



Haití



Índice

Acrónimos	5
1. Resumen ejecutivo	7
1.1. Resumen del diagnóstico	7
1.2. Resumen de la estrategia	11
2. Estrategia de la Cooperación Española en Haití 2006-2008	14
2.1. Justificación de la estrategia	14
2.2. Objetivo estratégico global	15
2.3. Objetivos y líneas estratégicas	15
A. Objetivos estratégicos sectoriales y horizontales en Haití vinculados a las zonas de actuación	22
B. Actores e instrumentos de la Cooperación Española	28
C. Socios locales e internacionales estratégicos	29
2.4. Mecanismos para la coherencia, coordinación y complementariedad entre los actores de la Cooperación Española	31
2.5. Mecanismos para la coordinación y armonización con otros donantes y actores internacionales	31
2.6. Mecanismos para la comunicación, coordinación y alineamiento con el país socio	33
2.7. Mapa de prioridades	34
3. Proceso realizado para la elaboración y concertación del DEP	35
4. Seguimiento y evaluación del Documento de Estrategia País	37
4.1. Seguimiento	37
4.2. Evaluación	38
5. Cuadro resumen de prioridades	39



Acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
BRH	Banco de la República de Haití
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCI	Marco de Cooperación Interina
CCS	Célula de Coordinación Estratégica
CEP	Consejo Electoral Provisional
CIS	Comité Interministerial de Seguimiento
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo SECI/MAEC
DSA	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
DEP	Documento Estratégico de País
DERP	Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza
DDR	Desarme, Desmovilización y Reinserción
ECHO	Oficina de la Comisión Europea para Asuntos Humanitarios
EDH	Electricidad de Haití
EMMUS	Encuesta sobre Mortalidad, Morbilidad y Utilización de Servicios.
EPCA	Asistencia de Emergencia Post-Conflicto
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HIPC	País Pobres Altamente Endeudados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Iberoamericano de Cooperación Agrícola
LE	Línea Estratégica
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España
MCFDF	Ministerio de la Condición Femenina y Derechos de la Mujer
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MPCE	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OE	Objetivo Estratégico
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OIF	Organización Internacional de la Francofonía.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PNH	Policía Nacional de Haití
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROREC	Programa de Relanzamiento Económico
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC
SNEP	Servicio Nacional de Agua Potable
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNHABITAT	Organización de las Naciones Unidas para el Hábitat
UPS	Unidades de Programación Sectoriales.
USAID	Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional



1 Resumen ejecutivo

1.1. Resumen del diagnóstico

Haití, que ocupa el tercio occidental de la isla de La Española, es el país más pobre de todo el hemisferio occidental, marcado por una enorme desigualdad, una de las mayores del mundo. A lo largo de los últimos 20 años, Haití ha ahondado su situación de crisis económica, social y política. El Producto Interior Bruto (PIB) per capita en 2002 representa tan solo el 61% del mismo en 1980. Su situación geográfica, unido a diversos problemas estructurales tales como la degradación medioambiental o la presión demográfica, hacen de Haití un país extremadamente vulnerable a los riesgos naturales, tanto en una perspectiva de emergencia humanitaria como de desarrollo sostenible.

Los acontecimientos de 2004 y la crisis de Haití como Estado, condensan más de 200 años marcados por la inestabilidad y la violencia política. La apertura del periodo "provisional" y sobretudo la instauración del nuevo equipo de Gobierno, pasadas las elecciones presidenciales de 2006, así como el apoyo prestado por la comunidad internacional han permitido una cierta estabilización cara a una nueva fase que permita concretar las posibilidades de desarrollo para el país, con el concurso de la comunidad internacional, pero sin perder de vista al mismo tiempo la crónica vulnerabilidad que puede traducirse en un empeoramiento agudo de la situación y con ello neutralizar todos los esfuerzos desplegados.

Situación política

El escenario político actual viene marcado por la coexistencia de un necesario optimismo tras la

apertura de una fase democrática, junto con el temor de la fragilidad de la situación. La gran participación ciudadana en las elecciones de febrero puso de relieve el anhelo democrático del pueblo haitiano. Los sucesos acaecidos los días ulteriores ilustraron también la debilidad institucional así como las tensiones subyacentes durante todo el proceso. La instalación del Gobierno democráticamente electo con representación de seis de los partidos políticos más votados ha creado un espacio de Gobierno multitendencia con todo lo que ello implica, tanto en términos de participación plural por un lado, como también de dificultades en cuanto al consenso.

Unido a los problemas actuales de la política, la propia arquitectura constitucional haitiana plantea fallas estructurales. El modelo de régimen semi-presidencialista, adoptado por la Constitución de 1987 a imagen del modelo francés, instaura un sistema ajeno a la tradición hemisférica, y que es fuente constante de inestabilidad y de riesgo de bloqueo, dada la problemática simbiosis que realiza del modelo presidencialista y parlamentario. Conjuntamente a estos problemas de índole institucional, la política haitiana está aquejada de una permanente polarización y de una ausencia de cultura democrática, reflejo de una sociedad desarticulada y con falta de cohesión.

La justicia en Haití presenta un cuadro de extrema gravedad. Actualmente se calcula que un 85% de la población reclusa que aún no ha sido juzgada ha permanecido más tiempo privada de libertad que en el caso de que hubiera sido sancionada con la pena máxima por los delitos que

se le imputa. La debilidad de la magistratura, la corrupción y la falta de medios son otros de los muchos factores que impiden una correcta administración de justicia en Haití. La situación de seguridad e interior es igualmente crítica. La Policía Nacional Haitiana (PNH), es insuficiente para dar respuesta al conjunto de retos de orden público que atraviesa el país, tal como la violencia, las bandas armadas, el narcotráfico, etc. La situación de la PNH constituye una de las prioridades del país, siendo precisamente una de las líneas priorizadas por la comunidad internacional en términos de fortalecimiento institucional.

La Administración Pública presenta similares síntomas de parálisis e ineficiencia. Un marco jurídico caracterizado por anacronismos, dispersión reglamentaria y falta de coherencia normativa, una ausencia de recursos y una cultura de gestión pública obsoleta, caracterizada por el normativismo antes que por el enfoque de políticas públicas son algunos de los problemas estructurales que presenta el sector público en Haití. La inseguridad jurídica se acrecienta si tenemos en cuenta la ausencia de archivos, registros y catastros.

Si bien la Constitución de 1987 inscribe la descentralización como principio propio del Estado, la realidad de la articulación territorial de Haití es de una escasa o prácticamente nula implantación de estructuras descentralizadas, representando dichas colectividades territoriales tan sólo un 3% del conjunto del gasto público. Más aún, la propia Administración periférica de la Administración central del Estado es muy débil, dejando de facto enormes extensiones territoriales desprovistas del alcance de la acción pública.

Situación económica

La situación a partir de los noventa —que empeora gravemente con el golpe militar y el consiguiente embargo internacional— se traduce en un colapso del sistema fiscal, la destrucción de sectores claves de la economía como el textil o los productos manufacturados, y el desajuste en el gasto público y los principales indicadores macroeconómicos. Pese a la reactivación de la

ayuda internacional, los eventos de 2004 se reflejaron en un fuerte impacto en la ya maltrecha economía haitiana. Fue sin embargo durante este periodo transitorio en el que se han asentado las bases para la estabilización macroeconómica, en estrecha cooperación con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La política fiscal es uno de los ejes más necesitados de reestructuración en Haití. La profunda debilidad del sistema impositivo se ilustra en una carga tributaria del 8% del PIB frente a unas necesidades de financiación pública del 25%. Esto condujo a que las autoridades recurrieran sistemáticamente al financiamiento del Banco de la República de Haití (BRH, el banco central) para cubrir el déficit público. Los ajustes realizados por el Gobierno transitorio y continuados por el actual Gobierno, con la cooperación del FMI, han permitido una reducción sustancial de la financiación por parte del BRH del déficit público. Igualmente, el congelamiento del gasto público durante este tiempo ayudó a que se ajustara dicho déficit.

Respecto a la política monetaria, las autoridades mantuvieron una línea restrictiva durante el periodo transitorio para evitar los repuntes inflacionarios. La inflación y estabilidad de los precios constituye así en el actual marco macroeconómico uno de los mayores riesgos. Si bien se consiguió durante la fase de transición mantener la inflación —gracias a la reducción del gasto público y, especialmente, al no recurrir a la financiación monetaria del déficit público— actualmente se constatan tensiones inflacionarias que son contrapunto a las expectativas de desarrollo económico.

Más favorable es el diagnóstico de la política cambiaria. Pese al rendimiento negativo en 2004, el ejercicio fiscal de aquel año cerró con una disponibilidad de divisas relativamente importante, motivada entre otras causas por la débil demanda generada y la contracción de importaciones por un lado, y por la abundancia de transferencias netas del exterior, tanto en forma de remesas como de la ayuda internacional; en el periodo de un año (de septiembre de

2004 a septiembre de 2005) la *gourde* se había apreciado nominalmente un 12% frente al dólar, tendencia que mantuvo durante 2005. En este contexto favorable, el BRH pudo reconstituir sus reservas, pasando de 17 millones de dólares en marzo de 2004 a superar los 100 millones en abril de 2006.

Haití ha conocido una larga historia de deuda externa y diversos procesos de reestructuración de la misma. La situación actual continúa siendo un gran obstáculo para el desarrollo del país. No obstante se han empezado ya a dar los primeros pasos en términos de recuperación macroeconómica. Según el FMI Haití ha llevado a cabo un importante inicio de transición para superar la inestabilidad política y económica. De hecho, el Consejo de Administración del FMI aprobó un acuerdo trienal a favor de Haití para la Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (FRPC) en apoyo al programa económico del actual Gobierno.

En esta misma línea, a partir del mes de noviembre del pasado año Haití se convirtió en el trigésimo país beneficiado por la iniciativa de condonación de deuda para países pobres del FMI y del Banco Mundial (BM; un 15% del total de la deuda, cifrado éste en unos 1.300 millones de dólares, condonada). La contraparte gubernamental será la necesidad de implementar en un plazo breve de tiempo una serie de reformas estructurales para que este alivio sea irrevocable.

No obstante lo anterior, los diferentes escenarios de crecimiento económico están supeditados a la situación de seguridad en el país, el fortalecimiento de la Administración Pública, la construcción de un Estado de Derecho que provea seguridad jurídica y una gestión económica transparente y eficiente. Es preciso señalar que, más allá de la positiva estabilización macroeconómica del país, la situación de las infraestructuras económicas de base es una barrera crítica para la reactivación económica y muy especialmente para la participación del sector privado, tanto doméstico como exterior. Actualmente las expectativas apuntan a un tímido crecimiento económico. Si bien dichas cifras (en torno a un 1,5% o 2,5%

según las fuentes) no son suficientes en sí para justificar el inicio de un proceso de desarrollo económico sostenible y mantenido, sí es cierto que es preciso señalar el punto de inflexión que representa.

Situación social

Haití es un país con una situación social extremadamente grave, marcado por una pobreza endémica, crítica y profundamente inequitativa. Los niveles de pobreza de Haití son tres veces superiores a los de la media de América Latina y el Caribe. Haití ocupa el puesto 153 de 188 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La pobreza en Haití, que afecta al conjunto del país, es especialmente grave en las zonas rurales, así como en zonas especialmente castigadas, tales como las bolsas suburbanas del área metropolitana de Puerto Príncipe, marcadas por el hacinamiento y la degradación del medio de vida.

Existen dos factores que han contribuido especialmente a esta realidad: el primero, la profunda reestructuraron del marco socioeconómico provocado por la recesión económica dilatada en el tiempo y la crisis de los sistemas de producción tradicionales. A continuación, el proceso de rápida urbanización, desordenada y caótica, ha creado las condiciones de un subdesarrollo tanto rural como urbano.

La totalidad de indicadores sociales internacionalmente reconocidos presenta lecturas críticas. La situación alimentaria refleja un cuadro preocupante, con uno de cada dos haitianos por debajo del umbral de ingreso necesario para proveerse de la ración diaria de 2.240 calorías. Las tasas de malnutrición y otras complicaciones ligadas son igualmente alarmantes: aproximadamente el 20% de los niños de menos de cinco años acusa un retraso en el crecimiento debido a la malnutrición crónica. La mortalidad infantil en Haití representa dos tercios de la totalidad de decesos de niños de 0 a 5 años en todo el área del Caribe. La prevalencia de enfermedades como el VIH/SIDA así como otras de tipo tropical o la tuberculosis, presenta

niveles de los países menos desarrollados, más propios del África Subsahariana. El acceso al agua potable en el conjunto de Haití es muy deficiente, siendo a su vez los servicios de evacuación y tratamiento de aguas residuales prácticamente inexistentes, o gestionados sin ninguna planificación ni orientación comunitaria.

La educación en Haití, si bien recoge ciertas mejoras en las tasas de escolarización, así como una equidad de género en el acceso a la educación digna de aplauso, presenta una serie de graves problemas. La oferta escolar en Haití es principalmente privada, siendo una gravosa carga para las familias haitianas al tiempo que una amenaza constante de riesgo de abandono escolar; éste es, en efecto, uno de los mayores problemas, la escasa permanencia en la escuela junto con la baja calidad de la educación recibida.

La degradación medioambiental en Haití alcanza unos niveles críticos, superando su problemática con mucho las preocupaciones de tipo ecológico, para impactar directamente en el medio de vida y posibilidades de desarrollo del país. La mayor parte del territorio se encuentra sometido a una profunda erosión, deforestación y pérdida de la cobertura vegetal. En poco más de 10 años (de 1987 a 2000) la tasa de cobertura forestal se ha reducido a la mitad. Actualmente se calcula que la cobertura forestal no supera el 2% del total del territorio del país (cuando en los años veinte cubría el 60%). 25 de las 30 cuencas hidrográficas que componen la geografía del país están degradadas, perdiéndose cada año cerca de 30 millones de toneladas de suelo. La situación geográfica del país, unida a la degradación medioambiental, la presión demográfica y la debilidad socioeconómica, hace que Haití sea uno de los países más vulnerables del mundo a los riesgos naturales, siendo no sólo fuente de crisis de índole humanitaria, sino un obstáculo clave para el desarrollo del país.

A su vez, la problemática de la equidad de género en Haití es compleja y afecta de manera transversal al desarrollo del país. Se constata una “feminización” de la pobreza, así como condiciones desiguales tanto en la estructura económica y social como en la participación política.

Apropiación y alineamiento

En el mes de junio de 2006 tomó posesión el nuevo Gobierno democráticamente electo superando la fase “provisional” iniciada tras los sucesos de 2004. A partir de ese momento el Gobierno ha asumido explícitamente la responsabilidad sobre su propio desarrollo y, aunque pueden haber existido ciertas modificaciones, en términos generales, dada la profundidad y el consenso logrados con el Gobierno provisorio, conjuntamente con la comunidad internacional, respecto de la agenda nacional de desarrollo, las prioridades y objetivos han permanecido sin grandes alteraciones.

El Gobierno transitorio, los donantes y diversas organizaciones internacionales y regionales acordaron en marzo de 2004 una iniciativa conjunta para responder de manera global a las necesidades del país: el Marco de Cooperación Interina (CCI en sus siglas en francés), que identificaba las intervenciones prioritarias, los apoyos previstos por parte de la comunidad internacional y una importante estructura de coordinación que veremos más tarde. El CCI determinó cuatro grandes ejes de desarrollo —Gobernabilidad y Diálogo Nacional, Gobernanza Económica y Desarrollo Institucional, Relanzamiento Económico y Acceso a los Servicios de Base— guiados por los principios de apropiación y liderazgo de las autoridades haitianas. El contenido —y la propia estructura— del CCI se aproximaba en gran medida al Plan Director de la Cooperación Española.

Posteriormente, el Gobierno electo ha retomado este marco de cooperación para continuar su trabajo de desarrollo ampliando su vigencia hasta el mes de septiembre de 2007, momento en el que se prevé asimismo disponer del documento definitivo de la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza, cumpliendo de este modo con uno de los compromisos adquiridos por el Gobierno haitiano frente al FMI.

Asimismo, el Gobierno haitiano ha presentado a la comunidad internacional una serie de propuestas tendentes a favorecer no sólo la apropiación y el alineamiento sino también la coordinación y eficacia

de la ayuda entrando de este modo en la línea de la Declaración de París.

Mapeo de donantes

La complejidad de la ayuda internacional y la coordinación de los donantes superan con creces la de otros países de la región, marcada por las particularidades propias del caso haitiano. Empezando por el marco de los trabajos del CCI iniciados en julio de 2004, en el que se definió la organización entre los donantes, conforme a una división sectorial, en aras a una mayor coordinación y que se ha visto continuado tanto por el nuevo Gobierno como por la comunidad internacional.

Tres grandes grupos de organismos (incluyendo agencias y países socios) se encuentran en el país: las instituciones financieras internacionales, en las que encontramos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM; un segundo grupo integrado por las agencias de Naciones Unidas, cuyo rol es más complejo, al ser por un lado donantes y por otro receptoras, y tener un papel sincrético de “dinamizadoras” de recursos. Este grupo se integraría a su vez en la misión integrada de NN UU para Haití, la cual integra también a la Misión para la Estabilización de NN UU para Haití (MINUSTHA). Por último, un tercer grupo compuesto por los donantes bilaterales y multilaterales integrarían el tercer grupo, en el cual destacaríamos a la Unión Europea, los Estados Unidos, Canadá, Francia, Japón y España.

1.2. Resumen de la estrategia

Justificación de la estrategia

La situación de extrema pobreza y desigualdad que atraviesa Haití le hace ser uno de los países más necesitados de la Cooperación Internacional para emprender con posibilidades de éxito su política de desarrollo. España no ha sido ajena a dicha preocupación, y desde 2005 Haití es país prioritario para la Cooperación Española. A lo largo de los sucesos de 2004 y de la fase de estabilización ulterior, la Cooperación Española ha sido un actor de primer orden en el apoyo a los esfuerzos con-

juntos de la comunidad internacional y el Gobierno interino.

En la nueva fase, abierta con el nuevo Gobierno democráticamente electo, la Cooperación Española continúa brindando su apoyo de una manera sostenida y guiada por los principios de apropiación y alineamiento por parte de las autoridades nacionales. Si bien la presencia de la Cooperación Española en Haití es reciente, cuenta con numerosas ventajas comparativas a través de la experiencia adquirida desde su reciente implantación, breve en el tiempo, pero intensa en el contenido.

La presente estrategia recoge la necesidad de concentración tanto sectorial como horizontal, respondiendo a un conjunto de criterios específicos que permitan maximizar el impacto de la Cooperación Española en Haití.

Objetivos estratégicos sectoriales y horizontales en Haití

La estrategia de la Cooperación Española en Haití se ciñe a los contenidos y estructuras contemplados en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, evitando los riesgos de dispersión y desarticulación.

La selección de las Líneas Estratégicas (LE) priorizadas es fruto de un proceso de análisis y concertación guiado por varios criterios, tales como el de incidencia de la pobreza, haciendo que más de la mitad de las líneas previstas estén ligadas directamente al aumento en el acceso a necesidades sociales (y el resto estén enfocadas desde una óptica transversal de reducción de la pobreza), el criterio de tradición, especialización y ventaja comparativa de la Cooperación Española, el criterio de complementariedad para con el resto de actores de la Cooperación Internacional presentes en Haití, y el criterio de demanda como respuesta a los principios de apropiación y alineamiento por parte del Gobierno.

La elección de la concentración geográfica recoge la especialización española en el departamento del Sudeste, como área prioritaria de trabajo local, el Oeste, como ámbito nacional al encontrarse la

capital Puerto Príncipe, y la apertura al departamento del Centro. Dicha decisión responde a diversos criterios, tales como el de coherencia geográfica, dando continuidad al Sudeste, y especialmente el de ventaja comparativa de la Cooperación Española, al articular una zona de actuación en torno a la frontera haitiano-dominicana, permitiendo incorporar la importante presencia de la Cooperación Española en la República Dominicana.

Los Objetivos Estratégicos (OE) que recoge la presente estrategia, conforme a la previsión realizada en el Plan Director (PDCE) son:

Aumento de las capacidades sociales e institucionales:

- Fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.

Aumento de las capacidades humanas:

- Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio).
- Mejora del acceso universal a la educación.
- Continuidad y flexibilidad del sistema educativo.
- Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna.
- Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/SIDA, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades olvidadas).

Aumento de las capacidades económicas:

- Otras actividades relacionadas (pesca).

Aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental:

- Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables.
- Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno medioambiental.

Aumento de las libertades y capacidades culturales:

- Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.

Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres:

- Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género.

Socios locales e internacionales estratégicos

Uno de los rasgos que caracteriza a Haití respecto de los potenciales socios locales e internacionales es la gran desproporción en la presencia e importancia entre ellos, a favor de los últimos. La situación de extrema pobreza y desarticulación social hace que muchos de los socios locales tradicionalmente identificados en otros países —como universidades, sindicatos, etc.— sean extremadamente débiles en Haití o sencillamente inexistentes. Por el contrario, la enorme presencia de la comunidad internacional hace que la posibilidad de cooperación con dichos socios sea muy amplia, así como las necesidades de coordinación con los mismos.

Dentro de los socios locales, el Gobierno se perfila como el interlocutor local privilegiado. Goza de especial importancia el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE), cuyo mandato consiste por un lado en coordinar los esfuerzos de desarrollo del país por parte de todas las estructuras gubernativas y, por otro, en ser el interlocutor con la Cooperación Internacional para sumarla a dicho proceso de coordinación y planificación. Igualmente importante por razones obvias es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De cara a los objetivos estratégicos de la Cooperación Española en Haití, los Ministerios sectoriales gozan de relevancia a la hora de implementar la programación prevista. Es preciso referir que dada la debilidad de las colectividades territoriales, a nivel local, el Gobierno central sigue siendo también el socio principal. Fuera del ámbito gubernamental, la debilidad y desarticulación del tejido social hacen de facto imposible la identificación de socios no gubernamentales, tales como universidades, iglesias, ONG, etc.

En el terreno de los socios internacionales, encontramos diversos actores que trabajan en el país. Por un lado encontramos los actores de tipo

gubernamental, ya sean multilaterales (Sistema de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, Unión Europea u organizaciones internacionales regionales) o bilaterales, en los que se situaría la Cooperación Española, junto con otros como la Cooperación Estadounidense (USAID), la Cooperación Canadiense (ACDI) o la Cooperación Francesa (AFD). Dentro de los socios internacionales no gubernamentales se sitúan diversas Organizaciones No Gubernamentales internacionales, entre ellas varias españolas, como Intermón-Oxfam, Cruz Roja Española, Solidaridad Internacional, Asamblea de Cooperación para la Paz, etc.

Mecanismos para la coordinación y armonización con otros donantes

En el marco de los trabajos de elaboración del CCI se dispuso igualmente la arquitectura de coordinación entre la comunidad internacional y el Gobierno haitiano. El principio guía fue el de construir una estructura paralela y simétrica, en la que cada una de las partes posea mecanismos propios, pero con un homólogo de su contraparte y con herramientas claras y definidas de concertación y coordinación entre ellas.

Del lado de los donantes, existen dos principales estructuras de coordinación, una a nivel estratégico y otra a nivel ejecutivo. La primera, denominada "Grupo de Contacto", reúne a todos los donantes presentes en Haití, permitiendo la realización de consultas globales, el seguimiento de las acciones de desarrollo previstas en el CCI, la armonización y concertación y el desarrollo de una visión estratégica de la Cooperación Internacional en el país. A nivel ejecutivo, encontramos el "Grupo de Donantes", presidido por el coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas, compuesto por los representantes de las organizaciones internacionales, instituciones financieras y países donantes. Existe asimismo un Grupo Restringido de Coordinación integrado por la Comisión Europea, USAID, BID, BM, Canadá, NN UU y el FMI).

Mecanismos para la comunicación, coordinación y alineamiento con las prioridades del país socio

En un principio la cooperación fue definida en el marco del CCI y estaba integrada por tres niveles: la coordinación estratégica, basada en una "Célula de Coordinación Estratégica" cuya responsabilidad corresponde al primer ministro, la coordinación interministerial, basada en un "Comité Interministerial de Seguimiento", presidida por el ministro de Planificación y Cooperación Externa, y la ejecución operacional a cargo de cada Ministerio sectorial. Las estructuras de la Cooperación Internacional y del Gobierno haitiano se complementan a través de dos niveles de concertación. El primero, de nivel estratégico, a través del Comité Conjunto de Coordinación de Implementación y Seguimiento del CCI, y el segundo, de nivel ejecutivo, a través de las Mesas Sectoriales de coordinación, que permiten a los diferentes Ministerios incluir a todos los socios estratégicos en el proceso de ejecución y capitalizar así la experiencia adquirida en el marco de los grupos sectoriales del lado de los donantes, contando con el apoyo técnico y logístico de los mismos.

En la actualidad, el Gobierno haitiano ha presentado una nueva iniciativa de coordinación y articulación, basándose en la ya existente, la cual será coordinada por el Secretariado Técnico de la Coordinación de la Cooperación Externa y del Partenariado, el cual estará bajo la responsabilidad del Ministerio de la Planificación y la Cooperación Externa. Dicho Secretariado estará constituido por tres células que trabajarán estrechamente relacionadas en tres niveles diferenciados: el estratégico, el de seguimiento de las unidades de planificación sectorial y de las mesas sectoriales, y un tercero de sistemas de información y gestión de datos.



2 Estrategia de la Cooperación Española en Haití 2006-2008

2.1. Justificación de la estrategia

La situación de extrema pobreza (la mayor de todo el hemisferio occidental) y la enorme desigualdad (una de las mayores del mundo) que azotan Haití hacen que este país sea uno de los mayores necesitados de ayuda internacional para poder acometer de manera efectiva sus políticas de desarrollo. La Cooperación Española no ha sido ajena a tal preocupación y, así, desde 2005 Haití goza de condición de país prioritario en el marco de su PDCE 2005-2008. Los sucesos políticos y sociales que paralizaron el país en 2004, sumiéndolo en una crisis agravada, dieron continuación a un periodo transitorio en el que la comunidad internacional ofreció su concurso para apoyar la estabilización y recuperación de Haití.

El hecho de que Haití, si bien ajeno a la tradición cultural e histórica iberoamericana, se encuentre situado en pleno corazón de la región latinoamericana y del Caribe, zonas de atención tradicional por parte de la Cooperación Española, hace que en aras a una política coherente y global en la región, España se haya comprometido de manera activa en Haití a apoyar sus esfuerzos y políticas de desarrollo.

Durante toda la “fase de transición” (de 2004 a 2006) el apoyo de la Cooperación Española conjuntamente con otros agentes de la cooperación internacional fue muy significativo y, globalmente, si bien dicho periodo ofrece ciertas sombras, es necesario resaltar los logros en materia de estabilización, la puesta en marcha de un plan global y consensuado de desarrollo entre el

Gobierno y la cooperación internacional (CCI), la celebración de elecciones legislativas y presidenciales, y la formación de un nuevo Gobierno, democráticamente electo y legítimo conforme a las estipulaciones constitucionales de Haití.

Superada esta fase que podríamos denominar de “estabilización”, se abrió un periodo que necesariamente debía ir encaminado al desarrollo del país en todos los campos, de una manera sostenible, y guiado por los principios de apropiación y alineamiento de las autoridades nacionales. Es por ello que la Cooperación Española no puede sino continuar sus esfuerzos en una dinámica de ampliación de los mismos. En efecto, la presencia de la Cooperación Española en Haití es relativamente reciente, en comparación con el resto de los países del área iberoamericana, pero sin embargo en este periodo la Cooperación Española ha adquirido una experiencia muy importante en ciertos sectores, estableciendo relaciones de asociación con otras agencias bilaterales, organismos internacionales y ONG.

Es preciso comprender en este punto que la enorme presencia de la cooperación internacional en Haití hace que las necesidades de concentración sectorial y geográfica de las acciones, y la coordinación entre los actores involucrados sea especialmente necesaria. Para ilustrar la importancia y el peso que la ayuda internacional tiene en Haití, hemos de entender que la ayuda internacional no tiene un papel “auxiliar” en la actualidad nacional, sino que constituye una de las principales fuentes de noticias de la actualidad mediática. El hecho de que los medios de

comunicación de masas (televisión, radio, prensa) hablen cotidianamente de las diferencias entre agencias bilaterales de cooperación, las instituciones financieras internacionales o las agencias del sistema de Naciones Unidas, refleja no sólo el rol crucial que éstas juegan en el país, sino también su total exposición en la arena pública, con las ventajas e inconvenientes que ello conlleva.

Esta estrategia recoge la necesidad de concentración tanto en un plano sectorial como geográfico. La selección de los criterios sectoriales presenta en Haití el problema de la total pluralidad de indicadores críticos en la parte diagnóstica. En efecto, salvo problemáticas inexistentes en Haití por su propia naturaleza —como la cuestión indígena—, un repaso rápido al conjunto de prioridades sectoriales contempladas en el PDCE de la Cooperación Española cotejado con la situación en Haití, hace que potencialmente todos los campos sean susceptibles de intervención por parte de la Cooperación Española. Así, las opciones sectoriales de la Cooperación Española responden a un conjunto de criterios, como expondremos con más detalle ulteriormente, entre los que destacan el criterio de incidencia sobre la pobreza, el de tradición, especialización y ventaja comparativa, la complementariedad de modo triangular entre la Cooperación Española, los agentes locales y el resto de la Cooperación Internacional, y la preidentificación de posibilidades de trabajo con otros agentes de desarrollo (como ONGD, agencias internacionales, etc.)

Dicha concentración sectorial viene acompañada especialmente de una gran concentración geográfica a fin de poder producir un impacto lo suficiente enérgico para dinamizar las sinergias de desarrollo en las regiones previstas. Ciertamente, la situación de subdesarrollo que atraviesa la totalidad del país hace que las exigencias de concentración para conseguir un umbral diferencial de desarrollo respecto de la situación de partida sean especialmente acuciantes.

Es por ello que la mayor parte de las líneas previstas en la estrategia se desarrollan en un ámbito local o regional, tomando el departamento

Sudeste como zona prioritaria, y como zona nueva de intervención, el departamento del Plateau Central. Por el contrario, en otra serie de acciones previstas, por su propia naturaleza desprovista de carácter geográfico particular (como el fortalecimiento institucional de departamentos ministeriales o el apoyo a las políticas de género por parte del Ministerio de la Condición Femenina), el ámbito de aplicación alcanza necesariamente el ámbito nacional. Esta opción no es, sin embargo, una contradicción con la concentración regional que atraviesa esta estrategia, sino la proyección a nivel nacional de acciones que para la consecución de resultados concretos tienen que darse a dicho nivel.

2.2. Objetivo estratégico global

El OE de la Cooperación Española en Haití consiste en apoyar los esfuerzos desplegados por el Gobierno —conforme a los principios de apropiación y alineamiento— y por parte del resto de la comunidad internacional —conforme a los principios de coordinación, coherencia y complementariedad—, con el objetivo de promover el crecimiento y la reducción de la pobreza para mejorar las condiciones de vida de la población haitiana. Para ello se pondrán en marcha acciones tendentes a promover la gobernabilidad democrática, con miras a facilitar el fortalecimiento de un Estado de Derecho cuyo compromiso es ser capaz de dar respuesta a las necesidades de la población. Asimismo, se trabajará por una mejora del acceso a las necesidades sociales básicas así como por la dinamización económica, fortaleciendo la cohesión y el diálogo social, y utilizando para ello un trabajo de puesta en valor del patrimonio cultural haitiano, entre otros.

2.3 Objetivos y líneas estratégicas

Priorización de Objetivos y líneas estratégicas: criterios de selección

La presente estrategia se ciñe a los contenidos y estructuras contemplados en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

(PDCE), y responde a la preocupación de evitar la dispersión y desarticulación de la Cooperación Española en Haití, a través de una política estratégica de concentración. Así, de las más de 55 líneas estratégicas recogidas en el PDCE, se han seleccionado 17, de las cuales 15 son de primer nivel de prioridad y 2 de segundo nivel.

La selección de estas líneas estratégicas es el fruto de un proceso de concertación y análisis, teniendo en cuenta diversos criterios para su selección:

1. Criterio de incidencia de la pobreza: dada la situación de Haití, la prioridad se ha concedido a aquellas líneas cuya incidencia sobre el alivio de la pobreza resulta clave. En este sentido debe entenderse la inclusión de líneas estratégicamente vinculadas a ellas como las ligadas a la Gobernanza democrática (LE 1.b. y 1.c.); en Haití, donde la debilidad del Estado y de los mecanismos institucionales es un obstáculo permanente a un desarrollo social y económico efectivo, la puesta en marcha de actividades orientadas a la modernización y reforma del Estado presentan una incidencia

clave en cuanto al crecimiento y la reducción de la pobreza. Por supuesto, otras líneas más ligadas a acciones específicas de lucha contra la pobreza son también integradas en el documento.

2. Criterio de tradición, especialización y ventaja comparativa de la Cooperación Española: dicho criterio tiene un peso específico en el caso de Haití, donde la gran presencia de multitud de agencias bilaterales y multilaterales de cooperación hace que la exigencia de especialización repose sobre las ventajas comparativas donde la Cooperación Española puede ofrecer un plus, ya sea por la capitalización de proyectos anteriores o ya existentes en el país (como por ejemplo en agua y saneamiento), por la experiencia acumulada globalmente por la Cooperación Española (como por ejemplo en procesos de descentralización), o por particularidades de índole regional (como el hecho de que Haití sea fronteriza con la República Dominicana, donde la implantación y experiencia de la Cooperación Española es muy importante, así como en el conjunto del espacio iberoamericano).

Tabla recapitulativa de LE seleccionadas

OE	LE PRIORIDAD 1	LE PRIORIDAD 2
Aumentar las capacidades sociales e institucionales	1. LE 1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho 2. LE 1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos	
Aumentar las capacidades humanas	3. LE 2.1.a. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local 4. LE 2.1. e. Otras intervenciones 5. LE 2.2.a. Mejora del acceso universal a la educación 6. LE 2.2.c. Mejora de la calidad de la educación 7. LE 2.2.e. Continuidad y flexibilidad del sistema educativo 8. LE 2.3. b. Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna 9. LE 2.3.d. Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis) y olvidadas 10. LE 2.6.a. Acceso a agua potable y saneamiento básico	17. LE 2.3. c. Mejora de la salud infantil
Aumentar las capacidades económicas	11. LE 3.e. Actuación en sectores productivos	
Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental	12. LE 4.a. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables 13. LE 4.f. Reducir la vulnerabilidad de las personas pobres respecto al entorno ambiental	
Aumentar la libertad y capacidades culturales	14. LE 5.b. Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo	
Aumentar las capacidades y autonomía de las mujeres	15. LE 6.b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género	

3. *Criterio de complementariedad*: íntimamente ligado al anterior, corresponde a la identificación de las potencialidades de los otros actores presentes en el país, las posibilidades de cooperación con ellos para obtener sinergias y rendimientos que en una actuación individual serían inexistentes.

4. *Criterio de demanda*: las exigencias de respeto a la apropiación y alineamiento por parte del Gobierno son necesarias a la hora de articular una estrategia de cooperación que sea verdaderamente consensuada y considerada como propia por parte del Gobierno en aras a su sostenibilidad en el tiempo y su asunción por parte de la sociedad civil.

Priorización de zonas geográficas y criterios de selección

Si el principio de concentración sectorial ha estado bien presente en la elección de las prioridades, el principio de concentración geográfico es aún mucho más palpable en la presente estrategia. Hasta el momento de la elaboración del presente Documento de Estrategia País (DEP), la Cooperación Española, como resultado y continuación de un proceso de consulta con diferentes agentes de desarrollo cuyo inicio tuvo lugar en el año 2004 y fue coordinado desde la OTC de la República Dominicana, define como áreas prioritarias de intervención los departamentos Sudeste, Plateau Central¹ y Oeste de Haití. La mayor concentración se ha dado hasta la fecha en el Departamento Sudeste mientras que en el Departamento Oeste se desarrollan sobre todo aquellas acciones cuya idiosincrasia adquiere un ámbito nacional y cuya coordinación y desarrollo se centran en gran medida en Puerto Príncipe. No obstante, debido a la geomorfología de la zona, el sur del Departamento Oeste será también

susceptible de intervenciones en materia de sostenibilidad medioambiental².

Dicha elección no es gratuita sino que responde a diversos criterios: primero, un criterio de coherencia geográfica, al dar continuidad a la zona del Sudeste, permitiendo por tanto una apertura "gradual" a nuevas zonas, sin correr el riesgo de dispersión que habría supuesto elegir otra zona alejada del Sudeste. Igualmente, la elección de la Meseta Central responde a un criterio de ventaja comparativa de la Cooperación Española, al irse así articulando las zonas prioritarias en Haití en torno al eje fronterizo haitiano-dominicano, respondiendo así a las posibilidades de cooperación transfronteriza que se abren para la Cooperación Española, que goza de una posición privilegiada en la República Dominicana. Así, teniendo en cuenta el horizonte temporal (hasta 2008) del presente DEP y las previsiones de recursos humanos y económicos, no se ha contemplado la apertura a todas las regiones fronterizas, la cual exigiría la inclusión del Departamento del Nordeste, aspecto éste que ya ha sido tomado en cuenta para las convocatorias de proyectos vía ONG.

A. Objetivos estratégicos sectoriales y horizontales en Haití vinculados a las zonas de actuación

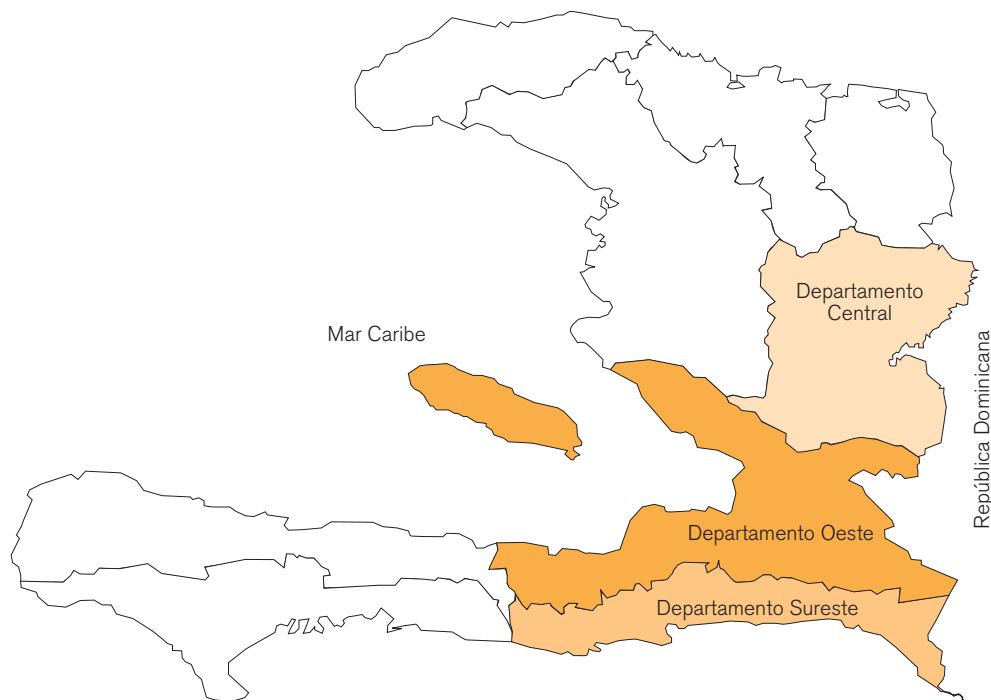
OE 1: Aumentar las capacidades sociales e institucionales (Gobernanza Democrática)

LE seleccionadas:

- LE 1.b: Fortalecimiento del Estado de Derecho
- LE 1.c: Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos

¹ A menudo, al referirse a este departamento, se hace bajo la denominación geográfica de *Plateau Central* ("meseta central"), que viene a indicar las zonas mesetarias del interior, y que coinciden generalmente, pero no con exactitud con el Departamento del Centro. En aras pues a la exactitud, nuestra elección adopta las circunscripciones departamentales propias del Estado.

² La inclusión del Departamento de Oeste no cubre la totalidad del mismo, dado su tamaño, que rompería la idea de concentración y continuidad expresada en esta estrategia. Así, las zonas susceptibles de trabajo dentro del Departamento del Oeste son los sectores orientales, cercanos a la frontera, tal como el Cul de Sac, Fond Verretes, el Macizo de la Selle y la zona de los lagos.



La actual situación de Haití, tras superar recientemente el proceso de Gobierno provisorio y formarse el nuevo Gobierno, presenta unas enormes exigencias en materia de fortalecimiento, modernización y reforma del Estado y así ha sido manifestado por el propio Gobierno haitiano. En efecto, prácticamente todas las líneas de actuación de Gobernanza democrática previstas en el PDCE son susceptibles de implementación actualmente en Haití.

En este sentido ha sido preciso recoger de manera selectiva aquellas en las que la Cooperación Española pueda ofrecer una ventaja comparativa de peso, sea complementaria y no concurrente con los esfuerzos de otros actores implicados en esta materia. Así, dentro de la línea de fortalecimiento del Estado de Derecho, las acciones se centran en el imperio de la ley y de la legalidad a través del apoyo a los órganos e instituciones del Estado encargados de su aplicación y de la mejora en políticas de interior, seguridad pública y ciudadana. En este marco, la Cooperación Española en Haití podrá contar con el concurso de otras Administraciones del Estado, tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior y los

diversos cuerpos de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Respecto del objetivo del desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos, la Cooperación Española en Haití prevé el trabajo en términos de fortalecimiento de la capacidad de planificación y de diseño de políticas públicas inclusivas, sin olvidar en ningún momento el horizonte del crecimiento y la reducción de la pobreza.

Asimismo, la Cooperación Española tiene previsto trabajar sobre el proceso de descentralización y fortalecimiento de las Administraciones locales, especialmente a través de acciones encaminadas a la implantación efectiva de las prescripciones legales sobre descentralización, la creación de las condiciones necesarias para su autonomía financiera y su papel en la política regional. El conocimiento acumulado por la Cooperación Española en este ámbito como fruto de la propia experiencia española constituye sin duda una ventaja comparativa respecto de otros actores comprometidos en apoyar la modernización y reforma del Estado haitiano.

OE 2: Aumentar las capacidades humanas

Ámbito de actuación 2.1: Derecho a la alimentación: Soberanía alimentaria y lucha contra el hambre

Ámbito de actuación 2.2: Educación

Ámbito de actuación 2.3: Salud

Ámbito de actuación 2.6: Acceso a agua potable y saneamiento básico

LE seleccionadas:

- LE.2.1.a: Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio)
- LE 2.1.e: Otras intervenciones (ayuda alimentaria)
- LE 2.2.a: Mejora del acceso universal a la educación
- LE 2.2.c: Mejora de la calidad de la educación
- LE 2.2.e: Continuidad y flexibilidad del sistema educativo
- LE 2.3.b: Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna
- LE 2.3.c: Mejora de la salud infantil
- LE 2.3.d: Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/SIDA, la Malaria, la Tuberculosis y otras enfermedades olvidadas)
- LE 2.6.a: Acceso al agua potable y saneamiento básico

Dada la situación de gravedad de todos los indicadores sociales en Haití las líneas vinculadas a este sector tienen como prioridad la reducción de la pobreza, vinculado a la mejora de los servicios fundamentales como la seguridad alimentaria y la educación y la salud.

La seguridad alimentaria es uno de los sectores en los que la Cooperación Española en Haití goza de mayor tradición y experiencia. En efecto, el primer acuerdo firmado entre España y Haití en el ámbito de la cooperación se remonta a 1997,

centrado en la ayuda alimentaria. La preocupación de la concentración es especialmente visible en el hecho de que de 4 líneas estratégicas contempladas en el PDCE, se opte únicamente por una, en aras a maximizar el impacto y capitalizar la experiencia adquirida. Así, el objetivo perseguido en la línea sobre fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local consiste en el incremento en las estructuras de tipo familiar y local de los mecanismos conducentes a la soberanía alimentaria en las comunidades apoyadas. Igualmente, en este campo, se prevén posibilidades de “cooperación triangular”, especialmente con Argentina quien cuenta en Haití con un avanzado programa de seguridad alimentaria.

La situación de la educación en Haití presenta indicadores variados, por lo que la Cooperación Española opta por incidir a través de la línea de mejora en el acceso universal a la educación, como preocupación fundamental y básica, identificando además para dicha línea el instrumento del apoyo presupuestario como especialmente indicado para este objetivo, teniendo en este caso así un alcance de ámbito nacional. Igualmente, la presente estrategia identifica como suya la continuidad y flexibilidad del sistema educativo, a través de la capacitación básica de personas jóvenes y adultas, muy especialmente a través de los proyectos de alfabetización en cooperación con otras agencias, como la UNESCO, así como el apoyo a la formación ocupacional.

El sector salud es partícipe de la atención prioritaria otorgada como parte del esfuerzo por mejorar el acceso a los servicios básicos, máxime en un país como Haití, donde las condiciones sanitarias y los indicadores de salud pública son preocupantes. Así, se asumen tres de las cuatro líneas previstas en el PDCE, orientadas a la mejora de la salud reproductiva y reducción de la mortalidad materna, mejora de la salud infantil y lucha contra enfermedades prevalentes y olvidadas. Es necesario destacar que en este sector se ha preidentificado la posibilidad de implementar dichas líneas a través de la colaboración con ONGD españolas cuyos programas trabajan ampliamente sobre este campo.

El agua potable y el saneamiento básico constituyen una de las apuestas más fuertes de la Cooperación Española en Haití. Su especialización y experiencia superan el ámbito de los proyectos concretos para reflejarse en la posición de la Cooperación Española para con el resto de la Cooperación Internacional y el Gobierno haitiano, siendo el punto focal de la mesa sectorial en el CCI. Así, los proyectos de agua y saneamiento por parte de la Cooperación Española tienen ya un impacto directo y positivo en el país, y son para el futuro uno de los campos de intervención primordiales, por lo que se trabaja de manera altamente articulada con el Estado haitiano, a través del Servicio Nacional de Agua Potable (SNEP, en sus siglas en francés) del Ministerio de Trabajos Públicos, Transportes y Comunicaciones y en coordinación con otras agencias internacionales como el PNUD.

OE 3: Aumentar las capacidades económicas

LE seleccionadas:

- LE 3.e: Actuación en sectores productivos

De un conjunto de cuatro líneas recogidas en el PDCE, se ha seleccionado el apoyo a iniciativas generadoras de ingresos vinculadas al sector pesquero.

OE 4: Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental

LE seleccionadas:

- LE 4.a: Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables.
- LE 4.f: Reducir la vulnerabilidad de las personas pobres respecto al entorno ambiental

La degradación medioambiental en Haití es una de las mayores preocupaciones a las que debe hacer frente el país. El impacto de esta problemática tiene un efecto inmediato que va más allá de la frontera, afectando de este modo a toda la isla de

La Hispaniola, incluyendo los efectos perniciosos que pueden ser provocados como resultados de los desastres naturales (LE 4.f.). La implementación y experiencia de la Cooperación Española en la República Dominicana en el sector del medio ambiente, la importante presencia de herramientas como el Programa Araucaria o los programas ya existentes en Haití son parte del acervo adquirido por la Cooperación Española en materia de medio ambiente, que puede ser aportado al trabajo a desarrollar en Haití. Visto que una intervención integral como es el desarrollo de un Programa Araucaria abarca prácticamente todas las líneas establecidas en el sector sostenibilidad ambiental, hemos centrado la atención en la que entendemos sería la “corriente principal” del programa, la cual coincide con la línea “Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables”. Otras LE vinculadas a éste y que, con toda probabilidad, quedarán recogidas en el marco del Programa Araucaria serán la LE 4.b. “Producción sostenible de recursos básicos”, LE 4.c. “Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente”, LE 4.d. “Participación ciudadana, fortalecimiento del capital social y educación ambiental” y LE 4.e. “Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas”. La mejora de las mujeres en el ámbito de la economía (LE 6.c.) será uno de los lineamientos de intervención que, dado su carácter transversal, incidirá en las acciones derivadas del programa.

OE 5: Aumentar las libertades y las capacidades culturales (Cultura y Desarrollo)

LE seleccionadas:

- LE 5.b: Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.

La selección de esta línea corresponde a la identificación de una posibilidad de acción a través del Programa de Patrimonio, el cual podría plantearse como un instrumento privilegiado para la recuperación y uso social de gran parte del patrimonio histórico y artístico del Sudeste, como

zona prioritaria, desde una perspectiva transversal, al incluir la dinamización económica local a través de un incipiente turismo y la recuperación de los elementos históricos propios a la identidad haitiana. Si bien las acciones previstas son de índole tangible (restauración del patrimonio arquitectónico), no hay que perder de vista los resultados “intangibles”, en la medida en la que un país castigado por sucesivas crisis recupere las referencias visibles de su pasado (como pueden ser edificios, espacios públicos, etc.) que mitiguen el desarraigo y fatalismo de la idea de una nación con pérdida de identidad y con un futuro incierto.

**OE 6: Aumentar las capacidades
y autonomía de las mujeres
(Género y Desarrollo)**

► LE seleccionadas:

- LE 6.b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género.

La selección de la LE centrada en el fortalecimiento a nivel institucional de las estructuras encargadas de las políticas de género responde al criterio de apropiación y alineamiento. En efecto, en Haití existen actualmente estructuras tales como el Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de la Mujer, pero cuyo peso e incidencia real en la generación de manera transversal de acciones en los otros departamentos ministeriales y políticas públicas es aún marginal. Así, la prioridad de la Cooperación Española es apoyar al Estado haitiano en sus esfuerzos por hacer realidad las estipulaciones previstas en materia de equidad de género a través de iniciativas con impacto real y efectivo. En este contexto, además del apoyo a las políticas públicas y a la creación de planes de igualdad, programas de integración de la perspectiva de género e instituciones de igualdad, el trabajo se centrará también en el apoyo a las medidas integrales para la prevención y el tratamiento de la violencia de género.

A. Objetivos estratégicos sectoriales y horizontales en Filipinas vinculados a las zonas de actuación

Objetivos y líneas estratégicas	Objetivos específicos	Objetivos horizontales	Objetivo regional	Zona/s de intervención prioritaria	Justificación	Nivel prioridad para la Coop. Esp. (1 a 4)
OE 1: Aumentar las capacidades sociales e institucionales (Gobernanza Democrática)						
LE 1.b: Fortalecimiento del Estado de Derecho	Fortalecimiento y apoyo a los órganos e instituciones que velan por la aplicación, el respeto y la garantía de los derechos y legalidad constitucionales Mejora de las garantías y Derechos Fundamentales en políticas de interior, seguridad pública y ciudadana	Derechos humanos Equidad de género		Ámbito nacional	- La debilidad institucional de Haití es uno de los principales obstáculos para su desarrollo. En la nueva fase que se abre tras el periodo de estabilización, el fortalecimiento de las estructuras estatales es imprescindible para el éxito del resto de iniciativas de desarrollo - La experiencia acumulada por España desde la transición es un capital específico de gran valor que puede contribuir enormemente al proceso de institucionalización y construcción de un Estado de Derecho - La situación de inseguridad es unánimemente reconocida como el mayor de los impedimentos para la normalización de Haití. La posibilidad de colaboración con actores españoles tales como el Ministerio del Interior, la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía en el fortalecimiento de este sector son muy interesantes	1
LE 1.c: Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos	11. Fortalecimiento de las capacidades de participación y acceso de la ciudadanía a la actividad de las Administraciones públicas a través del apoyo a la capacidad de planificación y formulación de políticas públicas inclusivas 12. Descentralización y fortalecimiento de las Administraciones locales	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad		Ámbito nacional	- La estructura del Estado en Haití, pese a las prescripciones constitucionales y legislativas continúa teniendo una estructura centralista y rígida. - El actual Gobierno desea liderar el proceso de descentralización, por lo que existe una importante apropiación y alineamiento por parte de las autoridades haitianas - La experiencia acumulada por España en materia de descentralización constituye una ventaja comparativa de la Cooperación Española en Haití, nutriéndose a su vez de otras experiencias de la Cooperación Española en otros países	1

							- La perspectiva local asumida por la Cooperación Española en Haití facilita el trabajo a nivel descentralizado - La planificación estratégica, ejercida en Haití por el MPCE, presenta una necesidad de apoyo institucional para la formulación de las políticas para la coordinación del proceso de desarrollo del país
OE 2: Aumentar las capacidades humanas							
Ámbito de actuación 2.1: Derecho a la alimentación: soberanía alimentaria y lucha contra el hambre							
LE 2.1.a: Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio)	13. Incremento de la producción local familiar diversificada, pequeñas estructuras de transformación local y redes de comercialización local que favorezcan el consumo local	Lucha contra la pobreza	Ámbito local	1	- Se calcula que de manera general, uno de cada dos haitianos posee un ingreso inferior al mínimo necesario para el acceso a las 2.240 calorías diarias		
	Ayuda alimentaria	Equidad de género			- Aproximadamente el 20% de los niños de menos de cinco años acusa un retraso en el crecimiento debido a la malnutrición crónica. Este problema es mucho más acuciante en las zonas rurales que en las zonas urbanas		
		Lucha contra la pobreza			- La ayuda alimentaria fue la primera intervención de la Cooperación Española en Haití, con la firma en 1997 del Acuerdo de Cooperación de Ayuda Alimentaria. Así, la Cooperación Española goza de una posición ventajosa en esta materia, una estrecha colaboración con las autoridades y una experiencia acumulada muy valiosa		
Ámbito de actuación 2.2: Educación							
LE 2.2.a: Mejora del acceso universal a la educación	Fortalecimiento institucional al sistema de educación para la mejora del acceso a la educación primaria y la formación profesional	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad	Ámbito nacional y regional	1	- La oferta escolar en Haití es principalmente privada, suponiendo una gravosa carga para los hogares haitianos y aumentando por tanto el riesgo de abandono escolar - El acceso a la educación se produce muy tardíamente y el tiempo de permanencia en la escuela es muy breve		

Objetivos y líneas estratégicas	Objetivos específicos	Objetivos horizontales	Objetivo regional	Zona/s de intervención prioritaria	Justificación	Nivel prioridad para la Coop. Esp. (1 a 4)
OE 2: Aumentar las capacidades humanas (Cont.)						
Ámbito de actuación 2.2: Educación (Cont.)						
LE 2.2.c: Mejora de la calidad de la educación	Fortalecimiento del Ministerio de la Educación Nacional mediante apoyo presupuestario	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad		Ámbito nacional	- El Apoyo Presupuestario aparece como uno de los instrumentos idóneos para este terreno, permitiendo al Gobierno la máxima apropiación y alineamiento, y a la Cooperación Española a contribuir en un sector crítico para el desarrollo del país - La Cooperación Española en Haití ya ha desarrollado diferentes proyectos en el sector de Educación, capitalizando un conocimiento del mismo	
LE 2.2.e: Continuidad y flexibilidad del sistema educativo	Mejora de las condiciones educativas de la población a través de programas de educación básica para personas jóvenes y adultas así como de formación ocupacional (41-42)	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad		Ámbito nacional y regional	- La permanencia en el sistema educativo es muy escasa en Haití, al tiempo que el currículum no provee de la formación necesaria para la posterior transición al mercado laboral - Haití sufre de una muy baja capacitación de su capital humano, necesario para realizar de una manera inclusiva el desarrollo del mismo	1
Ámbito de actuación 2.3: Salud						
LE 2.3.b: Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna	Fortalecimiento Institucional del Sistema público de salud para la mejora de salud sexual y reproductiva y mortalidad materna	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad		Ámbito Nacional y Regional	- La tasa de mortalidad materna ha aumentado pasando de 457 por 100.000 nacimientos en 1994-1995 a 523 por 100.000 en 1999/2000. Así, la mortandad maternal constituye en Haití la décima causa de mortalidad entre las mujeres - El 80% de los partos se realiza fuera del sistema de salud, y un gran número de mujeres no cuenta con ningún seguimiento prenatal por parte de servicios médicos especializados - 1 mujer por cada 38 sufre riesgo de muerte durante el propio embarazo	1

LE 2.3.c: Mejora de la salud infantil	Apoyo a campañas de nutrición y de salud a niños y niñas de escasos recursos	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad	Ámbito regional	2
LE 2.3.d: Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis) y olvidadas	Fortalecimiento institucional del sistema público de salud para la reducción de la tasa de enfermedades prevalentes	Lucha contra la pobreza Derechos humanos Equidad de género Interculturalidad		1
Ámbito de actuación 2.6: Acceso a agua potable y saneamiento básico				
LE 2.6.a: Acceso al agua potable y saneamiento básico	Apoyo a las políticas de acceso equitativo al agua y protección y gestión de los recursos hídricos	Lucha contra la pobreza Equidad de género Sostenibilidad medioambiental	Ámbito local	1

Objetivos y líneas estratégicas	Objetivos específicos	Objetivos horizontales	Objetivo regional	Zona/s de intervención prioritaria	Justificación	Nivel prioridad para la Coop. Esp. (1 a 4)
OE 3: Aumentar las capacidades económicas						
LE 3e: Actuación en sectores productivos	Pesca	Lucha contra la pobreza Equidad de género Sostenibilidad medioambiental		Ámbito regional	- El tejido productivo es extremadamente débil y las posibilidades de creación de pequeñas empresas son prácticamente nulas - El sector pesquero ofrece grandes posibilidades a Haití en términos tanto de ingresos como de mejora de la ingesta alimentaria	1
OE 4: Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental						
LE 4.a: Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables	Conservación del patrimonio natural a través de la gestión integral y sostenible de los recursos naturales (Programa Araucaria-Haití)	Lucha contra la pobreza Equidad de género Sostenibilidad medioambiental Interculturalidad	Cooperación triangular con la República Dominicana Gestión integral y sostenible del agua Lucha contra la desertificación Convenio sobre diversidad biológica Protección capa de ozono Gestión integral y sostenible del patrimonio natural (biodiversidad)	Ámbito supranacional (CAN), nacional y regional	- La correlación entre la vulnerabilidad medioambiental y la vulnerabilidad social y económica es especialmente visible en Haití - La mayor parte del territorio se encuentra sometida a una profunda erosión, deforestación y pérdida de la cobertura vegetal. En poco más de 10 años (de 1987 a 2000) la tasa de cobertura forestal se ha reducido a la mitad - La cobertura forestal es inferior al 2% del total del territorio del país (cuando en los años veinte cubría el 60%) - 5 de las 30 cuencas hidrográficas que componen la geografía del país están degradadas, perdiéndose cada año cerca de 30 millones de toneladas de suelo - Cerca del 96% de la población depende de los combustibles tradicionales para satisfacer sus necesidades energéticas	1

LE 4.f: Reducir la vulnerabilidad de las personas pobres respecto al entorno medioambiental	Fortalecimiento institucional de las instituciones vinculadas: Dirección de Protección Civil, Ministerio de Medio Ambiente, promoción de la integración de Haití en estrategias de respuesta regional	Medio ambiente, lucha contra la pobreza, interculturalidad, género	Cooperación fronteriza con la República Dominicana Iniciativa Internacional para la Reducción de Riesgos y Desastres	Ámbito regional	- Haití presenta una alta vulnerabilidad frente a los desastres naturales - Debilidad en la estrategia de prevención y respuesta a los desastres naturales - Debilidad en los mecanismos que involucran a la sociedad civil en la gestión	1
OE 5: Aumentar la libertad y las capacidades culturales (Cultura y Desarrollo)						
LE 5.b: Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo	Investigación, conservación, recuperación y uso social del patrimonio cultural (tangible o intangible)	Lucha contra la pobreza Equidad de género Sostenibilidad medioambiental Interculturalidad		Sudeste	- La situación de degradación económica y social tiene un impacto directo en la erosión del patrimonio haitiano, de gran valor cultural y artístico - El Programa de Patrimonio de la AECI es un instrumento que permite a la Cooperación Española ejercer una ventaja comparativa en este terreno, como un instrumento específico y concreto - La amplia implantación de la Cooperación Española en la región del Sudeste permite un preposicionamiento en este terreno, identificando las posibles contrapartes, socios colaboradores, etc.	3
OE 6: Aumentar las capacidades y autonomía de las mujeres (Género y Desarrollo)						
LE 6.b: Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género	Apoyo y fortalecimiento de medidas integrales para la prevención y el tratamiento de la violencia de género y mejora de los servicios públicos que faciliten el acceso y utilización por parte de las mujeres	Derechos humanos Equidad de género		Ámbito nacional	- Se constata una "feminización" de la pobreza en Haití - De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2004, los ingresos medios para la mujer eran de 1.170 dólares frente a los 2.089 dólares - La dotación presupuestaria para la implementación de las políticas del Ministerio de la Condición Feminina es muy escasa, y el cumplimiento del mandato de "transversalidad" para con el resto de los otros ministerios, deficitario	1

B. Actores e instrumentos de la Cooperación Española

Actores de la Cooperación Española		Cooperación técnica				Cooperación económica y financiera			Ayuda Humanitaria
		Programas y proyectos bilaterales de ejecución directa	Multilateral	Subvención canalizada ONGD	Nuevos instrumentos de la Cooperación Española	Microcrédito	Fondos de Ayuda al Desarrollo	Deuda externa	Ayuda de emergencia y alimentaria
Administración General del Estado	SECI / AECI	X	X	X	X			X	X
	Ministerios	X			X		X	X	
Administraciones territoriales	CC AA	X		X					X
	EE LL	X		X					X
ONGD				X		X			X
Sindicatos/Fundaciones				X					
Empresas		X		X					

C. Socios locales e internacionales estratégicos

La identificación de los socios locales e internacionales en Haití es de máxima importancia para poder trabajar según los criterios de coherencia, coordinación y complementariedad con el conjunto de actores involucrados en el desarrollo del país, al tiempo que lograr las mayores sinergias posibles cooperando activamente con ellos a través de la maximización de las ventajas comparativas de cada uno.

Es preciso aquí señalar que uno de los rasgos más distintivos en el análisis de los socios, en contraste con otros países donde trabaja la Cooperación Española, es la gran asimetría entre socios locales e internacionales, a favor de estos últimos.

La situación de extrema pobreza de Haití hace que muchos de los socios locales tradicionalmente identificados en otros países (tan variados como universidades, altas magistraturas del Estado como el Defensor del Pueblo, organismos autónomos, museos o cajas de ahorro, por citar sólo algunos ejemplos) presenten una situación de debilidad en Haití o sean sencillamente inexistentes. Sin perjuicio de los principios de apropiación y alineamiento por parte de Haití y de sus autoridades, lo cierto es que el panorama de socios locales es bastante reducido y las más de las veces, subsidiario de iniciativas propias del ámbito internacional.

Así, contrasta la gran presencia de la comunidad internacional en el país, reflejada tanto en actores gubernamentales como no gubernamentales, encargados de diversos apoyos que de facto vienen a cubrir la práctica totalidad de ámbitos susceptibles de desarrollo. La imponente presencia de la comunidad internacional plantea así retos de coordinación entre dichos actores por un lado y entre ellos y las autoridades gubernamentales por otro, como veremos más adelante.

a) Socios locales

Dada la debilidad existente en términos institucionales en Haití y la necesidad de capitalizar todos los esfuerzos invertidos en el país, el Estado, y sus

diversas estructuras, es el socio local por excelencia y prácticamente el único interlocutor para la Cooperación Española, ya sea a nivel de Jefatura del Estado, de Gobierno central o de colectividades territoriales. Así, goza de especial importancia la estructura gubernamental, y muy especialmente el MPCE, cuyo mandato consiste por un lado en coordinar los esfuerzos de desarrollo del país por parte de todas las estructuras gubernativas y, por otro, ser el interlocutor con la Cooperación Internacional para sumarla a dicho proceso de coordinación y planificación.

Igualmente, de cara a los OE que la Cooperación Española prevé en Haití, destacan otros Ministerios sectoriales, tales como el Ministerio de Justicia (sector de Gobernanza, fundamentalmente vinculado a los aspectos de justicia y seguridad), Ministerio del Interior y colectividades territoriales (fortalecimiento institucional y descentralización), el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), el Ministerio de Salud Pública (MSPP), el Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de la Mujer (MCFDF), el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) o agencias autónomas como el SNEP.

A nivel local, la concentración asumida por la Cooperación Española en Haití hace que las Entidades Locales como los ayuntamientos cobren una especial relevancia. Sin embargo, es preciso señalar que tanto la debilidad institucional existente a ese nivel como las dificultades locales para la gestión hacen que siga siendo la Administración central la interlocutora válida y socia principal de las intervenciones de la Cooperación Española.

A nivel no gubernamental, la escasa existencia de un tejido social articulado y fuerte hace difícil identificar actores de la sociedad civil que en otros países serían interlocutores habituales, tales como sindicatos, universidades, asociaciones de empresarios, etc.

b) Socios internacionales

La presencia activa en Haití de numerosos actores internacionales trabajando por el desarrollo

del país hace que por un lado las posibilidades de colaboración sean numerosas y necesarias para conseguir el mayor impacto, pero también que las necesidades de coordinación y criterios de selección sean claros y definidos.

Socios internacionales gubernamentales

1. Multilaterales: la presencia de agencias internacionales en el país es muy amplia, contando casi todas con un perfil sectorial que las hace configurarse como “puntos focales” para ciertos temas, ya sea de facto o de manera oficial, con un rol definido en las mesas sectoriales previstas para la cooperación programática. Distinguimos varios grupos de interés para la Cooperación Española:

- **Sistema de Naciones Unidas:** el sistema de Naciones Unidas es especialmente complejo por la coexistencia por un lado de la pléyade de programas, agencias y fondos de Naciones Unidas y, por otro, por la presencia de la MINUSTAH, cuyo mandato coincide, en algunos casos, con el de las agencias presentes en el país. La coordinación del sistema se prevé en torno al concepto de “misión integrada” cuya puesta en práctica no está exenta de complicaciones. Más allá de estas particularidades, cabe destacar la identificación para la Cooperación Española de una serie de actores con los cuales se ha establecido ya una relación de colaboración y cuyo número podría incrementarse en un futuro, a saber: Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la seguridad alimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para el ámbito de la educación, la Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS) para el ámbito de la salud o el PNUD para la sostenibilidad medioambiental.
- **Instituciones financieras internacionales:** El BM, el BID y el FMI están presentes activamente en el país. En la línea de identificación de socios estratégicos, cabe distinguir el rol prioritario del BID en temáticas prioritarias para la Cooperación Española como el agua y saneamiento (donde existen posibilidades de

colaboración) y el medioambiente, y el rol potencial del BM en temas del aumento de las capacidades económicas y microcrédito.

- **Comisión Europea:** la Comisión Europea está presente en Haití a través de su delegación de la Comisión, encargada de temas de cooperación y de la Oficina de la Comisión Europea para Asuntos Humanitarios (ECHO, en sus siglas en inglés) sita en la República Dominicana, pero cubriendo igualmente Haití. Si bien no existen *a priori* especiales campos de colaboración directa identificados, sí es cierto que a nivel de desarrollo la UE financia importantes proyectos de ONG españolas en Haití, y ECHO, a su vez, en temas de prevención de desastres, por lo que la relación con la Cooperación Española en el país es muy importante.
- **Organizaciones internacionales regionales:** la Organización de Estados Americanos (OEA) y en menor medida la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) están presentes en el país, encargados de aspectos más políticos.

2. Bilaterales: es en esta categoría en la que se sitúa la Cooperación Española. En Haití actualmente están presentes la Cooperación Estadounidense (USAID), la Cooperación Alemana (GTZ), la Cooperación Canadiense (ACDI) y la Cooperación Francesa (AFD). Las relaciones con ellas son intensas, permitiendo una división del trabajo tanto sectorial como geográfica, así como el intercambio de información y la concertación de posiciones y proyectos.

Socios internacionales no gubernamentales

Actualmente en Haití se encuentran diversas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), ya españolas o de otros países, o en algunos casos, de origen plurinacional. La Cooperación Española presta especial atención a las ONGD españolas en Haití, cooperando estrechamente e intentando en la medida de lo posible concertar posiciones y prioridades estratégicas. Cabe destacar actualmente la presencia de Intermón-Oxfam, Cruz Roja Española, Solidaridad

Internacional, Asamblea de Cooperación Por la Paz, Arquitectos Sin Fronteras y Veterinarios Sin Fronteras, esperándose que el número de ONGD españolas en el país se incremente a lo largo de la vigencia del presente DEP. Las ONGD españolas son socias importantes, llegan a canalizar una gran cantidad de recursos, tanto a través de los fondos AEI gestionados vía ONG como de la cooperación descentralizada y de sus recursos propios. Las líneas priorizadas para las intervenciones de las ONG españolas en el marco de la Cooperación Española son las de salud, educación, seguridad alimentaria y agua potable y saneamiento.

2.4. Mecanismos para la coherencia, coordinación y complementariedad entre los actores de la Cooperación Española

Tal como se define en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, la mejora de los procesos de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española será una de las líneas directrices fundamentales, no sólo del próximo ejercicio sino que estará presente también en todo el ciclo de planificación iniciado con la publicación del II PDCE.

Para mejorar esta coordinación y complementariedad se trabajará en varios niveles, definidos cada uno de ellos como Metas de la Directriz I del PACI 2006. Estas metas serán las siguientes: mejorar los sistemas de coordinación dentro de la Administración General del Estado, mejorar los sistemas de coordinación entre la Cooperación autonómica y local y la Administración General del Estado, potenciar los sistemas de participación de la sociedad civil y armonizar los sistemas de financiación, fomentar el intercambio de información y el refuerzo de capacidades en evaluación en la Administración autonómica y local, promover el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de la Cooperación Española, establecer un mecanismo de coordinación sectorial y, por supuesto, en el ámbito de actuación de los actores de la Cooperación Española que concurran en el terreno será necesario establecer un mecanismo

de coordinación entre estos agentes que aumente la coherencia y la complementariedad de todas nuestras actuaciones en el país socio.

Para favorecer la coordinación entre los actores de la Cooperación Española sobre el terreno se constituirá un mecanismo de trabajo conjunto que actuará como foro de coordinación de las actuaciones de cooperación del sistema español, adaptándolo a las necesidades del diálogo que cada país requiera.

Las funciones de esta unidad de coordinación de la Cooperación Española sobre el terreno serán:

- Promover el análisis conjunto y permanente de la realidad del país en términos de desarrollo, que permita mantener y enriquecer el diagnóstico realizado en el proceso de planificación geográfica.
- Compartir información sobre intervenciones futuras, en curso y procesos de socialización de aprendizajes.
- Dar seguimiento a la estrategia expuesta en los DEP, de manera que el proceso se vaya cubriendo de manera coordinada y conjunta.
- Identificar posibles intervenciones coordinadas o conjuntas.

La composición de esta unidad habrá de reflejar proporcionalmente la presencia y el papel desempeñado por los actores en el sistema de cooperación y su particular presencia en el país socio. Deberá integrar necesariamente a representantes de las distintas unidades de los Ministerios, Administraciones territoriales, ONGD y otros actores de cooperación con presencia significativa en el país socio. El desarrollo de las sesiones y los resultados alcanzados serán documentados en actas suscritas por los participantes.

2.5. Mecanismos para la coordinación y armonización con otros donantes y actores internacionales

La coordinación de los donantes entre ellos y con el Gobierno haitiano supera con mucho el mero hecho de ser una necesidad técnica, para

imponerse como un imperativo político en aras a implementar con eficacia dicha ayuda. En este sentido, la complejidad de la arquitectura de ayuda y coordinación de los donantes supera con creces la de otros países de la región, siendo en sí misma un verdadero elemento clave de la vida política y económica del país.

Así, en julio de 2004, el BM, la Comisión Europea, el BID y las Naciones Unidas convocaban conjuntamente una conferencia internacional de donantes en Washington D.C. En dicha conferencia, el Gobierno haitiano presentaba el CCI al tiempo que urgía a la comunidad internacional a apoyarlo. A lo largo de este encuentro los donantes, agencias internacionales, ONG, funcionarios y representantes de la sociedad civil haitianos discutieron las prioridades a tomar y los pasos a dar para esta nueva fase. Finalmente, los diferentes donantes apoyaron el CCI, concediendo en total más de 1.000 millones de dólares estadounidenses, cifra que superaba los 924 millones de dólares identificados en el CCI como cifra necesaria.

En septiembre de 2004, el Gobierno y los donantes se reunieron de nuevo en Puerto Príncipe para afinar la estructura de todos los flujos de ayuda que se iban a recibir al tiempo que los mecanismos de coordinación para la implementación del CCI. Así, la estructura de coordinación finalmente convenida en 2004 entre el Gobierno y los donantes se presenta una estructura “simétrica”, en la que cada una de las partes define los mecanismos que le son propios, pero con su contraparte claramente definida y con la misma estructuración en tres grandes niveles de coordinación: estratégico, operacional y de ejecución. De cara a los criterios de la Cooperación Española es importante subrayar que la concepción de esta arquitectura de coordinación viene diseñada por los principios de apropiación y liderazgo del Gobierno haitiano, el alineamiento de las prioridades al ser definidas por la parte nacional y la utilización de sistemas existentes en el país, respondiendo pues a las exigencias expuestas en el PDCE de la Cooperación Española.

Estructura de coordinación de donantes

El Gobierno haitiano, en el marco del documento de coordinación preparado y partiendo de la experiencia previa ha hecho una propuesta de coordinación a nivel de los donantes. Dicha propuesta recoge dos niveles: uno estratégico que tendrá lugar en las diferentes capitales (el cual se mantendrá bajo la presidencia del BM) y otro a nivel más operativo, sobre el terreno, en Puerto Príncipe (bajo la presidencia del coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas). En este sentido, la arquitectura de los mecanismos de coordinación en el plano de las agencias y donantes es simétrica a la del Gobierno. Dicha estructura se pensó en aras a facilitar la interlocución y resolución entre Gobierno y comunidad internacional, permitiendo como veremos luego la formación de estructuras conjuntas de coordinación entre las agencias donantes y el Gobierno. Igualmente, la Resolución 1542³ del Consejo de Seguridad previó la creación de un grupo restringido (*Core Group*) que reúne a los responsables políticos, militares, de institucionales financieras internacionales y principales donantes, cuya existencia y labor no interfiere con el funcionamiento y estructuras de coordinación previstas en el CCI. Así, la comunidad de donantes se ha dotado de dos principales estructuras de coordinación, a nivel estratégico y nivel ejecutivo:

Coordinación de las Agencias

La proposición de 2004 preconizaba el mantenimiento del “Grupo de Contacto” bajo la presidencia del BM. Este grupo reúne a todos los donantes presentes en Haití y permite la realización de consultas globales sobre la situación del país, el seguimiento de los compromisos y de los desembolsos de las agencias en el marco del CCI, la armonización y concertación de políticas comunes, el desarrollo de una visión estratégica común a medio y largo plazo sobre las necesidades de la ayuda internacional para Haití y la circulación de la información estratégica. Así, este grupo de alto nivel juega un papel fundamental al vigilar por

³ Resolución 1542/2004 del Consejo de Seguridad, dada el 30 de abril de 2004.

el cumplimiento de los compromisos acordados en las conferencias de donantes, siendo un actor cuyo impulso político es fundamental para dinamizar todo el proceso de cooperación con Haití.

Coordinación a nivel de terreno

La coordinación de terreno ocupa su lugar entre los donantes que tienen la coordinación interministerial del lado gubernamental, situándonos ya en una óptica sectorial y operacional de las actividades, conforme a la lógica fijada en el CCI de un trabajo definido por objetivos y resultados en diferentes sectores.

Así, el Grupo de Donantes es presidido por el coordinador residente de Naciones Unidas⁴ y está compuesto por los representantes residentes de las agencias internacionales, representantes de los países participantes y de los organismos internacionales. Su mandato es asegurar el seguimiento, la evaluación y la coordinación de la respuesta de la ayuda internacional a las necesidades de Haití, proceder a la revisión periódica de la implantación del CCI en función de la evolución de la situación, revisar de manera continuada las programaciones de las diferentes agencias en términos de coherencia con las prioridades del CCI y facilitar por último la evaluación en caso de necesidades de ayuda humanitaria de urgencia y proveer la respuesta necesaria.

Existe asimismo un Grupo Restringido de Donantes, integrado por siete miembros: NN UU, BM, FMI, BID, Comisión Europea, EE UU y Canadá.

2.6. Mecanismos para la comunicación, coordinación y alineamiento con el país socio

Estructura de coordinación por la parte haitiana

El Gobierno haitiano, en su rol de responsable del desarrollo de su país y, por ende, de la coordinación enfocada a la eficacia de la ayuda diseñó, con motivo de la Conferencia Internacional de Donantes para el Desarrollo Económico y Social que tuvo lugar en Madrid el pasado 30 de noviembre, un documento que articulaba la coordinación entre los diferentes actores implicados en el desarrollo del país, de manera especial los diferentes organismos internacionales. Dicho documento ha sido posteriormente ampliado y entregado a la comunidad internacional⁵. Dicho documento define una estructura de coordinación: el Secretariado Técnico de la Coordinación de la Cooperación Externa y del Partenariado. Este Secretariado tiene la función de asegurar el vínculo entre el nivel decisonal responsable del Consejo Gubernamental de Coordinación Estratégica (CCCS, en sus siglas en francés)⁶ y el nivel operacional, confiado al Comité Interministerial de Coordinación (CIC)⁷.

Esta estructura de coordinación ha mantenido en parte la que ya existía pero intentando superar los *handicaps* que la primera pudiera presentar.

⁴ La figura del coordinador residente de las Naciones Unidas nace del proceso de racionalización del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en el terreno. En el caso de Haití, esta figura es especialmente importante, pues en una sola persona recaen cuatro cargos institucionales ligados a las Naciones Unidas: 1. El puesto de representante residente del PNUD. 2. Coordinador residente de Naciones Unidas (de manera habitual atribuido al representante residente del PNUD, como agencia principal, aunque no necesariamente). 3. Coordinador humanitario, bajo la autoridad del secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios (igual que en el caso anterior, se suele atribuir al representante residente del PNUD, aunque puede ser designado el representante de otra agencia de Naciones Unidas, o en su caso el representante en el país de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). 4. Representante especial adjunto del secretario general, nombrado a tales efectos para tener una imbricación efectiva en la MINUSTAH, ocupando así el tercer puesto jerárquico de la Misión y coadyuvar a la coordinación entre el Sistema de Naciones Unidas en Haití, formado por el conjunto de programas, fondos y agencias presentes (PNUD, UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), UNESCO, FAO, PAM, UNOPS, ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA), UNHABITAT (Organización de Naciones Unidas para el Hábitat), UNFPA (Fondo de Naciones Unidas para la Población) y OPS) con la MINUSTAH.

⁵ Documento "Secretariado Técnico de la Coordinación de la Cooperación Externa y del Partenariado". Ministerio de Planificación y Cooperación Externa. Enero-2007.

⁶ El CCCS estará presidido por el primer ministro y compuesto por el ministro de la Planificación y la Cooperación Externa (MPCE), el ministro de Economía y Finanzas, tres miembros de la sociedad civil y representantes del Grupo Ejecutivo de Donantes.

⁷ El CIC estará presidido por el ministro de la Planificación y de la Cooperación Externa y estará compuesto por el ministro de Economía y Finanzas, ministro de Trabajos Públicos, Transportes y Comunicaciones, el ministro de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural, el

El Secretariado Técnico de la Coordinación Externa y del Partenariado contará con un coordinador nacional que será designado por el ministro de la Planificación y la Cooperación externa y cuya función será la de asegurar la coordinación general de dicho Secretariado. El Secretariado trabajará en estrecha colaboración con la dirección general, la dirección de la programación económica y social, la dirección de evaluación y de control, la dirección de cooperación externa, la unidad de coordinación de las actividades de las ONG, las unidades de planificación sectorial/mesas sectoriales y el Proyecto de Apoyo al CCI (AMOCCE).

De este modo, el Secretariado Técnico de la Coordinación y del Partenariado está constituido a su vez por tres células que deberán trabajar en estrecha coordinación:

1. **Célula estratégica:** compuesta por un número limitado de personas bajo la supervisión directa del director de la Cooperación Externa del MPCE. La célula asistirá a las reuniones del Comité Gubernamental de Coordinación Estratégica y del CIC.
2. **Célula de seguimiento de las unidades de Planificación Sectorial y de las mesas sectoriales:** compuesta de cuadros de la dirección de programación económica y social del

MPCE bajo la supervisión del director de la misma y apoyados por los Ministerios sectoriales y las agencias de cooperación.

Las mesas sectoriales inciden por un lado en la visión estratégica y por otro en la coordinación operacional de cada sector implicado. Deben permitir una operativización rápida, racional, ordenada y eficaz de los programas, proyectos y acciones previstas para el periodo de vigencia del CCI. Las mesas sectoriales previstas para ser puestas en funcionamiento serán: Trabajos Públicos; “apaciguamiento” social (*Programme d'Apaisement Social*); Justicia/Seguridad; Incremento de Ingresos; Fortalecimiento del Estado; Educación; Salud; Agricultura/Medio Ambiente.

3. **Célula de sistemas de información/gestión de datos:** compuesta por cuadros del MPCE, será asistida por consultores aportados por la comunidad internacional.

2.7. Mapa de prioridades

Véase mapa anexo de este documento, disponible en:

www.maec.es (Menú principal: Cooperación Internacional > Publicaciones y documentación)

ministro de la Salud Pública y de la Población, el ministro de la educación nacional y de la formación profesional, el ministro del Interior y de las Colectividades Territoriales y cualquier otro ministro implicado por los ejes programáticos del CCI. Este comité asegurará la coordinación, el seguimiento y la evaluación de los trabajos de las mesas sectoriales, de las Unidades Sectoriales de Planificación y de las Unidades de Programación de las instituciones ejecutoras.



3 Proceso realizado para la elaboración y concertación del DEP

La elaboración del presente DEP ha sido un proceso dinámico, desde los primeros estadios más genéricos de recopilación de información hasta la finalización del mismo, en la que el objetivo de conseguir el documento más consensuado y útil ha guiado la revisión del mismo. Los principios de inclusión y de consenso han guiado la elaboración del mismo, a fin de lograr un documento final que sea una guía clara y sintética de la Cooperación Española en Haití así como herramienta útil para el conjunto de los actores actual o potencialmente involucrados en la cooperación con Haití.

Globalmente, podemos destacar varias etapas en el mismo:

1. **Fase preparatoria:** consistente en el diseño del proceso. La Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Haití, bajo la responsabilidad de la coordinadora general ha definido un plan de acción para la elaboración del mismo, conforme a las prescripciones previstas en la Herramienta Metodológica. La convulsa y volátil situación de Haití durante el periodo 2004-2005 retrasó la elaboración del mismo, al no contar con un escenario estable de intervención.
2. **Fase de elaboración interna:** bajo la coordinación de la OTC de Haití, se recopiló toda la información concerniente a la programación actual y pasada de la Cooperación Española en el país, al tiempo que a través de diversas reuniones de coordinación se discutieron y delimitaron las líneas iniciales prioritarias que

debían recogerse en el DEP, como guión para la Cooperación Española hasta el año 2008. Cada técnico de la OTC, en colaboración con el apoyo brindado por la Embajada, realizó una primera documentación preliminar, tanto de tipo diagnóstico como estratégico, en la que se recogía la mayor parte de la información necesaria, tanto de fuentes internas propias de la Cooperación Española como de socios estratégicos en el país, especialmente otros actores de la Cooperación Internacional (agencias de Naciones Unidas, otros socios bilaterales, ONGD españolas, etc.)

Un consultor contratado para la elaboración del DEP ha sido el encargado de recopilar dicha información, al tiempo que entrevistarse con los diferentes técnicos y organizar un plan de trabajo para la elaboración del DEP. Este plan ha consistido en una serie de reuniones de trabajo con una metodología propia guiada por el principio de ligar íntimamente las partes diagnóstica y estratégica, a fin de armonizar el proceso, dotarlo de coherencia, consensuar los contenidos y definir conjuntamente las estrategias. La Embajada también participó en este proceso, a través de reuniones periódicas sobre el avance y progreso del trabajo.

3. **Fase de coordinación y elaboración conjunta con otros actores:** una vez finalizado el borrador de la parte diagnóstica, con las aportaciones realizadas por la OTC y la Embajada, se hizo llegar éste al conjunto de ONGD españolas presentes en el país, para su discusión ulterior en una reunión monográfica

de un día entero en la que se trabajó en la consolidación de la parte diagnóstica, al tiempo que la definición preliminar de las LE, siguiendo la guía del PDCE de la Cooperación Española.

De manera paralela, y bajo la dirección de la coordinadora general, se realizaron diferentes reuniones de tipo bilateral, tanto con jefes de agencias de Cooperación Internacional en el país (bi y multilaterales) como con el Gobierno haitiano, especialmente a través del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa, encargado de la interlocución con la Cooperación Internacional.

4. **Fase final:** una vez el borrador final de todo el documento fue elaborado, se volvió a remitir al conjunto de actores de la Cooperación Española, reuniéndose de nuevo para discutir y cerrar el borrador de documento final.

Tras las revisiones y observaciones realizadas desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)⁸, así como las necesarias revisiones y aprobación por parte de la AEI, el documento borrador final fue circulado a todos los actores de la Cooperación Española a través de los órganos consultivos de la misma (Consejo de Cooperación al Desarrollo, Comisión Interterritorial y Comisión Interministerial), estableciéndose un plazo de tiempo para que se remitieran comentarios y observaciones que han sido valorados e incorporados tanto al debate como de cara a la elaboración del documento final.

El DEP de Haití ha sido presentado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados el 22 de febrero de 2007.

⁸ Las revisiones de la DGPOLDE se realizan desde el punto de vista metodológico y para garantizar la secuencia lógica estratégica, no entrando a determinar la parte de contenidos del DEP.



4 Seguimiento y evaluación del Documento de Estrategia País

Los DEP, para países prioritarios, y los Planes de Actuación Especial (PAE), para países preferentes y de atención especial, están insertos en el ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación al desarrollo española, por lo que serán objeto de seguimiento sistemático y serán sometidos a evaluaciones estratégicas de país cuando así corresponda, entendiendo ambos ejercicios como actividades complementarias.

4.1. Seguimiento

Se dará seguimiento a los DEP y PAE de la Cooperación Española por medio de dos ejercicios, uno a medio término (en el plazo intermedio de la implementación de la estrategia) y otro en la última etapa de implementación (a fin de alimentar el siguiente ciclo de planificación).

En este caso particular, se realizará un ejercicio de seguimiento a este PAE en el segundo semestre de 2008.

El objetivo general del seguimiento de las estrategias geográficas será orientar el proceso de toma de decisiones sobre la continuidad y/o reorientación de la estrategia y de su aplicación, en la medida en que estas estrategias deben ser documentos vivos con la flexibilidad suficiente para identificar nuevas oportunidades estratégicas que mejoren la eficacia de nuestra cooperación. De esta forma, el seguimiento se concibe como una herramienta al servicio de la gestión relacionada con el desarrollo y la aplicación de las estrategias, que a la vez también permite

disponer de información útil y relevante, tanto para su evaluación como para la planificación de intervenciones futuras.

El seguimiento a las estrategias geográficas se realizará a través de la aplicación de unos protocolos de seguimiento específicamente diseñados para tal fin, y cuyo objetivo es facilitar la recogida y sistematización de la información necesaria para el seguimiento y evaluación de la política de Cooperación Española de forma oportuna, eficiente y eficaz.

El seguimiento se realizará en tres ámbitos:

a) Contexto de la intervención: actualización del diagnóstico

El seguimiento de las estrategias geográficas permitirá actualizar periódicamente los valores de los indicadores en los que se ha basado su diagnóstico y los análisis realizados, evolución que debe revisarse para comprobar hasta qué punto la estrategia propuesta se sigue adecuando a las necesidades de la población.

b) Dimensión estratégica: indicadores de aplicación

La correcta interpretación y aplicación de los principios establecidos en la herramienta para la elaboración de las estrategias geográficas sirve de referente para determinar la calidad de estos documentos y su eficacia, a la hora de aplicarlos, para la consecución de los objetivos de coherencia de las actuaciones y coordinación entre actores para los que han sido diseñadas, la aplicación de

los principios de la Declaración de París (apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados, responsabilidad mutua), etc.

c) **Ejecución de la estrategia: indicadores de ejecución o de realización**

Las estrategias definen básicamente LE para, durante su periodo de vigencia, orientar y coordinar a los actores de la Cooperación Española de cada país en el diseño y puesta en marcha de sus actuaciones. Por lo tanto, el seguimiento de la ejecución operativa de las estrategias no corresponde a este nivel de planificación, sino al de la programación operativa (que actualmente se encuentra en

proceso de desarrollo) y al de las intervenciones en sí mismas. No obstante, el seguimiento del nivel operativo deberá vincularse al seguimiento de este nivel estratégico.

4.2. Evaluación

La DGPOLDE anualmente establece su plan de evaluaciones estratégicas, entre las que se define un número de evaluaciones país a ser realizadas. Estas evaluaciones son parte del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de la planificación estratégica geográfica y serán complementarias a los ejercicios de seguimiento allá donde se realicen.

5 Cuadro resumen de prioridades

Objetivos y líneas estratégicas priorizadas en el DEP de Haití

Nivel de prioridad	Líneas estratégicas
1	LE 1.b. Fortalecimiento del Estado de Derecho LE 1.c. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos LE 2.1.a. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio) LE 2.1.e. Otras actuaciones relacionadas LE 2.2.a. Mejora del acceso universal a la educación LE 2.2.c. Contribución a la mejora de la calidad de la educación LE 2.2.e. Continuidad y flexibilidad del sistema educativo LE 2.3.b. Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna LE 2.3.c. Mejora de la salud infantil LE 2.3.d. Línea estratégica Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/SIDA, la Malaria y la Tuberculosis) y olvidadas LE 2.6.a. Acceso al agua potable y saneamiento básico LE 3.e. Actuaciones relacionadas con el fortalecimiento de los sistemas productivos LE 4.a. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables LE 4.f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental LE 5.b. Cooperación cultural para el desarrollo LE 6.b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género

Claves

- Objetivo Estratégico 1: Aumento de las capacidades sociales e institucionales
- Objetivo Estratégico 2: Aumento de las capacidades humanas
- Objetivo Estratégico 3: Aumento de las capacidades económicas
- Objetivo Estratégico 4: Aumento de las capacidades para la mejora de la sostenibilidad medioambiental
- Objetivo Estratégico 5: Aumento de la libertad y las capacidades culturales
- Objetivo Estratégico 6: Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres
- Objetivo Estratégico 7: Prevención de conflictos y construcción de la paz