en el país (Jean, 2002). Con este fin utilizaron varios medios, como son las marchas cívicas pacíficas o manifestaciones callejeras, comunicados de prensa, escritos periodísticos y ciertos trabajos reflexivos. Desde esta lógica, hay que mencionar que ciertos actores de la sociedad civil como la Conferencia Episcopal (Iglesia católica), los cultos reformados, el Consejo de las Organizaciones de Derechos Humanos y la Asociación de Periodistas participaron en la redacción de la Constitución del 29 de marzo de 1987, la cual fue aprobada por medio de un referéndum popular con 99% de los votos.¹⁸

Esta Carta Magna contiene varias estipulaciones adecuadas para la institucionalización y el fortalecimiento de la “democracia de la

¹⁸ Un millón de personas votó a favor de la ratificación de la Constitución del 29 de marzo de 1987 y 2000 votaron en contra. Después de ser ratificada, fue publicada el 28 de abril de 1987 en el número 36 de *Le Moniteur*, diario oficial de la República de Haití (Michel y Charles, citados en Saint Paul, 2008a: 260).

ciudadanía” en Haití. Contempló, por ejemplo, la creación y el funcionamiento de un Tribunal Electoral autónomo e independiente del poder ejecutivo;¹⁹ la desconcentración del aparato político-administrativo, la puesta en vigor de las Colectividades Territoriales y la separación del ejército y de la policía (Saint Paul, 2008a: 260 y 262; Manigat, 1988: 62).

De igual modo, a lo largo de esta secuencia histórica las osc fueron tomando conciencia de su peso político. Adquirieron experiencia en términos de luchas políticas, lo que les permitió cambiar su estrategia de combate dependiendo del adversario que tenían al frente. En cada momento se observó una nueva configuración política, así como más complejidad en el comportamiento de las osc, que transitaron y evolucionaron conforme iba avanzando la transición política. Los comités de barrios dieron lugar a las *Brigadas de vigilancia* que emergieron en un contexto donde los jóvenes actores de la sociedad civil se dieron cuenta de que el futuro de la transición estaba amenazado y que en nombre del nacionalismo y del compromiso cívico había que hacer algo para impedir que pasara lo peor.

Durante la década de 1980 y los inicios del primer gobierno de Aristide en 1991, en el campo de la sociedad civil se observó gran eclosión, participación activa, fortalecimiento y participación política de las osc, que desde entonces han intervenido en varios campos de la vida sociopolítica. Se trata de una sociedad civil bastante heterogénea, compuesta en su esencia por elementos de clases medias y por actores de abajo —lo que Robert Fatton Jr. denomina *popular civil society* (Fatton Jr., 2002: 8)—, constituida por asociaciones campesinas, grupos de base, uniones sindicales, organizaciones estudiantiles, grupos religiosos, organizaciones de mujeres, y medios masivos de comunicación. Las acciones de estas asociaciones estaban centradas en sus intereses inmediatos, lo que no impidió que trabajaran de manera colectiva para resolver problemas del sistema político que afectaban a todos de una manera u otra.

En el transcurso de este periodo, los miembros de la sociedad civil adquirieron conciencia política. Muchos de los que posteriormente

¹⁹ El Tribunal Electoral se llama Conseil Électoral Provisoire (CEP). Éste fue integrado por una pluralidad de actores de la sociedad civil.

iban a marcar y dominar la vida política del país tuvieron sus primeras experiencias en las filas de las asociaciones de la sociedad civil. Así que, cuando llegó Aristide al poder, las osc tenían un nivel de conciencia política bien desarrollado. Las entidades de la sociedad civil han desempeñado un papel de extrema importancia para el desarrollo de la conciencia política popular.²⁰

*Lavalas I: diferenciaciones, fragmentaciones
y expresión de intereses en la sociedad civil*

La candidatura del ex sacerdote fue respaldada por el movimiento *Lavalas*,²¹ integrado por instituciones diferenciadas localizadas en las esferas de la sociedad civil. Estos actores, ideológicamente vinculados con la ultraizquierda y la izquierda-centrista, pertenecieron o provinieron de las parroquias de los Tilegliz encabezadas por sacerdotes que simpatizaron con la teología de la liberación, de las asociaciones de sindicatos, de campesinos, de cooperativistas, de movimientos de mujeres y feministas, y de miembros de comités de barrios. Pero también participaron miembros del empresariado comercial, como Georges Izméry, quien apoyó la candidatura de Aristide y del movimiento Lavalas (Ziegler, 1996: 315).

Lavalas, en tanto movimiento sociopolítico, emergió de manera espontánea a finales de 1990, en las elecciones del 16 de diciembre del mismo año. Los integrantes de ese amplio movimiento social pretendieron, con la candidatura de Aristide, impedir el retorno de los Tontons Macoutes, de los militares *neotontonmacoutes* (*adversus hostes in aeternum*) y promover la construcción de una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. El propósito era limpiar el campo político de todo tipo de obstáculo capaz de impedir la concreción del “proyecto” de construcción de un Estado para la nación en el país. Los adherentes a este movimiento creyeron que con Aristide, Ayiti iba camino a la consolidación de la democracia. Pensaron que el padre Aristide

²⁰ Jean Eddy Saint Paul, entrevista con Georges Michel, Puerto Príncipe, 21 de junio de 2005.

²¹ Avalancha o inundación.

era la persona indicada para viabilizar y hacer realidad esta utopía alcanzable, ya que había luchado contra los regímenes autoritarios y tenía un discurso político antioccidental y antiimperialista, que rechazaba de manera rotunda las políticas económicas neoliberales y giraba en torno a temas cruciales: la justicia social, la necesidad de resolver el problema de la tenencia de la tierra mediante una reforma agraria seria, el apoyo a las capas subalternas y marginadas, la promoción de la justicia social con mecanismos institucionales propicios a la educación de masas, el acceso gratuito a la salud, la reforma de las entidades burocrático-administrativas, la persecución de la corrupción de toda índole, etcétera.

Tan pronto asumió el poder, Aristide quiso compaginar sus discursos con hechos concretos; basándose en los fundamentos de la Constitución, quiso hacer cambios en el ejército y trabajar para hacer realidad la justicia social. Quería que las élites económicas pagaran impuestos y deseaba lograr la inclusión cultural y socioeconómica de las masas, las que históricamente habían sido mantenidas en las afueras de la República (Laraque, 1996: 208; Charles, 1996: 272). Sin embargo, siete meses después fue derrocado por un golpe militar.

Una de las razones fue su falta de madurez política. El presidente manejaba un discurso que asustaba a las élites oligárquicas tradicionales. Los que más tenían pensaron que el presidente quería quitarles sus bienes y propiedades para entregárselos a los pobres. En varios de sus discursos, Aristide culpaba a las élites del atraso, del subdesarrollo y de la miseria socioeconómica que castigaba a la mayoría de la población haitiana. Utilizaba un discurso dualista mediante el cual polarizaba a la sociedad en fuerzas del bien y fuerzas del mal.²²

Otra de las razones es de orden externo. Max L. Bazin, líder de la Alliance Nationale pour la Démocratie et le Progrès (ANDP), era el candidato que apoyó el gobierno de Estados Unidos de América. Bazin era confiable porque en su calidad de ex alto funcionario del Banco Mundial sería más propenso a dar un impulso a los programas de liberalización económica y emprender la reestructuración

²² Un amplio examen de los discursos políticos de Aristide está disponible en Saint Paul (2008a: 299-325).

macroeconómica del país. Además, tenía un excelente equipo de burocratas muy conocidos en los países del capitalismo avanzado. Eso explica por qué lo preferían a Jean-Bertrand Aristide, un ex sacerdote salesiano inclinado hacia una izquierda radical. No obstante, como el veredicto popular fue favorable a Aristide, Estados Unidos se resignó. Pero Aristide, al instalarse en el poder, debió ser más inteligente y más político en el manejo de su discurso respecto de Estados Unidos. Lejos de eso, el joven presidente endureció su postura ante la potencia hegemónica. Identificaba al gobierno estadounidense con el capitalismo salvaje y acusaba a las instituciones financieras internacionales (IFI) de ser responsables del subdesarrollo y atraso social de Haití; definía al Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Fondo de Miseria Imperialista.

En resumen, podemos decir que en el ámbito interno el presidente Aristide se hizo de varias enemistades, ya que su discurso asustaba a las élites económicas. Sus ideas sobre la reforma agraria, la reforma fiscal y el proceso de quebrantamiento de los monopolios económicos no fueron bien vistas por la denominada burguesía nacional. Además, sus discursos dualistas de *wòch nan dlo versus wòch nan solèy*²³ fueron interpretados como una amenaza y una incitación a la violencia. Añadido a lo interno, en lo externo su discurso radical de izquierda no fue bien visto por los republicanos que ocuparon el mando político en la Casa Blanca. La combinación de estas dos variables, interna y externa, permite entender cómo fue relativamente fácil para el alto mando del ejército tradicional destituirlo mediante un golpe fomentado por la CIA²⁴ y respaldado por los *neotontonsmacoutes* y todos aquellos que se identificaron como simpatizantes y miembros de la clase política tradicional (Pierre-Charles, 1993: 311).

²³ *Wòch nan dlo versus wòch nan solèy*, literalmente, “piedras en el agua” versus “piedras en el sol” es un refrán del creole haitiano que Aristide utilizaba para expresar la idea de justicia social, de que los ricos deben solidarizarse con los pobres, quienes se están calcinando en el sol de la pobreza y de la indigencia, mientras que los ricos están pasándola muy bien.

²⁴ Según los documentos desclasificados del Pentágono, el general Raoul Cédras, quien dio el golpe a Aristide el 29 de septiembre de 1991, era en aquel entonces un agente encubierto de la CIA. Para una implicación del papel de la CIA en el golpe de 1991, véase Whitney (1996).

Como ya se dijo, la sociedad civil es una esfera totalmente abierta al conflicto, desde arriba y desde abajo; es un espacio donde se enfrentan y se discuten intereses de todo tipo y se expresan distintas formas de luchas sociales y de acciones colectivas (Thériault, 1985). De este modo, el golpe militar permitió ver con claridad las fragmentaciones, las divisiones y los conflictos de intereses entre los actores de la sociedad civil. Algunos de ellos, que tenían una posición política o económica privilegiada durante la dictadura de los Duvalier, o incluso a lo largo de los regímenes militares-civiles, entre 1986 y 1990, y se ubicaron en el campo prodemocrático, se aliaron con los golpistas en contra de otros actores que reivindicaban su adhesión al movimiento Lavalas. Todos aquellos que pertenecieron o se identificaron con dicho movimiento emprendieron una serie de luchas a favor del regreso físico del presidente Aristide y se manifestaron a favor del respeto a la voluntad popular expresada mediante los sufragios del 16 de diciembre de 1990.

A lo largo de los tres años (1991-1994) que duró el gobierno golpista, hubo una nueva configuración de las OSC cuya toma de decisiones en la esfera pública permitiría determinar claramente los intereses que pretendieron defender. Entre los que apoyaron el golpe del 29 de septiembre de 1991 se encontraban la Agencia de Comercio y de Desarrollo Industrial (ACDI), la Cámara de Comercio y de Industria de Haití (CCIH)²⁵ y el Centro Haitiano de Derechos Humanos y Libertades. Este último fue presidido por el economista Jean-Jacques Honorat, a quien a finales de 1980 el gobierno de Baby Doc exilió. Tras el golpe de septiembre de 1991, Honorat fue aliado incondicional del gobierno militar encabezado por el general Raoul Cédras, quien lo promovió luego al rango de primer ministro. El caso de Honorat es importante ya que por lo menos en las ciencias sociales latinoamericanas, para no decir en las ciencias sociales en general, hay una cierta tendencia a presentar a la sociedad civil como el campo donde

²⁵ Jean Anil Louis Juste, entrevista con Jean Eddy Saint Paul, Facultad de Ciencias Humanas, Puerto Príncipe, 6 de septiembre de 2004. Louis Juste fue un profesor, colega mío en la Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Estatal de Haití. Este intelectual muy antisistémico fue acorralado el 12 de enero de 2010, unos momentos antes del terremoto que arrojó a Haití.

se agrupan los buenos, los que naturalmente luchan a favor del bien común desde un enfoque democrático. La sociedad civil, entonces, no es más que una esfera esencialmente democrática, que se encarga de vigilar los procesos políticos y actúa como contrapeso. El científico social chileno Norbert Lechner, al poner de relieve las grandes corrientes paradigmáticas en torno a la sociedad civil, escribió:

[...] la invocación de la sociedad civil tiene una clara connotación antiautoritaria. Denuncia a un Estado que viola los derechos humanos, reprime la participación ciudadana y dismantela las organizaciones sociales. Expresa una autodefensa, que da voz a un cuerpo social violentado, pero también traza el clivaje principal a la lucha política [...] (Lechner, 1994: 132).

La realidad política de Haití muestra que la actuación de las OSC es más compleja. La sociedad civil no agrupa únicamente a los *good guys*: es también el refugio de muchos *bad boys* y *bad girls*, para decirlo de alguna manera. En este sentido, no siempre la categoría de *civil society* asume una tarea favorable para la construcción de valores democráticos y la democratización de la vida pública. Los actores de la sociedad civil, conforme pasa el tiempo, pueden cambiar de discursos, tácticas y estrategias. El caso de Honorat es emblemático. En las décadas de 1970 y 1980 presidía una organización de defensa de los derechos humanos y luchaba contra la dictadura de Baby Doc; sin embargo, una década después lo encontramos como aliado firme de los militares que se encargaron de la violación sistemática de los derechos elementales del individuo.

En cuanto a los industriales y los empresarios que financiaron y apoyaron el golpe militar, desde una perspectiva marxista se puede interpretar que habría una coincidencia entre el sistema económico —que constituye la base material de la sociedad— y la sociedad civil. Ésta sería un lugar, una arena y un espacio en el cual se llevan a cabo “transacciones económicas” de toda índole. Explicitando esta visión analítica, el filósofo político mexicano Enrique Serrano Gómez expresa que es en la sociedad civil donde la burguesía suele, *estratégicamente*, desarrollar su poder, para secuestrar y conquistar después el

poder político centralizado en el Estado. El poder económico de la burguesía, a juicio de Serrano Gómez, capacita al Estado para echar a andar una “forma de dominación” ventajosa en relación con formas tradicionales de dominio (Serrano, 2001: 272).

Este razonamiento extraído de la filosofía política permite al lector entender por qué durante el golpe varios empresarios se manifestaron públicamente para expresar su rechazo al gobierno de Aristide, quien, según ellos, estaba llevando al país a la ruina. A los ojos de varios grupos y actores económicos muy poderosos, supuestamente ubicados fuera de lo estatal, el gobierno Lavalas de Aristide era una amenaza para la consolidación de sus intereses. Por consiguiente, un sinnúmero de asociaciones de empresarios, vinculados con la ACDI y la CCIH, expresarían su apoyo total al poder militar.

Frente a estos actores que defendieron el *statu quo*, había otros actores de la sociedad civil reagrupados en ciertas asociaciones, como la Fédération des Étudiants Haïtiens²⁶ (Feneh, por sus siglas en francés), la CHR, el CRESFED, Batay Ouvriyè, el Mouvmman Peyizan Papay,²⁷ y algunas de múltiples asociaciones que habían protagonizado severas luchas en contra de la dictadura de Baby Doc, los regímenes de Namphy, de Manigat, de Avril y de Pascal Trouillot. De modo concreto, podemos mencionar a Kay Fanm, CATH y AJH.²⁸

También había varias docenas de organizaciones populares, de grupos de base, de organizaciones campesinas, de comerciantes al menudeo, entre otras, que hicieron suyas las luchas políticas a favor del retorno de Aristide a la presidencia. Todas, con el regreso físico del presidente Aristide, condenaron con la máxima firmeza el golpe de septiembre de 1991 y trabajaron en favor del restablecimiento de la democracia. Estos actores se despertaron como un solo hombre para criticar la forma en que los militares y los agentes del FRAPH y de los

²⁶ La Federación Nacional de Estudiantes Haitianos.

²⁷ Lucha de los Obreros, Movimiento de los Campesinos de Papaïlle.

²⁸ *Kay Fanm*, que significa la “Casa de las Mujeres”, es una organización feminista creada en la era posduvalierista. Magalie Marcelin, una de sus figuras más emblemáticas, murió en el trágico terremoto del 12 de enero de 2010. La CATH, como hemos mencionado previamente, es la Central Autónoma de Trabajadores Haitianos; AJH es la Asociación de Periodistas Haitianos.

*Atache*²⁹ violaron los derechos elementales del individuo. Las reivindicaciones de estas OSC eran bastantes claras: el gobierno militar tenía que irse porque expresaba desprecio por el respeto a la vida humana y porque sus valores contrastaban con los de la democracia liberal. El régimen de los golpistas, según estos actores, provocó un aumento exponencial de la corrupción en las esferas de las entidades burocráticas, impunidad, inseguridad pública, contrabando, tráfico de drogas y el alza de precios de los productos de primera necesidad, entre otros problemas.³⁰ Para remediar estos males, según las OSC, había que restablecer de manera urgente la democracia y la legalidad constitucional mediante el regreso al poder del presidente Aristide.

Para alcanzar su objetivo, utilizaron distintos medios: conferencias de prensa en las principales facultades de la Universidad Estatal de Haití,³¹ cuyos estudiantes, profesores y miembros del personal administrativo se aliaron con estos movimientos sociales; grafitis sobre las paredes de los edificios públicos y en otros espacios donde, además, aprovecharon para pegar retratos de su presidente; protestas frente a las embajadas de Estados Unidos, Francia y Canadá³² en Haití, en las que exhibían fotos del presidente Aristide; difusión de sus ideas mediante el periódico *Libète*, que era de tendencia pro Lavalas.

²⁹ Haití es un país donde se han reproducido y perpetuado ciertas prácticas nefastas. Hay reflejos, prácticas y tácticas políticas vigentes desde 1804, o aun desde tiempos coloniales, que se han reproducido y perfeccionado a lo largo de la historia y permanecen hasta la actualidad. Por ejemplo, vale decir que Papá Doc, en su afán de quedarse en el poder, creó al lado de las fuerzas armadas su propia milicia, que se conoce como los Tontons Macoutes. Su hijo, Baby Doc, echó a andar el cuerpo de los Léopards. Durante los inicios de la transición, el general Henry Namphy creó un cuerpo paramilitar que se llamó los Brassards Rouges. A su vez, el general Raoul Cédras, después de mandar al exilio al presidente Aristide, creó el cuerpo paramilitar Front pour l'Avancement et le Progrès d'Haiti (FRAPH, por sus siglas en francés).

³⁰ Hay demasiados libros que narran las vivencias de los haitianos durante el régimen golpista entre 1991 y 1994. Sobre la situación política y social en la isla caribeña durante este periodo, véanse Chomsky (1993), Gutiérrez (1997) y Etienne (1999).

³¹ Estamos hablando, principalmente, de la Faculté des Sciences (FDS), la Faculté des Sciences Humaines (Fasch), la Faculté d'Agronomie et de Médecine Veterinaire (FAMV), l'École Normale Supérieure (ENS), y l'Institut National de Gestion et des Hautes Études Internationales (Inaghei).

³² Estas tres potencias se han proclamado países amigos de Haití. Además, la gran mayoría de la diáspora haitiana está concentrada en Estados Unidos, Canadá, Francia y República Dominicana.

De igual modo, recurrieron a internet para difundir las imágenes de la represión ejercida por los militares y los agentes del FRAPH sobre todos aquellos que resistían al régimen golpista; movilizaron a la diáspora haitiana radicada en República Dominicana, Nueva York, Miami, Boston, Canadá, Francia, Bahamas y en otras partes, y pidieron la solidaridad de “lo internacional”. Uno de los grandes eslóganes que solían usar era: *Nap batay jouk mayi mi pou sa chanje*.³³ En síntesis, las osc dejaron claro que no se cansarían de acompañar al pueblo haitiano en sus luchas contra la dictadura militar.

*La racionalidad de la sociedad civil
frente a la “decepción de la esperanza”*

Por primera vez en la historia política de Haití, un presidente regresó al poder después de haber sido derrocado por un golpe militar. En efecto, después de tres años en el exilio, Aristide regresó al poder político. El general Raoul Cédras tuvo que marcharse como exiliado político a la ciudad de Panamá. El regreso de Aristide fue posible gracias a un conjunto de factores, como las acciones colectivas y los movimientos sociales nacionales e internacionales, la gestión diplomática de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el papel del presidente estadounidense William Jefferson Clinton, entre otros.³⁴

Con la reinstalación de Aristide en el poder político, hubo nuevas realidades en las esferas de la sociedad civil. En el transcurso de los tres años que estuvo desterrado, se evidenció cierto desgaste en las filas de las osc. Muchas no tenían los recursos suficientes para aguantar las persecuciones múltiples del poder militar; y si a eso añadimos las estrategias utilizadas por los agentes de la milicia, no cuesta mucho trabajo entender que hubo cooptación de ciertas osc que en un inicio se oponían a las prácticas de los golpistas.

³³ “Pelearnos hasta el final para conseguir la victoria”, que traducía la idea de “Hasta la victoria siempre” del líder argentino Ernesto “Che” Guevara.

³⁴ Sobre los factores que contribuyeron al regreso del presidente J. B. Aristide al poder en octubre de 1995, véanse Zanotti (2008), Von Einsiedel y Malone (2006) y Etienne (1999).

Pero el regreso del presidente Aristide no se hizo sin condicionamientos. Usando un lenguaje *weberiano*, vale decir que el ex sacerdote de tendencia izquierdista y partidista de la teología de la liberación tuvo que hacer pactos con las potencias del capitalismo avanzado en Washington. Aunque Aristide, en 1991, se oponía al neoliberalismo, en agosto de 1994 aceptó firmar el Acuerdo de París como una de las condiciones impuestas para su regreso al poder político. Vale resaltar que dicho Acuerdo deriva del documento *Haiti, stratégie de reconstruction économique et sociale*, que el gobierno haitiano había sometido a consideración de los socios capitalistas. El Acuerdo de París preconizaba una completa reorganización del modelo macroeconómico del país y se inclinaba hacia las políticas económicas neoliberales. Para que el gobierno de Aristide pudiera recibir la ayuda financiera internacional por parte de las instituciones multilaterales de desarrollo (IMD), le condicionaron a emprender un vasto proceso de privatización de las principales empresas públicas, la eliminación total de los aranceles y el despido de 50% de los servidores públicos (Saint Paul, 2008a: 336).³⁵

Varios miembros de las OSC criticaron las nuevas orientaciones macroeconómicas del poder apenas restablecido. Dentro del campo Lavalas, se fragmentaron las organizaciones que lo componían. Algunas de ellas interpretaron las desviaciones y los titubeos políticos e ideológicos del presidente Aristide como una traición a sus principios originales y decidieron alejarse del poder Lavalas, mientras que otras asociaciones decidieron quedarse dentro del movimiento.³⁶

Al final del mandato del presidente Aristide, René Préval —quien había fungido como primer ministro— llegó al poder político por vía electoral. A lo largo de la gestión política de éste, las discrepancias y fragmentaciones que se evidenciaron en las filas de la sociedad civil en

³⁵ Sobre la aplicación y el fracaso de los Programas de Ajustes Estructurales (PAE) en Haití, véase Cadet (1996). De igual modo, el agroeconomista Pascal Pecos Lundy, en 2006, publicó en *Alterpresse* una serie de artículos (Lundy, 2006). Véase particularmente “Retour sur les causes de l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS) en Haïti: quelques considérations sur les perspectives actuelles”.

³⁶ Una buena interpretación de las relaciones de las OSC con Aristide tras su regreso del exilio está disponible en René (2003: 235 y ss).

el transcurso de la presidencia de Aristide se hicieron más complejas y sofisticadas. Para ser congruente con acuerdos y compromisos que su predecesor había realizado en el extranjero, el presidente Préval tuvo que tomar ciertas medidas impopulares. Por ejemplo, en octubre de 1996, en el marco del Programa de Ajuste Estructural Fortalecido (Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé, FASR), firmó en Washington un acuerdo con el FMI. Por consiguiente, en oposición al poder Lavalas de Préval, varios actores colectivos expresaron su inconformidad con los programas de ajuste estructural y las reformas macroeconómicas que el gobierno puso en marcha. En este entorno nació la Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif (PAPDA); y, de igual modo, en aquel momento varias OSC se juntaron para dar a luz a algunos reagrupamientos denominados Colectivos (*Collectifs*), ya que los integrantes de estas asociaciones creyeron que el reagrupamiento los fortalecería y les daría más voces y legitimidad en el escenario público. En esta situación, *Collectif contre le FMI* luchaba de manera ardua en contra de las políticas económicas neoliberales.

Conforme fue pasando el tiempo, muchas medidas tomadas por el gobierno de René Préval incidieron negativamente en la vida política del país y las OSC tuvieron que intervenir. Por ejemplo, en junio de 1997, Rosny Smarth, el primer ministro del gobierno, renunció a su cargo. Smarth era miembro de la Organización del Pueblo en Lucha (OPL), partido político que empezaba a alejarse del oficialismo Lavalas. La renuncia del primer ministro se inscribía en el marco de una protesta por la forma en que el tribunal electoral³⁷ había

³⁷ El tribunal electoral es denominado Conseil Électoral Provisoire (Consejo Electoral Provisional, CEP). Según el espíritu de la Constitución haitiana, ratificada el 29 de marzo de 1987, las élites del poder tenían que trabajar para echar a andar algunas estructuras institucionales que posibilitaran la creación de un consejo electoral permanente especializado en la estructuración de los mecanismos relativos al buen funcionamiento de las actividades electorales en el país. No obstante, desde la promulgación de la Constitución hasta hoy, no se ha podido crear el consejo electoral permanente, lo que constituye un problema muy grave para la institucionalización de la cuestión electoral en Haití. Por lo general, el presidente de la República escoge a los integrantes del CEP, aunque los partidos políticos también tienen la facultad legal para designar a sus representantes en esta estructura. El problema más grave, a nuestro juicio, es la autonomía del aparato electoral *vis-à-vis* del poder ejecutivo. Cuando los constituyentes pensaron en el consejo electoral permanente, estaban imaginando la creación de una estructura

organizado las elecciones legislativas, municipales y locales de 1996. Después de que el agroeconomista Smarth se marchó, el presidente Préval fue incapaz de llegar a una solución consensuada con la oposición política a fin de superar los pleitos partidistas, por lo que el país pasaría cerca de 18 meses sin jefe de gobierno.³⁸ Las fricciones acumuladas durante esos comicios fueron el inicio de una crisis política poselectoral más fuerte que no tardaría en llegar.

En efecto, el 21 de mayo de 2000 se celebraron los comicios para elegir autoridades legislativas, municipales y locales, mismos que debieron realizarse el 14 de septiembre de 1999. Esos comicios fueron supervisados por dos misiones internacionales: la de la OEA y la de la Comunidad del Caribe (Caricom). La jornada electoral iba viento en popa hasta que poco tiempo antes del cierre del escrutinio, ciertos miembros de la Policía Nacional de Haití (PNH) empezaron a robar las casillas y a falsearlas en favor del partido político Fanmi Lavalas,³⁹ cuyos candidatos ganaron casi todo, tal como ilustra el cuadro 7.1.

Esos resultados fueron impugnados por todos los partidos políticos —excepto, por supuesto, por Fanmi Lavalas— y por organizaciones internacionales como la OEA, la Caricom y la Unión Europea (UE). Conforme pasaron las semanas, hubo una radicalización de las posiciones de los principales actores implicados en el proceso electoral de mayo de 2000. Los miembros de la oposición política, reagru-

compuesta por especialistas que se profesionalizaran en temas conexos a las políticas electorales (elaboración de leyes electorales, ejecución de esas leyes, control de los votos y procesamiento de los conflictos electorales), cosas que son más difíciles, para no decir imposibles, de conseguir de una institución electoral provisional, dado que los miembros y consejeros no son expertos que hacen de la cuestión electoral su oficio; no tienen el tiempo suficiente para socializarse con las cuestiones electorales; muchos ni siquiera tienen interés por el tema y más bien ven al CEP como una estructura que les ofrece un sueldo y privilegios. Todo lo señalado es un factor crucial que dificulta la realización de elecciones regulares, limpias e imparciales en Haití.

³⁸ Según los artículos 155 y 138 de la Constitución de 1987, el presidente de la república es el jefe del Estado, mientras el primer ministro es el jefe del gobierno.

³⁹ A manera de precisión, cabe resaltar que Fanmi Lavalas es un partido político creado en 1996 por el ex presidente Aristide, después de que se produjo un estallido entre él y una parte importante de sus ex aliados políticos de principios de la década de 1990. Por ende, no hay que confundir Fanmi Lavalas con el movimiento político Lavalas, “Mouvman Lavalas”, que le permitió ganar las elecciones del 16 de diciembre de 1990. Una síntesis de Fanmi Lavalas está disponible en Saint Paul (2008a: 332-338).

pados básicamente en una organización denominada Convergencia Democrática, documentaron las anomalías ocurridas al finalizar la jornada electoral y expresaron su desconcierto por la manera en que Fanmi Lavalas había ganado esos comicios recurriendo al manejo de estrategias fraudulentas; alzaron las voces para condenar la violación del principio de limpieza de las elecciones y manifestaron su desilusión ante los actores internacionales, quienes tampoco escondieron sus desasosiegos y sus inconformidades *vis-à-vis* de las elecciones legislativas, municipales y locales del 21 de mayo de 2000. Por eso se habla de la crisis política poselectoral.⁴⁰

En ese clima de crisis poselectoral se llevaron a cabo las elecciones del 26 de noviembre del mismo año, que permitieron al señor Aristide volver al poder político el 7 de febrero de 2001. Aristide ganó las elecciones sin competencia porque los partidos políticos tradicionales, a modo de protesta por los eventos de mayo de 2000, se abstuvieron de participar en esas contiendas, lo que puso en entredicho la legitimidad política del presidente Aristide.⁴¹

De la crisis política poselectoral de mayo de 2000 a la expulsión de Aristide en febrero de 2004, se observó que un conjunto de osc se comprometió y se involucró cada vez más en la política del país. La Iniciativa de la Sociedad Civil (isc), la Iniciativa Ciudadana, la Plataforma Haitiana para un Desarrollo Alternativo (PAPDA, por sus siglas en francés), la Federación Protestante de Haití (FPH), la Unión

⁴⁰ Esta crisis política poselectoral trajo graves consecuencias negativas para la vida política y económica de Haití y aumentó la desconfianza entre los actores protagónicos, lo que ha dificultado demasiado la generación de consensos mínimos entre los políticos del poder Lavalas y los de las otras oposiciones políticas. Con respecto a la economía, vale señalar que después de que el poder Lavalas no quiso tomar en consideración las recomendaciones de la “comunidad internacional” para buscar junto con la oposición política una solución negociada a la crisis, la Unión Europea y el Departamento de Estado de Estados Unidos cancelaron sus promesas de ayuda económica al gobierno haitiano. Estratégicamente, la OEA desempeñó un papel protagónico en los distintos intentos de resolución de esa crisis; tomó una serie de Resoluciones —como la ‘Resolución 822’— para forzar al poder Lavalas a negociar con los actores de la oposición política. Entre 2000 y 2002, la OEA mandó más de ocho misiones de expertos a Haití; todas fracasaron rotundamente en sus intentos de facilitar un diálogo entre los actores protagonistas, en aras de encontrar una solución negociada a la crisis.

⁴¹ Sobre las elecciones del 21 de mayo de 2000 y del 26 de noviembre, véase Saint Paul (2001).

Nacional de los Magisterios Haitianos (Unnoh, por sus siglas en francés), el Grupo de Apoyo a los Refugiados y Repatriados (GARR, por sus siglas en creole y francés), la Coordinación Nacional de Defensa para los Derechos de la Mujer (Conap, por sus siglas en francés), el Frente de Resistencia para la Autonomía de la Universidad y la Transformación de la Sociedad, y el Grupo 184⁴² están entre las más destacadas. Estas instituciones socioculturales y las osc, que reivindicaban su pertenencia al tercer sector, cuentan con filiaciones ideológicas bastante opuestas. Algunas se ubican en la ultraderecha conservadora, mientras que otras se pueden catalogar dentro de la ultraizquierda. Por ejemplo, varios analistas catalogan a la isc —creada desde 1999 y reconocida como de utilidad pública por el Estado haitiano en el 2004— como una agrupación conservadora.⁴³ Muchos de los analistas se apegan a la composición social de la isc para fundamentar sus argumentos. Merece la pena señalar que la isc integra a 22 instituciones y organizaciones⁴⁴ y sus principales integrantes provienen de la Cámara de Comercio y de Industria de Haití, del Centro de Libre Empresa para la Democracia (CLEDE), de la Conferencia episcopal, de la Asociación Nacional de Distribuidores de Petróleo (Anadipp), de la Confederación Nacional de los Educadores Haitianos (CNEH), y de la Federación Protestante de Haití, entre otras instituciones. La mediación política entre el poder Lavalas de Préval y los grupos políticos opositores, fue uno de los campos en los cuales se destacó la actuación política de la isc. Se trata de un reagrupamiento que disfruta de muchos contactos en el escenario internacional. Eso nos explica por qué son la UE, el PNUD y la Cooperación Canadiense los que financian los grandes proyectos de la isc.⁴⁵

⁴² El Grupo 184, que es una emanación de la isc, tenía un peso político muy importante. Fue el reagrupamiento que, en gran medida, contribuyó a la expulsión de Aristide del poder en febrero de 2004. Más adelante dedicaré brevemente algunas líneas a esta formación cívico-política. Remito al lector a Pierre-Louis (2004).

⁴³ Véase, por ejemplo, Jean (2002).

⁴⁴ Además hay 253 instituciones *partenaires* y 1 236 grupos cívicos que colaboran con la isc. Véase isc (2005: 10).

⁴⁵ En Haití, no todas las osc han buscado el respaldo de las instituciones internacionales o aprovechado el apoyo de la “comunidad internacional”; son muy pocas las que lo han logrado. Hay varias razones al respecto. Un número importante de osc que trabajan en el país se

**CUADRO 7.1. Resultados parciales
de las elecciones senatoriales del 21 de mayo de 2000**

<i>Departamento</i>	<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>	<i>Total votos</i>	<i>Porcentaje</i>
Sureste	Primer senador	Fourel Celestin	Fanmi Lavalas	73 136	80.67
Sureste	Segundo senador	Pierre S. Prince	Fanmi Lavalas	68 700	75.78
Sur	Primer senador	Joseph Y. Feuillé	Fanmi Lavalas	49 963	80.79
Sur	Segundo senador	Victoire Magloire	Fanmi Lavalas	48 969	79.19
Artibonite	Primer senador	Médard Joseph	Fanmi Lavalas	158 664	79.75
Artibonite	Segundo senador	Nadia Mondésir	Fanmi Lavalas	139 074	69.91
Centro	Primer senador	Jean M. H. Casseus	Fanmi Lavalas	58 463 00	75.45
Centro	Segundo senador	Simon D. Dieuseul	Fanmi Lavalas	56 542 00	72.99
Centro	Tercer senador	Pierre Gérard Renard	Fanmi Lavalas	51 965 00	67.06
Noroeste	Primer senador	Fedner Pierre Louis	Fanmi Lavalas	48 949	67.40
Noroeste	Segundo senador	Luc Fleurinor	Independiente	39 120	53.87
Noreste	Primer senador	Jean R. Joazile	Fanmi Lavalas	32 969	72.47
Noreste	Segundo Senador	L. Pierre-Louis	Fanmi Lavalas	30 736	67.56

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Radio Metropole (2000).

autoproclaman socialistas y perciben como neoliberal la acción política de Estados Unidos, Canadá, Francia, la OEA, la Caricom y la Unión Europea. Por eso prefieren no pedir apoyo a estas organizaciones capitalistas e "imperialistas". También otras osc estarían interesadas en darse a conocer en el escenario internacional, empero no tienen los recursos o los capitales "cultural y social" para proyectarse en ese ámbito.

Los principales medios y recursos que utilizó la ISC fueron las protestas callejeras,⁴⁶ el diálogo con autoridades estatales⁴⁷ y las conferencias de prensa. Entre sus acciones se destacan la creación de grupos cívicos, la formación y la divulgación de conocimientos mediante seminarios, y la investigación científica. Los agentes y simpatizantes del poder Lavalas han criticado severamente a esta agrupación debido a que muchas veces sus integrantes asumieron una postura crítica frente al poder Lavalas. Pero los agentes de este poder no se quedaron con los brazos cruzados. Cuando la ISC empezó a adoptar una postura crítica *vis-à-vis* del poder Lavalas, el gobierno de Aristide apoyó la creación de un grupo que se autoproclamó Sociedad Civil Mayoritaria (SCM). En el marco de la crisis política poselectoral de mayo y noviembre de 2000, la SCM, integrada por miembros y simpatizantes de Fanmi Lavalas, boicoteó y minimizó las críticas y las declaraciones públicas emitidas por los miembros de la ISC. Gracias a su cabildeo en el extranjero, la denominada SCM presentó, de manera simplista, sus rivalidades contra la ISC como una lucha dicotómica entre clases sociales. En sus intervenciones mediáticas, la SCM calificaba a la ISC de “sociedad civil minoritaria” y se autocalificaba “sociedad civil mayoritaria”. La SCM arguyó que la ISC no hacía más que defender los intereses de la burguesía y descuidaba las necesidades reales del “pueblo” haitiano. Esta división somera de la sociedad civil en mayoritaria y minoritaria, en ricos y pobres, es equivocada y tendenciosa, según nuestro juicio, y puede llevar a muchos equívocos y malas interpretaciones en torno a la realidad de la sociedad civil.⁴⁸

⁴⁶ Manifestación callejera del 28 de mayo de 1999, en Champs de Mars, en contra de la violencia y la inseguridad y a favor de la democracia. Véase ISC (2005).

⁴⁷ Se pueden mencionar los encuentros del 30 julio y del 22 de septiembre de 2004 entre delegaciones de la ISC y autoridades del Estado, donde debatieron sobre el presupuesto nacional. Véase ISC (2004: 5).

⁴⁸ El politólogo haitiano-estadounidense Robert Fatton Jr. cayó en esta trampa, pues escribió: “Nor surprisingly, in class-divided Haiti, contending actors have claimed to represent ‘civil society’. While the Initiative de la Société Civile has tended to embody the interests of the dominant classes and received support from powerful international forces, the Société Majoritaire has recently emerged as a rival organization professing to defend the *moun andeyò*” (“No es de extrañar que, en una Haití dividida en clases, los actores contendientes hayan clamado representar a la ‘sociedad civil’. Mientras la Iniciative de la Société Civile ha tendido a encarnar los intereses de la clase dominante y ha recibido apoyo de poderosas fuerzas internacionales, la

La PAPDA, por ejemplo, es una ONG muy comprometida con el activismo político en Haití. Liderada por el profesor universitario Camille Chalmers,⁴⁹ se ubica en el movimiento altermundialista. Aunque es cierto que Chalmers, el secretario ejecutivo de la Plataforma, fue un colaborador cercano al poder Lavalas, también lo es que su “luna de miel” con el presidente Aristide no duró mucho tiempo. Hubo desacuerdos entre ellos en torno al proceso de reestructuración macroeconómica del país.⁵⁰ Cuando la PAPDA empezó a funcionar en Haití, se observó también la creación de muchas otras OSC denominadas “Colectivos”, por lo general dirigidas por ex partidarios y ex colaboradores del poder Lavalas del presidente Aristide. Muchos estuvieron en el exilio con él, pero se desmarcaron del poder a causa de la adopción de las políticas neoliberales dictadas por las IMD. Los Colectivos más destacados fueron el Colectivo contra el FMI y el Colectivo para una Haití Moderna y Democrática. Estas OSC, dependiendo de su campo de acción, defendieron los derechos humanos y abogaron en contra de las malas condiciones laborales de los trabajadores, de la inequidad de género, y de la falta de autonomía de la Universidad Estatal de Haití (UEH) frente al poder ejecutivo, entre otros temas. Las manifestaciones callejeras, la animación popular y la comunicación social fueron los principales medios utilizados a lo largo de sus intervenciones en el espacio público.

La PAPDA pertenece a una gran red de ONG internacionales que se adhieren al movimiento altermundialista, critican el Foro Económico de Davos y proponen el Foro Social Mundial —*l'autre Davos*— como una alternativa al de Davos.⁵¹ Además de su gran activismo

Société Majoritaire ha emergido recientemente como rival de la organización profesando defender el *moun andevò*.” Véase Faton Jr. (2010).

⁴⁹ Fue un cercano colaborador del poder Lavalas de Aristide, ya que cuando éste regresó del exilio lo nombró vocero de la presidencia.

⁵⁰ La PAPDA era la organización protagonista de la lucha en contra de las políticas neoliberales y del pago del servicio de la deuda, pero no fue la única organización de la sociedad civil. Vale señalar, por ejemplo, a la Òganizasyon Popilè pou Edikasyon Popilè; a Antèn Ouvriyè; a Kanpay Nasyonal Antidèt ak Ajisteman Estriktirèl (Kanpan, por sus siglas en creole), al Regwoupman Òganizasyon Popilè Granmoun yo y al Rezo Radio Kominotè Ayisyen (Rerka, por sus siglas en creole).

⁵¹ A continuación mencionamos algunas: CUP de República Dominicana, Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), Movimiento Social Misiones-Multisectorial de Solidaridad

internacional, la PAPDA también opinaba y tomaba partido en temas relevantes de la política nacional. En efecto, cada vez que el gobierno Lavalas de Préval tomó una decisión dirigida hacia la reestructuración de la economía desde una perspectiva neoliberal, la PAPDA no tardó en antever al espacio público. La PAPDA criticó y condenó: i) la Ley sobre el despido voluntario y la jubilación anticipada, publicada en *Le Moniteur* —diario oficial de la República— a mediados de mayo de 1998; ii) el Staff Monitoring Program del FMI, que el gobierno haitiano empezó a aplicar después de la crisis institucional de 1997. También encabezó un gran movimiento que actuó en pro de la eliminación de la deuda externa de la República de Haití. Dado que Camille Chalmers tiene muchos conocimientos de economía, la PAPDA se hizo presente en todos los debates mediáticos relacionados con la micro y la macroeconomía del país. Los análisis y las opiniones del profesor Chalmers sobre las grandes cuestiones económicas a menudo contrastan con los análisis de los economistas Kesner “Roro” Pharel y Claude Beauboeuf, dos analistas de tendencia liberal que tienen programas regulares en Radio Métropole y Radio Vision 2000. La PAPDA siempre ha abogado a favor de la implementación de políticas públicas alternativas a los dictados del neoliberalismo y ha patrocinado investigaciones de alta calidad sobre la descentralización, las colectividades territoriales, la privatización de la educación, los programas de integración regional, la cuestión agraria y las políticas públicas,⁵² entre otros temas.

Además, la PAPDA ha colaborado con varias OSC locales para hacer más efectivas sus luchas políticas en el interior del país. En su red nacional, mencionamos al Instituto Cultural Karl Leveque (ICKL), a la organización feminista Solidarite Fanm Ayisyèn (SOFA, por sus siglas en creole), a la Asociación Nacional de los Agro-Profesionistas

con Cuba, Bangladesh Equity, Centre Tricontinental de la Universidad de Lovaina de Bélgica, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos (CBBDD), Central Unica dos Trabalhadores (CUT) de Brasil, Fédération de Femmes de Québec, The Social Justice Committee of Montreal, Confederación Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), Africa Jubilee South, 50 Years is enough campaign of USA, Caribbean Policy Development Centre y Grito de los/las Excluidos Mesoamérica.

⁵² Véase, por ejemplo, Elie (2006), Louis-Juste (2007) y Bélizaire (2010).

Haitianos (ANDAH), al Centro de Reflexión y de Acción para el Desarrollo (CRAD), y al Instituto de Tecnología y de Animación (ITECA).

La última asociación que analizamos en breve es el Grupo 184.⁵³ Teóricamente, G184 se refiere a un gran movimiento bastante heterogéneo compuesto por instituciones, organizaciones y reagrupamientos localizados en las esferas de la sociedad civil que empezó a intervenir en el espacio público-político en Haití a partir del 26 de noviembre de 2002. El G184 pretendía ser el representante de 12 sectores vitales de la sociedad haitiana⁵⁴ e irrumpió en el escenario político en un momento crítico para la sociedad haitiana, afectada por una crisis multidimensional que alteró negativamente las cuestiones sociales, culturales y económicas. En términos habermasianos, se podría sostener que el régimen político liderado por el presidente J. B. Aristide estaba colonizando todas las otras esferas del *mundo de vida* de los haitianos, dado que el poder ejecutivo constituía una amenaza para que los sectores de la economía y de la cultura salieran adelante. El presidente de la República no se mostraba como un líder responsable en la dirección política del país. Su estilo de gobierno repercutió de manera nefasta en las ganancias de la élite económica, que no tardó en movilizarse para defender sus intereses.

Según el documento de trabajo del G184, éste participaba activamente en la vida pública para ayudar a los distintos sectores de la población haitiana a definir la estrategia y a encontrar los mecanismos que permitieran la construcción de un *nuevo* espacio social que se hiciera realidad sobre la base de un nuevo contrato social (Grupo de los 184, 2000).

En términos de objetivos generales, el G184 pretende: contribuir a la creación de una nueva sociedad con instituciones plurales que funcionen según los criterios de la democracia liberal; participar en el cambio del sistema político; ayudar a la construcción de una nueva ciudadanía; y favorecer la creación de nuevas condiciones para la convivencia en Haití.

⁵³ De aquí en adelante G184.

⁵⁴ A saber: el sindical, el privado (empresarial), el de salud, el cívico, el de los profesionistas, el intelectual, el de los defensores de los derechos humanos, el de prensa y medios masivos de comunicación, el estudiantil, el de los escritores y artistas, el popular urbano (organizaciones de base) y el de las asociaciones de mujeres.

Para fundamentar, justificar y dar legitimidad a su discurso y acciones en la esfera pública, el G184, primero, hace un análisis de la situación; luego procede a un diagnóstico de las realidades política, cultural, económica y social, y finalmente desarrolla acciones comunicativas sobre la base de este diagnóstico.

En dicho diagnóstico critica la debilidad de la clase política para solucionar los grandes problemas nacionales, que aumentaron con el advenimiento al poder del presidente Aristide, en febrero de 2001. Según el G184, la segunda versión del poder Lavalas, encabezado por Aristide, era un verdadero rompecabezas para la sociedad haitiana. Sintetizamos en el cuadro 7.2 las grandes críticas del G184 hechas al Estado dirigido por Aristide.

CUADRO 7.2. Lavalas y problemas nacionales, G184

Económicos	• Mala gestión de las finanzas públicas (quiebra de las cooperativas, depreciación/devaluación de la moneda nacional). • Excesivo aumento de los precios de los productos petroleros.*
Políticos	• Falta de voluntad del poder político (Lavalas) para resolver la crisis de legitimidad de las elecciones de mayo del 2000. • Restricción de la libertad de expresión (deseo de controlar los medios masivos de comunicación, restricción de la libertad sindical). Es decir, no favorece el establecimiento de una situación ideal del habla, como diría Habermas. • Elogio del “culto de la personalidad”, prohibido en la Constitución de 1987. • Politización gubernamental del cuerpo policiaco. • Organización de milicias armadas (los <i>chimè</i> del régimen).** • Represión al sector estudiantil.
Sociales	• Progresivo aumento de la inseguridad pública. • Incitación a la violencia y a la división social por medio de declaraciones de odio.

* En el transcurso de enero de 2003, el precio de los productos petroleros registró, según la PAPDA, un aumento de 130%. Véase Fils Aimé, Chalmers y Wainright (2004).

** Los *chimè* eran los perros guardianes del presidente Aristide.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Le Nouvelliste* (2002: 1, 45 y 46) y otros documentos.

Para alcanzar la construcción de una *nueva* sociedad pluralista con instituciones democráticamente funcionales, una nueva sociedad de “Estado de derecho”, de justicia social y de progreso socioeconómico, el G184 sostiene que es importante utilizar medios adecuados para conseguir el fin deseado. Entre estos medios, citamos los comunicados de prensa, las huelgas y protestas callejeras, y los encuentros cara a cara mediante la Caravana de la Esperanza. Con ella el G184 emprendió una gira nacional para debatir y discutir su propuesta con los diferentes sectores y actores de la vida nacional. De igual manera, frente a las agresiones del poder Lavalas, los integrantes del G184 recorrieron al cabildeo internacional (*Le nouveliste*, 2002).

Todo el 2003 y los dos primeros meses de 2004 se caracterizaron por repetidas intervenciones en la prensa y, sobre todo, por manifestaciones callejeras encabezadas por el G184 que respaldó el resto de los sectores de la sociedad civil, desde los comerciantes al menudeo hasta la Rectoría y el Consejo de la Universidad Estatal de Haití. Merced al protagonismo político del G184 y de otras osc, el presidente Aristide tuvo que abandonar el poder político el 29 de febrero de 2004. Se marchó al exilio en Kingston, Jamaica, por un tiempo breve, y luego se instaló en Pretoria, la capital de Sudáfrica, donde, hasta la actualidad, vive cómodamente con su familia.

Inmediatamente después de la “expulsión” de Aristide del poder, de repente hubo un tremendo descenso en las actividades públicas y políticas del G184, pese a que los problemas estructurales que denunciaba seguían vigentes en el país. La opinión pública se preguntó: ¿por qué tan pronto como Aristide fue expulsado del poder, ya no se sintió la misma protesta por parte del G184?

A partir de la expulsión de Aristide y un poco antes del terremoto del 12 de enero de 2010, numerosos sectores sociales en Haití cuestionaron y criticaron la función cívica del G184. Una buena síntesis de las opiniones difundidas en los principales medios masivos de comunicación nos permite sostener que una parte significativa de la opinión pública consideró que:

- 1) El G184 era un grupo con finalidades políticas, que se había alejado de su discurso original y pretendía “ayudar a los ciudadanos

a presionar al Estado para que cumpliera con sus obligaciones constitucionales”.

- 2) El Grupo intervino estratégicamente en el espacio público-político bajo un pretexto cívico, pero en realidad quería tener una presencia física en la arena política. André Apaid Jr.,⁵⁵ su coordinador *ad hoc*, estaba construyendo su capital político al defender sus intereses estratégicos. En términos de representación social, había estado trabajando para la élite económica y el sector empresarial y, por lo tanto, su proyecto no se vinculaba con la defensa de los intereses del pueblo. En este sentido, el profesor Louis-Juste nos relata lo siguiente:

El G184 está buscando la forma de crear un nuevo espacio político para él mismo [...] si miramos la composición del presente gobierno de transición de [Alexandre-Latortue]; si tomamos el tiempo de examinar su composición, nos damos cuenta de que realmente el G184 es —como decía Antonio Gramsci— un grupo hegemónico, ya que ellos imponen sus ministros. La gran mayoría de los ministros que componen el actual gabinete salió del G184.⁵⁶

- 3) El G184 se volvió pasivo en la esfera pública y se quedó casi mudo ante los grandes problemas y desafíos que aquejaban a la sociedad haitiana: la degradación del medio ambiente, el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población, los secuestros, la precarización del empleo formal, la corrupción política, el desbarajuste administrativo, la ineficacia y miopía del sector privado (empresarial) (Julien, 2002: 15), entre otros problemas. Se plantea eso ya que después de la salida de Aristide II, el gobierno provisional, encabezado por el presidente Boniface Alexandre y el

⁵⁵ André Apaid Jr., coordinador *ad hoc* del G184, es hijo del empresario André Apaid, propietario de Alpha Industries en Haití. André Apaid Jr. es un gran empresario y —dicho sea de paso— se comenta que tiene la nacionalidad estadounidense. Dado que la Constitución de la República de Haití del 29 de marzo de 1987, en su título II, prohíbe la doble nacionalidad, muchos simpatizantes del poder Lavalas argumentaron que el señor Apaid no tenía la suficiente legalidad para encabezar este movimiento.

⁵⁶ Jean Anil Louis-Juste, entrevista con Jean Eddy Saint Paul.

primer ministro Gérard Latortue, a modo de recompensa política, no sólo incorporó en el gobierno a personas cercanas al G184, sino también concedió a los empresarios del G184 la exoneración fiscal en sus mercancías. Curiosamente, después de la exoneración fiscal, los empresarios aprovecharon el débil poder de mando del ejecutivo y, por medio del “control monopsonico” que ejercieron sobre el comercio y las actividades económicas del país,⁵⁷ lograron subir los precios de los productos de primera necesidad, lo que debilitó aún más el poder de compra de la gran mayoría de la población y aumentó la pobreza en los sectores más vulnerables.

- 4) Que el nuevo contrato social era un engaño, porque se fundó sobre la base de intereses egoístas de ciertos sectores. De ahí deriva el carácter pasajero de las relaciones sociales tejidas entre las asociaciones que inicialmente conformaron el G184.⁵⁸

En síntesis, podemos sostener que, desde 2002, el G184 ha estado participando en la “vida pública-política” de Haití desde una doble postura: una basada en acciones comunicativas, es decir, acciones orientadas al entendimiento; otra basada en acciones estratégicas/instrumentales, es decir, orientadas al éxito, que nunca han estado fuera de su racionalidad.

⁵⁷ Vale la pena subrayar que en Haití la élite económica se compone de un grupo de familias, como los Mevs, Madsen, Brandt, Accra, Biggio, Berhmann y Apaid, que controlan el comercio de azúcar, las aves de corral, el aceite de cocina, los textiles, el acero, los materiales de construcción, los automóviles y camiones, hacia y desde la isla. Unas siete u ocho familias dominan todos los espacios de la economía e influyen decisivamente en la política mediante uno u otro partido. Ellas son uno de los principales obstáculos para que haya una eficiente distribución de la riqueza, no sólo porque concentran las ganancias de la economía, sino porque no apoyan esfuerzos claves, como proporcionar educación y salud a los más empobrecidos. Véase Cruz (2010).

⁵⁸ Josep Picó, literalmente, escribe: “El contrato no puede ser la base de un orden social estable porque al relacionarse solamente con los intereses egoístas de los individuos produciría relaciones pasajeras y asociaciones provisionales. Para que las relaciones contractuales sean estables debe haber un elemento ‘no contractual’ en el contrato que otorgue a éste su carácter vinculante” (Picó, 2003: 275).

Actuación de las OSC en el marco del terremoto

Hemos disertado sobre el gran papel que las OSC prodemocráticas han desempeñado en el espacio público entre la década de 1980 y principios del siglo XXI, así como la manera en que han influido positivamente en el diseño institucional del país. Ahora toca preguntarse cómo reaccionaron ante este terremoto, drama catalogado como una de las mayores catástrofes naturales jamás ocurridas en la historia.

El terremoto del 12 de enero de 2010 sorprendió a todo el mundo: a miembros del gobierno, élites políticas, económicas, actores de la sociedad civil y gente común, ya que —como se sabe— en Haití las instituciones gubernamentales no disponen de aparatos para detectar sismos.⁵⁹ En este sentido, resultaba imposible prever con cierta exactitud cuándo podría ocurrir un sismo.

Después del susto general que provocó el terremoto, los actores de la sociedad civil fueron los primeros que reaccionaron y mostraron su solidaridad al participar en el rescate de las víctimas de los escombros. Además, informaron al mundo entero de la magnitud de lo ocurrido y de la gravedad de la situación.

Vale precisar que cuando pasó el terremoto, algunos medios masivos de comunicación, ubicados en los países céntricos, se dedicaron a proyectar una imagen negativa de Haití al mostrar a los televidentes que sólo los profesionistas extranjeros brindaban asistencia a las víctimas. De este modo, estos medios hicieron caso omiso de la gran solidaridad manifestada por los haitianos del interior hacia sus connacionales. Frente a esta distorsión de la realidad, individuos de la sociedad civil utilizaron sus redes de relaciones en el extranjero para denunciar esta visión hegemónica de los medios masivos de comunicación y mostrar lo que estaba aconteciendo en el país.⁶⁰

⁵⁹ Según el geólogo haitiano Claude Prétet, solamente el *Lycée Alexandre Dumas* (coloquialmente conocido como *Lycée français*), institución que frecuentan los hijos de los adinerados, tiene en su laboratorio un pequeño aparato de detección de sismo.

⁶⁰ La entrevista que Suzy Castor, directora del CRESFED, concedió en enero de 2010 a Blanche Petrich del periódico *La Jornada* de México se inscribió en esta lógica. Véase Petrich (2010).

Amén de eso, las osc prodemocráticas alzaron sus voces para rechazar la dominación del Departamento de Estado de Estados Unidos, independientemente del partido que ocupa la Casa Blanca. Criticaron que el gobierno de Barack H. Obama hubiera desplegado a la Infantería de la Marina de Estados Unidos para controlar sus intereses estratégicos y manejar la ayuda internacional. Debido a que la Infantería de la Marina estadounidense fue la que ocupó el país entre 1915 y 1934, los actores de la sociedad civil, en sus luchas por recuperar la “memoria histórica”, interpretaron el despliegue militar como una nueva forma de ocupación o, por lo menos, un tutelaje político.

De igual modo, han dirigido severas críticas a los países denominados “amigos de Haití”, a saber: Estados Unidos, Canadá y Francia, que se han convertido en los principales arquitectos de los planes de reconstrucción. Las osc locales están convencidas de que la reconstrucción del país debe ser, *a priori*, un proyecto de los propios haitianos, apoyado y asistido por la comunidad internacional. En este sentido, las osc expresaron su inconformidad con que William “Bill” Jefferson Clinton, ex presidente de Estados Unidos, fuese una de las máximas autoridades de la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH). Esta Comisión, según estos actores, está participando en el proceso de dependencia política de Haití hacia Estados Unidos.

Es importante precisar que tan pronto aconteció esta catástrofe natural, el mundo entero mostró a Haití una gran solidaridad sin precedente. República Dominicana, que comparte la isla con nosotros, fue la primera en socorrer a los haitianos; luego, varias naciones e instituciones internacionales no tardaron en enviar ayuda humanitaria. Médicos sin Fronteras, la Cruz Roja Internacional, la Organización Mundial de la Salud (oms), la Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Programa Alimentario Mundial (PAM), las embajadas, las instituciones de educación superior, partidos políticos y organizaciones caritativas de varios países mandaron ayuda de diversa índole a Haití. Las osc, a pesar de sus diferencias ideológicas, reconocieron en forma unánime la importancia de la solidaridad internacional.

En esta situación, muchas ONG entraron en el país para realizar una serie de trabajos puntuales; algunas regresaron a sus países de

origen, pero la gran mayoría se quedó. Sin embargo, permanecieron ahí no con el ánimo de ayudar a las víctimas, sino porque se dieron cuenta de que Haití representa un negocio jugoso. Así que en poco tiempo se ha observado una invasión de centenas de ONG, al punto que se ha utilizado el término *République des ONG* para referirse a la Haití postsísmica.

Debido a que un sinnúmero de ONG recaba dinero en nombre de las víctimas, quienes en última instancia se han visto poco beneficiadas por dichos recursos, los actores de la sociedad civil —conforme han pasado los meses— han adoptado una postura crítica frente a la pléyade de ONG que se ha aprovechado del débil poder de mando del Estado para sacar provecho de la situación haitiana. Estos actores critican que las ONG hayan crecido como champiñones y hayan recabado millones de dólares en nombre de las víctimas, recursos que utilizan libremente sin rendir cuentas a nadie.

Adicionalmente, las OSC, independientemente de corrientes políticas y expresiones ideológicas, han criticado el régimen *Inité*⁶¹ de Préval por su visión de corto plazo, su déficit de liderazgo y, sobre todo, su metodología de trabajo, que privilegia el individualismo y la exclusión por encima de la solidaridad, la fraternidad y la inclusión. Según las críticas provenientes de las OSC, el gobierno en turno tiene una concepción totalmente individualista del proyecto de reconstrucción, ya que elaboró los grandes planes, proyectos y documentos de trabajo sin consultar a las distintas fuerzas vivas de la sociedad, es decir, a los miembros de los partidos políticos de la oposición, intelectuales, actores de la sociedad civil y personas-recursos de las diásporas. En este sentido, las críticas fueron muy amargas con el Plan d'action pour le relèvement et le redressement d'Haïti: les grands chantiers de l'avenir (Gobierno de Haití, 2010) elaborado únicamente por el equipo que está en el poder.

Estos actores creen que el presidente Préval debió aprovechar la situación para movilizar a todas las fuerzas vivas de la nación, independientemente de sus filiaciones ideológicas, y convocarlas a ser partícipes de un gran proyecto de refundación y reestructuración del

⁶¹ *Inité* es la plataforma política que llevó a René Préval al poder el 14 de mayo del 2006.

Estado. Quedaron convencidos de que Préval podría aprovechar el lema nacional “La unión hace la fuerza” para (re)crear en la conciencia de los haitianos este sentimiento de *comunidad imaginada*, tal como lo teorizó Benedict Anderson (1983, 1991); pero para ello había que tener líderes ilustrados en el régimen Préval-Bellerive. La gran paradoja, para las OSC, es que el gobierno *Inite* se ha tornado el principal obstáculo para el cumplimiento de este gran sueño, dado que se ha dedicado a desestructurar el Estado, polarizar la sociedad y agudizar las divisiones sociales.

Pero a las OSC no les interesa únicamente el *dossier* de la reconstrucción física del país; se han involucrado en los debates y discusiones en torno a la reconstrucción del tejido institucional y han mostrado un gran interés por los problemas sociales que el pueblo haitiano enfrenta. También han tenido injerencia en las elecciones presidenciales y legislativas, cuya primera ronda se celebró el 28 de noviembre de 2010 y la segunda se programó para el 20 de marzo de 2011, y en el brote de cólera, enfermedad traída al país por los soldados nepaleses de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilidad de Haití (Minustah, por sus siglas en francés). El primer caso de cólera fue detectado el 19 de octubre de 2010, y desde entonces se han registrado más de 4 000 decesos.

A raíz del brote de cólera, se ha notado un endurecimiento de las críticas de las OSC hacia la Minustah, a la que un sinnúmero de actores de la sociedad civil —que no se cansan de pedir su salida del país— han calificado como fuerza de ocupación.

Respecto de los sufragios de 2010, los actores prodemocráticos, localizados en los espacios de la sociedad civil, han expresado su temor por la forma en que se nombraron los nueve miembros del Consejo Electoral Provisional (KEP, por sus siglas en creole). La falta de autonomía y de independencia del KEP del partido oficialista *Inite* constituye un serio obstáculo para la realización de elecciones limpias en el país. Además, después de los sufragios del 28 de noviembre de 2010, alzaron sus voces para denunciar los fraudes perpetrados por el tribunal electoral a favor del partido oficial *Inite*.

Para contribuir a la solución de la crisis política poselectoral de noviembre de 2010, se ha denotado la conformación de una serie

de alianzas coyunturales entre OSC de distintas filiaciones ideológicas. En la esfera pública, han expresado sus deseos de ver un cambio positivo en la sociedad haitiana, transformación política y social que —según las OSC— no se verá a menos que cese la triple dependencia económica, militar y política de Haití. No hay reconstrucción verdadera sin los programas estructurales de combate contra la inseguridad alimentaria; sin la soberanía nacional, que implica la descolonización militar; sin la autonomía política de los haitianos para decidir el rumbo que quieren dar al país. Para lograrlo es menester un trabajo continuo de denuncia, de críticas y de vigilancia de las derivas políticas, condición *sine qua non* para avanzar en el desmantelamiento de las relaciones tejidas y entretejidas entre las élites del poder *Inite*, algunas facciones de la denominada burguesía nacional, los miembros del KEP y ciertos países de la comunidad internacional que se jactan de ser amigos de Haití, pero se han dedicado a trabajar en contra de los verdaderos intereses de esa nación.⁶²

CONCLUSIONES

Nuestro propósito ha sido tratar la problemática de la sociedad civil en Haití de manera diacrónica y desde una visión de largo plazo. Este análisis de larga duración nos permite formular las siguientes conclusiones.

La realidad empírica de Haití constituye para las ciencias sociales un interesantísimo laboratorio para el examen teórico y metodológico del concepto *sociedad civil*. La realidad política de nuestro país confirma que tenemos que conceptualizar a la sociedad civil como un “campo” totalmente abierto al “conflicto”, desde arriba y desde abajo. Esta postura epistemológica evita que concibamos el espacio de la sociedad civil en función de categorías dicotómicas de ángeles *versus* demonios o de héroes *versus* villanos. Este análisis sociohistórico sirve para entender que las OSC en Haití, por supuesto, tienen debilidades

⁶² Al respecto pueden consultarse Brutus (2010), Desroches *et al.* (2010) y Etienne, Numa y Sanon (2010).

pero también alcances y fortalezas. Ante el panorama postsísmico, donde se ha hablado mucho de “reconstrucción del tejido social”, “reestructuración de las instituciones” y “reinención de un *nuevo* Estado”, estamos convencidos de que hoy, más que nunca, es importante recuperar las fortalezas de las OSC e implicarlas en todos los debates, las reflexiones y las conceptualizaciones de todas las políticas públicas tendentes hacia la realización y materialización de las tres nociones clave que acabamos de señalar.

También concluimos que, por lo general, los teóricos especializados en los movimientos sociales, las acciones colectivas y la sociedad civil en América Latina, muchas veces presentan a los países de la región como Estados que cuentan con OSC estructuralmente débiles.⁶³ En el caso haitiano, el antropólogo haitiano Michel Rolf Trouillot, de la Universidad de Chicago, y el sociólogo canadiense André Corten, uno de los grandes especialistas de Haití, comparten esta tesis causal entre debilidad estructural del Estado y flaqueza estructural de la sociedad civil. Trouillot y Corten tienen razón parcialmente. Es cierto que en Haití el autoritarismo —para no decir el totalitarismo— estatal ha causado severos daños y ha debilitado estructuralmente a un sinnúmero de OSC. Esos regímenes han tratado de cooptar a las OSC; a veces lo han logrado y han utilizado a la sociedad civil como rehén para el desarrollo de prácticas políticas antidemocráticas. Cuando no pudieron cooptarlas, recurrieron a todos los medios violentos para destruir a los actores que avanzan en la esfera de la sociedad civil. Sin duda alguna, el caso haitiano ha sido sintomático de los procesos de cooptación política. En varios momentos históricos, sobre todo durante el segundo periodo presidencial de Jean-Bertrand Aristide (2001-2004,) el Estado haitiano, para legitimar sus acciones antidemocráticas, solía recurrir a la creación de OSC subalternas que han operado en y sobre el *modo de vida* con la etiqueta de entidades de la sociedad civil, pero sin tener la menor preocupación por los problemas verdaderos del “Estado nacional”. También la tesis causal de Es-

⁶³ El científico social Arturo Fernández escribió: “[...] en América Latina, la sociedad civil ha sido tradicionalmente débil frente a Estados desmesuradamente autoritarios y centralizadores y, por lo tanto, incapaces de establecer una hegemonía estable” (Fernández, 1991: 48-49).

tado fuerte y sociedad civil débil nos impide entender los procesos de cooptación y las variaciones históricas en el comportamiento de las osc *vis-à-vis* del Estado, porque tenemos que recordar que, siguiendo la perspectiva analítica de Gramsci, la sociedad civil es una arena y un espacio donde los individuos se ponen de acuerdo y logran consensos para participar en la dirección del poder político.

Contrario a las opiniones de otros estudiosos de la sociedad haitiana, nosotros creemos que Haití es un Estado democrático.⁶⁴ Hay democracia en el país, aunque reconocemos que se trata de una “ideocracia incipiente”, bastante débil y con serios altibajos. El proceso de transición política de Haití hacia la democracia tiene, como en todos los procesos de transición, logros importantes en varios campos y retrocesos en otros. Hemos demostrado que los avances conseguidos en el transcurso de estos 25 años de transición se deben, en buena medida, a la participación activa de las osc. Éstas han contribuido positivamente a los avances democráticos al defender la autonomía de lo social frente al Estado. En efecto, en los grandes momentos de la transición política, las osc han sido una de las primeras entidades que se han puesto de pie a la hora de denunciar los abusos y las barbaridades múltiples de los regímenes autoritarios.

Uno de los alcances de la transición política de Haití es indudablemente el “empoderamiento” de los individuos. Antes de 1986, la mayoría de los haitianos tenía miedo de expresar sus opiniones sobre el funcionamiento de los agentes y agencias estatales, pero entidades importantes de la sociedad civil, como los medios masivos de comunicación, participaron positivamente en el proceso de cambio de la “cultura política” de los haitianos e incidieron en el fomento del pluralismo político.

Después del 7 de febrero de 1986, era frecuente escuchar expresiones del idioma creole como: *Nou vle Chanjman, Fòk bagay yo Chanje; Nou vle Demokrasi, Nou vle yon Leta de Dwa; Baboukèt la Tonbe, Kounye a nou ka Pale; Non monchè, mwen pa dakò ditou ak sa ou di*

⁶⁴ Véase Sauveur Pierre Etienne, quien escribió: “[en Haití] no hay Estado moderno, no hay ciudadanos, no hay sociedad civil, no hay espacio público, no hay democracia...” (Etienne, 2007: 328).

*la a.*⁶⁵ Como podemos darnos cuenta, estas expresiones son muestras tangibles de los cambios positivos de la transición política: hubo la necesidad de un ideal democrático y de la construcción de un tipo de individuo que tenía opiniones y quería manifestar su disenso y su consenso a los demás. Esto nos permite sostener que, desde los primeros momentos de la transición política, se ha gestado el aprendizaje de una nueva “cultura política” en la “ciudadanía”. El otro fue considerado como alguien con quien se podría discutir y compartir opiniones contradictorias sin que fuera visto, necesariamente, como un enemigo que había que eliminar. Orgullosamente, los medios masivos de comunicación, como componentes de las OSC, tuvieron un papel preponderante en la construcción paulatina de esta cultura política pluralista. Los medios masivos de comunicación, como Radio Soleil, Radio Lumière, Caraïbe FM, Radio Métropole Haïti, Radio Galaxie, Radio Kiskeya, Radio Signal FM, Radio Ibo y Telemax, entre otros, cedieron sus antenas a personalidades con ideologías diferentes para que opinaran sobre temas variados (cultura y sociedad, política y economía) y permitieron a las OSC —como PAPDA, Kay Fanm, FOKAL, Fanm Yo La, entre otras— participar en la construcción de esta cultura política plural.

Para resumir la actuación y participación de las OSC, podemos decir que, de la década de 1980 a la actualidad, estas organizaciones han ayudado al fortalecimiento de un sistema político democrático en Haití al proporcionar ciertos valores políticos y actitudes democráticas, como la crítica constructiva, la tolerancia, la moderación y el pluralismo. De modo específico, se han involucrado en: *i*) la mediación de las crisis políticas poselectorales; *ii*) contra la creación de las *zones franches* y la liberalización descontrolada de la economía del país, y han defendido la puesta en aplicación de una política nacional de seguridad alimentaria; *iii*) la prospectiva sociopolítica;⁶⁶ *iv*) la

⁶⁵ Queremos el cambio, Las cosas tienen que cambiar, Anhelamos la democracia, así como la construcción de un Estado de derecho. Ya se cayó la brida, tenemos la libertad del habla, No, amigo mío, no estoy de acuerdo contigo (traducción nuestra del creole al español).

⁶⁶ Uno de los grandes problemas de Haití es que no hay una planificación a mediano y largo plazos de la cuestión social; nuestra concepción de la cuestión social abarca temas económicos, culturales y políticos. Por ejemplo, el bicentenario de la independencia (1804-2004) del

denuncia de las prácticas corruptas; *v*) la recuperación de la memoria histórica; *vi*) la reforma del Estado y la descentralización; *vii*) la *advocacy* para la implementación de políticas públicas que responden a las necesidades reales de la población; *viii*) la defensa de los derechos de los obreros y asalariados; *ix*) la denuncia de los abusos sexuales y de la violencia de género, entre otros temas de suma transcendencia y relevancia para la construcción de una sociedad democrática e igualitaria.

De 2010 a 2011 se ha notado que en Haití las osc comprometidas con la democracia han operado como instancias de control del poder político; han intervenido en el espacio público para presionar a los agentes estatales a cumplir con sus deberes constitucionales, y de igual manera tienen bastantes propuestas que pueden ayudar a la refundación del país. A fin de fortalecer sus intervenciones en la esfera pública, recurrieron a las alianzas entre ellas mismas. Así, en enero de 2011 se lograron varias alianzas coyunturales entre organizaciones de defensa de los derechos humanos, de la mujer, de sindicalistas y de trabajadores.

Para superar la crisis política actual, las osc comprometidas con la democracia creen imprescindible entablar un verdadero y franco diálogo nacional entre *i*) partidos políticos; *ii*) candidatos implicados en el proceso electoral; *iii*) representantes del poder ejecutivo; *iv*) el Consejo Electoral Provisional (CEP); *v*) los actores hegemónicos de la comunidad internacional, y *vi*) la sociedad civil en su amplia expresión.

Actualmente, Haití se encuentra en un callejón cuya salida depende del compromiso de los propios haitianos. El terremoto del 12 de enero destruyó el patrimonio material e inmaterial del país. En este drama, Haití perdió sus intelectuales, albañiles, maestros de

país pasó totalmente desapercibido, ya que las élites del poder estaban peleando por cuestiones coyunturales y no pudieron ponerse de acuerdo para decidir cómo organizar los festejos del bicentenario del primer país independiente de América Latina. Dudamos que los muchos "partidos políticos" que hay en Haití tengan un proyecto de país para los próximos 40 años, es decir, para el 2050. Todo en Haití se hace con base en *à la va vite*. Contrariamente a esta tendencia generalizada, el Centro de Libre Empresa para la Democracia (CLEDE), organización afiliada al G184, presentó a principios del año 2000 una publicación intitulada *Haiti 2020*, que es un libro de prospectiva en torno a las grandes orientaciones económicas para el año 2020. Para una breve discusión de la ausencia de prospectiva sociopolítica en Haití, véase el debate entre Jean Eddy Saint Paul y Hans Tippenhauer en Saint Paul (2003: 40).

todos los niveles educativos, artistas, artesanos, ebanistas, capataces, ingenieros, entre otros. Más de 5 000 instituciones educativas (jardines de niños, primarias, secundarias, superiores) se derrumbaron; más de 1.2 millones de personas se quedaron sin alojamiento; más de 250 000 personas resultaron heridas y muchas de ellas quedaron minusválidas. El sismo sacudió y destruyó muchas bibliotecas y centros de documentación.

La tarea es inmensa. Es cierto que hay actores de la sociedad civil que están aprovechando la ayuda internacional para fines egoístas, sin embargo, creemos que las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar muchísimo en el proceso de reconstrucción del país. La educación, por ejemplo, debe de ser un pilar en la fundación de un Estado para la nación. En este sentido, las OSC pueden ayudar en: *i)* la educación especial para los alumnos y estudiantes que quedaron minusválidos tras el terremoto devastador; *ii)* la definición de las estrategias para crear una nueva escuela igualitaria: una cuyo epicentro sea la creación de una esfera común de ciudadanía; *iii)* el rediseño de los *curricula* educativos, que deben hacer hincapié en la enseñanza de las ciencias de la tierra (la geología). Los estudiantes haitianos deben familiarizarse con los terremotos, entender su génesis y sus procesos de conformación y conocer las técnicas de protección requeridas.

Necesitamos reconstruir las instituciones educativas, las bibliotecas y los centros de documentación. Para ello, organismos de la sociedad civil, como la Fondation Connaissance & Liberté (Fokal, por sus siglas en creole), que desde 1996 se ha dedicado a la promoción de la cultura mediante la creación de bibliotecas municipales, pueden aportar mucho a la sociedad haitiana en el campo de la educación. Se requiere reconstruir Haití a partir de nuevos códigos, nuevos reflejos y nuevas mentalidades. La nueva Ayiti que todos anhelamos debe divorciarse de la cultura de la improvisación para funcionar con base en la planificación estratégica y la previsión. Así pues, se requieren aparatos de detección de sismos. Los que estén en el mando del poder político después de Préval, deben aumentar el presupuesto consagrado a la educación y pensar en integrar un rubro para la compra de dichos aparatos. En el país tenemos dirigentes de OSC que manejan

anualmente millones de dólares; es el momento de que esos actores echen mano de sus redes de relaciones para apoyar al país. Dicho esto, queremos ver en Haití a osc críticas pero también que contribuyan materialmente a sacar adelante al país.

El proyecto de la reconstrucción de Haití se hará realidad en el momento en que se origine una franca colaboración y cooperación entre gobierno, Estado local, osc nacionales, diásporas y actores influyentes de la comunidad internacional. Mencionamos las diásporas haitianas. Sí, efectivamente, cuando hablamos de las osc no nos estamos refiriendo únicamente a las osc nacionales. Mucho antes del terremoto, las diásporas haitianas representaron uno de los pilares de la economía familiar. Según las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hasta 2007 las instituciones económicas y las familias haitianas recibieron, por parte de las diásporas, remesas estimadas en 1.65 millares de dólares. A principios de enero de 2011, tuvimos la oportunidad de participar en la Universidad de Ginebra en un coloquio internacional sobre la reconstrucción de Haití; nos quedamos asombrados de ver cómo los haitianos de la diáspora (Canadá, Suiza, Francia, Estados Unidos, España, México, entre otros países) se emocionaban por participar en la reconstrucción del tejido social de su país natal. La Société Civile Haïtienne de Suisse⁶⁷ tiene una Carta Magna en torno a la reconstrucción de Haití. La diáspora haitiano-canadiense está muy activa mediante el Groupe de Réflexion et d'Action pour une Haïti Nouvelle (GRANH).⁶⁸ Ya hay acercamiento entre las diásporas de Canadá, Ginebra y Francia que, por lo menos *discursivamente*, expresaron su voluntad de trabajar juntos en beneficio de Haití. Empero, a nuestro juicio, para hacer posibles las acciones de las osc, se requieren acciones por parte de las élites/agentes estatales y de las mismas osc. Si todo marcha bien, el 14 de mayo de 2012, Myrlande H. Manigat o Joseph Michel Martelly —los dos candidatos que se enfrentarán en la segunda vuelta el 20 de marzo— reemplazará al presidente René Préval. Una de las primeras tareas del nuevo presidente y de la nueva legislatura consistirá en trabajar para

⁶⁷ La sociedad civil haitiana de Suiza.

⁶⁸ Grupo de reflexión y de acción para una Haití renovada.

legislar a favor de la doble nacionalidad, que será importante no sólo porque ayudará a quebrantar la cultura del monopolio económico en la medida en que los haitianos ricos, que poseen otra nacionalidad, podrían regresar e invertir su dinero en el país, sino también porque permitirá resolver el problema de estatus de las diásporas haitianas. Como decíamos repetidas veces, la reconstrucción de Haití requiere de un trabajo permanente sobre la mentalidad y los reflejos de antaño. Este cambio de mentalidad es una tarea pendiente de ciertas OSC locales, porque todas pretenden trabajar para el renacimiento de Haití, no obstante muchas aún no están listas para sentarse alrededor de una mesa y poner a Haití en el corazón de sus debates y discusiones.

REFERENCIAS

- Alexander, Jeffrey (1990), "La centralidad de los clásicos", en Jonathan Turner (comp.), *La teoría social, hoy*, México, Alianza.
- Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso.
- Armand, Pierre M. (1988), *L'armée d'Haïti et les événements de 1957. Notes pour l'Histoire...*, Montréal, CIDIHCA.
- Assies, Willem, Marco A. Calderón Mólgora y Ton Salman (eds.) (2002), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Morelia, El Colegio de Michoacán.
- Bélizaire, Roland (2010), *Politiques publiques en Haïti. A quand la rupture avec la dépendance?*, Puerto Príncipe, Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif (PAPDA).
- Blanquart, Paul (1989), "Modernité, religion et démocratie en Haïti", *Chemins Critiques, Droit et Démocratie*, vol. 1, núm. 2, agosto.
- Bourdieu, Pierre (1994), *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, París, Seuil.
- y Loïc Wacquant J. D. (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, Universidad de Chicago.
- Brutus, Émile (2010), "Elections 2010 en Haïti: manipulations et enjeux réels", Puerto Príncipe, Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif (PAPDA).

- Cadet, Charles (1996), *Crise, paupérisation et marginalisation dans l'Haïti contemporaine*, Puerto Príncipe, Unicef.
- Charles, Etzer (1996), "Libéralisme et démocratie", en Laënnec Hurbon (ed.), *Les transitions démocratiques en Haïti: actes du colloque international de Port-au-Prince*, París, Syros.
- Chomsky, Noam (1993), *Año 50: la conquista continúa*, Madrid, Libertarias Prodhufi.
- Cohen, Jean. L. y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica / Miguel Ángel Porrúa.
- Corten, André (1998), "Société civile de la misère", *Chemins Critiques*, vol. 4, núm. 1.
- (2000), *Diabolisation et mal politique en Haïti: misère, religion et politique*, Montréal, CIDIHCA, Karthala.
- Cruz, Antimio (2010), "Las razones políticas de la catástrofe" (entrevista con Jean Eddy Saint Paul)", *Emeequis*, núm. 208, 25 de enero.
- Desroches, Rosny *et al.* (2010), "Propositions de sortie de crise de plusieurs organisations de la société civile", *Le Nouvelliste*, Puerto Príncipe, 30 de diciembre.
- Diederich, Bernard y Al Burt (1986), *Papa Doc et les Tontons Macoutes*, Puerto Príncipe, Deschamps.
- Einsiedel, Sebastian von y David M. Malone (2006), "Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible", *International Relations*, vol. 20, núm. 2, pp. 153-174.
- Elie, Jean Réol (2006), *Participation, décentralisation, collectivités territoriales en Haïti. La problématique*, Puerto Príncipe, Imprimeur II.
- Etienne, Sauveur Pierre (1999), *Haïti: misère de la démocratie*, Montréal, L'Harmattan.
- (2007), *L'énigme haïtienne. Échec de l'État moderne en Haïti*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal-Mémoire d'Encrier.
- Etienne, Yanick, Guy Numa y Reyneld Sanon (2010), "Pozisyon MO-DEP, CATH, Batay Ouvriye, GREAL... sou kriz kap brase bil peyi a", Puerto Príncipe.
- Fatton, Robert Jr. (2002), *Haiti's Predatory Republic. The Unending Transition to Democracy*, Boulder-Londres, Lynne Rienner.

- Fernández, Arturo (1991), *Movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Rei Argentina.
- Fils-Aimé, *et al.* (2004), "La PAPDA transmet au peuple haïtien un salut de solidarité du Forum Social Mondial (FSM) de Bombay", *Plateforme haïtienne de Plaidoy*, 27 de enero.
- Gobierno de Haïti (2010), *Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti*, Puerto Príncipe, marzo.
- Grupo de los 184 (2002), "Groupe des 184 institutions, regroupements et organisations de 13 secteurs vitaux de la société haïtienne. Action citoyenne. Pourquoi un nouveau contrat social?", Puerto Príncipe.
- Gutiérrez Montes, Beatriz C. (1997), *Haïti: un país ocupado: sinopsis histórico-política de su lucha por la democracia*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa. Tomo I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, Taurus.
- Human Rights Watch (1993), *Silencing a People. The Destruction of Civil Society in Haiti*, Nueva York, Human Rights Watch / National Coalition for Haitians Refugees.
- Initiative de la Société Civile (isc) (2005), "Document de Présentation", Puerto Príncipe, Initiative de la Société Civile, marzo.
- Jean, Gracien (2002), *La société civile haïtienne dans une dynamique de développement durable en Haïti*, Puerto Príncipe, Centre International de Politologie Appliquée.
- Julien, Fred (2002), "Plaidoyer pour le renforcement de la société civile", *Le Nouvelliste*, Puerto Príncipe, 4 de julio.
- Lamartine, Petit-Monsieur (1992), *La coexistence de types religieux dans l'haïtien contemporain*, Suiza, Nouvelle Revue de Science Missionnaire.
- Laraque, Franck (1996), "Du sol soyons seuls maîtres", en Laënnec Hurbon (dir.), *Les transitions démocratiques en Haïti: actes du colloque international de Port-au-Prince*, Paris, Syros.
- Lechner, Norbert (1994), "La (problemática) invocación de la sociedad civil", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 5, pp. 131-145.
- Le Nouvelliste* (2002), "184 institutions de différents secteurs se positionnent", *Le Nouvelliste*, núm. 36596, 26 de diciembre.

- Lundy, Pascal Pecos (2006), "Retour sur les causes de l'échec des programmes d'ajustement structurel (PAS) en Haïti: quelques considérations sur les perspectives actuelles", *Alterpresse*, Puerto Príncipe, 25 de abril.
- Maingot, Anthony P. (1986-1987), "Haïti: Problems of a Transition to Democracy in an Authoritarian Soft State", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28, núm. 4, invierno, pp. 5-102.
- Manigat, Sabine (1998), "Haïti en la posguerra fría: la cambiante relación Estado/sociedad", en Wilfredo Lozano (ed.), *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra fría: Cuba, Haïti y República Dominicana*, Caracas, República Dominicana, Nueva Sociedad-Flacso.
- Moïse, Claude (1990), *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti: 1915-1987, de l'occupation étrangère à la dictature macoute*, t. 2, Québec, CIDIHCA.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1988), "Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)", en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, Buenos Aires, Paidós.
- Picó, Josep (2003), *Los años dorados de la sociología, 1945-1973*, Madrid, Alianza.
- Pierre-Charles, Gérard (1993), "Los actores políticos en el proceso político", *Ciencia y Sociedad*, vol. 18, núm. 3, julio-septiembre, pp. 299-318.
- Pierre-Louis, Luné Roc (2004), *Agir communicationnel et démocratie délibérative. Le cas du Nouveau Contrat Social*, tesis, Puerto Príncipe, Facultad de Ciencias Humanas, 2006.
- René, Jean Alix (2003), *La séduction populiste. Essai sur la crise systémique haïtienne et le phénomène Aristide (1986-1991)*, Puerto Príncipe, Deschamps.
- Saint Paul, Jean Eddy (2001), *La fragilidad de la democracia política en Haïti: análisis de los factores explicativos de la crisis política postelectoral de mayo de 2000 hasta noviembre de 2001*, tesis de maestría, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- (2003), "Quelle élite pour quel pays", *Forum Libre*, núm. 28, Puerto Príncipe, Friedrich Ebert Stiftung-Centre Pétion-Bolívar.

- ____ (2008a), *Patrimonialismo, política de vientre y depredación en el funcionamiento histórico del Estado en Haití, 1957-2004: un enfoque histórico y sociológico*, tesis de doctorado, México, El Colegio de México.
- ____ (2008b), "Alcances y límites de la laicización de la política, 1804-2005", en Roberto Blancarte (coord.), *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*, México, El Colegio de México.
- Serrano Gómez, Enrique (2001), *Filosofía del conflicto político: necesidad y contingencia del orden social*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Thériault, Joseph Yvon (1985), *La société civile ou la chimère insaisissable: essai de sociologie politique*, Québec, Québec/Amérique.
- Weinstein, Brian y Aaron Segal (1992), *Haiti. The Failure of Politics*, Westport, Praeger.
- Zanotti, Laura (2008), "Imagining Democracy, Building Unsustainable Institutions: the UN Peacekeeping in Haiti", *Security Dialogue*, vol. 39, núm. 2, octubre, pp. 539-561.
- Ziegler, Jean (1996), "Démocratie-Nation-République", en Laënnec Hurbon (dir.), *Les transitions démocratiques en Haïti: actes du colloque international de Port-au-Prince*, París, Syros.

VIII. EL SISMO DE 2010 EN HAITÍ: LOS PRINCIPALES RETOS

*Randolph Gilbert**

(...) La vie a continué sans vous et je ne vois autour de moi que des signes de votre absence.¹

Trouillot (2011)

(...) Nous n'avons pas pleuré nos morts, comme il convient, parce qu'ils étaient trop nombreux. Parce qu'il y en avait encore beaucoup ensevelis sous les décombres. Parce qu'il y avait trop de monde autour de nous. Parce qu'il y avait trop de victimes. Trop de morts-vivants. Jamais dilemme n'était plus grand: pleurer des morts déjà morts ou des vivants presque morts.²

Pierre (2011)

INTRODUCCIÓN

A dos años del terremoto del 12 de enero de 2010, en este artículo se exponen algunos de los aspectos que este evento implicó para Hai-

* Coordinador y Punto Focal para Haití de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones expresadas a continuación son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a la CEPAL, institución donde labora.

¹ "La vida continuó sin ustedes y sólo veo a mi alrededor signos de su ausencia".

² "[...] No lloramos a nuestros muertos como toca, porque eran demasiado numerosos. Porque había aún demasiados sepultados bajo los escombros. Porque había demasiada gente a nuestro alrededor. Porque había demasiadas víctimas. Demasiados muertos-vivos. Nunca un dilema fue mayor: llorar a los muertos ya muertos o a los vivos casi muertos".

tí de manera inmediata, pero también sus consecuencias a mediano y largo plazos. Además de una evaluación de algunos de los impactos económicos y sociales, se abordarán también los principales retos que surgieron a raíz del propio terremoto y aquellos preexistentes pero agudizados por el mismo.

Si bien no se examina de manera específica el reto institucional de reconstruir y refundar el Estado haitiano, por su indudable relevancia ese desafío invade sin duda casi todas las reflexiones aquí señaladas. En ellas se interpela a los actores políticos nacionales —gobernantes, partidos políticos, organizaciones sociales y los propios ciudadanos—, así como a los diversos organismos internacionales cuyos recursos financieros, materiales y humanos contribuyen también al diseño futuro de una u otra estrategia.

Serán referentes obligados para este ejercicio —sin la presunción de validarlos— algunas de las múltiples evaluaciones ya realizadas, así como las estrategias, programas y acciones que además de exponer posibles horizontes, fueron presentados por organismos tanto nacionales (Gobierno de la República de Haití, 2010a) como internacionales (Oficina de la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2011).

En el primer capítulo se resumen los principales hallazgos de la evaluación integral del terremoto, sus consecuencias y las apreciaciones preliminares sobre algunos de los derroteros que ameritan considerarse. En el segundo se abordan de manera específica los retos de la reconstrucción y refundación desde una perspectiva económica, a partir de una evaluación macroeconómica y de los sectores más significativos de la economía haitiana. En el tercero se pone énfasis en las consecuencias sociales —en materia de salud, educación, vivienda y empleo— que ocasionó la catástrofe y los desafíos de la reconstrucción y refundación en estos ámbitos, de por sí estructuralmente rezagados. En el cuarto capítulo se concluye, sin pretender sistematizar los múltiples destinos del porvenir de Haití, planteando algunas preguntas que puedan ayudar al lector, en particular en México, a discernir mejor el reto de acompañar —sin sustituir— la (necesaria) acción de solidaridad y cooperación internacional hacia una nación como Haití.

EL SISMO Y SUS IMPACTOS: UN PRIMER BALANCE INTEGRAL

La magnitud por sí sola del terremoto no explica la dimensión considerable del impacto que tuvo ese desastre en Haití [...] es la vulnerabilidad extrema del país que multiplicó la amplitud de los daños registrados [...]

Gobierno de Haití (2010b)

Algunas consideraciones sobre daños, pérdidas y necesidades³

El terremoto de 7.0 escala de Richter que sufrió Haití el 12 de enero de 2010, según la Evaluación Post-desastre de las Necesidades (PNDA, por sus siglas en inglés) realizada en marzo de 2010, arrojó más de 220 000 muertes,⁴ cerca de 300 000 personas heridas y 1.3 millones de personas en refugios provisionales dentro de la zona metropolitana de Puerto Príncipe. Se estima que más de 500 000 personas dejaron las zonas mayormente afectadas —la capital, Puerto Príncipe, y la zona metropolitana, así como las ciudades de Léogane y Jacmel— para buscar refugio en otras áreas del resto del país. En cuanto a los daños a las infraestructuras —el volumen de escombros alcanzó 10 millones de m³—, se calcula que cerca de 105 000 viviendas fueron totalmente destruidas, así como 1 300 centros educativos (escuelas, universidades, centros de capacitación profesional, entre otros) y más de 50 centros de servicios hospitalarios. Un número considerable de edificaciones públicas —palacio nacional, ministerios, organismos descentralizados, puerto, aeropuerto— y comunitarias fueron también destruidas o quedaron inhabilitadas.

³ Este inciso se inspira en gran medida en un resumen del Post Disaster Needs Assessment (Gobierno de la República de Haití, 2010b).

⁴ Sobre el recuento de muertes causadas por el terremoto han surgido controversias que cuestionan las últimas estimaciones oficiales (cerca de 316 000 según declaró Bellerive en enero de 2011) y de los organismos internacionales (222 570, según EM-DAT 2010), en particular después del informe Timothy T. Schwartz cuyas estimaciones basadas en una evaluación de edificaciones colapsadas reportó un rango de entre 46 190 a 84 961 muertes, es decir, una tercera parte del conteo oficial (Schwartz, 2011).

Se estima el valor total de los daños y pérdidas en aproximadamente 8 000 millones de dólares, es decir, casi 120% del PIB de 2009, lo que convierte al terremoto en términos relativos en la mayor catástrofe de la historia reciente respecto del tamaño de la economía de un país. Los daños y pérdidas afectaron 70% del sector privado (en gran medida por las destrucciones en el sector de la vivienda, donde repercutió 40% del total de daños), mientras que el resto se adjudicó al sector público.

Más allá de la propia reconstrucción, las necesidades ascienden a cerca de 12 000 millones de dólares durante los próximos tres años, de los cuales más de la mitad estarían destinados a los sectores sociales.

Tales magnitudes hicieron patente —tanto para las autoridades nacionales como para la comunidad internacional— la necesidad de un plan de acción post-desastre en Haití (el Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti) que pudiera acoplarse a un extenso programa de desarrollo y refundación territorial, económica, social e institucional del país, con énfasis en el reordenamiento (la reorganización) territorial, no sólo de la capital sino del país en su conjunto.

Algunas apreciaciones (ex post)

En busca de las lecciones aprendidas, este ejercicio de evaluación integral sobre daños, pérdidas y necesidades se complementó posteriormente (en 2010 y 2011) con otras múltiples valoraciones tanto sectoriales —salud, educación, vivienda, entre otras— como de la respuesta humanitaria de un sinnúmero de organismos internacionales. Aunque en este documento no se pretende hacer un recuento de dichas evaluaciones, el lector interesado en estos temas puede consultar las fuentes señaladas en las referencias. Sin embargo, para los propósitos de este análisis cabe destacar algunos de los aspectos más relevantes que dichos ejercicios revelan y sobre los que se puede reflexionar.

En primer lugar, un ejercicio de evaluación tiene un doble propósito: evaluar la magnitud de los daños y, sobre todo, considerar el

esfuerzo que implicará la reconstrucción sobre nuevas bases en escenarios inmediatos o de mayor alcance —a mediano y largo plazos.

La situación previa al terremoto, en cualquier ámbito que se analice, es un primer elemento ya que contextualiza los retos previos; a ellos, sumadas las consecuencias de la catástrofe, se integran añejas y nuevas problemáticas, entre las que destaca la definición y escala de prioridades asumidas por las autoridades junto con la comunidad internacional.

Cabe señalar que además de los tópicos de especialización que el terremoto obligó a considerar para el futuro —el tema de la sismicidad del país y de las obligadas adecuaciones necesarias—, surgió también un sinnúmero de aspectos adyacentes en los cuales existe un reto considerable.

Por citar algunos, en relación con los inmuebles: además de la destrucción de viviendas y edificaciones y el levantamiento de escombros (proyectos y acciones ya emprendidas), también hay que abordar los nuevos códigos de construcción, la relocalización del hábitat, los usos de suelo, la reintegración de la población residente, la titularización de propiedades (catastro), entre otros aspectos cruciales (y potenciales fuentes de conflicto) sobre los que la nación tendrá que reflexionar y aportar soluciones viables. En un país como Haití, donde la informalidad concierne no sólo a los procesos de construcción (el predominio de esquemas de autoconstrucción, por razones socioeconómicas y de marginalización), sino también el marco regulatorio (las leyes y sus necesarias adecuaciones), el tema de la especulación urbana y el reordenamiento territorial —efectos del terremoto— son de por sí aspectos relacionados con la vivienda que ameritarían un análisis futuro profundo y serio.

En segundo lugar, desde su conformación como nación independiente a inicios del siglo XIX después de una revuelta de esclavos y una guerra anticolonial victoriosa, Haití ha sido tradicionalmente objeto de estudio por sus peculiaridades. En consecuencia, el país se ha convertido en un referente obligado para analizar las causas de su mayor rezago relativo en términos económicos y sociales, incluso en una región de altas desigualdades como América Latina, y en particular, en contraposición con el éxito económico de la vecina República Dominicana.

Con el terremoto, el país se convirtió en un “laboratorio” en el que las lecciones aprendidas parecerían incumbir más a una multitud de actores de organismos internacionales que a los principales afectados (ciudadanos, autoridades e instituciones del país). Por ello, entre las “lecciones del terremoto” abundan voces externas, calificadas a veces (no siempre), que dejan con el anhelo de más reflexiones como las presentadas por algunos (contados) analistas haitianos,⁵ a pesar de la profusa literatura que arroja el ámbito literario.

En tercer lugar, abundan —como en otras situaciones similares de “Estados frágiles” en situaciones posteriores a desastres, crisis o guerras— las opiniones especializadas que apuntan al desastre como una oportunidad para reconstruir mejor (*build back better*, BBB). Sin embargo, ante las miles de vidas truncadas y el costo económico y social, tales desafíos requieren señales sólidas capaces de anunciar una ruta efectiva del cambio propugnado y el compromiso (vislumbrado en menor grado) de una nación capaz de conciliar esta oportunidad con los esfuerzos efectivamente emprendidos para concretar un mejor porvenir.

Como lo señala Suzy Castor (2010), “las oportunidades no podrán concretarse en forma espontánea; para transformarse en realidad, exigen condiciones y acciones”.

Estos esfuerzos abarcan estrategias, programas y proyectos, pero sobre todo una refundación del Estado para que sea capaz de erigir sobre la espontánea y sincera solidaridad ciudadana en los albores del terremoto, su mejor ejemplo, los complejos devenires nacionales, en el sentido en que lo señala Michel Hector:

La refundación implica una acción diversificada e ininterrumpida para alcanzar los objetivos de un proyecto social bien definido. Se trata, ante todo, de reforzar las capacidades del Estado para ponerlo, en conjunción con un sector privado renovado, al servicio de la sociedad en las esferas de la producción, la educación, la salud, la justicia, el medioambiente y el ordenamiento territorial (Hector, 2011: 93-101).

⁵ Véanse, entre otros, las reflexiones de Suzy Castor, Michel Hector y Michèle Duvivier-Pierre Louis.

Estos esfuerzos requieren asociar dos ámbitos relevantes que la magnitud de los efectos causados por el terremoto puso en relieve (por su ausencia): el reforzamiento institucional (mediano y largo plazos) y la capacidad de dar respuestas inmediatas y ordenadas al cúmulo de necesidades. No disociar ambos, en cualquier de las intervenciones, es sin duda el mayor desafío que enfrentan todos los actores (nacionales e internacionales) que definen y participan en los rumbos de la reconstrucción y refundación haitiana.

LOS RETOS DE LA RECONSTRUCCIÓN-REFUNDACIÓN ECONÓMICA

Entorno económico y perspectivas antes del sismo (2009)⁶

Las estimaciones previas al terremoto pronosticaban para 2010 el afianzamiento en 3.5% de crecimiento del PIB, en comparación con los resultados de 2009, cuando ese mismo indicador había crecido apenas 2.9 por ciento.

Los impactos de la crisis financiera internacional de 2009 fueron menores en Haití, salvo una ligera desaceleración en el ritmo de crecimiento del flujo de remesas, si bien el monto absoluto de las mismas se mantuvo casi igual (de 1 370 a 1 376 millones de dólares). Los principales indicadores macroeconómicos en términos de política fiscal (déficit de 1.3% del PIB), monetaria (reservas internacionales equivalentes a cerca de 3.5 meses de importaciones, deflación de -4.7%), y cambiaria (ligera depreciación de la gourde), reflejaban una gestión acorde a los lineamientos del Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) convenido entre las autoridades y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los cuestionamiento más severos en 2009 se hicieron respecto del entorno político, ya que los resultados de las elecciones legislativas (finales de 2008 y junio de 2009) provocaron reacciones de protesta de varios sectores políticos. El enfrentamiento entre el ejecutivo (go-

⁶ Para mayores detalles sobre la evolución económica de Haití en los años aquí considerados (2009-2011), véase CEPAL (2011).

bierno de coalición) y el congreso de mayoría partidista adscrita al presidente René Préval —entre otros asuntos, por la gestión de los fondos adjudicados en respuesta a los desastres provocados por los huracanes de 2008— acabó por conducir a la remoción (en octubre de 2009) de la primera ministra Michèle Pierre-Louis, con apenas un año en el cargo. Tras esto, se conformó un nuevo equipo de gobierno encabezado por Jean Max Bellerive, en su doble función de primer ministro y titular de la cartera de planificación y cooperación externa.

Los escenarios auguraban para 2010 —en el marco de un año electoral— la conducción por parte del gobierno de las directrices anunciadas en un presupuesto relativamente holgado, cuya aprobación en tiempo y forma por el congreso habría de garantizar los flujos de inversiones públicas y privadas, así como los desembolsos comprometidos por los donantes y ratificados en abril de 2009 en el marco de la conferencia internacional de Washington auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los principales impactos del terremoto (2010)

En términos inmediatos, y como era de esperarse, el primer trimestre (enero-marzo 2010) revela la magnitud de la catástrofe, sobre todo en comparación con el trimestre anterior (octubre-diciembre 2009) o con el mismo trimestre de 2009. En efecto, los ingresos fiscales tuvieron una drástica reducción de casi 50% (nominal), mientras que la inversión pública prácticamente se paralizó, en un entorno de funcionamiento mínimo de la administración pública —recaudación tributaria, gestión de proyectos—, así como de franca reducción de la actividad económica del sector privado.

Los daños físicos considerables ocasionados por el terremoto en infraestructuras estratégicas (puerto y aeropuerto, servicios de generación eléctrica) ubicados en la capital y el área metropolitana, donde se concentra casi la totalidad de los sectores de actividades no agrícolas, provocaron una reducción significativa en la industria manufacturera (-15%), los servicios comerciales (-8%) y los transportes y comunicaciones (-2.5%) (véase anexo 8.1).

Entre las excepciones se destaca la recuperación relativamente pronta de las actividades de exportaciones de la industria maquiladora, menos afectadas de manera directa y favorecidas por una ampliación de los programas ya existentes HOPE y HELP de preferencias arancelarias hacia Estados Unidos; asimismo, en el caso de la agricultura, si bien los circuitos de comercialización sufrieron impactos diversos, la oferta agrícola nacional sólo tuvo incidencias menores relacionadas al terremoto.

La situación de emergencia concentró los recursos humanos y materiales —de por sí limitados— de la administración pública, conjuntamente con la colaboración de organismos internacionales, en tratar de paliar y dar respuesta a las infinitas y abrumadoras solicitudes de corte humanitarias en una primera instancia.

Según diversas estimaciones,⁷ más de 500 000 personas abandonaron la capital hacia otras áreas del país a consecuencia del terremoto. Ese movimiento masivo (si bien temporal) se acompañó también, en las zonas afectadas, del establecimiento de campamentos y albergues improvisados en los que se refugiaron más de un millón y medio de personas. En septiembre de 2011 se estimaba que perduraban todavía cerca de 500 000 personas en dichas condiciones distribuidas en un total de 800 campamentos (OIM, 2011).⁸

La magnitud del número de damnificados obligó a programas y acciones masivas (agua potable, alimentos, servicios médicos), concertados entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) —o de forma unilateral por las dos últimas en muchos casos—, que incidieron sobre algunos indicadores económicos. En particular, la dinámica moderada de la inflación en 2010 (4.7%) establece una cierta causalidad entre la oferta considerable de bienes y servicios humanitarios y la dinámica de contención de los precios.

Por otra parte, hubo un colapso del crédito interno (-46%) originado en los escenarios de mayor vulnerabilidad del sistema ban-

⁷ Para evaluar el número y los patrones de desplazamiento de la población desde la capital realizada a partir de identificadores de telefonía celular, véase Bengtsson (2010).

⁸ Cifras que contrastan con la evaluación de 1.5 millón de personas en 1 555 campamentos en julio de 2011.

cario por los riesgos de incremento en la cartera morosa dadas las condiciones de los acreditados,⁹ en particular por la destrucción del patrimonio (colateral) y la reducción de flujos de caja. Ante tales eventualidades se constituyó un fondo de garantía (capitalización) cofinanciado por organismos financieros internacionales.

Mientras tanto, en los sistemas de crédito originados en las cooperativas de microfinanzas,¹⁰ de corte más informal, destinados en gran parte al comercio minorista informal y muy socorridos por los sectores sociales de ingresos medios y bajos, sucedió un fenómeno similar en cuanto al riesgo. En las entidades de mayor envergadura (Fonkoze, Association Nationale des Caisses Populaires/ Anacaph, Association Nationale des Institutions de Microfinance d'Haïti/ANIMH), diversos socios internacionales (USAID, Unión Europea, ONG) impulsaron mecanismos de protección financiera *ad-hoc*, así como fórmulas de reestructuración (arbitraje) bilateral entre proveedores y clientes.

Al transcurrir los efectos inmediatos del terremoto —en marzo de 2010 la tasa de morosidad era de 12.3% contra 8.6% en el trimestre anterior— se observó una normalización paulatina de dicho indicador que al final del año fiscal (septiembre de 2010) había caído a 5.7 por ciento.

A pesar de todos los señalamientos anteriores, al considerar la magnitud del desastre, los resultados macroeconómicos de 2010 en su conjunto fueron relativamente menos severos de lo pronosticado (véase anexo 8.1). La drástica reducción de la actividad económica, con una caída de 5.1% del PIB y de -6.6% del producto por habitante, no empañó la relativa estabilidad de las variables de política económica más significativas (fiscal, monetaria, cambiaria). En ello contribuyeron, sin duda, un entorno de (excesiva) prudencia de las autoridades, un nuevo acuerdo marco con el FMI (a partir de julio

⁹ El sector bancario y financiero (asociación de bancos) estableció de manera conjunta con las autoridades nacionales (Banco Central y Ministerio de Hacienda) y los organismos financieros internacionales un mecanismo de contingencia para enfrentar los impactos inmediatos del terremoto y los riesgos inherentes al mismo.

¹⁰ Para mayores antecedentes, véase el informe anual de ANIMH de 2009 (ANIMH, 2010). Algunos indicadores de desempeño: cerca de 130 000 clientes, portafolio de 55 millones de dólares, crédito promedio de 450 dólares, 88% en tasa de reembolso y 13% portafolio de riesgo (con una morosidad superior a 30 días).

de 2010) bajo la modalidad de un Extended Credit Facility (ECF), así como desembolsos de ayuda presupuestaria (235 millones de dólares) y la condonación generalizada de la deuda externa (1 160 millones de dólares) aplicada por casi todos los acreedores bilaterales y multilaterales.

En el breve resumen de los dos incisos anteriores se subrayan algunos de los diversos impactos económicos del terremoto. Si bien permite entrever algunos de los desafíos que la economía haitiana habrá de enfrentar en el futuro, no responde aún a la inquietud principal sobre los retos de la reconstrucción y refundación económica del país.

El documento de estrategia presentado por el gobierno de Haití (el Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti), con lineamientos a 18 meses (periodo de urgencia) de la gobernabilidad política, económica y social posterior al terremoto, constituye sin duda un punto de partida para ello.

No se intenta hacer aquí una revisión exhaustiva del documento, sino señalar algunos de los tópicos más relevantes y los retos subyacentes. Difícilmente podríamos disentir sobre la relevancia de cada uno de los cinco ejes —producción agrícola, inversiones y crédito, sector privado, infraestructura eléctrica y rol de la diáspora— agrupados bajo esta rúbrica.

Sin embargo, en el caso del fomento a una nueva relación entre sector público y sector privado, cabe resaltar algunos de los señalamientos del Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti (PARDH):

el Gobierno deberá facilitar la creación de estos polos mediante acuerdos comerciales y una política monetaria favorable. Además, deberán construirse las infraestructuras necesarias en términos de carreteras, puertos y aeropuertos como columna vertebral del desarrollo de estos polos [...] un diálogo reforzado entre los poderes públicos y el sector empresarial, y una participación mayor de este último en las decisiones, en particular sobre la creación de los polos de desarrollo y su gestión (Gobierno de la República de Haití, 2010a: 27).

A diferencia de otras iniciativas y acciones, en el PARDH no se estableció para ese inciso una línea de requerimientos presupuestarios para su ejecución. Si bien tal ausencia podría entenderse (los factores de contingencia, los acuerdos previos necesarios para su implementación), cabe subrayar que el costo fiscal de medidas de esta naturaleza constituye un indicador digno de valorarse y se debe ponderar en contraste con otras medidas (opciones).

Merece también analizarse la coherencia entre los diferentes ejes y su nivel de priorización, que implícitamente se postula al señalar un horizonte temporal común (18 meses) para iniciarse o ejecutarse; se asignaron como prioridades simultáneas (concurrentes), bajo ciertos criterios de validación que constituyen probablemente los mayores desafíos de consenso. Asimismo, en el marco de un nuevo equipo de gobierno (desde mayo 2011) surgen numerosas interrogantes sobre la continuidad de las políticas y los mecanismos de ratificación de las iniciativas anteriores.

En esta rúbrica y otras, la participación de actores (locales e internacionales) disímiles en un entorno históricamente desigual de economía política y bajo mecanismos de competencia todavía incipientes (Commission Nationale des Marchés Publics), adquieren extrema importancia las eventuales “acciones afirmativas” que el Estado haitiano pueda emprender para la redefinición económica, con ciertos grados de libertad y un amplio consenso (sociedad, órganos legislativos). Todo esto con el fin de establecer pautas definitorias de los nuevos rumbos de una economía nacional sustentable, moderna y más equitativa.¹¹

Desde hace varios años, el papel de la cooperación financiera internacional es primordial en la definición del programa de inversión pública (PIP), al constituir a menudo más de 80% del portafolio de ejecución bajo distintas modalidades (ayuda presupuestaria directa y proyectos). Por ello, si bien el documento del PARDH subraya la necesaria coordinación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) con los obje-

¹¹ Los debates y la extrema polarización sobre la fijación de un nuevo salario mínimo (150 gourdes, aproximadamente cuatro dólares al día) en 2009, son un antecedente relevante a considerar.

tivos gubernamentales estratégicos y el compromiso de la comunidad internacional a mediano y largo plazos para garantizar los resultados esperados, extraña que en el caso específico de la refundación económica —inversiones y créditos— tales aspectos no fuesen mencionados en forma directa.

Perspectivas económicas a corto y mediano plazo (2011)

Para 2011 las perspectivas económicas eran relativamente favorables, en el entendido de que se llevaría a cabo un vigoroso proceso de reconstrucción financiado en gran parte por recursos de múltiples donantes internacionales,¹² pero la coyuntura política una vez más ensombreció el panorama.

La resolución tardía del conflicto poselectoral (desde noviembre de 2010) prolongó más de tres meses (hasta marzo 2011) la consecución del proceso; a su vez, el *impasse* para nombrar y ratificar al primer ministro y al nuevo equipo de gobierno se extendió hasta octubre. Este largo compás de espera no fue favorable ni para las decisiones económicas y sociales del sector público (de un gobierno saliente), ni para el sector privado (con fuertes incertidumbre sobre las expectativas). Lo anterior también afectó a la comunidad internacional que esperaba confirmar o redefinir los criterios prioritarios de la reconstrucción y refundación.

Los resultados preliminares apuntan a un crecimiento moderado de 4.5% del PIB, sensiblemente menor a los pronósticos originales (8%), en gran medida por la contención de las iniciativas de inversiones tanto públicas como privadas, así como del proceso efectivo de desembolso de la ayuda externa (véase anexo 8.2).

Evaluar la ayuda externa recibida por Haití —en esta ocasión a raíz del terremoto— es de considerable importancia ya que dicho rubro fija en gran medida las pautas y las perspectivas económicas de corto y mediano plazos debido a la dependencia que existe entre

¹² Véase la tabla de compromisos (*pledge*) de la reunión de donantes de Nueva York de marzo 2010. Oficina del enviado especial de la ONU en Haití, dirigida por el expresidente Clinton de Estados Unidos.

dichos recursos y los lineamientos presupuestales de los programas y las acciones gubernamentales; en efecto, la ayuda externa representa en promedio 60% del presupuesto nacional y 85% de los programas de inversión pública (PIP).

En el caso específico de la ayuda externa las preguntas recurrentes han sido: ¿Cuánto se gastó? ¿Qué se ejecutó? ¿Qué resultados se obtuvieron? Todas aluden a la eficacia de esa ayuda. Para ello, una referencia obligada sin duda es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y los diez principios sobre estados frágiles que emanan de ella, en los que se establece un conjunto de criterios entre donantes y receptores —de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a la obtención de resultados y responsabilidad mutua— para contribuir a la mayor eficacia de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD).¹³

Pretender ese ejercicio rebasa los objetivos inmediatos de este documento, si bien la reflexión sobre diversos análisis previos permite dar un seguimiento, tal vez parcial, a esta dimensión del proceso de reconstrucción en Haití.¹⁴

Cabe señalar, en primer lugar, que el concepto de ayuda abarcaría dos modalidades: ayuda oficial al desarrollo y ayuda externa simplemente. Por su propia naturaleza (fondos de organismos privados internacionales), la segunda sólo permite la realización de un ejercicio parcial de evaluación/auditoría. En efecto, salvo contadas excepciones, la rendición de cuentas (y evaluación) de las aportaciones recibidas y los desembolsos de dichos organismos consiste en un ejercicio que capta esencialmente los montos globales y las orientaciones en los desembolsos realizados (sectores, socios, entre otros).

En cuanto a la ayuda oficial, los desembolsos en 2010 y 2011 (al mes de septiembre) ascienden a 4 405 millones de dólares; las partidas destinadas a la ayuda humanitaria representaron 42% (1 688 millones de dólares), canalizados en su gran mayoría (99%) por el conducto de instancias no gubernamentales. Para efectos comparati-

¹³ Para una apreciación detallada sobre este tema revisar los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011).

¹⁴ Para un seguimiento puntual, se podrán consultar los informes mensuales de la Oficina del enviado especial de la ONU en Haití.

vos, cabe señalar que se estima en cerca de 3 000 millones de dólares la recaudación de fondos por parte de los organismos privados internacionales (véase anexo 8.2).

Los desembolsos en rubros de “reconstrucción y desarrollo” suman 1 974 millones de dólares, de los cuales 1 519 (77%) se desembolsaron en 2010. En relación con los compromisos de ayuda (*pledge*) de la reunión de donantes (Nueva York, marzo de 2010), representan una cobertura aproximada de 43 por ciento.

Los aportes humanitarios fueron considerables en términos de recursos materiales y humanos destinados a paliar los efectos de una de las mayores catástrofes naturales contemporáneas. Sin embargo, “el maremoto humanitario, necesario en parte por lo menos, hizo extremadamente difícil todo esfuerzo de reconstrucción que tomara el contexto y su análisis como puntos de partida” (OCDE, 2011).

Una vez transcurrida la fase inicial de urgencia, el análisis de ese despliegue de recursos no revela una transición esperada entre dicha fase y otra de reconstrucción, en la que se habrían de fijar los cimientos de un horizonte de mediano y largo plazos. En efecto, como se ha señalado, “la combinación de una urgencia muy mediatizada y necesidades considerables contribuyó a marginalizar las instituciones nacionales, a ofrecer respuestas de corto plazo sin devenir, y puede a veces tener efectos nefastos sobre los esfuerzos a mediano y largo plazos de recuperación y de reconstrucción del país” (OCDE, 2011).

Las propias evaluaciones de la operación humanitaria y las acciones subsecuentes —de los aspectos de logística, las estrategias de intervenciones, la coordinación en el terreno, entre otras— subrayan en numerosas ocasiones las lecciones críticas del terremoto de Haití. Una de ellas, de considerables consecuencias para evaluar las perspectivas económicas a corto y mediano plazos, reside en el siguiente señalamiento:

Principio 9: Actuar pronto [...] pero permanecer comprometido el tiempo suficiente a fin de tener oportunidades de éxito. Es importante que el actuar pronto no se haga a expensas del largo plazo. Mejores coordinaciones y sinergias son posibles entre lo humanitario, la recuperación y el desarrollo. Hace falta un verdadero diálogo entre estos diferentes

componentes, en particular sobre el rol del Estado. La previsibilidad del compromiso internacional no debe circunscribirse a una ambigua idea de los montos por comprometerse en los años futuros (OCDE, 2011).

Estas lecciones no son privativas de Haití, si bien las fortalezas y debilidades de cada nación en dichas coyunturas de crisis, así como el enfoque de las estrategias, programas y acciones internacionales, son definitorias. En el caso de Haití, arrojan un balance desfavorable (OCDE, 2011) al que contribuyeron no sólo la magnitud de las consecuencias del terremoto y las respuestas ofrecidas, sino los propios retrocesos en la coordinación de la AOD en el país.

Los mecanismos de reordenamiento institucional de la coordinación de la ayuda, surgidos bajo las figuras del Comité Interino* de Reconstrucción de Haití (CIRH, comité mixto nacional e internacional) y el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH, fondo fiduciario bajo la gestión del Banco Mundial), estaban llamados a constituir el enlace entre las acciones de respuesta humanitaria y las iniciativas más permanentes de desarrollo económico y social.

Es en esta medida en que la reconstrucción económica no puede disociarse de una refundación institucional y un nuevo papel del Estado en sus funciones de rectoría, porque

el sismo puso al desnudo las debilidades estructurales del Estado, y reveló aún más su pérdida de soberanía. Con el terremoto [...] se observa un derrumbe total. Al destruir el desorden físico de la ciudad, al provocar el derrumbe de edificios públicos y barrios enteros, el sismo cimbró también los ordenes simbólicos, político, social, institucional, internacional en sus formas y relaciones (Duvivier-Pierre Louis, 2011).

LOS RETOS DE LA RECONSTRUCCIÓN-REFUNDACIÓN SOCIAL

Es probablemente en los ámbitos sociales —salud, educación, protección social, vivienda y empleo— donde el terremoto tuvo sus mayores impactos, dados los considerables niveles previos de carencias. En ellos también se han concentrado los desembolsos más cuantiosos

(significativos), tanto de la ayuda externa como de las iniciativas públicas posteriores al terremoto. La delimitación entre los aspectos de urgencia en contraste con los escenarios de mediano y largo plazos representa sin duda un reto considerable para definir las estrategias de reconstrucción y refundación.

En esta sección, lejos de pretender un recuento de dichos impactos —existe una abundante documentación al respecto—, se busca más bien analizar el difícil legado que perdura allende la situación humanitaria, así como el desafío que implica remontarlos.

Los indicadores sociales más relevantes (véase anexo 8.3) informan en el caso de Haití una situación generalizada de privación y marginación, mismas que sitúan al país en los rangos de menor desarrollo tanto del continente latinoamericano como a nivel mundial.¹⁵

Asimismo, el sesgo que representa una participación mínima (10% en salud y educación) de la oferta pública de servicios en estos ámbitos, confiere al caso de Haití una peculiaridad que sin duda lo distingue de otras naciones enfrentadas a situaciones de crisis. En particular, cabe subrayar que los actores no gubernamentales (nacionales e internacionales) han sido los que han definido gran parte de la estructura y los rasgos en materia de intervenciones sociales en dos de sus principales vertientes (salud y educación), muchas veces con poca o nula coordinación con las autoridades públicas.

Sin embargo, como ha señalado la OCDE:

Una estrategia que no toma en cuenta la necesidad vital de un pacto social entre el Estado y los ciudadanos sólo puede debilitar este pacto, aunque este último se haya roto desde tiempo atrás. Un Estado frágil es un Estado en situación de inestabilidad *vis à vis* de su población, que sólo advierte su ausencia. Substituirse sistemáticamente al Estado sin buscar respaldar su rol ante la población sólo puede reforzar el descontento de la misma y ensanchar la brecha entre dicha población y una élite percibida como indiferente a las tribulaciones de los más vulnerables (OCDE, 2011: 31)

¹⁵ Véanse Gobierno de la República de Haití (2010b), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), Banco Mundial (2011) y CEPAL (2000).

Las nuevas circunstancias a consecuencia del terremoto originaron una nueva matriz cuya complejidad debe subrayarse en el caso de los servicios de salud y educación, en la que las disyuntivas de la reconstrucción se enfrentan en primer lugar a establecer los criterios de validación que permitan destinar recursos e intervenciones públicas hacia instituciones en su gran mayoría de carácter privado o de gestión subrogada a ONG y asociaciones civiles.

Por otra parte, la oferta masiva en forma gratuita de ciertos servicios (salud, ayuda alimenticia, agua) en el periodo de urgencia por parte de organizaciones humanitarias, obliga en la fase de transición a considerar la sustitución y perennidad de los mismos bajo nuevos enfoques. Nuevos operadores públicos o privados tendrán que sufragar la capacidad (financiera, material, recursos humanos) para otorgar estos servicios mediante eventuales esquemas de recapitalización. Es evidente que un desafío de esta naturaleza confronta los programas respectivos con las capacidades efectivas de unos u otros actores.

En el caso de los servicios educativos, un desafío similar pero de proporciones mayores se presenta para diseñar alternativas viables a mediano y largo plazos. Si bien, en el contexto de la urgencia, ciertos mecanismos *ad hoc* —por ejemplo, el pago de las colegiaturas privadas por parte del erario público— permitieron responder en el muy corto plazo a un objetivo de relativa normalización del ciclo escolar, dichos procedimientos difícilmente podrán perdurar sin cuestionarse por lo menos la necesaria evaluación de las condiciones y calidad de la enseñanza impartida en los circuitos no públicos (privados, asociativas).

Los actores de la educación deberán trabajar en la urgencia al mismo tiempo que construyan las nuevas bases de un sistema que deberá ser más eficaz y más equitativo. El objetivo del gobierno en el largo plazo debe seguir siendo un acceso gratuito y universal a la educación primaria (Gobierno de la República de Haití, 2010a: 36).

La estructura educativa, con predominio absoluto (en promedio 80%) del sector no público, convierte a las familias en las principales fuentes de financiamiento del sistema, costos que representan una porción considerable del presupuesto de los hogares, donde pueden

llegar a representar entre 25% y 60% del ingreso de los hogares más pobres (MENJS, 2008: 19 y 54).

En el caso de la vivienda, como ya se señaló, no sólo los daños considerables¹⁶ y el número de personas afectadas, sino su vínculo con un conjunto de otros aspectos de reordenamiento territorial (tanto en la capital como otras ciudades) obligan a considerar de modo peculiar el vínculo entre las acciones de corto plazo (urgencia) y aquellas de mediano y largo plazos. En efecto, tanto los campamentos provisionales como las intervenciones públicas de expropiación, así como la gestión del nuevo entorno urbano y su vulnerabilidad, perviven sólo en algunos de los debates y desafíos a los cuales las iniciativas estratégicas de reconstrucción y refundación tendrán que responder.

En todas ellas, implica (o debería implicar) un diálogo entre autoridades, órganos políticos, asociaciones civiles y ciudadanos, en vista del diseño consensual de un nuevo hábitat urbano sustentable. Asimismo, la multiplicidad (atomización) de intervenciones no coordinadas en el sector por parte de actores diversos, en respuesta a las necesidades urgentes de numerosas familias, ha fomentado una situación *de facto* que eventualmente podría crear fuentes de conflictos entre las acciones de reconstrucción y refundación y los propios “beneficiarios”.

Por ejemplo, el patrimonio arquitectónico haitiano enfrenta riesgos de pérdidas irremediables ante la falta de respeto a las políticas y criterios que puedan evitar la destrucción o reparaciones anárquicas a inmuebles significativos (ISPAN, 2010). La capacidad del Estado de sustentar tales argumentos —en el marco de una política de urbanismo integral, aún por definir— frente a las condiciones de precariedad tanto de los residentes y los dueños de dichos inmuebles así como del proceso de especulación inmobiliaria en curso, se deben tomar en cuenta al momento de evaluar los retos de la reconstrucción y refundación.

Respecto del empleo, su consideración dentro del PARDH bajo la rúbrica social —en el marco de los programas y actividades de uso

¹⁶ Véase Schwartz (2011) para una evaluación pormenorizada de los daños en el sector de vivienda.

intensivo de mano de obra— sesga la reflexión que ameritaría su análisis. Si bien la justificación que motiva los programas *cash for work* contiene apreciaciones válidas en el marco de una respuesta de urgencia, falta sin embargo abordar e integrar, en el sentido de una verdadera refundación, la problemática del mercado de trabajo y la creación de empleo en Haití en el núcleo de las políticas de desarrollo económico y social del país para remontar un rezago estructural patente.

Si bien esto origina un desembolso considerable de fondos,¹⁷ con la participación de múltiples actores —organismos internacionales, ONG nacionales e internacionales, organismos públicos centrales y locales, operadores privados—, el balance de los programas *cash for work*¹⁸ es mitigado y sujeto a cuestionamientos de distinta índole. Al respecto, el análisis de Harvey (2007) sobre el impacto de tales programas, ofrece elementos que puedan ayudar a discernir mejor este debate.

Una verdadera reestructuración en el ámbito del “trabajo” ape-la y exige nuevos consensos/pactos sociales bajo un nuevo “contrato social” en que el Estado haitiano, en diálogo con socios de diversas categorías, habrá de promover, reconocer y hacer valer un conjunto de iniciativas en vista del respeto mínimo a ciertas garantías (Braun, 2011).

CONCLUSIONES

Como se ha señalado, en el presente estudio se intentó sistematizar, sin ofrecer tal vez una respuesta definitiva, las múltiples interrogantes que provoca el análisis de los impactos económicos y sociales del terremoto del 12 de enero en Haití.

El balance del sismo, desde un enfoque integral, obliga a revisar no sólo las consecuencias inmediatas originadas por el mismo, sino su compleja interrelación con situaciones previas en las que, tanto en

¹⁷ El PNUD reporta aproximadamente 53 millones de dólares de ejecución en programas conjuntos de gestión de escombros (PNUD, 2011).

¹⁸ Véase evaluación preliminar PNUD (2011) y auditoría USAID (2010).

el ámbito económico como en el social, los desequilibrios y disfunciones ya presentes explican en gran medida la extrema magnitud de los impactos causados.

En respuesta a ellos, si bien no se pueden desdeñar los considerables esfuerzos emprendidos desde entonces, tanto por parte de los organismos nacionales —en el marco de estrategias generales (PARDN) o sectoriales— como por un sinnúmero de organismos internacionales, cabe destacar que muchas evaluaciones revelan desafíos importantes en términos de coordinación y resultados poco alentadores en cuanto a la eficacia y eficiencia de la ayuda. En efecto, sin poder concluir de manera categórica y para todas las instancias participantes, es de subrayar que las lecciones aprendidas en el caso de Haití están lejos de ser satisfactorias.

Entre otras razones, tal vez una de las más significativas sea que el esfuerzo de reconstrucción y refundación en lo económico y social se ha concentrado en estrategias, programas y acciones de muy corto y mediano plazos, con escasos vínculos hacia una estrategia de mayor alcance, capaz de integrar los objetivos inmediatos en la consecución de un horizonte más lejano. Las preocupaciones en este sentido, al analizar la cantidad de recursos ya desembolsados —no siempre acordes a las prioridades ni a los tiempos—, surgen de un posible *impasse* ante el agotamiento progresivo de los flujos de recursos y los resultados aún incompletos (o insatisfactorios). Al respecto, los retos mayores radican sin duda en los ámbitos sociales, donde en un plazo relativamente corto las instituciones nacionales tendrán que sustituir la oferta humanitaria con recursos propios.

La refundación institucional constituye el reto de mayor envergadura, en el que tanto los organismos nacionales como los internacionales están llamados a definir de manera conjunta y coordinada criterios óptimos, consensuados y sustentables si se aspira efectivamente a revertir el círculo vicioso de dependencia que el terremoto evidenció de manera sobresaliente.

A pesar del panorama extensivo abordado en este texto, quedó sin mencionar un número considerable de posibles vínculos de los temas aquí tratados con otras problemáticas específicas y desafíos de índole más o menos relevante según las áreas de interés del lector.

A manera de conclusión, cabe señalar algunos de ellos: la problemática migratoria internacional después del terremoto y la hipoteca a futuro que pudiera representar; la diáspora haitiana; su esfuerzo solidario ante la circunstancia misma del terremoto; y los nuevos papeles (económicos y políticos) a los cuales aspira tal vez. Si bien ha quedado explícito a veces o subyacente en múltiples comentarios, destaca el reto institucional de la refundación del Estado haitiano y el papel de las autoridades, los partidos y las organizaciones políticas y sociales, así como de los actores internacionales y el inevitable cuestionamiento sobre la soberanía nacional.

El presente texto pretendió contribuir a conocer y entender mejor la compleja situación que enfrentó Haití no sólo a raíz del terremoto, sino desde antes, por un cúmulo de antecedentes que forjaron la magnitud del impacto del desastre, tanto en los ámbitos económicos como en los sociales.

Sin embargo, el mismo desastre convocó a una profunda solidaridad ciudadana —transitoria, pasajera, fugaz tal vez, pero irremediablemente real— cuya constancia en la memoria permite, a la distancia, coincidir y afirmar que “debemos construir nuestra memoria, fortalecer la identidad colectiva y construir un proyecto nacional a partir de la esperanza, y necesariamente, desde el sueño y la utopía” (Castor, 2011).

REFERENCIAS

- Association Nationale des Institutions de Microfinance d’Haïti (ANIMH) (2010), *Informe annual 2009*, Puerto Príncipe, ANIMH.
- Banco Mundial (2011), “World Development Indicators”, <<http://data.worldbank.org>>.
- Bengtsson, Linus, Xin Lu, Richard Garfield, Anna Thorson y Johan von Schreeb (2010), “Internal Population Displacement in Haiti. Preliminary analyses of movement patterns of Digicel mobile phones: 1 January to 11 March 2010”, Karolinska Institutet / Columbia University, 14 de mayo.

- Braun, F. Carl (2011), "Le secteur privé haïtien et un Nouveau Consensus Social pour une Révolution de Croissance", *Forum Économique*, 4 de julio.
- Castor, Suzy (2011), "Haïti-Duvalier: Exercer la mémoire, Réflexions autour du 7 février 2011", *Fokal*, 5 de febrero.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2011), *Haiti: evolución económica en 2010 y perspectivas para 2011*, Naciones Unidas, noviembre.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Naciones Unidas.
- "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo" (2005), París, Foro de Alto Nivel, 28 de febrero-2 de marzo.
- Duvivier Pierre-Louis, Michèle (2011), "Haïti: une souveraineté à inventer", Génova, presentación en el coloquio "Haiti: des lendemains qui tremblent", 12 a 14 de enero.
- EM-DAT, The International Disaster Database (2010), Centre for Research on the Epidemiology of Disasters.
- Gobierno de la República de Haití, (2010a), "Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haïti (PARDH) (2010)", Haití, Gobierno de la República de Haití, marzo.
- Gobierno de la República de Haití (2010b), "Post Disaster Needs Assessment (PDNA)", Haití, Gobierno de Haití.
- Harvey, Paul (2007), "Cash-based responses in emergencies", Londres, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group Report núm. 24, enero.
- Hector, Michel (2011), "Sur la refondation de l'État", en Wilson Dorlus, *Entre Refondation et Reconstruction: Les problématiques de l'avenir post-sismiques d'Haïti*, Puerto Príncipe, Editions de l'Université d'Etat d'Haïti.
- Institut de Sauvegarde du Patrimoine National (ISPAN) (2010), *Bulletin de l'ISPAN*, núm. 17, octubre.
- Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS) (2008), "Évaluation de la stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous (EPT) de la République d'Haïti et de son plan de mise en œuvre", Haití, MENJS, marzo.

- Oficina de la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2011), *Consolidated Appeals Process (CAP): Haïti*, Nueva York / Ginebra, Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles: République d'Haïti*, Ediciones OCDE.
- Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), Haiti Emergency Shelter and Camp Coordination, Camp Management Cluster e Inter-Agency Standing Committee (2011), "Matrice de suivi du déplacement", septiembre.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011), *Informe de Desarrollo Humano*, Organización de las Naciones Unidas.
- Schwartz, Timothy T., Yves-François Pierre y Eric Calpas (2011), "USAID, Building Assessments and Rubble Removal in Quake-Affected Neighborhoods in Haiti", BARR Survey Final Report, 13 de mayo.
- USAID (2010), "Audit of USAID cash-for-work (CFW) activities in Haiti. Audit report no. 1-521-10-009-p", 24 de septiembre.

ANEXOS

Anexo 8.1. Haití: Principales indicadores económicos 2007-2010 (porcentaje)

<i>Tasas de variación</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Producto interno bruto (gourdes de 1986/1987)	3.3	0.8	2.9	-5.1
Ingreso nacional bruto (dólares de 2000)	4.2	-2.4	3.6	5.4
Producto interno bruto por habitante	1.7	-0.8	1.2	-6.6
Ingreso nacional bruto por habitante	2.5	-4.0	1.9	3.7
Principales grupos de actividades				
Bienes	2.2	-3.6	4.5	-2.0
Servicios básicos	7.4	5.4	3.9	-2.5
Otros servicios	4.7	4.9	0.7	-5.7
Oferta y demanda				
Consumo	3.8	0.2	3.9	15.4
Inversión	3.1	2.8	3.2	-6.5
Exportaciones	-2.9	13.6	9.9	-7.3
Importaciones (-)	2.5	3.1	5.8	19.7
Salarios y precios (índices y porcentajes)				
Salario mínimo real (índices 2007=100)	100.0	87.4	84.5	173.8
Inflación (variación % septiembre-septiembre)	7.9	19.8	-4.7	4.7
Relación de precios del intercambio (2007=100)	100.0	77.6	99.0	95.7

<i>Tasas de variación</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Tipo de cambio				
Tipo de cambio nominal (gourdes por dólar)	37.4	38.3	40.7	40.3
Tipo de cambio ajustado (2007=100)	100.0	93.4	95.7	92.5
Sector externo (millones de dólares y porcentajes)				
Donaciones	392	474	395	1790
Remesas	1 222	1 370	1 376	1 474
Balance comercial	-1 595	-2 021	-1 875	-3 273
Exportaciones de bienes y servicios	790	833	930	802
Importaciones de bienes y servicios	2 384	2 854	2 804	4 076
Saldo de la deuda externa (% del PIB)	26.2	28.8	19.0	13.0
Cuenta corriente (% PIB)	-1.3	-4.4	-3.5	-2.3
Cuenta corriente sin donaciones (% PIB)	-7.9	-11.6	-9.5	-29.4
Finanzas públicas (% del PIB)				
Ingresos corrientes	10.8	10.6	11.7	11.8
Egresos corrientes	10.2	9.7	11.1	10.6
Saldo corriente (- déficit)	0.6	0.9	0.6	1.2
Gastos de capital	2.7	2.4	2.2	3.6
Resultado global (- déficit)	-1.6	-1.3	-1.3	1.3

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras de CEPAL (estudio económico 2011, cuadro 1). Los años indicados corresponden al año fiscal de Haití (1 de octubre a 30 de septiembre).

**Anexo 8.2. Haití: principales características
de la ayuda oficial al desarrollo 2010-2011**

	<i>Millones de pesos</i>	<i>Porcentaje</i>
Ayuda oficial desembolsada	4 405	100
Humanitaria	1 869	42
Terremoto	1 739	39
Cólera	130	3
Reconstrucción y desarrollo	2 536	58
Rubros de intervención		
Social	510.5	48
Territorial	393.3	35
Institucional	79.8	7
Económico	86.8	8
Total	1 070.5	100

Fuente: OSE sobre la base de cifras de Naciones Unidas (2011).

Anexo 8.3. Haití: principales indicadores sociales

	<i>Año</i>	<i>Haití</i>
Esperanza de vida al nacer (años)	2009	61.0
Mortalidad infantil por 1000 (niños de menos de 5 años)	2009	80.1
Mortalidad infantil por 1000 (al nacer)	2009	26.0
Tasa de mortalidad maternal (cifras nacionales, por cada 100.000 nacidos vivos)	2006	630.0
Gastos per cápita en salud (dólares PPP de 2005)	2009	70.7
Gasto en salud, sector público (% del gasto del gobierno)	2009	9.5
Tasa de alfabetización, total de adultos (% de la población de 15 y más)	2006	48.7
Años de educación promedio		4.9
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$2 por día (PPA) (% de la población)	2001	72.2
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1.25 por día (PPA) (% de la población)	2001	54.9
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)	2001	77.0
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza rural (% de la población rural)	2001	88.0
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza urbana (% de la población urbana)	2001	45.0
Índice de Desarrollo Humano (nivel / posición)	2009	0.449/158

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco Mundial (base de datos del World Development Indicators) y PNUD (Índice de Desarrollo Humano, 2011).



Haití y México:

hacia nuevas formas de cooperación

se terminó de imprimir en septiembre de 2012
en los talleres de Publidisa Mexicana, S.A. de C.V.,

Calzada Chabacano 69, Planta Alta,
col. Asturias, 06850 México, D.F.

Portada: José Luis Torres.

Tipografía y formación: Logos Editores.

Cuidó la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

HAÍTÍ MÉXICO

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

Este libro presenta los resultados de un esfuerzo de cooperación entre México y Haití apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, El Colegio de México y la CEPAL. Investigadores de los dos países analizan y proponen alternativas para algunos temas cruciales del proceso de desarrollo socioeconómico y democrático de Haití, como son la seguridad alimentaria, la sociedad civil y su papel en el proceso de democratización, y las migraciones y el envío de remesas; en este último caso, con el contrapunto de la experiencia mexicana del programa 3 x 1 a través del cual los mexicanos que radican en el extranjero y los tres niveles de gobierno participan con recursos económicos en proyectos de desarrollo local. El libro concluye con una evaluación económica y social del sismo del 12 de enero de 2010 y de los principales retos que plantea para el futuro.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Carlos Alba Vega

Doctor en ciencias sociales por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia. Ha sido profesor –investigador en varias universidades de México y el extranjero, entre las primeras, El ITESO y la Universidad de Guadalajara; entre las segundas, la Universidad de California en San Diego, el Instituto de América Latina de la Nueva Sorbona de París, la universidad Richelieu de Burdeos Francia y la Universidad Libre de Berlín. Desde 1989 es profesor e investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ha publicado diversos libros y artículos sobre la pequeña industria y el sector informal; los impactos regionales de la crisis mexicana; historia y desarrollo industrial; los empresarios de diversas regiones de México y sus relaciones con el estado. Actualmente trabaja sobre la globalización desde abajo, uno de cuyos resultados es el libro *Globalization From Below: The World's Other Economy*, editado con Gordon Mathews y Gustavo Lins Ribeiro, y publicado por Routledge en 2012.