

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA  
ESCUELA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

---

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**ANALISIS DE LA INTERVENCION DEL CLUSTER DE NACIONES  
UNIDAS: E-SHELTER & CCCM (CAMP COORDINATION AND CAMP  
MANGEMENT) BAJO EL MANDO DE LA OIM COMO APOYO A LA  
RESPUESTA HUMANITARIA EN EL TERREMOTO DE HAITÍ. PERIODO  
2011-2015**

**LIZETH SORAYA SALTOS YEPEZ**

**ENERO, 2018  
QUITO – ECUADOR**

## ÍNDICE GENERAL

I.	TEMA	1	
II.	RESUMEN	1	
III.	ABSTRACT	2	
IV.	RIASSUNTO	2	
V.	INTRODUCCIÓN	4	
CAPITULO I			
EL DETERIORO DEL CONTEXTO ECONOMICO SOCIAL DE HAITÍ Y LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A PARTIR DEL TERREMOTO DEL 2010			8
1.1	Análisis del contexto económico, social y ambiental de Haití a partir del 2010	8	
1.1.1.	Descripción de la fragilidad ambiental de Haití y su afectación directa a la economía haitiana.	8	
1.1.2.	Descripción de antecedentes de las condiciones de vida de la población Haitiana	12	
1.1.3.	Análisis de las condiciones de la Población Desplazada Internamente después del terremoto: Daños de infraestructura y costo humano	15	
1.2.	Intervención de la Comunidad Internacional en la Respuesta Humanitaria después del terremoto del 2010	20	
1.2.1.	Respuesta de las Naciones Unidas a través de la activación del sistema de clústers	20	
1.2.2.	Rol de OCHA como entidad coordinadora de los actores humanitarios durante la respuesta humanitaria en Haití	24	
1.2.3.	Descripción de la labor de los organismos internacionales intervinientes para dar asistencia a la Población Internamente Desplazada.	29	
1.3.	Funciones de los organismos nacionales para mejorar las malas condiciones de vida de la población.	31	
1.3.1.	Descripción de los proyectos propuestos por los organismos nacionales y la sociedad civil haitiana.		
1.3.2.	La inasistencia por parte del gobierno a la Población Internamente Desplazada a partir del terremoto: vivienda, Salud y empleo	35	
1.3.3.	Análisis de disconformidad por parte de la población ante la falta de asistencia de seguridad por parte del gobierno y la comunidad internacional	38	
CAPITULO II			
EFECTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN Y DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL CLÚSTER E-SHELTER & CCCM COMO RESPUESTA AL TERREMOTO			42
2.1.	La Organización Internacional para las Migraciones como agencia		

	líder del clúster de Camp Coordination y Camp Management.	42
2.1.1.	Descripción de la labor de los clúster de CCCM y de Shelter desde su activación en Haití	43
2.1.2.	Análisis del Marco del IASC sobre soluciones duraderas para personas desplazadas internamente y su aplicación en Haití.	45
2.1.3.	El rol de la OIM en la definición de roles del clúster emergente E-shelter & CCCM	48
2.2.	Acciones llevadas a cabo por el clúster en función de los campamentos establecidos para la PDI	50
2.2.1.	Análisis de las iniciativas del clúster en cuanto a propuestas de alojamiento seguro para la PDI	51
2.2.2.	La CCU como actor clave en el desempeño de las actividades del clúster	55
2.2.3.	Trabajo de la OIM y OCHA a través de la matriz DTM.	57
2.3.	Obstáculos encontrados en el desempeño de los proyectos propuestos por clúster	60
2.3.1.	Análisis sobre los aspectos vulnerables de los asentamientos de los campamentos	60
2.3.2.	Análisis de la situación de desalojos forzosos en Haití como principal desacierto del clúster	64
2.3.3.	Análisis de posibles soluciones a largo plazo basado en la labor así como en los desaciertos del clúster	67

### CAPITULO III

#### LA CULTURA DE LA POBLACIÓN HAITIANA Y EL DÉBIL RÉGIMEN POLÍTICO COMO ASPECTOS LIMITANTES EN LA INTERVENCIÓN DEL CLÚSTER

		72
3.1.	Las falencias del Gobierno Haitiano y como han afectado a la labor deL clúster E-shelter & CCCM	72
3.1.1.	Obstáculos encontrados en la labor conjunta del clúster con el Gobierno Haitiano para la etapa de reconstrucción de Haití	72
3.1.2.	Rol de las Organizaciones de Sociedad Civil en la reconstrucción de Haití y su relación con el Gobierno	77
3.1.3.	La corrupción en los procesos electorales de 2010 como limitante en el proceso la reconstrucción de Haití	80
3.2.	La relación del Gobierno con los actores y donantes humanitarios y su repercusión directa en las labores del clúster.	83
3.2.1.	Análisis del control realizado por el Gobierno a las labores de la MINUSTAH como encargados de los campamentos establecidos.	84
3.2.2.	Acciones del Gobierno respecto a la controversia generada por la violación de derechos humanos hacia la PDI y los desalojos forzosos de los campamentos	86
3.2.3.	Análisis de la gestión del gobierno en cuanto al control del cumplimiento financiero por parte de los	

	actores donantes.	89
3.	Análisis de la cultura de la población de Haití de cara a la intervención: Bagaje cultural antes y después del terremoto	92
3.3.1.	Análisis de la idiosincrasia de la población internamente desplazada frente a la intervención.	93
3.3.2	La cultura de la población como limitante al desarrollo de proyectos relacionados con temas de violencia basada en género.	96
3.3.3.	Análisis de la influencia directa de la intervención del clúster en la cultura de la población Haitiana.	100
VI.	ANÁLISIS	103
VII.	CONCLUSIONES	109
VIII.	RECOMENDACIONES	112
	LISTA DE REFERENCIAS	114

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1:</b> TENDENCIA DEL PIB HAITIANO	10
<b>GRÁFICO 2:</b> TASA DE DESEMPLEO EN HAITÍ	36
<b>GRÁFICO 3:</b> DIAGRAMA DE ACTIVIDADES DE E-SHELTER & CCCM	51
<b>GRÁFICO 4:</b> PORCENTAJE DE HOGARES DE PDI EN SITIOS DE DESPLAZADOS INTERNOS DICIEMBRE DE 2015	57

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>TABLA 1:</b> DAÑOS Y PERDIDAS DEL TERREMOTO DE 2010	17
--	----

## **I. TEMA**

### **ANALISIS DE LA INTERVENCION DEL CLUSTER DE NACIONES UNIDAS: E-SHELTER & CCCM (CAMP COORDINATION AND CAMP MANGEMENT) BAJO EL MANDO DE LA OIM COMO APOYO A LA RESPUESTA HUMANITARIA EN EL TERREMOTO DE HAITÍ. PERIODO 2011-2015**

## **II. RESUMEN**

La cooperación en Haití posterior al terremoto del 2010, ha sido altamente cuestionada. De ahí que se pretenda analizar la intervención del clúster del sistema de las Naciones Unidas E-Shelter & CCCM como apoyo a la respuesta humanitaria a la población internamente desplazada y en la reconstrucción de Haití bajo el mando de la OIM en el periodo propuesto. Para el efecto, se han descrito hechos relevantes sobre el contexto económico y social de Haití, la intervención del clúster y las actividades llevadas a cabo por el mismo y finalmente los aspectos políticos y culturales como limitantes a la realización de dichas actividades; aspectos que han sido investigados mediante el método de análisis – síntesis y desde la perspectiva constructivista. Como resultados se ha encontrado principalmente que a pesar de la intervención del clúster y su trabajo con las autoridades nacionales, Haití no ha logrado recuperarse por completo y encontrar una solución duradera para la población afectada. Considerando los proyectos ya realizados en el periodo de tiempo que el clúster ha permanecido en la región, aún existen asentamientos donde habita la población; éstos no han podido ser cerrados por completo y los que han sido cerrados se han visto involucrados con desalojos forzosos en la región.

**Palabras clave:** Terremoto, Clúster E-Shelter & CCCM, Respuesta Humanitaria, Naciones Unidas, Población Internamente Desplazada

### III. ABSTRACT

The main purpose of this dissertation is to analyze the intervention of the cluster of the United Nations system E-Shelter & CCCM in support of the humanitarian response to the internally displaced population and in the reconstruction of Haiti under the command of the IOM, during the established time frame. For this purpose, relevant facts have been described about the economic and social context of Haiti, the cluster's intervention and its activities and finally, the political and cultural aspects that pose a limit to these activities; aspects that are analyzed throughout the 3 chapters using the analysis - synthesis method and from an overall perspective of the constructivist theory. It has been found that despite the intervention of the cluster and its work with the national authorities, Haiti has not managed to recover completely and find a long lasting solution for the affected population. Considering the projects already carried out during the time that the cluster has remained in the region, there are still population settlements that have not been closed completely and those that have been closed have been subjects of forced evictions within the region.

**Key Words:** Earthquake, E-shelter & CCCM cluster, Humanitarian Response, United Nations, Internally Displaced Population

### III. RIASUNTO

Lo scopo principale di questo lavoro di tesi era analizzare l'intervento del cluster del sistema delle Nazioni Unite E-Shelter & CCCM a sostegno della risposta umanitaria alla popolazione sfollata e nella ricostruzione di Haiti sotto il comando dell'IOM nel periodo proposto. A tal fine, sono stati descritti fatti rilevanti sul contesto economico e sociale di Haiti, l'intervento del cluster e le attività da esso svolte e infine gli aspetti politici e culturali limitanti alla realizzazione di tali attività; aspetti che sono stati analizzati durante lo sviluppo di

3 capitoli attraverso il metodo di analisi - sintesi e dalla prospettiva della teoria costruttivista. Svolgendo questo lavoro è stato riscontrato principalmente che, nonostante l'intervento del cluster e il suo lavoro con le autorità nazionali, Haiti non è riuscita a recuperare completamente e trovare una soluzione duratura per la popolazione colpita. Considerando i progetti già realizzati nel periodo in cui il cluster è rimasto nella regione, ci sono ancora insediamenti dove vive la popolazione; questi non sono stati chiusi completamente e quelli che sono stati chiusi sono stati coinvolti nella questione degli sfratti forzati nella regione.

**Parole Chiavi:**Terremoto, E-shelter & CCCM cluster, Risposta Umanitaria, Nazioni Unite, Popolazione Sfollata Internamente

## V. INTRODUCCIÓN

El 12 de Enero de 2010, un devastador terremoto sacudió a Haití, dejando como saldo miles de muertos, heridos y personas sin hogar. Ante este hecho, y tomando en consideración que Haití en ese momento atravesaba por una situación caótica tanto en lo político, económico, social y un evidente descontrol institucional, se hizo imperante la ayuda humanitaria internacional. El objetivo de dicha ayuda ha sido el de lograr la reconstrucción del país y para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de la población y en especial de la población desplazada internamente.

La coordinación humanitaria internacional se basa en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, cuyas bases fueron establecidas en diciembre de 1991. Sin embargo, casi 15 años después, en 2005, se introdujo una importante reforma conocida como la Agenda de la Reforma Humanitaria cuyo propósito es mejorar la previsibilidad, la rendición de cuentas y las alianzas. Uno de los más importantes elementos de esta reforma es el enfoque sectorial, conocido como enfoque de clústers, que son organizaciones humanitarias que pueden o no ser parte del Sistema de las Naciones Unidas y que tienen bajo su responsabilidad encargarse de la coordinación de cada uno de los sectores principales de la acción humanitaria como por ejemplo, agua, salud y logística. Los clústers son designados por el Comité Permanente entre Organismos (IASC).

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la intervención del clúster del sistema de las Naciones Unidas E-Shelter & CCCM como apoyo a la respuesta humanitaria a la población internamente desplazada y en la reconstrucción de Haití bajo el mando de la OIM, en el periodo comprendido entre los años 2011-2015, para este fin se utilizó la siguiente hipótesis de trabajo: A partir del terremoto del 2010 y tomando en cuenta la existente fragilidad ambiental de la región, las condiciones sociales y económicas de la población haitiana se deterioraron pese a las acciones llevadas a cabo tanto por el gobierno

como por los actores humanitarios, de ahí que la labor del clúster E-shelter & CCCM a cargo de la OIM permitiría dar apoyo a la respuesta humanitaria en la región, sin embargo esta iniciativa encontraría limitaciones a su labor a nivel político y cultural en Haití. Con la finalidad de analizar y responder a la hipótesis utilizada, se han desarrollado tres capítulos los mismos que responden a los siguientes objetivos específicos y cuyo cumplimiento se analizará alrededor del desarrollo de cada temática planteada en los mismos:

1. Identificar las razones económico-sociales y ambientales por las que se agravó la crisis humanitaria de la población haitiana y la respuesta de la comunidad internacional al terremoto de enero del 2010.
2. Determinar la efectividad de los roles del clúster de E-shelter & CCCM bajo el liderazgo de la OIM en los campamentos establecidos desde el terremoto y de los planes de acción emprendidos para brindar asistencia a la población.
3. Analizar los elementos políticos y culturales de la población como obstáculos a la labor del clúster para la implementación de soluciones duraderas.

Se analiza el conflicto desde una visión constructivista para verificar el rol de cada uno de los actores internacionales como partes involucradas en el contexto del desastre. El constructivismo maneja elementos y conceptos que resultan relevantes para el desarrollo y sustento de las ideas que se plantearán en el presente trabajo. Esta teoría conjuga varios conceptos y los acopla a la realidad social, debido a que mira a las estructuras de forma social basados en las relaciones sociales. Es una teoría que permite entender como están constituidos los intereses de los actores sobre sus identidades formadas por normas y dentro de un mismo entorno. Para llevar a cabo el análisis a partir de la mencionada teoría, se trabajó en base a los supuestos de Alexander Wendt y Gerard Ruggie cuyas ideas se han centrado en la construcción de las identidades y los intereses de los actores, las relaciones de causa-efecto, la distribución de poder y como estos aspectos afectan a la intervención internacional. También se ha apoyado las ideas centrales

de Wendt y Ruggie con supuestos de los autores Audie Klotz y Cecilia Lynch quienes centran sus ideas en el hecho de que aspectos como los descritos se vuelven estables cuando están integrados por estructuras e instituciones y estas a su vez forman un orden social.

En el primer capítulo se hace un análisis del contexto económico, social y ambiental de Haití a partir del 2010, su fragilidad ambiental y su impacto en la economía, así como la descripción de las condiciones de vida de la población Haitiana en general y de la población desplazada internamente después del terremoto. Se estudia además la respuesta de la Comunidad Internacional luego del terremoto y la respuesta de la Naciones Unidas a través de la activación de los clústers.

El segundo capítulo se centra en el análisis de la efectividad de la intervención y de las actividades desarrolladas por el clúster E-Shelter & CCCM luego del terremoto, tomando en consideración a la OIM como agencia líder. Se hace un recuento de las acciones llevadas a cabo por el clúster y los obstáculos a los que se enfrentó en función de los campamentos establecidos para la población internamente desplazada (PDI).

En el tercer capítulo se pretende proporcionar una visión clara de la cultura de la población haitiana, la debilidad del régimen político y cómo estos factores fueron limitantes en la reconstrucción de Haití y en las labores de E-Shelter & CCCM, así como también, se expone la relación del gobierno con los actores y donantes humanitarios y su repercusión directa en las labores del clúster.

Finalmente, se pone a consideración las conclusiones y recomendaciones a las que se ha llegado luego de éste análisis, con lo cual se busca aportar para un mayor conocimiento de lo que ocurrió en Haití, luego del devastador terremoto en el contexto de las relaciones internacionales.

El presente trabajo se trata de una investigación explicativa puesto que además de centrarse en la descripción de un acontecimiento, busca explicar también la correlación entre las variables que han sido determinantes en el desarrollo de la problemática a estudiarse. Esta investigación procura presentar un análisis del clúster de E-shelter & CCCM, a la respuesta humanitaria en Haití.

Para este trabajo se desarrollará una investigación empírica, con la cual mediante el levantamiento de información a través de fuentes en su mayoría secundarias se pueda analizar la realidad del tema a ser investigado. La metodología aplicada fue la indicada para el levantamiento de información, sin embargo el principal problema evidenciado que se ha presentado en el desarrollo del trabajo ha sido la falta de información objetiva existente referente al tema o, en su defecto, información excesivamente parcializada hacia distintas organizaciones.

Este trabajo de titulación es relevante para la carrera de Multilingue en Negocios y Relaciones Internacionales, debido a que se encuentra dentro del marco de las relaciones internacionales. Por otro lado, el análisis del rol de cada una de las partes en el contexto de desastre a ser investigado mediante su involucramiento como actores internacionales, permite conjugar varios aspectos de las herramientas adquiridas a lo largo de la carrera.

## CAPITULO I

### EL DETERIORO DEL CONTEXTO ECONOMICO SOCIAL DE HAITÍ Y LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A PARTIR DEL TERREMOTO DEL 2010

#### 1.1 Análisis del contexto económico, social y ambiental de Haití a partir del 2010

Haití ha sido una nación caracterizada por una extrema fragilidad ambiental. En los últimos 20 años, desde aproximadamente el año de 1990, Haití había sufrido nueve tormentas que han afectado a 3,5 millones de personas y han acabado con la vida de más de 7.000 personas. Esta vulnerabilidad frente a los desastres naturales que han azotado a la región, empeorada por la corrupción, ha causado que exista un fuerte impacto en la economía haitiana, debilitando a su vez el sistema social del país y empeorando las condiciones de vida de la población. (POVERTIES, 2010) Los antecedentes del contexto haitiano y cómo estos han repercutido en la economía y la sociedad pueden ser comprendidos a través de las relaciones causa-efecto propuestas por Ruggie:

*“La causalidad no es definida en términos de un 'antecedente constante como la gravedad, por ejemplo), sino como una expresión ordinaria de cualesquiera condiciones antecedentes, eventos o acciones que sean significantes' para producir o influir en un efecto, resultado o consecuencia. Por su parte, la 'significancia' es atribuida a factores antecedentes por virtud de su rol en algún 'proyecto humano' como un todo" (Vitelli, 2014)*

Por lo expuesto en el párrafo anterior, a continuación se tratará de manera detallada las situaciones concernientes a la fragilidad ambiental de Haití, economía y las condiciones de vida de su población en general, y de la población internamente desplazada antes y después del terremoto.

##### 1.1.1 Descripción de la fragilidad ambiental de Haití y su afectación directa a la economía haitiana

La situación ambiental en Haití antes del terremoto se ha caracterizado por un medio ambiente extremadamente debilitado, ejemplificado con la existencia de bosques que para el 2015 han representado menos del 2% del territorio. Además la

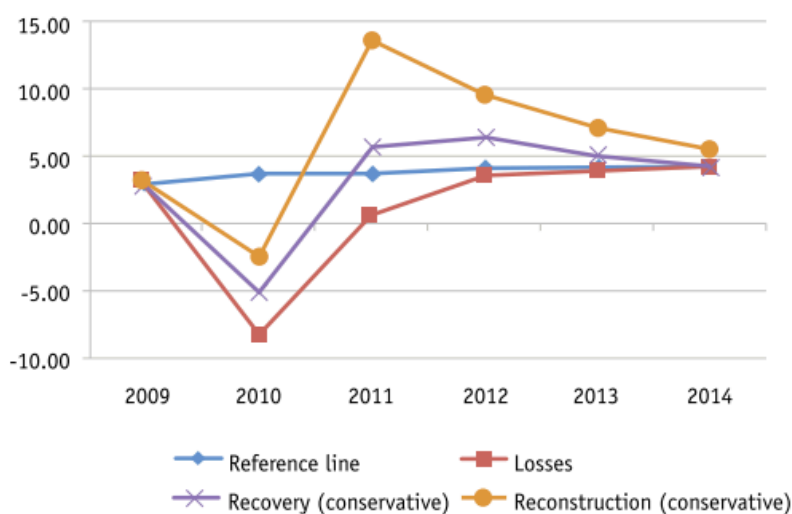
población se encuentra concentrada en las pocas cuencas hidrográficas que existen, lo cual hace que las mismas sean más propensas a inundaciones. El elevado porcentaje de pobreza absoluta, teniendo en cuenta que la población sobrevivía con menos de 2 dólares diarios, la llevaron a deforestar gran parte de Haití, lo cual ha debilitado cada vez más el suelo y ha generado a su vez, un ciclo de prácticas destructivas por parte de la población. Por otro lado, la presencia continua de devastadores huracanes característicos de la zona ha ocasionado serios daños en la isla a nivel social y ambiental. Esto es precisamente lo que ha llevado a la población a optar por una deforestación desmedida con el fin de vender madera como fuente de ingreso económico para los hogares haitianos. (POVERTIES, 2010)

La agricultura y en especial la producción de arroz se han constituido como las principales actividades productivas; sin embargo, con la agresividad del clima, los cultivos de arroz han sido seriamente afectados puesto que el suelo ha ido perdiendo paulatinamente los nutrientes necesarios para la siembra y en su lugar han aparecido laderas que revelan enormes cantidades de roca subyacente, representando un problema grave para la agricultura. (WORLDBANK, 2014)

El 12 de enero del 2010, un desastre golpeó fuertemente a Haití, que aún no acababa de recuperarse de décadas de ser víctima de la naturaleza. Un terremoto de magnitud 7.0 en la escala de Richter, golpeó a la capital de la nación, dejándola en ruinas. Como era de esperar este desastre natural tuvo un efecto devastador en la economía de Haití. El total de muertes superó las 200.000 víctimas y las industrias y estructuras confiables fueron destruidas, dejando a la nación en una situación crítica. Además del incremento de la contaminación, lo cual aumentó la presión sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la protección de las zonas rurales, dejando al pueblo de Haití en condiciones de extrema vulnerabilidad. Si bien es cierto que Haití ha intentado estabilizar su economía, queda claro que el terremoto ha tenido un impacto catastrófico en la misma. (POVERTIES, 2010)

Como se mencionó con anterioridad, durante décadas la población se ha enfrentado a una pobreza extrema, un entorno geográfico, geológico, geomorfológico y climático que expone al país a una amplia gama de fenómenos naturales amenazantes. Esto, a su vez, conduce al constante deterioro del espacio productivo, puesto que una de las consecuencias del terremoto fue que dejó 40 millones de m<sup>3</sup> de escombros afectando a dicho espacio. Se estima que el valor de los daños ocasionados por el terremoto fue de 7.804 millones de dólares, cantidad que sería el equivalente al PIB del país en 2009 (WORLD BANK, 2010)

**GRÁFICO N° 1**  
**TENDENCIA DEL PIB HAITIANO**



Fuente : OCHA  
Por: OCHA

De acuerdo al gráfico 1, según la línea referencial marcada en color azul en el gráfico, se evidencia que hasta el año 2010 el PIB haitiano tiene tendencia negativa, pero a partir de entonces hay una tendencia al incremento, dado principalmente por el financiamiento externo que llegó para los proyectos de reconstrucción del país. Sin embargo para los años subsiguientes 2012-2014, a pesar de que no llega a los niveles bajos del 2010 se nota una baja en la tendencia, pero relativamente estable hasta el 2014.

La mayor parte de los daños y pérdidas ha sido asumido por el sector privado: US\$ 5.722 millones, es decir, el 70% del total, mientras que la participación del sector público asciende a US \$ 2.081 millones, es decir, el 30%. La variación de los flujos económicos (pérdidas de producción, reducción de ingresos, pérdida de empleos y salarios, aumento de los costos de producción, etc.) asciende a 3.561 millones de dólares, es decir, el 45% del total. (WORLDBANK, 2010)

El empleo se vio afectado de maneras marcadamente diferentes. Se estima que el terremoto supondría una pérdida del 8,5% de los empleos, siendo las mayores pérdidas las registradas en los sectores de comercio, turismo, transporte y comunicaciones. Sin embargo, los sectores de reconstrucción y de recuperación disminuyeron el impacto debido a que en 2010 el gasto de un tercio de los recursos para recuperación y reconstrucción limitó la pérdida total de puestos de trabajo en un 0,6%. Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, las actividades de construcción y de actividades extractivas se posicionaron como los sectores primordiales para generar empleo y estimular la economía haitiana. (UNC, S/F)

Dos años después del suceso, la región enfrentó nuevos desastres naturales, los mismos que continuaron debilitando su economía. Durante el 2012, Haití pasó por una sequía y dos huracanes. El primero, el Huracán Isaac tuvo lugar en agosto, afectando aún más las infraestructuras y teniendo un impacto directo en las precarias condiciones de vida de la población. En octubre, tres meses después del primer huracán, tuvo lugar el Huracán conocido como Sandy, el mismo que fue aún más catastrófico que el primero en el cual 75 de las 140 comunidades del país fueron impactadas por la tormenta. (WORLDBANK, 2010)

La tormenta tropical Isaac había destruido cerca del 40% de las cosechas mientras que Sandy destruyó cultivos en al menos 60 de las 75 comunidades impactadas. Los daños en Haití se estimaron en 750 millones de dólares estadounidenses al nivel de precios del mismo año 2012, convirtiendo a Sandy en

el huracán más costoso en Haití de los que se tiene registro. El desastre en mención, generó una serie de necesidades humanitarias críticas debido a la fuerte repercusión que tuvo en el sector agrícola, una de las principales fuentes de ingreso de la población, la afectación a este sector y su impacto en la economía haitiana constituyó una de las principales preocupaciones de las autoridades y de la población. (ECURED, S/F)

Las consecuencias del terremoto en la economía se reflejaron en una disminución de más del 8% en el crecimiento económico en 2010, que se esperaba que sea entre 2,5% y 3,5% para ese año. Los sectores más afectados resultaron ser el comercio, el transporte, las telecomunicaciones y la industria. La inflación en 2009 fue del 4,7%, y la misma subió al 11% para el 2010, Esta inflación se explica, entre otras cosas, por la reducción de los bienes disponibles y el aumento del costo del transporte. El déficit global del gobierno central aumentó del 4,4% del PIB en el periodo 2008- 2009 al 7,1% del PIB durante el periodo 2009-2010, a pesar de que los ingresos generales incrementaron debido a la afluencia de la ayuda externa. (WORLDBANK, 2010)

### **1.1.2 Descripción de antecedentes de las condiciones de vida de la población Haitiana**

A partir del 1 de octubre de 2010, el sitio web del Enviado Especial de la ONU para Haití reportó numerosas estadísticas sobre los efectos del terremoto: 222.570 personas murieron y 300.572 resultaron heridas de acuerdo a las estimaciones del Gobierno de Haití. Además 1,5 millones de niños menores de 18 años fueron afectados directa o indirectamente por el terremoto, aproximadamente 4.000 escuelas fueron dañadas o destruidas y en cuanto a desplazamiento, alrededor de 2,3 millones de personas abandonaron sus hogares, incluyendo a 302.000 niños, 105.000 casas quedaron completamente destruidas y 188.383 casas se derrumbaron o fueron gravemente dañadas, el 60% de la infraestructura gubernamental, administrativa y económica ha sido destruida, así como el parlamento y el sector judicial. (WORLDBANK, 2010)

Desde antes del terremoto, Haití ha sido considerado uno de los países con los mayores índices de pobreza y bajas condiciones de vida a nivel global. Estos índices se han visto empeorados a raíz del terremoto y a los constantes desastres naturales de los que la nación ha sido víctima. A continuación se presentan algunos datos de la cruz roja relevantes de la situación de la población haitiana previos al terremoto de enero del 2010

- *En 2009, la economía de Haití era la más pobre del continente americano y una de las más desfavorecidas del mundo, según datos del Fondo Monetario Internacional.*
- *El 55% de los haitianos vivía con menos de 1.25 Dólares al día.*
- *La renta per cápita anual era de 660 Dólares.*
- *El 58% de los niños estaban subalimentados.*
- *El 58% de la población no tenía acceso a agua potable.*
- *Según el Índice de Desarrollo Humano del último Informe del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), Haití estaba en el lugar número 149 entre 182 países, y el lugar más bajo de todos los países de América.*
- *La esperanza de vida era de 61 años (mientras el 18,5% de la población no superará los 40 años de vida, tasa más alta que la de Eritrea).*
- *El 40% de los hogares no tenía acceso adecuado a alimentos.*
- *Más de medio millón de niños de entre 6 y 12 años no asistía a la escuela, mientras que el 38% de la población mayor de 15 años era analfabeta.*
- *El desempleo era de más del 80%.*
- *El 44% de las personas enfermas o heridas antes del terremoto, no tenían acceso a la sanidad debido a los costes económicos del servicio.*
- *Entre 2008 y 2009, el 4,5% de la población, incluyendo 15.967 niños y 1.540 bebés de menos de seis meses sufrían de malnutrición severa. (CRUZ ROJA, S/F)*

Es importante mencionar que la constante destrucción ha sido devastadora para la población y la economía de Haití. Durante el 2008, los residentes de esta nación caribeña tuvieron un ingreso promedio anual de US \$ 1.108 per cápita y en 2005, un 72% de la población sobrevivió con menos de US \$ 2 por día. Esta pobreza generalizada se refleja primordialmente en la mala salud y bajos niveles educativos. Casi la mitad de la población sufre de desnutrición y 49 de cada 1.000 niños no sobreviven hasta su primer cumpleaños.

Por un lado, a pesar de que la escuela es gratuita, el costo de uniformes, libros de texto y artículos relacionados impide que los niños asistan a clases debido a que resulta difícil para la economía del hogar costearlos. Sólo el 65% de

los niños en la etapa elemental fueron matriculados en la escuela antes del terremoto. Meses después del terremoto, varias escuelas reabrieron, sin embargo los niveles de matriculación no han vuelto a los anteriores. Para el 2010 y a pocos meses del terremoto se calculaba que aproximadamente 3 millones de niños se encontraban fuera del sistema educativo (PRB, 2010)

Otro aspecto importante a mencionar es que después del terremoto Haití tuvo que afrontar una de las peores epidemias de VIH / SIDA en la región. Los bajos niveles de educación y la pobreza generalizada representaron enormes barreras para combatir la transmisión del VIH. Más de 2% de adultos se encontraban infectados en el 2010 y a pesar de que se implementó un tratamiento antirretroviral, el mismo se encontraba por debajo de los niveles de los tratamientos específicos. (CRUZ ROJA, S/F)

Además de la alta prevalencia del VIH; otros problemas de salud fueron la mortalidad infantil, la desnutrición generalizada y el agua contaminada, los mismos que han representado un obstáculo para mejorar la esperanza de vida en Haití, donde la expectativa de vida al nacer es de 62 años para las mujeres y 58 años para los hombres; las cifras más bajas en comparación a cualquier otro país de América Latina y el Caribe y 10 años por debajo de la media regional. Por otro lado, la pobreza se encuentra ligada a las altas tasas de natalidad, pues Haití tiene la mayor fecundidad en la región del Caribe:

*“3,5 nacimientos por mujer en 2010. Una encuesta demográfica y de salud realizada en 2005-2006 encontró que las mujeres más pobres, específicamente, el quintil más bajo de la riqueza, tenía 6.5 niños, en promedio mientras que las mujeres sin educación formal tenían un promedio de 5,8 niños” (PRB, 2010)*

Haití representa al país más desigual de América Latina y el Caribe. En el 2010, el 20% más rico de su población concentraba más del 64% de la riqueza total, mientras que el 20% más pobre apenas logró alcanzar el 1%. La mayor desigualdad en el país es geográfica ya que se sitúa entre las ciudades y el campo. La brecha entre las poblaciones urbanas y rurales en Haití es severa: casi el 70%

de los hogares rurales son considerados crónicamente pobres, contra poco más del 20% en las ciudades. Eso significa que viven por debajo de la línea de pobreza de Haití con menos de 2 dólares diarios y carecen de acceso a bienes y servicios básicos. Lo cual hace que el país sea dependiente de la ayuda alimentaria (WORLDBANK, 2014)

### **1.1.3 Análisis de las condiciones de la Población Desplazada Internamente después del terremoto: Daños de infraestructura y costo humano**

Los campamentos de carpas fueron construidos para los haitianos desplazados después del trágico terremoto de 2010 porque son fáciles de montar y bastante baratos. Sin embargo, surgieron varios problemas como el hecho que las tiendas no eran seguras. Muchas muertes fueron causadas porque no soportaron el tiempo severo. Los campamentos de tiendas de campaña no eran lo suficientemente higiénicos y estar demasiado cerca el uno del otro causó varios contagios de enfermedades. (OCHA, 2014)

Con una población total de poco más de 10 millones, la población afectada en Haití se estima en 3 millones. Una de cada ocho personas fue directamente afectada por el terremoto, y uno de cada quince afectados murió. De las cifras descritas, existe la posibilidad de que un mayor número de víctimas resultaran femeninas, debido a que eran en su mayoría las mujeres quienes se encontraban en los hogares el momento en el que se produjo el terremoto, mientras que los hombres estaban en el trabajo y los niños en su camino de regreso de la escuela. Por otro lado, el alto nivel de daños en los edificios públicos ocasionó la pérdida de vidas de los funcionarios de Haití. (UNC, S/F)

Aproximadamente 2,3 millones de personas abandonaron sus hogares de acuerdo a datos del Gobierno haitiano. Inicialmente, alrededor de 1,5 millones de desplazados se establecieron en el área metropolitana de Puerto Príncipe, mientras que unos 600.000 abandonaron la zona afectada. En primera instancia los desplazados internos se asentaron en pequeños grupos familiares cercanos a su

anterior área de residencia, otros se establecieron en la calle, en alojamientos espontáneos, muchos de los cuales fueron facilitados por el Gobierno y otros mediante medios privados para buscar refugio en comunidades no afectadas. A finales de mayo de 2010 se habían identificado 1.342 sitios de PDI<sup>1</sup> en la zona afectada por el terremoto, la mayoría con una población de entre 100 y 1.000 hogares. En algunos casos, estos sitios se establecieron en barrancos o zonas propensas a inundaciones, lo que aumenta la vulnerabilidad de los desplazados. (UNC, S/F)

En abril del 2010, abrió el campo de refugiados Corail Cesselesse, situado a las afueras de la capital, Puerto Príncipe, con el fin de buscar una pronta solución de alojamiento para la población afectada por el terremoto y durante el mismo mes se reubicó a más de 6.500 personas en el campo, por consiguiente, se convirtió en el principal campo de refugiados de Haití. Sin embargo, en medio de la crisis humanitaria no hubo tiempo para preparar el terreno adecuadamente y la Cooperación Internacional estableció como prioridad las necesidades básicas de los ciudadanos. La apertura de Corail, significó también acoger a los desplazados más vulnerables de los otros campos. Un primer grupo, que para el 2014 representaba el 60% de los residentes del campo, fue trasladado por la OIM y el Gobierno del terreno de Accra y Fleuriot Camp a Corail. Un segundo grupo de desplazados internos más vulnerables, también trasladados hacia Corail vino de Tabarre y Croix-des Bouquets. Ambos grupos trasladados debido a la sobrepoblación existente en los asentamientos donde habitaban. (OCHA, 2014)

---

<sup>1</sup> PDI: Personas desplazadas internamente

**TABLA N° 1**  
**DAÑOS Y PÉRDIDAS DEL TERREMOTO DE 2010**

Theme/Sub-theme:	Damage			Losses		
	Public	Private	Total	Public	Private	Total
<b>Environment &amp; disaster risk management</b>	<b>3.00</b>	<b>0.00</b>	<b>3.00</b>	<b>321.40</b>	<b>1750.00</b>	<b>496.40</b>
<b>Social sectors</b>	<b>153.80</b>	<b>805.40</b>	<b>959.40</b>	<b>197.80</b>	<b>355.60</b>	<b>553.30</b>
Water and sanitation	20.90	13.10	34.00	8.40	193.00	201.40
Health	94.70	101.70	196.40	187.70	86.10	273.70
Education	38.20	395.60	434.00	1.70	41.50	43.20
Food safety and nutrition	0.00	295.00	295.00	0.00	35.00	35.00
<b>Infrastructure</b>	<b>628.1</b>	<b>2 538.60</b>	<b>3 166.7</b>	<b>774.2</b>	<b>520.60</b>	<b>1294.8</b>
Housing	0.00	2333.2	2333.20	459.40	279.30	738.70
Transport	188.50	118.6	307.10	91.60	197.50	289.10
Telecommunications	66.00	28.00	94.00	24.00	22.00	46.00
Energy	20.80	0.00	20.80	37.23	0.00	37.23
Urban and community infrastructure	352.80	58.80	411.60	162.00	21.80	183.80
<b>Production sectors</b>	<b>3.10</b>	<b>394.00</b>	<b>397.10</b>	<b>0.00</b>	<b>933.30</b>	<b>933.30</b>
Agriculture	3.10	49.90	53.00	0.00	96.00	96.00
Industry	0.00	74.60	74.6	0.00	267.70	267.70
Retail	0.00	148.70	148.7	0.00	490.60	490.60
Finance and banking	0000	98.20	98.2	0.00	0.00	0.00
Tourism	0.00	22.60	22.6	0.00	79.00	79.00
<b>Total</b>	<b>781.80</b>	<b>3,738.00</b>	<b>4,526.2</b>	<b>1,293.4</b>	<b>1,984.50</b>	<b>3,277.8</b>

Fuente: OCHA  
Creado por: OCHA

La tabla N° 1 hace referencia a los daños y pérdidas del terremoto del año 2010 asumidos por el sector público y privado. Como se puede apreciar, los daños fueron asumidos en un 17% por el sector público frente al 83% del sector privado. Mientras que la pérdida total fue asumida en un 39% por el sector público frente a un 61% del sector privado. De acuerdo a los datos presentados, el sector privado resultó ser el más afectado por los daños causados por el terremoto en términos de daños sociales, infraestructura y finalmente sectores productivos.

Por otro, lado las tormentas tropicales Isaac y Sandy que ocurrieron en el 2012, generaron una serie de necesidades humanitarias críticas además de las ya existentes después del terremoto del 2010. El impacto en el sector agrícola resultó ser la preocupación principal. La tormenta tropical Isaac había destruido cerca del 40% de las cosecha y Sandy dejó devastadas a las tierras agrícolas en el sur del país, donde cerca de 90.356,7 hectáreas se habían destruido, dañando cultivos en al menos 60 de las 140 comunidades del país (FAO, 2012)

El impacto generado por las tormentas y teniendo en cuenta la devastación ya ocasionada por el terremoto, resultó abrumador. La seguridad alimentaria constituyó una de las principales preocupaciones, con 1,5 millones de personas afectadas y con aproximadamente 2% de niños menores de cinco años con el riesgo de sufrir desnutrición aguda y grave, todos aún más vulnerables después de los desastres. Una segunda área de preocupación fue el refugio. Según los datos recopilados a partir del 1 de noviembre de 2012, 33.760 viviendas fueron inundadas, dañadas o destruidas, 2.949 personas desplazadas en refugios de emergencia y 2.298 sin la posibilidad de regresar a sus hogares. (UNICEF, 2010)

Al 31 de octubre de 2012, 50 escuelas fueron destruidas y 100 dañadas, lo cual afectó a unos 20.000 niños; 22 centros de tratamiento del cólera resultaron destruidos por Sandy, añadido a 38 instalaciones de tratamiento dañadas por la tormenta tropical Isaac que aún no acababan de ser reparadas y 30 sistemas de suministro de agua potable estaban rotos, aumentando los casos de cólera. (FAO, 2012), los mismos que entre 2012 y 2013 se encontraban en un aproximado de 671.033 casos, de los cuales 372.241 fueron hospitalizados (55%) y 8.231 fallecieron. La tasa de letalidad acumulada se encontraba en un 1,2% desde noviembre de 2011. (PAHO, 2013)

En cuanto al daño de infraestructura se refiere, de acuerdo al primer Flash Appeal<sup>2</sup> de OCHA después del terremoto en el 2010, los daños a los edificios y la infraestructura resultaron severos y en especial en la ciudad de Puerto Príncipe donde se afectó principalmente infraestructura de la electricidad y agua potable. Los caminos hacia y dentro de la ciudad se encontraban obstruidos debido a que quedaron agrietados e inundados de automóviles dañados por el terremoto, lo que

---

<sup>2</sup> FLASH APPEAL: Se refiere a un documento elaborado por la comunidad internacional en la respuesta humanitaria frente una emergencia. Este documento articula claramente las necesidades humanitarias, los sectores prioritarios para la respuesta, un esquema de planes de respuesta y roles y responsabilidades.

llevó a que el transporte hacia y fuera de Haití fuera casi imposible. El aeropuerto más cercano de Haití, Aeroport Internacional Toussaint L'Ouverture, también fue dañado, desviando aviones que traían socorro, sin embargo el aeropuerto de Puerto Príncipe luego fue habilitado para vuelos operativos. En un inicio las comunicaciones se vieron también afectadas dificultando la obtención de información importante sobre la situación inmediata. Los daños a nivel de comunicación y viabilidad afectaron inevitablemente la velocidad y la escala de los esfuerzo de ayuda. (UNICEF, 2010)

De acuerdo a un estimado del Gobierno, 250.000 viviendas y 30.000 edificios comerciales fueron gravemente dañados y 105.000 viviendas completamente destruidas, más de 1.300 establecimientos educativos y más de 50 hospitales y centros de salud se han derrumbado o son inutilizables, el palacio presidencial e incluso la Misión de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz también sufrieron severos daños. Además de estos daños de construcción, los puertos en la capital de esta nación fueron arruinados por el colapso. Debido a esto, los suministros no sólo se perdieron, sino que la entrada para ayudar a los buques quedó temporalmente inhibida. El terremoto paralizó la capital y el corazón económico de Haití, Port-au-Prince, y también destruyó o dañó gravemente edificios e infraestructura en otros lugares, especialmente en Léogâne, Petit-Goâve, Jacmel, Pétionville, Delmas y Carrefour. Léogâne, siendo la ciudad más cercana al epicentro, sufrió cerca del 80% de daño estructural. El valor de los bienes físicos destruidos ascendió a 4.302 millones de dólares, es decir, el 55% de los efectos totales del desastre. (UNC, S/F)

A pesar de que los programas de retorno y soluciones de reubicación han asistido a más de 60 000 familias desde el terremoto del 2010, al final de 2013, 145000 personas aún residían en campamentos y para el 2014 , 817 000 personas, 8,3% de la población total, en 35 ciudades del país aún requerían de asistencia humanitaria. (UNOCHA, 2014)

## **1.2 Intervención de la Comunidad Internacional en la Respuesta Humanitaria después del terremoto del 2010.**

La activación de la respuesta humanitaria por parte de la comunidad internacional fue casi inmediata después del terremoto, tomó solo unas cuantas horas para que la ayuda internacional empiece a llegar a territorio haitiano. La misma ha sido dirigida por la ONU a través de la activación del sistema de clústers y mediante la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, OCHA, que fue la encargada de la coordinación de la respuesta entre las diferentes organizaciones internacionales intervinientes en la respuesta. La intervención de varios actores en un territorio donde ya había presencia de organismos internacionales de toda índole, dificultó la coordinación y organización, debido a que cada actor no sólo representa sus particulares identidades e intereses oficialmente contruidos, sino que además éstos deben compartir el escenario con otros factores ideacionales que emanan de la capacidad humana y la voluntad de acuerdo al autor del constructivismo Ruggie. En este apartado, se explica cómo los diferentes actores intervinientes y particularmente los clústers de Naciones Unidas han tenido que trabajar y convivir en un mismo entorno y contexto y como a pesar de estar ligados a un mismo sistema, cada actor representa ideas diversas de acuerdo a experiencias previas en diferentes escenarios pero en un similar contexto de respuesta humanitaria.

### **1.2.1 Respuesta de las Naciones Unidas a través de la activación del sistema de clústers.**

Las bases del sistema de coordinación humanitaria internacional se establecieron en la Resolución 46/182 de la Asamblea General en diciembre de 1991. La reforma humanitaria de 2005 introdujo nuevos elementos para mejorar la capacidad, la previsibilidad, la responsabilidad, el liderazgo y la asociación. Uno de los aspectos remarcables de la reforma es la creación del Enfoque Clúster de Naciones Unidas, el mismo que identifica a los clústers como grupos de organizaciones humanitarias (ONU y no ONU) que trabajan en los principales sectores de la acción humanitaria, refugio y salud. El enfoque de clúster fue

implementado por las Naciones Unidas con el fin de mejorar la coordinación de la ayuda y de los actores humanitarios. De acuerdo a Ruggie, exponente constructivista, las características particulares de un determinado orden internacional están determinadas por la identidad de un hegemón más que por el hecho de haber existido un sistema basado en el liderazgo del mismo sobre los demás. (VITELLI, 2014). Teniendo en cuenta este supuesto, los clústers han actuado de acuerdo a un determinado comportamiento, el mismo que ha sido moldeado en base a una identidad del sistema de Naciones Unidas en general, por lo cual el objeto principal de la coordinación ha consistido en reducir al mínimo la duplicación de los servicios humanitarios, ya que estos trabajan con base en un conocimiento compartido predeterminado por el sistema de las Naciones Unidas, garantizando que las diversas organizaciones se sincronicen para trabajar conjuntamente en dar una respuesta más coherente, eficaz y eficiente. (HUMANITARIAN RESPONSE, S/F)

Los clústers son activados cuando se presentan claras necesidades humanitarias dentro de un sector, cuando hay numerosos actores dentro de los sectores y cuando las autoridades nacionales necesitan apoyo de coordinación.

*“Los grupos constituyen un punto de contacto claro y son responsables de la asistencia humanitaria adecuada. Los clústers crean asociaciones entre actores humanitarios internacionales, autoridades nacionales y locales y la sociedad civil. El objetivo del enfoque de clúster es fortalecer la capacidad de preparación y capacidad técnica de todo el sistema para responder a emergencias humanitarias y proporcionar un liderazgo claro y una rendición de cuentas en las principales áreas de respuesta humanitaria”.* (HUMANITARIAN RESPONSE, S/F)

El sistema de clúster se activó por primera vez en Haití en 2008 tras las inundaciones masivas en Gonaives y tras el terremoto; éstos fueron reactivados el 15 de Enero de 2010. En total, se activaron doce clústers en Haití (UNOCHA, 2011)

- *Coordinación y gestión de campamentos (OIM);Recuperación Temprana (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD);*
- *Educación (Fondo de los Niños de las Naciones Unidas, UNICEF);*

- *Refugio de emergencia y artículos no alimentarios (OIM y la Federación Internacional De las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, FIC*
- *Telecomunicaciones de Emergencia (Programa Mundial de Alimentos, PMA);*
- *Alimentos (Programa Mundial de Alimentos, PMA);*
- *Salud (Organización Mundial de la Salud, OMS y Organización Panamericana de la Salud). Organización Mundial de la Salud, (OPS).*
- *Logística (PMA);*
- *Nutrición (UNICEF);*
- *Protección (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ACNUDH), con Protección del niño (UNICEF)*
- *Violencia de Género (Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA);*
- *Agua, Saneamiento e Higiene (UNICEF).*
- *Agricultura (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO) (UNOCHA, 2011)*

El despliegue de los grupos se concentró en un inicio en Puerto Príncipe, y después de la primera semana se desplegó personal en las ciudades de Jacmal y Leogane para apoyar a las ONG y agencias de la ONU a fin de que iniciaran la respuesta de emergencia. A pesar de la activación de los clústers, su desempeño se vio afectado de varias maneras; el Equipo Humanitario País en Haití se activó más de tres semanas después del terremoto, causando a su vez que las reuniones efectivas tardaran en realizarse. Otro factor que limitó la labor fue que varios de los clústers no lograron identificar las necesidades primarias para desplegar rápidamente a los respectivos coordinadores de proyecto, esto se evidenció con una clara brecha de liderazgo y una consiguiente falta de coordinación en los sectores críticos. (MARGESSON, 2011)

Por otro lado, el Equipo de País de las Naciones Unidas y los organismos principales del grupo se vieron afectados por el impacto del terremoto en cuanto a pérdidas de infraestructura así como de personal. Varias de las oficinas sufrieron daños de gravedad por lo cual, todo el equipo se vio obligado a trasladarse a refugios improvisados en la base logística de MINUSTAH<sup>3</sup>, lo cual facilitó que todas las agencias se concentren en un solo lugar. A pesar de que los clúster activados empezaron a funcionar mediante reuniones de los cinco clústers activados desde un inicio (refugio, alimentación, saneamiento, salud y logística),

---

<sup>3</sup> MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

el Jefe de Equipo de UNDAC<sup>4</sup> y el coordinador humanitario, el equipo no se encontraba preparado para recibir la enorme afluencia de organizaciones de socorro que se presentaron. (UNDAC, 2010)

Otro problema evidenciado fue que durante los primeros días, algunos de los líderes de los clústers insistieron en realizar las reuniones en francés, lo cual dificultó la participación de un número elevado de nuevos actores, cuando ya era evidente que la respuesta requeriría de una intervención masiva, debido a esto fue necesario establecer las reuniones en inglés. Este traspie causó un retraso en la implementación de medidas necesarias para la situación. (UNDAC, 2010)

La Federación Internacional de Cruz Roja y Sociedades de la Media Luna Roja, IFRC por sus siglas en inglés, se encargó de tomar el liderazgo del clúster de refugio, que se constituyó como uno de los grupos primordiales durante la emergencia. La estructura tradicional del clúster se manejó de tal manera que la parte estratégica se condujo a nivel de equipo de capital/país y aquella operacional se condujo a nivel de campo, sin embargo, debido a la ubicación donde se situó el epicentro, que resultó ser la capital, la tarea de asumir el liderazgo de una importante operación de socorro no pudo ser aplicada de la manera más eficaz. (UNDAC, 2010)

Al tiempo de desarrollar estrategias para el liderazgo de los clústers, las direcciones de las autoridades sanitarias nacionales y/o el punto focal del clúster de salud, el equipo de UNDAC ayudó sustancialmente en el proceso al proporcionar soporte logístico, instalaciones para reuniones y anuncio de los acuerdos de las reuniones. En esta etapa, considerada aun como temprana, se decidió solicitar la Coordinación Humanitaria de OCHA para desplegar conocimientos especializados en el ámbito de la coordinación y así poder facilitar el proceso de coordinación inter-clusters y proporcionar una mejor asistencia a los líderes del clúster. (UNDAC, 2010)

---

<sup>4</sup> UNDAC: Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres

### 1.2.2 Rol de OCHA como entidad coordinadora de los actores humanitarios durante la respuesta humanitaria en Haití

Durante una emergencia, el rol de OCHA consiste en colaborar estrechamente con los organismos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para coordinar asuntos inter-clúster, elaborar políticas, difundir orientación operacional y organizar el apoyo sobre el terreno. A nivel de campo, OCHA con el apoyo del Coordinador Humanitario ayuda a asegurar que el sistema humanitario funcione eficientemente. OCHA proporciona orientación y apoyo al coordinador humanitario y al equipo humanitario del país. OCHA también ayuda a asegurar la coordinación entre clústers en todas las fases de la respuesta, incluyendo evaluaciones de necesidades, planificación conjunta y finalmente monitoreo y evaluación en la fase final de la emergencia. (UNOCHA, 2011) Al ser OCHA un ente coordinador en la respuesta humanitaria brindada y con diferentes actores humanitarios en Haití resultó necesario construir una identidad corporativa que definiera los roles e intereses de los actores involucrados, de acuerdo a Wendt, los actores tienen varias identidades sociales pero solo una identidad corporativa. Las identidades sociales pueden existir exclusivamente en relación con otros actores y proporcionar así una conexión crucial para la relación mutuamente constituyente entre actores y estructuras (SANTA CRUZ, 2009). Esta identidad corporativa se ha ido formando y moldeando en base a los acontecimientos políticos, ambientales y sociales ocurridos en el país desde antes del terremoto de 2010.

Una de las agencias que cumplen un rol importante en el trabajo directo y conjunto con OCHA es la UNDAC y los equipos de la misma contribuyen a los objetivos clave de preparación de OCHA:

- *Fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales y de las organizaciones.*
- *Otorgar acceso y coordinar eficazmente la asistencia humanitaria internacional*
- *Proporcionar autonomía en la coordinación de la asistencia humanitaria nacional en respuesta de emergencia.*
- *Describir la mano de obra internacional para asistir a la PDI. (UNDAC, 2010)*

Uno de los mecanismos utilizados por el equipo de UNDAC es la creación de los OSOCC (Centro de Coordinación de Operaciones en el Sitio) y un RDC (Centro de Recepción y Salida) cuya finalidad es proporcionar una plataforma para la cooperación, coordinación y gestión de información para agencias internacionales de respuesta humanitaria y respondedores nacionales puesto que su función principal es asesorar y fortalecer la capacidad regional para dar respuesta a un contingente presentando. (UNDAC, 2010)

El concepto de Centro de Coordinación de Operaciones en el Sitio (OSOCC) fue originalmente desarrollado por OCHA y la red del Grupo Asesor de Búsqueda y esfuerzos internacionales de búsqueda y rescate después de un terremoto. Sin embargo, los principios de gestión de emergencias de OSOCC lo convierten en una herramienta valiosa en cualquier desastre de emergencia que involucre recursos de socorro internacionales. La creación de un OSOCC se ha convertido en una herramienta primordial para dar una respuesta más eficiente, especialmente cuando se trata de brindar ayuda a las autoridades locales para coordinar el socorro internacional. El OSOCC se implementó inmediatamente después de ocurrido el desastre y tuvo como finalidad ayudar a las autoridades locales a coordinar el socorro. Éste se estableció por el primer equipo internacional de búsqueda y rescate urbano y el equipo de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas desplegado por OCHA. (OCHA, S/F)

El sistema UNDAC es administrado por la Sección de Apoyo a la Coordinación de Campo (FCSS por sus siglas en inglés) en la Subdivisión de Servicios de Emergencia en OCHA Ginebra. Además de trabajar con las oficinas regionales de OCHA, el FCSS trabaja con los puntos focales nacionales de UNDAC. El FCSS también actúa como secretaria del Grupo Consultivo Internacional de Búsqueda y Salvamento (INSARAG), que es la red mundial de países y organizaciones dedicados a mejorar las normas y la coordinación en las operaciones de preparación y respuesta de búsqueda y rescate urbano (USAR). (OCHA, S/F)

Después del terremoto que golpeó a Haití en enero del 2010, el sistema de las Naciones Unidas, incluida OCHA, se vio bastante afectado por los daños causados por el mismo. UNDAC llegó en un plazo de 24 horas y OCHA movilizó personal clave de los departamentos de Nueva York, Ginebra y Panamá para apoyar a la oficina en Haití. OCHA fue el organismo encargado de la coordinación a nivel operacional de los clústers además de coordinar los equipos de búsqueda y rescate y trabajar estrechamente con el gobierno Haitiano. Por otro lado, se constituyó como la agencia principal para trabajar con los actores sobre el terreno así como trabajar y coordinar con las fuerzas armadas y gestionar el apoyo de los donantes. (UNDAC, 2010)

Aunque la respuesta humanitaria se activó a tan solo horas del terremoto, la coordinación y el liderazgo fueron grandes desafíos desde el principio, tomando en cuenta las caóticas circunstancias en las que se encontraba el país. La respuesta al terremoto consistió en un inicio en la movilización rápida de personal y activos militares, la creación de la coordinación de los clústers, la movilización de recursos en forma de fondos. Sin embargo, el débil liderazgo de las autoridades locales, la dificultad del sector humanitario para prepararse y responder a un desastre de tal magnitud, así como una débil evaluación de la situación y las necesidades humanitarias, dio lugar a importantes lagunas en la cobertura geográfica y sectorial (MARGESSON, 2011)

En consulta con la MINUSTAH y las fuerzas militares internacionales, OCHA ha desarrollado un Centro Conjunto de Operaciones, el mismo que comenzó a operar el 26 de enero y ha estado encargado de la coordinación y la logística civil-militar. El equipo de Coordinación Civil-Militar de OCHA se reunió por primera vez el 31 de enero y adquirió puntos de contacto civil-militares pertenecientes a organizaciones humanitarias, MINUSTAH y fuerzas militares internacionales. A pesar de la intervención de OCHA como ente coordinador, los grupos se activaron en los primeros tres días, pero tomó alrededor de dos a tres

semanas para que todos los conglomerados se volvieran funcionales. (MARGESSON, 2011)

Sin embargo, la coordinación entre el gobierno y los clústers se mantuvo débil. La vinculación de la coordinación a nivel nacional con aquella a nivel local reflejó ser un problema debido principalmente a que Puerto Príncipe, ciudad más afectada por el terremoto, tenía una gran concentración de organizaciones humanitarias repartidas por varios departamentos de la ciudad y no se realizó una orientación clara sobre cómo se relacionarían entre sí para asegurar la coherencia entre la respuesta humanitaria y la labor de recuperación y desarrollo.

Sobre la cuestión de la coordinación con los militares, especialmente en los países no conflictivos como Haití, la comunidad humanitaria parece tener una interpretación variada del "principio de último recurso" bajo las directrices de Oslo para el uso de los bienes militares y de defensa civil y que se refiere a:

*“La decisión de utilizar o no utilizar recursos militares y de la defensa civil en una emergencia compleja debe adoptarse con sumo cuidado. La utilización apresurada e inapropiada de recursos militares y de la defensa civil puede poner en tela de juicio la neutralidad, la imparcialidad y otros principios humanitarios de todos los agentes humanitarios que responden a la emergencia.”* (UNOCHA, 2006)

Un factor adicional que complica el papel de OCHA ha sido la relación entre el mandato humanitario de OCHA y el papel a largo plazo de la MINUSTAH en el país debido a que no existieron orientaciones claras que justifiquen en tiempos de grandes crisis, un despliegue considerable de OCHA y de clústers, la función humanitaria de este último papel con los de la misión. (MARGESSON, 2011)

En esta respuesta, el liderazgo de OCHA en apelación y financiamiento fue crucial para movilizar el apoyo de la comunidad de donantes para una respuesta humanitaria masiva. Uno de los mecanismos utilizados fue la creación del ERRF<sup>5</sup>, es una herramienta con el fin de garantizar la participación de las ONG pequeñas y

---

<sup>5</sup> ERRF: Emergency Relief and Response Fund

medianas, incluidas las nacionales y de acuerdo con las directrices ERRF, una de sus prioridades es la implementación de proyectos piloto que fomenten iniciativas innovadoras. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones del ERC<sup>6</sup> es percibido por las ONG que participan como no transparente, y gran parte de la financiación hasta ahora ha pasado a los organismos de las Naciones Unidas. En materia de políticas y de incidencia política, OCHA no ha respaldado plenamente con datos y análisis basados en pruebas, la promoción de cuestiones críticas de la respuesta humanitaria y la necesidad de un enfoque coherente del socorro así como la recuperación y el desarrollo que debe determinar la financiación futura. (HUMANITARIAN RESPONSE, S/F)

Finalmente, OCHA contribuyó a las necesidades de información de una respuesta humanitaria en evolución, aunque algunas de las herramientas como la Matriz 3W<sup>7</sup> (who, when, where) en particular no trabajó como se esperaba. En las últimas fases de la intervención, estas herramientas no agregaron valor sustancial al trabajo de otros debido a que no hubo control desde OCHA en cuanto a la actualización de información por parte de los miembros, referente a las actividades realizadas. Por otro lado, el hecho de que OCHA no haya facilitado una evaluación de calidad referente a las necesidades en campo ha sido un grave obstáculo en toda la respuesta, lo que ha significado la pérdida de oportunidades para que la

---

<sup>6</sup> ERC: Emergency Relief Coordinator

<sup>7</sup> Matriz 3W: El objetivo principal de un 3W básico es mostrar un primer bosquejo de la presencia operacional por sector y ubicación dentro de una emergencia. En este nivel básico, la presencia operativa de 3W (3W: OP) puede permitir a las organizaciones ayudar a identificar socios potenciales, dar una comprensión muy aproximada de una respuesta en curso, e identificar superficialmente potenciales superposiciones o lagunas en la respuesta.

Cuando se combina con otros datos, 3W: OP produce productos especializados de 3W que pueden usarse para ayudar a responder preguntas más informadas, para alimentar el análisis de una respuesta e identificar una variedad de superposiciones / brechas tales como necesidad versus respuesta y necesidad frente a la financiación.

Los clústeres proporcionan datos a OCHA en un cronograma establecido a través de Dropbox (u otra herramienta de colaboración basada en la nube). Los datos recibidos por OCHA que no provienen de clústeres se colocan en una carpeta especial de Dropbox y se comparten con los mismos para su inclusión interna. OCHA no utiliza estos datos ad hoc, sino que se basa en la integración del clúster.

OCHA mueve los datos del clúster en una plantilla estándar, los limpia y los codifica mediante códigos p, y luego genera productos a nivel nacional y, si corresponde, a nivel subnacional. (HUMANITARIAN RESPONSE, S/F)

comunidad humanitaria tenga una participación más coherente en la respuesta humanitaria y en la planificación de los planes de recuperación y reconstrucción. (HUMANITARIAN RESPONSE, S/F)

### **1.2.3 Descripción de la labor de los organismos internacionales intervinientes para dar asistencia a la Población Desplazada Internamente**

En base a los supuestos constructivistas de Ruggie sobre las relaciones causa – efecto, los desastres naturales acontecidos en el país, resultarían ser la causal y las vulnerabilidades de la población se establecen como una consecuencia. Esta relación también ha desembocado en las enormes necesidades humanitarias y los desafíos que enfrentan las comunidades de ayuda internacional. A pesar de dichas vulnerabilidades, la operación de respuesta de emergencia logró cumplir con algunos de los objetivos establecidos a corto plazo, identificados en el llamamiento:

*“Apoyo humanitario esencial para al menos 1,2 millones de Las personas afectadas por el terremoto fueron superadas en algunos sectores y alcanzados en gran parte en muchos otros en los primeros seis meses:*

- 4 millones de personas recibieron alimentos
- 1,2 millones tuvieron acceso a Agua potable diariamente
- 1,5 millones de personas recibieron servicios de emergencia Materiales de vivienda
- 2,1 millones de kits de artículos no alimentarios fueron distribuidos
- 11.000 letrinas instaladas
- 90% de los desplazados de Puerto Príncipe tenía acceso a servicios clínicos
- 195.000 niños se beneficiaron del aprendizaje en espacios temporales
- 550.000 niños y mujeres embarazadas o lactantes recibieron alimentación suplementaria Un millón de personas se beneficiaron de efectivo por trabajo
- 5.900 personas fueron desplazadas de lugares inminentemente peligrosos
- 142.000 personas recibieron insumos agrícolas para la siembra de primavera
- 2,047 niños recibieron apoyo psicosocial y 337 fueron reunidos con sus familias”. (OECD, 2011)

Desde el constructivismo, en algunos contextos las identidades sociales son relativamente estables. Esto no obstante es resultado también de las prácticas de los actores y no un hecho natural. Debido a los obstáculos a la labor de la comunidad internacional en respuesta al terremoto se involucró a un gran número de actores, incluidos varios organismos de la sociedad civil internacional y

nacional, MINUSTAH, los Estados Unidos y otros grupos militares internacionales y el Gobierno. Aunque la interacción está normalmente dirigida a satisfacer intereses, los actores también tratan de sostener sus concepciones de sí mismos y de otros (SANTA CRUZ, 2009) Los daños causados y las pérdidas resultantes del terremoto, limitaron la capacidad de respuesta de los actores, de los cuales se esperaba que lideren y gestionen la misma. (OCHA, 2010)

Los edificios de gobierno nacionales y municipales fueron destruidos, entre los más importantes se encontraban el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, Centro de Operaciones de Emergencia y la Dirección de la Protección Civil, la principal estación de bomberos de Puerto Príncipe e innumerables vehículos gubernamentales resultaron gravemente dañados o destruidos. Por otro lado, muchos funcionarios resultaron heridos o se encontraban ausentes cuidando de sus propias familias. (OCHA, 2010)

Los actores humanitarios internacionales se quejaron de que las presiones cotidianas no daban paso a la realización de una reflexión estratégica y un seguimiento de los resultados de las evaluaciones existentes y las lecciones aprendidas a medida que surgieron. La velocidad en la ejecución de las diversas actividades exigidas por los imperativos humanitarios y la inclusión, el análisis, el diseño y la aplicación no resultaron efectivos, debido a que las agencias humanitarias están acostumbradas a trabajar en situaciones de alta necesidad y riesgo. (WORLDBANK, 2010)

De acuerdo a la información obtenida del Banco Mundial, Si bien la mayoría de las agencias humanitarias que respondieron inicialmente fueron apoyadas por la sociedad civil haitiana y co-líderes homólogos nominados por el gobierno, la ausencia de evaluaciones y de análisis situacional llevó los actores dentro de la comunidad humanitaria a asumir que no había o en su defecto se contaba con una muy débil capacidad local. Como resultado, la comunidad humanitaria realizó errores de juicio estratégicos, siendo éstos poco sensibles a las preocupaciones y

capacidades nacientes de la sociedad civil del gobierno haitiano. (WORLDBANK, 2010)

Aquellos errores estratégicos se manifestaron como roles y responsabilidades poco claras entre las partes interesadas y, en el peor de los casos, en una respuesta diseñada para reemplazar más no apoyar a los actores locales. Esto sirvió para debilitar aún más a la sociedad haitiana que ya se encontraba bastante debilitada por el terremoto. En general, la comunidad humanitaria que se encontraba en la zona no se encontraba particularmente familiarizada con desastres humanitarios en zonas urbanas, además de poca comprensión de la sociedad y la economía de Haití y de la capacidad de las principales partes interesadas nacionales, por lo cual la reacción de la comunidad internacional humanitaria fue una respuesta clásica y auto contenida, donde se trabajó fuera de los sistemas y con material y personal importado así como personas desplazadas ubicadas en campamentos de desplazados internos. (MARGESSON, 2011)

Finalmente, la canalización y requerimiento de las donaciones representó un problema. Si bien la gran mayoría de las donaciones en respuesta al terremoto de Haití fueron en efectivo, debido entre otros al llamamiento de las Naciones Unidas, muchos donantes privados e institucionales, motivados tanto por la compasión bien intencionada y por consideraciones políticas, enviaron ayuda hacia Haití. Mas, dicha ayuda resultó ser inapropiada o inutilizable por cuanto no era necesaria para cubrir las necesidades de la población. (OCHA, 2014)

### **1.3 Funciones de los organismos nacionales para mejorar las malas condiciones de vida de la población**

Como ya se ha mencionado con anterioridad, Haití es un país que se ha caracterizado por su inestable política, débil gobernabilidad y liderazgo. Los aspectos mencionados, se deterioraron aún más después del terremoto. Con este precedente la información presentada a continuación busca analizar los esfuerzos realizados por las autoridades haitianas con ayuda de la comunidad internacional

para mejorar las condiciones de vida de la PDI especialmente en los aspectos referentes a salud, seguridad y empleo, aspectos que se vieron negativamente afectados después del 2010. A continuación, se describirá también los obstáculos que se presentaron en el camino y que han aumentado la disconformidad y descontento por parte de la población afectada hacia el gobierno.

### **1.3.1 Descripción de la asistencia brindada por los organismos nacionales y la sociedad civil Haitiana.**

Con un gran número de ONG internacionales que convergieron en Haití inmediatamente después del terremoto, era inevitable la aparición de los distintos intereses de los actores dentro del entorno en el que necesariamente tendrían que trabajar juntos. La convivencia y la rutina han co ayudado a definir más precisamente dichos intereses y a moldear nuevos comportamientos dentro de un mismo contexto. De acuerdo al exponente del constructivismo, Wendt:

*“El proceso por el cual un estado define sus intereses de manera precisa y se aboca a satisfacerlos depende parcialmente de su noción del yo en relación con otros, es decir identidades o roles sociales. Estos son conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo mientras asume la perspectiva de los demás, es decir, como objeto social”. (SANTA CRUZ, 2009)*

Por otro lado, la mencionada convergencia de las ONG también ocasionó que el nivel de profesionalismo entre el personal humanitario varíe considerablemente. Los efectos de esto se habrían agravado aún más por la elevada rotación del personal, las condiciones de vida y de trabajo y los altos niveles de estrés (incluido el trastorno de estrés postraumático). Las barreras lingüísticas, incluida la escasez de personal criollo y de habla francesa, habrían disminuido aún más la eficacia. (UNC, S/F)

Los clústers crearon estructuras paralelas a los ministerios técnicos que dejaron a los gobiernos privados de poder. Este sentido de falta de poder fue exacerbado por el uso del inglés como lengua de trabajo y por mantener reuniones

frecuentes en Log Base<sup>8</sup>. Por lo tanto, los grupos no podían beneficiarse de las capacidades de los ministerios de línea técnica, del conocimiento contextual y de la comprensión cultural y carecían de una estrategia de creación de capacidad y de empoderamiento de los ministerios de contraparte. (UNC, S/F)

Inmediatamente después del terremoto, la respuesta inicial fue dirigida por la propia población haitiana, e innumerables rescates y apoyo a los heridos fueron proporcionados por las comunidades locales. Sin embargo, las comunidades locales se enfrentaron con varios inconvenientes como las limitaciones en su capacidad de respuesta inmediata, habilidades de primeros auxilios y trauma agravado por un temor generalizado de réplicas adicionales. (WORLDBANK, 2010)

El alcance de la presencia de organizaciones no gubernamentales locales y nacionales en Haití es subrayado por el hecho de que el directorio en línea de las Organizaciones de Sociedad Civil ya contenía más de 800 organizaciones tanto nacionales como internacionales antes del terremoto. Estas organizaciones, se mostraron muy activas en la prestación de asistencia inmediata a la población desplazada, a pesar de que ellos mismos también fueron afectados en gran medida. Tomando en cuenta las dificultades encontradas en el proceso inicial de respuesta a la emergencia, debido a la enorme afluencia de organizaciones internacionales en el territorio, el Gobierno Haitiano realizó varias propuestas que se llevaron a cabo para tener un mejor control como la creación de dos organismos encargados de la supervisión y coordinación de los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo a largo plazo. La Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), supervisada por un consejo y la Autoridad para el Desarrollo de Haití (ADH), supervisado por un comité que administraría los esfuerzos de desarrollo. (PEREZ, 2012)

Aunque su sede fue destruida y su capacidad de tomar y poner en práctica decisiones comprometidas debido a la destrucción de líneas de comunicación, la

---

<sup>8</sup> Log Base: Base de la MINUSTAH en Puerto Príncipe, Haití.

Dirección de Protección Civil Haitiana entró en funcionamiento el día después del terremoto, incluso antes de que las autoridades hubieran activado el Centro de Operaciones de Urgencia (COU). Al más alto nivel, el Gobierno aplicó un mecanismo de coordinación para trabajar con la comunidad internacional casi de inmediato. El Consejo de Ministros se reunió inicialmente con representantes de la comunidad internacional dos veces por semana, para coordinar el apoyo. El 15 de enero de 2010, el Gobierno estableció seis grupos de trabajo con la participación tanto de la sociedad civil como del Gobierno para coordinar los esfuerzos en los sectores de la salud, la ayuda alimentaria, la distribución de agua, el combustible y la energía, la reconstrucción y la seguridad de los refugios temporales. Cada grupo de trabajo fue colocado bajo la dirección de un Ministro o alto funcionario. A los ministros también se les asignaron responsabilidades geográficas específicas a nivel comunal para coordinar la acción y apoyar a los municipios a responder (WORLDBANK, 2010)

Inmediatamente después del terremoto, el Gobierno de Haití dio a conocer una asignación presupuestaria de emergencia de 350 millones de HTG<sup>9</sup> para salvar vidas. Dos años después del terremoto, el 23 de octubre de 2012, el Gobierno de Haití reactivó el Programa Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (PNGRD). A pesar de que los socios humanitarios también prestaron asistencia, los recursos eran bastante limitados. Por razones humanitarias, la falta de financiación del “flash appeal” de 2012 ha reducido la capacidad de respuesta del país, haciéndola insuficiente para satisfacer muchas de las necesidades críticas de la población resultantes del devastador terremoto. (OCHA, 2012)

Sin embargo, el Gobierno Haitiano venía arrastrando una situación caótica en un país caracterizado por pobreza y asimetrías y donde la falta de recursos y capacidad no les permitía tener un plan de emergencia frente a desastres. Este hecho, dio como consecuencia que se hiciera evidente la falta de análisis y evaluaciones contextuales proporcionados tanto por el mismo gobierno como por

---

<sup>9</sup> HTG: Sigla de la moneda haitiana, la Gourde

los actores humanitarios locales. Al no haber contado con estos instrumentos, la comunidad humanitaria internacional no pudo tener una mayor comprensión de la dinámica social y política haitiana a través del gobierno y la sociedad civil para el trabajo conjunto a realizarse con la población afectada. No obstante, al no existir una presencia fuerte por parte de las autoridades haitianas, las brechas de análisis, estudios y evaluaciones realizadas por los propios haitianos fueron ignorados en gran medida. Además, la inclusión limitada de los haitianos en lo relacionado a la planificación estratégica y diseño de intervenciones impidió construir relaciones fuertes con los socios haitianos. (OCHA, 2012)

### **1.3.2 La inasistencia por parte del gobierno a la población internamente desplazada a partir del terremoto: vivienda, salud y empleo**

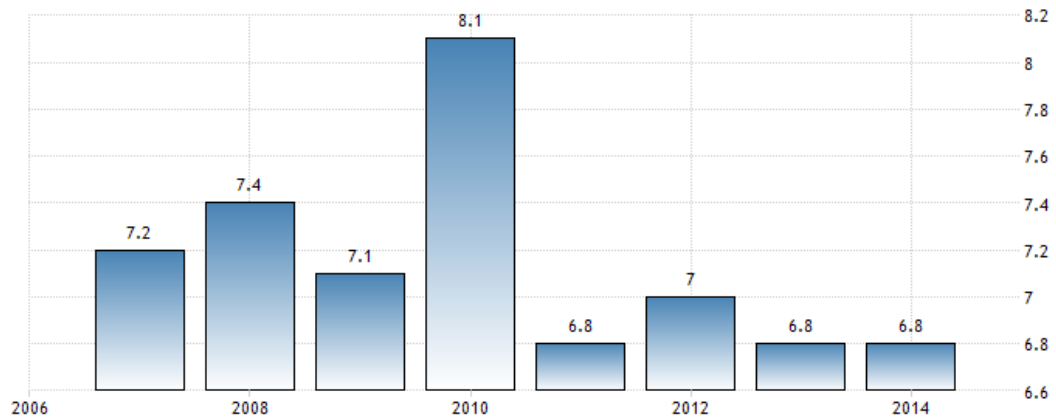
A fines de mayo de 2010, un estimado de 1,3 millones de personas vivían en asentamientos o sitios espontáneos. Desafortunadamente, los haitianos que sobrevivieron se vieron obligados a afrontar una precaria situación en lo que respecta al empleo, vivienda y salud principalmente. Haití, ya era conocido a nivel internacional por sus altas tasas de desempleo y pobreza, el terremoto sólo acrecentó el problema de la nación. De acuerdo a cifras estimadas de Banco Mundial, antes del terremoto la cifra para el 2009 de la población activa era del 15%, después del terremoto esta cifra bajó a 14% para el 2011, un año después de ocurrido el desastre. (BANCO MUNDIAL, S/F)

Siendo un país pobre, gran parte de los empleos y la economía de la nación dependían de la agricultura que emplea aproximadamente a dos tercios de la mano de obra y de ciertas industrias como el refinado del azúcar y los textiles. Sin embargo, la mayoría de la agricultura y las industrias de Haití fueron destruidas en el terremoto, causando niveles de desempleo notablemente altos. (UNC, S/F)

Una de las mayores consecuencias que dejó el devastador terremoto de enero de 2010 ha sido el desplazamiento de la población, por lo cual el mayor desafío operacional radicó en brindar asentamiento seguro a la población

desplazada, ya que la situación de los campamentos y los asentamientos espontáneos no han sido considerados en el marco de la respuesta humanitaria, una solución aceptable ni duradera. Si los parámetros para establecer asentamientos seguros no se cumplen sustancialmente pueden causar limitantes a los logros humanitarios; además, si la cuestión no se aborda de manera visible, puede convertirse en una de las principales causas del deterioro de la calidad de vida de la población afectada, en especial en lo que respecta a salud y empleo. (WORLD BANK, 2010)

## GRÁFICO N° 2 TASA DE DESEMPLEO EN HAITÍ



Fuente: Trading Economis  
Creado por: Trading Economics

En el gráfico N° 2 de la parte superior, se puede apreciar cómo los años previos al terremoto el desempleo presentaba tasas relativamente altas; sin embargo en el 2010, esta tasa alcanza valores exorbitantes en comparación a los años entre el 2006 y 2009. Esta alza se debería a la ola de desplazamiento interno que produjo el desastre. Sin embargo, los valores bajan nuevamente a partir del 2011, año en el cual se puede ver un notorio descenso. Este cambio puede deberse a la llegada de la asistencia internacional y a los proyectos de empleo propuestos en los años posteriores tanto por el Gobierno como por comunidad internacional.

La mayoría de las exportaciones primarias de Haití, vieron una enorme caída. Se han realizado varios esfuerzos para ayudar a restaurar las industrias primarias de Haití a través de donaciones. Por ejemplo, la ONU creó un fondo de \$ 2 millones para impulsar la fabricación textil, que logró generar unos 130 millones de dólares en exportaciones y también abrió nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, la economía haitiana no ha logrado equilibrarse. (UNC, S/F)

En cuanto a los recursos humanos destinados al área de salud, existen pocos datos registrados en Haití. Los efectos del terremoto de 2010 y de la epidemia de cólera sobre el sistema de salud en su totalidad resultaron ser elementos que empeoraron aún más la situación. El Gobierno Haitiano no ha establecido un observatorio de recursos humanos de salud de donde puedan obtenerse cifras fiables sobre el personal sanitario. (PAHO, 2012)

Desde el terremoto, muchos asociados privados, bilaterales e internacionales han aumentado su participación en el sector de la salud, pero el Ministerio de Salud ha tenido poco control sobre la afluencia de personal sanitario contratado por estos diferentes interesados directos. Sin embargo, han sido la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y la Fundación Clinton (Estados Unidos), las organizaciones principales en tomar el control con el fin de fortalecer el Ministerio de Salud Haitiano, Sin embargo, este proceso se hizo desde el punto de vista de las organizaciones, sin tomar en cuenta el contexto político por lo cual se considera que se dejó de lado la perspectiva del gobierno haitiano como ente regulador. (PAHO, 2012)

Para el Ministerio de Salud resultó un verdadero desafío a nivel departamental y nacional el fijar las políticas, las normas, las directrices y los protocolos, puesto que no pudo responder a las mayores demandas de liderazgo después del terremoto. Todavía persisten algunos de los retos a los que se enfrentó este ministerio en ese momento, en especial el tema de gestión de los recursos humanos, en particular a la remuneración y la retención del personal sanitario; la

capacidad limitada de ejecutar una política de descentralización dirigida a mejorar la prestación de los servicios de salud, y la compra, gestión y distribución eficaces de los medicamentos y productos médicos. (MARGESSON, 2011)

### **1.3.3 Análisis de la disconformidad por parte de la población ante la falta de asistencia de seguridad por parte del gobierno y la comunidad internacional**

Antes del terremoto de enero de 2010, Haití ya sufría de inseguridad y criminalidad. De acuerdo a la tasa de homicidios en Haití, en el 2009, por cada cien mil habitantes se situó en 6.07, la misma para el 2012 se situaba en 10.04 mostrando así un claro incremento en los índices de inseguridad. (DATOS MACRO, S/F) Después del terremoto, la población sufrió un evidente trauma psicosocial y de inseguridad, además del shock inmediato experimentado por la población afectada que de pronto se convirtió en población internamente desplazada. Debido a las cifras de desplazados, unos 2,3 millones de personas sin vivienda y más de mil campamentos de desplazados internos a finales del 2010 que albergaban a aproximadamente 1.4 millones de personas, se dio una fuerte presión sobre las comunidades locales en las zonas periféricas que no pudieron hacer frente a la afluencia de desplazados internos. Este elemento contribuyó a los problemas de orden público surgidos después del terremoto. (IDMC, 2012)

Desde el constructivismo, la autoayuda y la política de poder se convierten en instituciones sin embargo, estas son construcciones sociales, en lugar de ser componentes naturales de la anarquía, basados en la naturaleza humana y anclada en intereses materiales y la distribución de los atributos de poder. (SANTA CRUZ, 2009) Desde este punto de vista, las autoridades haitianas y los organismos internacionales de socorro crearon diversas dinámicas de distribución de poder. Se encargaron de suministrar alimentos y agua a cientos de campamentos improvisados en Puerto Príncipe. El gobierno proporcionó transporte gratuito para evacuar a personas de la capital a ciudades no dañadas por el terremoto. El gobierno haitiano de igual manera, envió a funcionarios establecidos en la capital a ciudades

pequeñas para ayudar a los funcionarios locales de dichas comunidades a establecer prioridades. (OCHA, 2010)

Uno de los problemas que afrontó la población fue que los sobrevivientes sufrieron un estrés adicional debido a la carencia de guía y equipo apropiado para rescatar a los familiares y amigos que se encontraban atrapados entre los escombros; en algunos casos, los supervivientes estuvieron entre los escombros, junto a cadáveres por varios días hasta que las autoridades lograran limpiarlos. Además, los primeros días después de lo ocurrido, las principales vías de acceso se encontraron cerradas y los centros de salud saturados, sin poder brindar una asistencia a los cientos de heridos. (MARGESSON, 2011)

Por otro lado, la Prisión Civil de Puerto Príncipe fue destruida, permitiendo que cerca de 4.000 presos escaparan; de igual manera las instituciones estatales de protección sufrieron graves daños. El colapso de las cárceles, los tribunales y las comisarías de policía llevó a un mayor hacinamiento en los centros de detención. El aumento de la inseguridad representaba una amenaza particular para las mujeres y los niños, que se volvían más vulnerables al abuso sexual y al tráfico. La seguridad física en los grandes asentamientos y la seguridad de las mujeres al viajar hacia y desde los lugares de distribución de alimentos también se convirtieron en una preocupación importante. (UNICEF, 2010)

A pesar de que la Policía Nacional de Haití, la MINUSTAH y las fuerzas militares internacionales contribuyeron a minimizar tales interrupciones de la asistencia humanitaria, el saqueo ocurrió en las áreas comerciales más dañadas en Puerto Príncipe entre 48 y 96 horas después del terremoto. Las percepciones sobre la lenta distribución de los suministros de socorro en los primeros días llevaron a que se genere violencia contra los convoyes y contra los puntos de distribución, aunque cabe señalar que parte de estos hechos violentos eran de origen criminal y oportunista. Además, la violencia por parte de algunos actores en las primeras dos semanas de la respuesta reforzó el enfoque de riesgo por parte del Departamento

de Seguridad de las Naciones Unidas y algunos mecanismos de seguridad de las ONG, limitando el acceso de los actores humanitarios a la población afectada. (WORLDBANK, 2014)

Antes de que ocurriera el terremoto en el país, el Banco Mundial estaba trabajando con el gobierno haitiano para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la estrategia general de desarrollo de Haití y para desarrollar su capacidad de respuesta a desastres. Sin embargo, la capacidad estaba todavía en sus primeras etapas y el enfoque de gran parte de sus esfuerzos de gestión de riesgos no estaba dirigido a los terremotos, sino hacia los huracanes, que son la causa más común de desastres naturales en la isla. (WORLDBANK, 2014)

La información presentada en el desarrollo de este capítulo cumple con el objetivo específico: describir el contexto económico, social y ambiental en el que se encontraba Haití previo y posterior al terremoto de 2010. En cuanto al aspecto económico y social se presentaron datos y cifras correspondientes a desempleo, salud y vivienda, mientras que en lo referente al aspecto ambiental se describió la fragilidad de Haití frente a los continuos desastres que sufrió la región antes del devastador terremoto como fueron el huracán Isaac y posterior al mismo como fue el huracán Sandy del 2012. También se analizó las percepciones de la población afectada frente a la respuesta de los actores humanitarios locales así como de la comunidad internacional, enfocándose en la labor de OCHA, como ente centralizado de acción humanitaria y en especial las reacciones de la población internamente desplazada ubicada en campamentos establecidos en las zonas más afectadas del país.

A través de la presentación de la información se ha podido ver la importancia de las causalidades dentro del concepto constructivista de causa y efecto, considerando que el contexto del país se presenta como una causal de la reacción del gobierno y la PDI frente a la situación de emergencia, también se pudo analizar como el Estado moldea las preferencias y acciones de la misma

población y acepta la posibilidad de que las normas, tienen un profundo impacto a largo plazo sobre la identidad de diversos actores no estatales.

## CAPITULO II

### **EFFECTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN Y DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL CLÚSTER E-SHELTER & CCCM COMO RESPUESTA AL TERREMOTO**

#### **2.1 La Organización Internacional para las Migraciones como agencia líder del clúster de Camp Coordination y Camp Management**

De acuerdo a Wendt, uno de los elementos primordiales del constructivismo es el Conocimiento Compartido, el mismo que se refiere a acuerdos, expectativas y entendimientos intersubjetivos en el que los estados o actores basan sus intereses en estos supuestos. A través de la estructura del conocimiento compartido, las relaciones sociales entre los sistemas, Estados o partes afectan el valor o la consecuencia del uso de los recursos materiales. (WENDT, S/F), bajo esta premisa se analiza en este apartado la formación del clúster emergente E-shelter & CCCM bajo las directrices de IASC (Inter-Agency Standing Committee) y cómo este conocimiento compartido ha guiado la labor de la agencia líder en determinar la respuesta humanitaria brindada basada en intereses particulares. La Organización Internacional para las Migraciones ha sido la agencia encargada del clúster de Camp Coordination y Camp Management, mientras que la Cruz Roja se ocupó del clúster de Shelter. A raíz del terremoto del 2010, se conformó el clúster emergente de E-shelter & CCCM con el fin de brindar una respuesta humanitaria más adecuada a la PDI que se ubicó en asentamientos de diferente índole, formales e informales a lo largo de Puerto Príncipe.

Es importante mencionar también que la fusión entre el clúster de Shelter y el de CCCM se realizó bajo las directrices del marco de IASC, por lo que entender este marco resulta de gran importancia para el establecimiento de las actividades a realizarse por el clúster bajo el liderazgo de la OIM.

### 2.1.1 Descripción de la activación de los clúster de CCCM y de Shelter en Haití después del terremoto

Los sectores de CCCM (Camp Coordination and Camp Management) y de Shelter fueron creados bajo el proceso de la Reforma Humanitaria<sup>10</sup> del 2005. Dado que el sistema de clústers ha sido activado en una serie de crisis, se han invertido varios esfuerzos en las respuestas de emergencia. En ese contexto, el sector de CCCM así como el de Shelter han comenzado a trabajar estrechamente con las autoridades nacionales de países propensos a conflictos y en situaciones de desastre con el fin de capacitarlas para responder a las necesidades de los desplazados. Hasta el 2015, el clúster CCCM se encontraba activo en 19 países en todo el mundo. (GLOBAL CCCM CLUSTER, 2014)

*Burkina Faso, Chad, Colombia, República Democrática del Congo (DRC), El Salvador, Haití, Iraq, Kenya, Libia, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Panamá, Pakistán, Filipinas, Sudán del Sur, Siria/Turquía y Zambia.*

La evaluación del IASC<sup>11</sup> encontró que para el 2009, la mayoría de los clústers se encontraban en estado latente debido a que los mismos habían tenido presencia en Haití desde el 2006 y fueron activados oficialmente en el 2008 en respuesta a las tormentas tropicales que azotaron a la región. Sin embargo OCHA y el Coordinador Humanitario aún no habían establecido procedimientos claros para la activación o desactivación de los clústers; así también la planificación de contingencia de los conglomerados no se encontraba presente en el informe de evaluación. A pesar de lo mencionado, el 14 de enero, el ERC informó a las agencias líderes del clúster mundial que cinco clústers habían sido activados, aunque empezaron a funcionar 3 semanas después del terremoto. (GLOBAL CCCM CLUSTER, 2014)

---

<sup>10</sup> Reforma Humanitaria de 2005: El objetivo fundamental de la Reforma Humanitaria es mejorar la capacidad de la respuesta humanitaria, previsibilidad, rendición de cuentas y asociación. Siguiendo las recomendaciones del Humanitarian Response Review, el enfoque de clústers se propuso como un modo para corregir los vacíos y reforzar la eficacia de la respuesta humanitaria mediante el establecimiento de asociaciones. Asimismo, el enfoque de clústers asegura la previsibilidad y rendición de cuentas en la respuesta internacional a emergencias humanitarias, aclarando la división de trabajo entre las organizaciones, y definiendo mejor los papeles y responsabilidades dentro de los diferentes sectores de la respuesta.

<sup>11</sup> IASC: Interagency Standing Committee.

Tras el terremoto de Haití, se pidió a la organización Internacional para las Migraciones que se hiciera cargo tanto del clúster de Gestión y Coordinación de Campamentos (CCCM) así como del clúster de Refugio (Shelter). Sin embargo, la magnitud de la catástrofe y la respuesta a la misma exigieron una mayor capacidad, por lo cual se solicitó a la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) hacerse cargo de Shelter. (DAVIDSON, 2011)

Desde el constructivismo se sostiene que las instituciones sociales ejercen una profunda influencia constituyente sobre las identidades y a su vez sobre los intereses de los actores. La respuesta humanitaria, desde la activación del clúster y posteriormente bajo el total liderazgo de la OIM como agencia encargada, fue basada en los intereses particulares de esta organización lo cual a su vez moldeó también el comportamiento frente a un entendimiento compartido de la situación y el contexto de actores bilaterales frente a los mismos. (VITELLI, 2014)

A pesar de que el ERC había sugerido desde un inicio que la OIM se encargara del clúster de CCCM y la FICR de Shelter, la OIM tomó liderazgo de ambos conglomerados a mediados del mes de enero durante las reuniones de sector. La FICR emitió la propuesta de que sea ésta la que se encargue del clúster de Shelter, o que se realice un liderazgo conjunto con la OIM, sin embargo la última no aceptó la propuesta alegando que esa no había sido la instrucción del ERC. (DAVIDSON, 2011)

La devastación de Haití resultó ser tan grande que tras la discusión mantenida desde el HC / RC, se acordó la separación de los dos grupos y posteriormente se acordó que desde el 10 de febrero, casi un mes después del terremoto, la IFRC se convirtiera en la agencia líder del grupo de Shelter. El traspaso del liderazgo se realizó con el apoyo de la OIM. Esta había recibido financiación del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) para la coordinación de clústers y con la asistencia de CARE, se había reclutado un

Gerente y un Coordinador Técnico, ambos con la experiencia de Shelter Clúster. Durante el traspaso un consultor del Centro de Vivienda de la OIM fue el Coordinador del clúster de Shelter y permaneció disponible para proporcionar apoyo, en caso de ser necesario, al clúster ahora liderado por la Federación de la Cruz Roja (DAVINDSON, 2011)

Finalmente, en lo que refiere al traspaso, estuvieron involucrados también dos delegados de la FICR, un coordinador capacitado de Shelter, además de contar con la información proporcionada por el clúster. Se estableció un centro de coordinación de la gestión durante el traspaso para garantizar el desarrollo del grupo de Shelter bajo el liderazgo de la FICR. Además el organigrama del clúster fue una herramienta útil para un reclutamiento inicial y posteriormente reestructuración del mismo. El 8 de febrero el personal del clúster que estaba liderado por la OIM se transfirió al nuevo equipo. (DAVINDSON, 2011)

Un año y más después de la separación del liderazgo de los clústers involucrados, en septiembre de 2011, el clúster CCCM se fusionó con el clúster de Shelter en Haití para cubrir las actividades de gestión de los campamentos establecidos así como también las soluciones de retorno y reubicación de transición. Este estuvo bajo el liderazgo de la OIM, formándose así el Clúster emergente CCCM & E-Shelter, el mismo que se encargó de la coordinación de las actividades de respuesta a las necesidades de los desplazados internos. La presencia del clúster en Haití facilitó la asistencia multisectorial y las actividades de protección para 400.000 PDI, durante el primer año desde su activación. (DAVINDSON, 2011)

### **2.1.2 Análisis del Marco del IASC sobre soluciones duraderas para personas desplazadas internamente y su aplicación en Haití**

De acuerdo al marco de soluciones duraderas para las PDI, la resolución del desplazamiento es compleja, gradual y por lo general a largo plazo, por lo cual requiere de la cooperación de varios actores humanitarios así como de la

coordinación de actividades humanitarias, de desarrollo y derechos humanos. Además, señala que la responsabilidad principal de las autoridades nacionales es respaldar y garantizar el derecho de los desplazados internos a una solución duradera. Las organizaciones locales e internacionales y los donantes a menudo desempeñan un papel fundamental en el apoyo a los estados en la ejecución de esta obligación. (IASC INTERAGENCY STANDING COMITEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER, 2014)

De acuerdo a las especificaciones del marco de IASC:

*“Los desplazados internos tienen derecho a tomar decisiones voluntarias e informadas en relación con la resolución de su desplazamiento, participar activamente y equitativamente en el Proceso de planificación”* (IASC INTERAGENCY STANDING COMITEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER, 2014)

Dado este precedente, los gobiernos, las ONG y las organizaciones internacionales no se encargan de proporcionar soluciones duraderas como tal para los desplazados internos; sino que apoyan a los desplazados internos en la iniciativa para la elaboración de soluciones a su desplazamiento. De acuerdo al marco, existen cuatro criterios fundamentales para determinar hasta qué punto se consiguen soluciones duraderas. (IASC INTERAGENCY STANDING COMITEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER, 2015)

- *Un nivel de vida adecuado, incluido un acceso mínimo a alimentos, agua.*
- *Vivienda, atención sanitaria y educación básica.*
- *Acceso al empleo y a los medios de subsistencia.*
- *Acceso a mecanismos eficaces que restauren sus viviendas, tierras y bienes y que proporcionen mecanismo de compensación.* (IASC INTERAGENCY STANDING COMITEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER, 2015)

Es importante mencionar que cuando se realizó el marco, el enfoque de soluciones duraderas, no era bien conocido entre los actores internacionales que lideraron la respuesta a la crisis de desplazamiento que resultó del terremoto de 2010 en Haití. Además, los actores que sí conocían el marco encontraron que el mismo no resultaba completamente aplicable en un contexto social y económico

como el de Haití, en el cual la mayoría de la población vive por debajo de los mínimos estándares humanitarios.

Si bien es cierto, en el marco se describen las situaciones posteriores a los conflictos y a los desastres y tiene su enfoque en contextos de conflicto, mientras que se presta poca atención a algunos de los desafíos encontrados en los mismos escenarios, desde la eliminación de grandes cantidades de escombros hasta la gestión de la tierra urbana, el alquiler de acciones y espacios públicos. Como consecuencia, muchas organizaciones nacionales y actores internacionales involucrados en la respuesta a las PDI en Haití llegaron a igualar el desplazamiento con el cierre de los campamentos y estableció como meta la restauración de lo que sería el "*status quo ante*", el cual se refería a simplemente re establecer las condiciones antes del terremoto sin presentar propuestas o metas más ambiciosas, involucrando una mejora. (IASC INTERAGENCY STANDING COMITEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER, 2014)

El enfoque de clústers fue uno de los puntos primordiales del Marco de IASC y se introdujo formalmente en Haití en agosto de 2006. Sin embargo, los clústers no se activaron antes del 2008 debido a que en Haití no existía una situación humanitaria crónica, pero la región se vio afectada por la presencia repentina de desastre naturales. Antes de su activación formal, algunos clústers ya comenzaron a reunirse para prepararse para la época de huracanes en el verano de 2008, finalmente fueron activados formalmente por el IASC / CPIO Haití en septiembre de 2008 en respuesta a la devastadora serie de tormentas. Los clústers se activaron en Puerto Príncipe (nivel de capital) y Gonaïves (nivel local). (BINDER, 2010)

Como ya se ha mencionado con anterioridad, los clústers mundiales se encargan de la preparación y capacidad técnica para apoyar la respuesta humanitaria y a través de los "flash appeal" enviados a nivel mundial, se aumentaron más de 57 millones de dólares para financiar las actividades de los

clústers globales entre 2006 y 2009. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el nivel de apoyo global a los conglomerados en Haití resultaba difícil de evaluar, los agentes humanitarios percibieron poco apoyo de los mismos, de acuerdo a las declaraciones de varios de los funcionarios que prestaron sus servicios en el país. En la mayoría de los casos ni los entrevistados ni los documentos disponibles podrían ayudar a corroborar la poca información existente, ya que muchos de los archivos existentes se perdieron en el terremoto. Esta brecha se atribuye en parte a la falta de comunicación entre los funcionarios de las oficinas en Haití con las oficinas de los respectivos clústers globales. (BINDER, 2010)

### **2.1.3 El rol de la OIM en la definición de roles del clúster emergente E-shelter & CCCM**

Alrededor del mundo, la OIM responde a emergencias que resultan en desplazamiento masivo y actúa como la agencia principal para el Clúster CCCM & E-shelter en caso de una crisis de desplazamiento causada por un desastre natural. Después del terremoto de 2010 en Haití, el personal de la OIM respondió en 24 horas, proporcionando y coordinando servicios de salvamento y eventualmente asociándose con el Gobierno de Haití y la comunidad humanitaria internacional en la búsqueda de soluciones duraderas a la crisis de desplazamiento. (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)

Desde el constructivismo, las autoras Audie Klotz y Cecilia Lynch centran su atención en la idea de la centralidad de la agencia en la vida social. Según las autoras, tanto las continuidades estructurales como los procesos de cambio están basados en la acción, la misma que a su vez, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico. (VITELLI, 2014) Teniendo en cuenta este precedente, la mayoría de las actividades dirigidas por la OIM en Haití, como agencia coordinadora y como proveedor de último recurso, están dirigidas a los desplazados internos que permanecen en campamentos y asentamientos informales. La misma proporciona servicios de asistencia humanitaria dentro de los campamentos establecidos como resultado del terremoto. La OIM trabaja para

proporcionar soluciones duraderas, incluida la devolución de los desplazados internos a sus zonas de origen y el cierre de los campamentos.

Partiendo de estas premisas, prestar atención al mantenimiento de los campamentos es un requisito esencial humanitario debido a la vulnerabilidad de la población que se encuentra instalada en los mismos, el deterioro de las condiciones físicas de las tiendas de campaña y las lonas, y los riesgos de estar expuestos a las constantes lluvias y huracanes que varias veces desencadenan en epidemias de cólera como ya ocurrió en octubre del 2010 cuando la mayor epidemia de cólera de la región se esparció entre la población causando miles de muertes de haitianos. (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)

La OIM de Haití hasta el 2015 había implementado 16 proyectos activos en las siguientes áreas programáticas: Gestión de campamentos; Protección y lucha contra la trata; Gestión de datos; Estabilización comunitaria; Comunicaciones; Asistencia a los migrantes; Migración de Salud, incluida la respuesta al cólera; migración laboral. (HAITI IOM, S/F)

Para llevar a cabo las actividades de los proyectos arriba mencionados, la unidad de protección de la OIM, en coordinación con las unidades de Operaciones para manejo de campamentos, lucha contra el tráfico, salud y psicosociales de la OIM, han intervenido directamente en los campamentos con el fin de proporcionar una respuesta inmediata a la violencia sexual y de género, y realiza campañas de sensibilización con el fin de tomar medidas preventivas.

La Unidad de Protección de la OIM ha trabajado en estrecha colaboración con el Ministerio de Asuntos de la Mujer para reforzar la respuesta a las víctimas. Dicha Unidad, también ha sido muy activa en los proyectos de retorno de los desplazados. Los servicios y el apoyo brindados a los desplazados internos incluyen: gestión de casos de desplazados internos vulnerables; coordinación con las partes interesadas; asistencia logística y material; campañas de sensibilización,

además del apoyo a las mediaciones durante los desalojos forzados. (HAITI IOM, S/F)

Por otro lado, la gestión de la información constituyó una de las principales herramientas del clúster, con herramientas como el Seguimiento de Desplazamiento Matriz (DTM por sus siglas en inglés) que permite tomar decisiones informadas, basadas en datos actuales y fiables, con el fin de elaborar actividades de formación. Hasta septiembre de 2012, 273 capacitaciones involucraron a 6.891 participantes en Haití, incluyendo:

- 3.675 miembros del comité del campamento;
- 1,837 personal de ONG y Organización Internacional (OI);
- 619 agentes de DPC de la Agencia de Protección Civil de Haití;
- 559 funcionarios gubernamentales; y
- 201 Personal militar / policial de la ONU. (CCCM CLUSTER, 2012)

Sin embargo la labor de la OIM como agencia coordinadora y líder del clúster tuvo varios desaciertos en particular referentes al control y monitoreo de la información de las actividades realizadas, ya que muchas de las actividades llevadas a cabo resultaron ser duplicadas por lo que los esfuerzos invertidos también fueron redundantes. Se priorizó los intereses políticos particulares por sobre los beneficiarios, ya que el compromiso se vio más externalizado hacia los donantes bilaterales que hacia la población afectada. (HAITI IOM, S/F)

## **2.2 Acciones llevadas a cabo por el clúster en función de los campamentos establecidos para la PDI**

Los constantes abusos y violaciones contra los derechos humanos, el peligro e inseguridad de la región y el desplazamiento interno han constituido una parte significativa de la historia del pueblo haitiano. Después del terremoto de 2010, estos antecedentes se intensificaron dentro de los campamentos. Varios esfuerzos se han realizado para ayudar a la PDI mediante la labor del clúster, bajo el liderazgo de la OIM y a su vez de OCHA, en cuanto a alojamiento seguro y mecanismos de información; pero a pesar de estos, también se han encontrado

varios retos y dificultades que han obstaculizado el alcance de soluciones duraderas y la recuperación del país.

De acuerdo a los autores constructivistas Klotz y Lynch las ideas no se conciben sólo como valores y principios sino como creencias, significados y entendimientos y a su vez estos aspectos se vuelven estables cuando forman un orden social, en el cual las reglas y las normas establecidas crean a su vez expectativas en cuanto a qué tipos de comportamientos son legítimos y qué intereses o identidades son posibles de acuerdo a cómo funciona el entorno (VITELLI, 2014).

En función a lo mencionado, la labor del clúster de E-shelter & CCCM se ha centrado en la búsqueda de soluciones para la población afectada, debiendo tener en cuenta el contexto en el que se desarrolla la cotidianidad de ésta. Para el efecto se han utilizado estrategias como ha sido iniciativas de alojamiento seguro, reubicación y reintegración, las mismas que se han visto apoyadas por la CCU, Unidad de Coordinación del Clúster y la información obtenida por la matriz DTM (Displacement Tracking Matrix) la cual ha sido una de las labores primordiales del clúster.

### **2.2.1 Análisis de las iniciativas del clúster en cuanto a propuestas de alojamiento seguro para la PDI**

Como se mencionó con anterioridad, el clúster emergente de CCCM & E-shelter fue activado en Haití en el año 2011 y los Programas de reintegración y reubicación de los desplazados internos han sido las actividades principales del clúster coordinadas en conjunto con el Gobierno de Haití a través del Departamento de Protección Civil, además de la construcción infraestructuras públicas con colaboración de Unit for Construction of Housing and Public Buildings (UCLBP).

Para noviembre del 2011, alrededor de 519.000 personas aún se encontraban viviendo en tiendas de campaña, 127.000 familias se encontraban asentadas en 758 campamentos. Gran parte de esta población se benefició desde enero de 2010, únicamente de las viviendas de emergencia, cuyos materiales se reducían a tiendas de campaña y láminas de plástico. Los programas de redistribución han servido para mejorar la provisión inicial de una proporción de los desplazados; sin embargo, la vida útil de los refugios de emergencia resultaba limitada y para el 2012 los mismos se deteriorarían hasta dejar de ser una vivienda habitable.

**GRÁFICO N°3**  
**DIAGRAMA DE ACTIVIDADES DEL CLÚSTER E-SHELTER & CCCM**



Fuente: Shelter Clúster  
Elaborado por: Shelter Clúster

En los años transcurridos desde el terremoto, varios socios del clúster de CCCM & E-Shelter han brindado apoyo a las autoridades nacionales en la aplicación de una variedad de soluciones para la PDI en los campamentos. De acuerdo al gráfico N° 3, estos programas han incluido la distribución de subsidios

en efectivo, subsidios de alquiler para que los desplazados busquen alojamiento, la reparación de casas y la provisión de refugios, la reparación de casas dañadas y la reconstrucción de casas nuevas. Además se han elaborado diferentes estrategias para el cierre de los campamentos. (CAMP COORDINATION AND CAMP MANAGEMENT GLOBAL CLUSTER, 2014)

Las intervenciones clave del clúster para brindar asistencia adecuada a las PDI incluyeron en primera instancia la realización de una evaluación de la infraestructura dañada; posteriormente se brindó apoyo para la remoción de escombros y reparación de viviendas; y, finalmente la concesión de subsidios de alquiler y de diversas opciones de refugio, incluido la construcción de los refugios conocidos como T-shelter (la mayoría fueron entregados de 12-18 meses del terremoto) y mejora de los mismos, vivienda progresiva / semi-permanente conocidos como P- shelters, y en algunos casos limitados alojamientos permanentes. Adicionalmente, se brindó apoyo en el tema de la tierra políticamente sensible, aspecto que se explicará más adelante. (CCCM CLUSTER, 2012)

Desde el constructivismo y partiendo de que las estructuras de la asociación humana están determinadas principalmente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales; y que las identidades y los intereses de los actores intencionales están contruidos por esas ideas compartidas en lugar de estar dados de manera natural, (VITELLI, 2014) se pudo notar que las intervenciones mencionadas en el párrafo anterior se vieron mermadas debido a que se dio una división informal del trabajo entre los agentes humanitarios y de desarrollo, dado que los desplazados internos que vivían en los campamentos eran responsabilidad de los actores humanitarios y la reconstrucción de la comunidad y el desarrollo del vecindario eran parte de la labor de los agentes de desarrollo. A pesar de que el objetivo compartido se centraba en apoyar a la PDI, esta división informal ocasionó confusión entre los actores al momento de llevar a cabo sus actividades. Este

hecho obstaculizó las intervenciones haciéndolas menos eficientes y dejando la situación en general en status quo sin evidenciar ninguna mejora.

Los subsidios de alquiler se convirtieron en la intervención de apoyo a la vivienda que más sobresalió para las PDI. En enero de 2012 el programa de subsidio de alquiler presentó cifras en las cuales se apreciaba que alrededor del 78% de los desplazados internos que permanecían en los campamentos ya eran arrendatarios (CCCM CLUSTER, 2012)

El programa consistió en ofrecer a los hogares que residían en los campamentos específicos con miras a cerrarse, \$650 dólares una vez que los residentes habían sido asistidos para encontrar alojamiento alternativo. Dicho valor estaba destinado para un año de renta, basado en los costos medios de alquiler de las familias de bajos ingresos en Puerto Príncipe. Las familias recibían los fondos después de la verificación de que la unidad de alquiler, identificada por las mismas familias, cumpliera con las normas básicas de seguridad. (OIM, 2014)

Aunque el programa de subsidio de alquiler resultó una de las alternativas más eficaces para facilitar el cierre de campamentos, muchos de los beneficiarios han sido incapaces de permanecer en su alojamiento alquilado después de un año debido a la falta de fondos para pagar el año obligatorio de alquiler por adelantado. (OIM, 2014)

Las actividades del clúster de Shelter y del clúster de artículos no alimenticios se fusionaron en uno solo bajo el liderazgo de la OIM. Debido a que la mayoría de las personas desplazadas estaban albergadas en escuelas, iglesias, edificios o familias de acogida, el clúster se ocupó en menor medida de los refugios de emergencia y se centró más en la identificación y gestión de estructuras existentes. (OIM, 2014) Por otro lado, un logro importante del grupo fue la armonización del estándar de los kits de NFI (Non food ítems) y las discusiones sobre los criterios para la selección de los beneficiarios. (BINDER, 2010)

En su mayoría, los actores acordaron cerrar los campamentos y reconstruir los barrios; sin embargo las relaciones se tornaban tensas debido a que no existía uniformidad en los procesos y decisiones referentes a los métodos y plazos para alcanzar los objetivos, así como preocupaciones derivadas de los desafíos que de por sí enfrentaban los desplazados y de la búsqueda de soluciones al desplazamiento que requerían intervenciones de desarrollo a nivel comunitario. (BINDER, 2010)

### **2.2.2 La CCU como actor clave en el desempeño de las actividades del clúster**

A partir del 1 de septiembre de 2011, a petición del Coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU, la OIM adoptó el papel de coordinador de los elementos no permanentes del antiguo clúster de shelter de Haití. Esta actividad se combinó con las actividades actuales del clúster de CCCM para formar el recién inaugurado IASC Haití E Shelter & CCCM Clúster. (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)

La Unidad de Coordinación de Clústers (CCU por sus siglas en inglés) se encargó principalmente de cubrir el mandato inicial del antiguo clúster de CCCM, que se centraba en apoyar las operaciones de campo con herramientas, orientación y creación de capacidades para coordinar y gestionar las poblaciones desplazadas de manera efectiva, así como de proporcionar servicios de coordinación a áreas de responsabilidad específicas relacionadas con las actividades de refugio no permanente como son el refugio de emergencia, vivienda progresiva e iniciativas de apoyo al arrendamiento y otras soluciones alternativas de vivienda. (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)

Una de las actividades clave de la UCC se centró en asegurar un enlace eficaz con otros órganos de coordinación clave, incluidos los representantes y ministerios del Gobierno Haitiano, el grupo de recuperación temprana y el grupo de saneamiento. Este enlace sirve de base para el desarrollo continuo de una

estrategia comprensiva para la asistencia y la programación operacional. (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)

Una de las limitantes para la labor de la CCU fue la información anecdótica descrita anteriormente, en especial aquella referente a la reparación de las viviendas permanentes para la PDI. Se trabajó de forma cercana con el clúster de recuperación temprana para lo cual se solicitó información específica a éste último sobre los puntos siguientes:

- *Objetivos de selección de beneficiarios para proyectos de vivienda*
- *El estado de propiedad de la casa / parcela.*
- *El número de reparaciones y reconstrucción de viviendas planificadas para ocupantes propietarios*
- *El número de reparaciones y reconstrucciones de viviendas planificadas que resultan en la disponibilidad de unidades para los inquilinos.*
- *El número de casas a reconstruir en una parcela preexistente.*
- *El número de nuevas viviendas que se desarrollarán como parte de nuevos desarrollos de viviendas.*
- *Horarios estimados para su finalización. (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)*

Finalmente, el clúster de Shelter conformó el Grupo Asesor Estratégico (SAG por sus cifras en inglés), la función del mismo ha sido reunirse periódicamente con el fin de discutir temas relacionados con las actividades que se realizaban relacionadas con el tema de vivienda no permanente. La CCU (Unidad de Coordinación de Clústers) fue responsable de coordinar y asegurar el desarrollo de una agenda específica así como de la renovación de la membresía del SAG. La Unidad tuvo un papel clave al garantizar un enlace efectivo entre otros actores de coordinación que sirviera de base para la programación operativa. Este enlace incluyó a los representantes del Gobierno haitiano, el clúster de Recuperación Temprana y el clúster de Saneamiento para brindar servicios de coordinación a áreas de responsabilidad específicas relacionadas con las actividades de refugios no permanentes como son los refugios de emergencia, T-shelters, vivienda progresiva (HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER, 2012)

### 2.2.3 Trabajo de la OIM y OCHA a través de la matriz DTM

Después del desplazamiento ocasionado por el terremoto, la comunidad internacional se reunió junto con sus homólogos haitianos para revisar y atender las necesidades de la población afectada. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como agencia encargada de gestión y coordinación de campamentos, tomó la iniciativa de desarrollar un proceso unificado de gestión de datos de desplazamiento, el mismo se realizó con la herramienta conocida como la DTM por sus siglas en inglés (Displacement Tracking Matrix). (HAITI IOM, S/F)

La DTM consistió en un sistema de seguimiento multisectorial y se aplicó como una herramienta de monitoreo para rastrear a la población desplazada en asentamientos similares a campamentos. El desarrollo de la matriz se realizó con apoyo del clúster CCCM & E-Shelter y con el Gobierno de Haití a través de la Dirección de Protección Civil (DPC). (DTM HAITI, 2016)

Los datos sobre los hogares desplazados que recibieron algún tipo de apoyo para salir de los campamentos, fueron obtenidos desde la OIM y las bases de datos de los socios del Clúster. Además se pudo obtener datos sobre las mejoras y reparaciones, rehabilitación de viviendas existentes, reubicación en zonas rurales y subsidios de alquiler de los programas de retorno que a su vez constituyeron la principal forma de apoyo.

Uno de los datos primordiales de la DTM fueron los parámetros establecidos para la determinación de los sitios en los cuales se encontraban ubicadas las PDI. Los mismos se distinguieron por el tipo de estructura de vivienda como son los siguientes:

- *De los 36 sitios abiertos, 18 se clasifican como sitios de tiendas (50.0%). Un sitio se compone de albergues mixtos, que representan el 2,8% del total de sitios*
- *Los 17 sitios restantes consisten principalmente en refugios de transición (> 60%), que representan el 47,2% de todos los sitios abiertos. (DTM HAITI, 2016)*

- *Sitios de tiendas de campaña: que albergan estructuras como tiendas de campaña y refugios improvisados (compuesta de lona, plástico, etc.).*
- *Sitios de refugio transitorio (T-Shelter): que albergan estructuras construidas de madera, madera contrachapada o cemento*
- *Mejoradas en casas permanentes, reutilizadas para otro propósito, o recicladas para la reconstrucción.*
- *Sitios mixtos: que albergan una mezcla de estructuras mencionadas (tiendas de campaña, improvisaciones y T-shelters)*

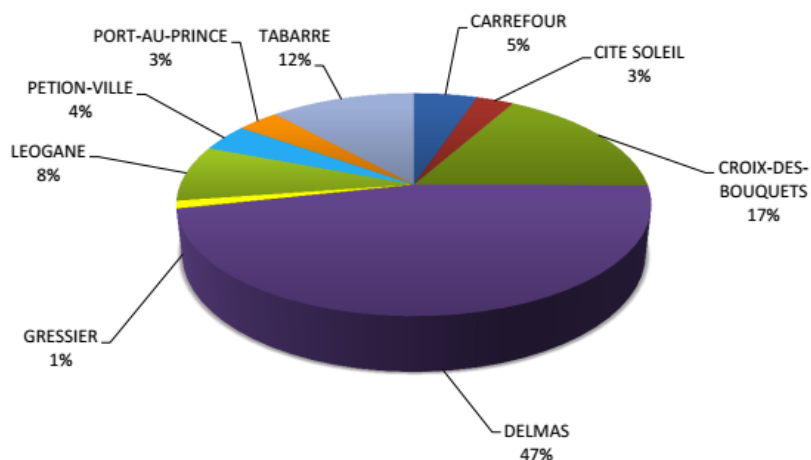
Además los sitios donde se encuentran albergados se distinguen por su tamaño y se clasifican como:

- *Pequeños sitios: viviendas entre 1 a 99 hogares*
- *Sitios de tamaño mediano: albergan una población de 100 a 499 hogares (designados como campamentos por el CCCM)*
- *Sitios grandes: albergan una población de 500 y más hogares (designados como campamentos por el CCCM) (DTM HAITI, 2016)*

La base de datos que mantiene la OIM, rastrea la información sobre familias reubicadas desde el momento en que los desplazados internos encontraron un alojamiento adecuado que cumpla con ciertos criterios acordados como son: riesgos ambientales, haciendo referencia a vulnerabilidad frente a desastres naturales, acceso al agua, instalaciones de saneamiento, etc. hasta su real traslado a la casa de su elección y posteriormente se actualiza la información de las visitas de seguimiento realizadas a las familias.

El número de sitios abiertos no está necesariamente relacionado con las cifras de población desplazada habitando en dichos sitios. Por ejemplo, El campamento Delmas que tiene el 25% de sitios abiertos, hasta el 2015 acogía a la mayor parte de la población de desplazados internos correspondiente al 60,7% de los hogares, Léogane albergaba al 6,8% de PDIs y tenía también un 25% de sitios abiertos. Las comunas restantes que comprendían Carrefour, Port-au-Prince, Cité Soleil, Croix-des-Bouquets, Gressier y Petion-Ville, representaban el 50.0% restantes de sitios de IDP en el país que albergaban a los PDIs y que para diciembre de 2015 continuaban viviendo en estos sitios. (DTM HAITI, 2016)

**GRÁFICO N° 4  
PORCENTAJE DE HOGARES DE PDI EN SITIOS DE DESPLAZADOS  
INTERNOS. DICIEMBRE 2015**



Fuente: DTM 2015  
Elaborado por: IOM

De acuerdo a los datos obtenidos de la DTM se pudo determinar que para diciembre de 2015, las tres comunas con las cifras más altas de PDI fueron las siguientes

- Delmas, con 6.824 hogares correspondientes al 47% del total de hogares y 26.560 personas correspondiente al 44% del total de individuos.
- Croix-des-Bouquets, con 2.478 hogares correspondientes al 17% y 10.851 personas correspondientes al 18% de personas .
- Tabarre, con 1.721 hogares, correspondientes al 12% del total de hogares de PDIs y 6.466 personas correspondientes al 11% de individuos. (DTM HAITI, 2016)

Finalmente y de acuerdo al informe de la DTM para el 2015, cinco años después del terremoto, se estimaba que 17.119 hogares, o 62.590 personas, se encontraban residiendo en 36 sitios en las comunas afectadas por el terremoto. (DTM HAITI, 2016)

## **2.3 Obstáculos encontrados en el desempeño de los proyectos propuestos por el clúster**

El contexto haitiano ha estado directamente relacionado con la vulnerabilidad de su población y el empobrecimiento generalizado de la misma. A esto se suma la incoherencia en el accionar de los actores humanitarios para otorgar soluciones eficientes a la población afectada que habita en campamentos; esto ha provocado que se dificulte aún más el desarrollo de los proyectos planteados por el clúster.

De acuerdo a los supuestos planteados por el autor constructivista, Wendt, los agentes y las estructuras están mutuamente constituidos, pero a pesar del poder constituyente de las estructuras, éstas no existen independientemente de las prácticas de los agentes sociales (WENDT, S/F) por lo cual este apartado analizará los aspectos vulnerables y dificultades que enfrenta la PDI en los campamentos y que pueden impedir el establecimiento de soluciones duraderas por parte del clúster.

### **2.3.1 Análisis sobre los aspectos vulnerables de los asentamientos de los campamentos**

Haití sufre una inestabilidad social y política de larga data, alimentada por la falta de un amplio consenso político, la composición partidista de las instituciones nacionales, altos niveles de exclusión y desigualdad entre la élite pequeña y adinerada y una mayoría pobre. De acuerdo a Ruggie el elemento de intersubjetividad resulta fundamental cuando se habla de las expectativas de los diferentes actores que convergen en diferentes temáticas y en un mismo entorno así las expectativas convergentes implican que sólo se conoce un régimen por el entendimiento compartido que existe sobre las formas deseables y aceptables de comportamiento social (VITELLI, 2014) Debido a que los aspectos descritos se han vuelto parte del comportamiento compartido de la sociedad haitiana, lograr soluciones duraderas para el desplazamiento interno es algo más que cerrar los

campamentos, de hecho si el cierre no se lo realiza adecuadamente se convierte en una nueva problemática más que en una solución.

Previo al terremoto, en Puerto Príncipe, el desplazamiento estaba asociado con altos niveles de empobrecimiento y vulnerabilidad. La situación de los desplazados internos y otros miembros de la población urbana se vio empeorada después del mismo, pues continuaron enfrentando desafíos derivados como inseguridad alimenticia, violencia basada en género, falta de acceso a necesidades básicas y seguridad dentro de los campamentos establecidos. (FAO, 2012)

Los sucesos repetidos y el desplazamiento en las mismas áreas tienen un efecto acumulativo sobre la vulnerabilidad en el tiempo ya que las poblaciones son incapaces de recuperarse completamente. En 2012, el impacto combinado de la sequía, las constantes tormentas y las inundaciones han tenido un efecto devastador sobre la seguridad alimentaria. A diciembre de 2012, existían 2.1 millones de personas que se encontraban en grave inseguridad alimentaria, frente a 800.000 en 2011. De éstas, 500.000 fueron clasificadas como extremadamente vulnerables. (FAO, 2012)

En 2013, la OIM realizó un estudio, con el fin de medir el impacto que había tenido el terremoto en las familias desplazadas de sus hogares en comparación a aquellas que no tuvieron que abandonarlos. En total, el estudio se aplicó a 2.576 familias que vivían en 2.335 edificios en 20 unidades a lo largo de siete comunas (Carrefour, Cité Soleil, Croix des Bouquets, Delmas, Pétionville y Puerto Príncipe). En este estudio 1,274 familias o 49,5% de los hogares encuestados indicaron que se vieron obligados a abandonar sus hogares debido a el terremoto; 1.302 familias o 50.5% indicaron que no fueron desplazados por el terremoto. (IDMC, 2012)

Dada la situación de las PDI después del terremoto se asumió que realmente no existían diferencias significativas con respecto a las malas condiciones de vida

entre los grupos descritos. Sin embargo, se consideró que los hogares desplazados por el terremoto continuaban manteniendo una posición significativamente más vulnerable por una cantidad de razones como son: la extensa destrucción física, la naturaleza masiva de la crisis de desplazamiento, y la limitada accesibilidad de las tierras urbanas; elementos que obstaculizaron el establecimiento de soluciones duraderas. (IDMC, 2012)

Los desafíos encontrados han puesto a las PDI en alto riesgo de ser víctimas de desalojo forzoso, falta de vivienda, desplazamiento relacionado con desastres y pobreza extrema. Los retos particularmente significativos que siguen enfrentando los hogares desarraigados por el terremoto, tanto fuera como dentro de los campamentos radican principalmente en aspectos como son el bienestar general, carestía para satisfacer necesidades básicas, inseguridad y falta de acceso de servicios básicos. Los mismos puntos serán detallados a continuación de acuerdo a datos principalmente del Banco Mundial y de IDCM:

En cuanto a bienestar general y condiciones de vida de los hogares estudiados se refiere, el 60,9% de aquellos que se constituyeron como desplazados, empeoraron desde el terremoto, en comparación con el 38,9% de hogares que no tuvieron que abandonar sus hogares. De igual manera, las necesidades básicas del 67% de los hogares desplazados no contaban con los medios necesarios para satisfacer las mismas, en comparación con el 43% de los hogares no desplazados que no presentaron mayor inconveniente al cubrir sus necesidades básicas (IDMC, 2012)

De igual manera, la inseguridad fue uno de los aspectos más acuciantes de los desafíos que han enfrentado las PDI y que ha reflejado la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. El 19,8% de los hogares desplazados indicaron que no se sienten seguros en sus lugares de residencia, en comparación con el 13,9% de los encuestados de hogares no desplazados. Es importante mencionar que esto está ligado a que las redes criminales nacionales e

internacionales también representan una amenaza importante para la estabilidad, y aún no se ha desarrollado una fuerza policial nacional estable (SHERWOOD, 2014)

Por otro lado, en cuanto al acceso a los servicios de seguridad y servicios esenciales de salud y saneamiento, existe una relación significativa entre el desplazamiento y la reducción del acceso a servicios de seguridad, con un 31,4% de los hogares desplazados que indican que tienen acceso a estos servicios, en comparación con el 22,8% de los hogares no desplazados. Además una gran mayoría indica que la confianza entre vecinos ha disminuido desde el terremoto (97,7% de los hogares desplazados frente al 96,8% de los hogares no desplazados). (SHERWOOD, 2014)

Los hogares desplazados registraron el siguiente porcentaje de descensos en el acceso a servicios desde el terremoto: agua (17% de caída), letrinas (caída de 8,6%) y salud (4.1% de descenso). La pérdida de acceso fue experimentada en menor medida por los hogares no desplazados que reportaron el siguiente porcentaje de disminución: agua (6,0% de caída), letrinas (Disminución del 3,4%) y atención sanitaria (caída del 0,8%). (SHERWOOD, 2014)

De acuerdo a un informe publicado por el Banco Mundial en noviembre de 2007, antes del terremoto, el acceso a los servicios básicos ya era considerado limitado para quienes habitaban en las zonas rurales del país. En la parte urbana, las personas pobres vivían en viviendas de muy baja calidad, asentamientos informales abarrotados y sin cumplir con las normas de seguridad básicas. La falta de planificación urbana ha dado lugar a que se establezcan barrios en zonas propensas a inundaciones, deslizamientos de tierra y otros peligros naturales. (WORLDBANK, 2010)

Muchos riesgos de protección que enfrentan las personas de escasos recursos y la población afectada por el desastre en general se intensifican en el entorno

inseguro de los campamentos. La ONU considera que los desplazados internos aún en los campamentos son los más vulnerables, con menos recursos para recuperarse de la conmoción del terremoto (IDMC, 2012)

### **2.3.2 Análisis de la situación de desalojos forzosos en Haití como principal obstáculo para la labor del clúster**

Los desalojos forzados han comprometido aún más la capacidad del clúster E-Shelter & CCCM en su labor con los PDI de encontrar un lugar para establecerse. Muchos de los factores socioeconómicos subyacentes al desplazamiento en primer lugar son, y no sorprendentemente, factores que también inhiben la resolución del desplazamiento. (CIDH, 2011). Los desalojos forzosos y amenaza de los mismos constituyen una grave violación a los derechos humanos. De acuerdo al ACNUDH<sup>12</sup>:

*“En la resolución 1993/77, la Comisión de Derechos Humanos declaró que la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda adecuada”. En 1977, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó su Observación general No.7 sobre los desalojos forzosos” (ACNUDH, S/F)*

La problemática de los desalojos forzosos en Haití se convirtió en una práctica rutinaria, en donde se pudo definir las situaciones que a veces no tienen precedentes en la experiencia, pero presentan cualidades rutinarias en las cuales se asignan significados sobre la base de roles definidos institucionalmente. Esta práctica tomó cada vez más fuerza alegando la finalidad de alcanzar el cierre definitivo de los campamentos como solución duradera para la PDI, sin embargo, este hecho ocasionó un problema mayor para las condiciones de vida de la PDI. . (SANTA CRUZ, 2009)

El desalojo forzoso e ilegal de desplazados internos de los campamentos, se consideró una preocupación cada vez mayor para el clúster después el terremoto. Desde el constructivismo y de acuerdo a Wendt, los actores no tienen una cartera

---

<sup>12</sup> ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

de intereses que llevan consigo independientemente del contexto social, Esto se evidenció en la práctica constante llevada a cabo en los campamentos referente a la situación de los desalojos forzosos. Entre julio de 2010 y agosto de 2012, 420 campamentos enfrentaron amenazas de desalojo y alrededor de 61.000 personas fueron desalojadas de 152 sitios por funcionarios del gobierno local o la policía. Durante el primer semestre del 2011, el número de amenazas denunciadas aumentó considerablemente y hasta octubre de 2012, el 21% de las PDI, 78000 personas continuaban enfrentando el riesgo de desalojo. (IDMC, 2012)

Como se ha mencionado con anterioridad, el terremoto del 2010 dejó a 1,5 millones de personas sin hogar, para finales de 2012, la población se estimaba en 358.000 personas, las mismas que se encontraban viviendo en 496 campamentos, lo que incluye tanto los asentamientos formales así como los informales. (IDMC, 2012)

Si bien es cierto, la disminución en el número de PDIs está relacionada a la implementación de programas de retorno y reubicación realizados por el clúster en conjunto con el Gobierno Haitiano, en particular la Unidad de Vivienda y Edificios Públicos o UCLBP, la reducción de las cifras se debe también a los desalojos forzosos, especialmente de aquellos establecidos en terrenos privados. Dado que la tierra fue ocupada sin un consentimiento, durante los meses posteriores al terremoto, un gran número de terratenientes intentó recuperar sus tierras utilizando mecanismos como fueron las amenazas, intimidación, lanzamiento de piedras, destrucción de tiendas de campaña, agresión física, incendios y otros actos violentos. (OXFAM, 2012)

Según OXFAM, en un informe realizado en 2012, 100 familias fueron desalojadas forzosamente de un asentamiento ubicado en la plaza Jérémie en el sur de Puerto Príncipe. Algunas de las familias desalojadas recibieron sobres que contenían dinero, pero quienes rechazaron los mismos reaccionaron con severas protestas y en respuesta recibieron amenazas de muerte, además de que sus tiendas

fueron desmontadas arbitrariamente. En algunos casos, las autoridades municipales junto con los terratenientes están detrás de los desalojos y familias que ha sido desalojadas o que están bajo amenaza de desalojo no tienen protección y rara vez tienen acceso a asistencia legal. (OXFAM, 2012)

Uno de los tantos problemas enfrentados por las familias desalojadas forzosamente, es que se han visto obligadas a trasladarse a zonas con alto riesgo de peligros naturales.

*“En el campamento de Don Bosco, en Carrefour, las familias desalojadas fueron obligadas a vivir con amigos e espacios confinados junto a un barranco, sin acceso a servicios básicos como agua o letrinas”. (OXFAM, 2012)*

Para el 2015, de acuerdo al informe de Amnistía Internacional “15 Minutes to Leave” una cifra de 60.000 personas desde el 2010 han sido desalojadas a la fuerza de los refugios improvisados donde se encontraban. A la mayoría de esas personas no les ofrecieron un lugar alternativo donde poder reasentarse, por lo cual se vieron obligadas a retornar a una situación de pobreza y la inseguridad como ha advertido el Jefe de Misión de la OIM en Haití:

*“Muchos de los que ya han abandonado los campos pueden no haber encontrado una solución duradera para vivienda, viviendo con amigos y familiares o en tiendas de campaña en sus barrios” (OIM, 2011)*

Una de las zonas más afectadas, además de los campos para desplazados internos es el asentamiento informal de Canaan en el extrarradio del norte de la capital. En este lugar Amnistía Internacional registró que en diciembre de 2013 más de 200 familias que se habían trasladado en el 2012, tras ser desalojadas de varios campamentos, fueron desalojadas a la fuerza del sector de Mozayik, en Canaan.

En 2014 también se registraron desalojos en Canaan, pero no se cuenta con las cifras exactas; sin embargo se conoce que en algunos casos, la policía efectuó disparos al aire con munición real y utilizó granadas de gas lacrimógeno con el fin de llevar a cabo el desalojo forzoso. También se registró que existieron

agresiones violentas a niños, mujeres embarazadas y ancianos durante los desalojos causados por grupos armados con machetes y palos que irrumpieron en los campos para disolverlos. (OIM, 2014)

Aunque la mayoría de los desplazados internos que se mudaron del área metropolitana de Puerto Príncipe a las provincias han regresado, se sabe poco sobre el número y la situación de los desplazados internos que han abandonado los campamentos debido a los desalojos causados por la violencia o la coerción, sin embargo, este grupo se constituye como el más vulnerable y a su vez el menos visible. La falta de una legislación que prohíba los desalojos forzosos ha generado como consecuencia que los mismos se sigan realizando para despejar terrenos destinados a proyectos de reconstrucción y desarrollo de infraestructuras. (INTERNATIONAL AMNESTY, 2015)

### **2.3.3 Análisis de posibles soluciones a largo plazo basado en la labor así como en los desaciertos del clúster**

Según el informe presentado por Amnistía Internacional en 2015, menos del 20 por ciento de las soluciones de alojamiento propuestas pueden ser calificadas de sostenibles o duraderas. La mayoría de los programas sólo ofrecen medidas temporales, como la construcción de refugios provisionales, pequeñas estructuras fabricadas con materiales ligeros, concebidas para durar solamente de tres a cinco años. (INTERNATIONAL AMNESTY, 2015)

Las intervenciones clave por parte del clúster relacionadas con soluciones duraderas incluyeron los siguientes puntos:

- *La evaluación rápida de los edificios dañados*
- *Apoyo para la remoción de escombros y reparación de viviendas,*
- *La concesión de subsidios de alquiler y de diversos refugios, incluidos los refugios en T (la mayoría 12-18 meses del terremoto), mejoras de T-refugio, vivienda progresiva / semi-permanente (los llamados "Pshelters"),*
- *Alojamiento permanente (en limitado casos)*
- *Apoyo a los esfuerzos para abordar temas de tenencia de la tierra políticamente sensibles,*

- *reconociendo que la gran mayoría de los desplazados internos (y los haitianos en general) tenían poco o nada de documentación de sus derechos de propiedad u ocupación antes de terremoto.*
- *Se realizaron actividades de enumeración participativa, facilitación de contratos de alquiler entre los inquilinos de las PDI y los terratenientes, y en casos urgentes, mediando amenazas de desalojo. (SHERWOOD, 2014)*

Con el fin de impulsar soluciones para el problema de desplazamiento que dejó el terremoto, el gobierno conjuntamente con el clúster estableció el sistema multi-actor el mismo que incluyó plataformas sectoriales conocidas como tablas sectoriales, y una plataforma específicamente para el tema de la vivienda, este mecanismo fue considerado una herramienta clave para la búsqueda de soluciones. Las propuestas debían estar orientadas y basadas en los derechos de los desplazados internos de tal manera que se incluyeran viviendas sociales asequibles para los hogares más vulnerables. Sin embargo, para lograr la ejecución de las mismas se ha necesitado una mayor recopilación de la información existente así como de evaluaciones realizadas y otras adicionales. Como solución complementaria, se consideró también la creación de una tabla sectorial que considera específicamente el desplazamiento. (SHERWOOD, 2014)

Uno de los desaciertos del clúster al tratar de buscar soluciones se basó en que las actividades fueron facilitadas por coordinadores sin la capacitación suficiente. Esto ocasionó una innecesaria rotación y aumento del personal que careció de conocimientos contextuales. Además la orientación obtenida a nivel global sobre el funcionamiento del enfoque de clústers resultó particularmente débil, por lo cual se creó confusión entre los miembros. La guía de orientación del IASC y la orientación operativa fue distribuida dentro del equipo país antes de la emergencia pero la mayoría de personal no conocía de la existencia de dichos documentos. (UNICEF, 2010)

La vivienda y la tierra no son las únicas necesidades de los desplazados pero estos aspectos son ejes centrales para establecer soluciones duraderas. Como se mencionó anteriormente, en 2013 se presentó el Plan de Acción Humanitaria que tuvo como objetivo proporcionar asistencia de retorno y reubicación a quienes

permanecían en los campamentos, dependiendo de la financiación de dicha asistencia. El gobierno consideró los subsidios de alquiler como una forma efectiva para apoyar el cierre de los campamentos; sin embargo, un análisis completo de la disponibilidad y seguridad de los mismos para ser entregados se basó en suposiciones y estimaciones. De acuerdo a un estimado de la organización Internal Displacement para el 2012, los terratenientes privados han repararon 40.000 propiedades de alquiler por sí mismos. Finalmente el informe también sugirió que resultaba necesario realizar una evaluación adicional para constatar la seguridad de tenencia de propiedad de los inquilinos de las propiedades privadas mencionadas. (IDMC, 2012)

La disminución del número de personas en los campamentos no necesariamente ha significado que las mismas hayan encontrado una solución sostenible de vivienda. Las razones por las que personas han abandonado los campamentos han sido el deterioro de las condiciones, la vulnerabilidad a las condiciones climáticas, a la inseguridad o al desalojo. Además, es importante resaltar que la mayoría de las personas que han permanecido en los campamentos han expresado su deseo de irse pero carecen de los medios para pagar el alquiler. (IDMC, 2012)

El desafío de proporcionar soluciones efectivas y duraderas de refugio a la población desplazada de Haití continúa viéndose obstaculizada por problemas que no han podido resolverse adecuadamente por los mismos actores, centrándose desde la perspectiva constructivista que indica que los contextos culturales institucionales no se limitan a restringir a los actores al cambiar los incentivos que configuran el comportamiento como se ha evidenciado en el caso de la ayuda humanitaria por parte de actores externos a Haití , teniendo en cuenta que no simplemente se regula el comportamiento de los mismos sino que se estos contextos contribuyen a constituir a los actores mismos cuya conducta se pretenden regular (SANTA CRUZ, 2009)

Los problemas no resueltos incluyen la falta de información y datos específicos sobre la crisis de vivienda existente en la capital debido a la afluencia de gente que llegó a la ciudad en busca de empleo y medios de subsistencia antes del terremoto del 2010. Por otro lado, el ritmo de las reparaciones y reconstrucción de la infraestructura ha resultado ser más lento de lo que se esperaba, además de que se ha visto empeorado por la falta de un sector de vivienda haitiano fuerte y la carencia de una agencia gubernamental dedicada a la vivienda. En consecuencia, no hay políticas sectoriales ni instrumentos reglamentarios que orienten la vivienda y el desarrollo urbano. (DTM HAITI, 2016)

El presente capítulo se cumplió con el objetivo específico de determinar la efectividad de los roles del clúster de E-shelter & CCCM bajo el liderazgo de la OIM en los campamentos establecidos desde el terremoto y de los planes de acción emprendidos para brindar asistencia a la población. La información presentada tuvo la finalidad de describir y analizar las labores realizadas en los campamentos para las PDI y el impacto que las mismas tuvieron en la población, de acuerdo a las directrices del marco del IASC así como los problemas fundamentales de la intervención del clúster, siendo el más controversial el desalojo forzoso de los campamentos de la PDI. También se analizó, las posibles soluciones a largo plazo, teniendo en cuenta los aspectos vulnerables de la población afectada y en especial de aquella que habita asentamientos formales e informales.

Desde la teoría constructivista los contextos culturales e institucionales no se limitan a restringir a los actores al cambiar los incentivos que configuran el comportamiento como se ha evidenciado en el caso de Haití sino que también contribuyen a constituir a los actores mismos cuya conducta pretenden regular. Además se describe cómo los actores mencionados en este capítulo, el clúster de CCCM & E-Shelter, Clústers de Naciones Unidas han sido moldeados por la sociedad a la que pertenecen de tal forma que tanto su identidad como las normas

y reglas que determinan su comportamiento, se encontraron influenciadas por una determinada construcción social y cultural, la misma que se dio por la presencia de varios actores humanitarios, trabajando en el mismo contexto de campamentos. Sin embargo esta construcción social aún se percibe como cambiante debido a que varía constantemente por los intereses de cada actor y los objetivos particulares de los mismos en contradicción con los de la sociedad.

## CAPITULO III

### LA CULTURA DE LA POBLACIÓN HAITIANA Y EL DÉBIL RÉGIMEN POLÍTICO COMO ASPECTOS LIMITANTES EN LA INTERVENCIÓN DEL CLÚSTER

#### 3.1 **Las falencias del Gobierno Haitiano y cómo han afectado a la reconstrucción de Haití y a las labores de E-shelter & CCCM**

En 2011, la OIM tomó el liderazgo del clúster emergente de E-shelter & CCCM, uno de los objetivos principales del clúster se ha centrado en fortalecer las capacidades del Gobierno Haitiano y transferirle funciones para responder a la emergencia; sin embargo las falencias en la gobernabilidad haitiana, han dificultado la labor del clúster y su trabajo con actores gubernamentales. En este contexto, se analizará el trabajo del clúster en colaboración con el gobierno en la etapa de reconstrucción y la exclusión de las organizaciones de sociedad civil del mismo, así como los eventos de corrupción que han entorpecido la labor del clúster.

##### 3.1.1 **Obstáculos encontrados en la labor conjunta del clúster con el Gobierno Haitiano para la etapa de reconstrucción de Haití**

Los sectores de CCCM (Camp Coordination and Camp Management) y de Shelter fueron creados bajo el proceso de la Reforma Humanitaria del 2005. Dado que el sistema de clústers ha sido activado en una serie de crisis, se han invertido varios esfuerzos en las respuestas de emergencia, por lo cual el sector de CCCM así como el de Shelter han comenzado a trabajar estrechamente con las autoridades nacionales de países propensos a conflictos y en situaciones de desastre con el fin de capacitarlas para responder a las necesidades de los desplazados. Actualmente las misiones del Clúster CCCM están activas en 19 países en todo el mundo. (GLOBAL CCCM CLUSTER, 2014)

El devastador terremoto ocurrido en enero del 2010, que ocasionó la pérdida de vida de miles de haitianos así como serios daños de infraestructura, puso en evidencia las falencias del Gobierno haitiano en dar una respuesta efectiva a la población después de la tragedia. Según la Oficina de Coordinación Humanitaria

de Naciones Unidas (OCHA), Varias de las instituciones del Estado y sedes de organizaciones se derrumbaron: el Palacio Presidencial, 13 de los 15 ministerios, el Parlamento, el Palacio de Justicia así como la casi totalidad de las administraciones de la capital (27 de 28), en total 180 edificios estatales. Detrás de estas desconcertantes cifras de destrucción física, se percibe la descapitalización de un Estado ya frágil, tanto por la destrucción de sus oficinas como por las pérdidas humanas (entre el 17% y el 20% de los funcionarios públicos murieron o fueron heridos en el terremoto). (OXFAM INTERMON, S/F) Por otro lado, la desaparición de registros, títulos, papeles y contratos desafía cada una de las acciones futuras y agudiza la ineficacia y la crisis de gobernabilidad. (OXFAM INTERMON, S/F)

El clúster de E-shelter y CCCM ha trabajado en estrecha colaboración con el Gobierno Haitiano y demás socios humanitarios para evaluar la situación de las comunidades afectadas después del terremoto y poder ofrecer una respuesta adecuada. Sin embargo, la actuación de numerosas organizaciones humanitarias con escasa experiencia de trabajo en entornos urbanos complicó en cierta medida la respuesta. La llegada masiva de organizaciones que no estaban presentes en Haití antes del terremoto y la falta de control por parte de las autoridades causó problemas de coordinación que entorpecieron el trabajo humanitario. (IOM, 2010)

Uno de los problemas más recurrentes en un proceso de emergencia es la complejidad de coordinar la multiplicidad de actores que intervienen. Uno de los desafíos más grandes que enfrentó el clúster fue la exclusión de la expertise local. La coordinación es sin embargo fundamental, y debe contar con la batuta de autoridades y población local, las mismas que en este caso terminaron siendo excluidas debido a que el mismo Gobierno dejó el manejo de la etapa de la emergencia en manos de agencias de cooperación. La ausencia de liderazgo, capacidad y voluntad del Gobierno resultó especialmente visible en el período previo a las elecciones de noviembre de 2010. (IOM, 2010)

Posteriormente y de acuerdo al informe de la OEA, se generaron varias críticas que pusieron en tela de duda la credibilidad del proceso. La crítica principal expresada por el presidente Preval se basó en el hecho que seis de los siete miembros del equipo de la OEA provenían de Estados Unidos, Canadá o Francia, países que públicamente cuestionaron los resultados preliminares de las elecciones haitianas. Además, el informe de la misión no proporcionó justificaciones estadísticas para validar el resultado. De acuerdo al mismo, 234 actas fueron descalificadas y el conteo de otras 10.947 podrían haber llegado a un resultado diferente. Además no todas las actas fueron examinadas bajo los mismos criterios legales y se consideró que posiblemente cientos de ellas fueron excluidas; teniendo en cuenta estos aspectos se presume que el candidato Celestine hubiese sido ubicado en segundo lugar. Por otro lado, la participación del electorado resultó increíblemente bajo, solo el 27% del electorado registrado acudió a las urnas y en las áreas más afectadas por el terremoto, los niveles de no participación fueron aún más importantes sin embargo no se cuenta con cifras exactas al respecto. Por los motivos expuestos se concluyó que la misión de la OEA no logró proporcionar una base lógica para un conteo creíble en especial en la primera ronda de las elecciones y por estas razones durante el periodo de las elecciones, el Gobierno evitó tomar decisiones que pudiesen hacer peligrar su reelección. (WEISBROT, 2011)

Los proyectos a realizarse quedaron en manos de la Comisión Interina para la reconstrucción de Haití y el Fondo para la Reconstrucción de Haití (CIRH y FRH). En la Conferencia sobre el futuro de Haití en Nueva York en marzo 2010, los donantes internacionales intentaron crear un nuevo modelo de cooperación en los Estados frágiles, que reforzara las capacidades de las instituciones locales; así se acordó la creación de la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH) y el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH). Estas instituciones tenían como objetivos asegurar el desembolso de los recursos, su canalización a través de las instituciones locales y garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el proceso de reconstrucción. (IOM, 2010)

La participación del gobierno, el parlamento y la sociedad civil en las instituciones de reconstrucción fue muy limitada durante el periodo 2010-2012 debido a que durante los dos primeros años desde el terremoto, la toma de decisiones se realizó unilateralmente por parte de los donantes, el motivo principal alegado por los mismos, para la exclusión de las autoridades haitianas fue la inestabilidad, fragilidad y débil liderazgo por lo que el papel de CIRH quedó limitado a aprobar los proyectos preparados por los donantes, lo que puso de manifiesto que este organismo no podía cumplir con sus metas principales: otorgar un liderazgo efectivo al gobierno de Haití y proporcionar el soporte efectivo a los ministerios y los gobiernos locales de Haití. (OECD, 2011)

Además de esto se presentaron varias dificultades a nivel logístico; no se encontraba un espacio apropiado para las reuniones que permitiera acomodar a la multitud de actores lo cual en un sinnúmero de ocasiones retrasó las reuniones del clúster, prolongando a su vez la revisión de las actividades y retrasando los proyectos sin embargo, se resolvió con la concentración de todas las organizaciones en una base logística cercana al aeropuerto (y por tanto lejos del centro de Puerto Príncipe). Las fuertes medidas de seguridad impuestas para acceder a la base logística impidieron la participación de actores locales en las reuniones. Por último, el inglés se impuso como idioma en las reuniones de coordinación, lo que llevó directamente a la exclusión y baja participación de las autoridades y organizaciones locales en dichas reuniones. (OECD, 2011)

Otro importante obstáculo que se presentó al momento de trabajar, fue la falta de comunicación entre el Gobierno con las autoridades locales, actores y donantes humanitarios. De por sí, se consideraba que la relación existente entre la DINEPA, (Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento) el Departamento de Protección Civil y el Ministerio de Agricultura, era débil y disfuncional y según varios funcionarios entrevistados, el Gobierno consideraba que la información proporcionada por las agencias era casi nula. De hecho, el Primer

Ministro de Haití envió una carta a varios actores humanitarios como ONU, ONG y actores donantes, en la cual solicitaba información sobre los costos de financiamiento (cuántos fondos habían sido gastados, en qué zonas de intervención, costo de personal) y recibió contestación incompleta de una sola organización internacional dos meses después. El problema de comunicación entre el gobierno y la comunidad internacional se da principalmente con sus representantes en las reuniones de coordinación, incluidos los clústers. Sucedió que dichos representantes no pertenecían a ningún Ministerio, en contra de lo que los demás actores creían, muchas veces quienes asistían a las reuniones solo resultaban ser conocidos o amigos de los representantes designados, por lo tanto el malentendido se dio porque la comunidad internacional creía que los representantes entregaban toda la información a los Ministerios a los que supuestamente pertenecían y por otra parte el Gobierno creía que estaba muy bien representado. Esto hizo que al final existiera una falta total de coordinación y planificación conjunta entre Gobierno y actores locales e internacionales. (OXFAM, 2011)

Por otro lado, la ausencia de datos y cifras también representó un obstáculo, así como la inexistencia de información específica sobre la propiedad de tierra en Haití. La identificación de los propietarios de los terrenos, la actualización de los registros de la propiedad, la identificación de nuevos terrenos donde construir, son algunos de los frenos al trabajo del conjunto de actores que impide salir del planteamiento de campamentos y mantiene a los desplazados en una lógica asistencialista. (OXFAM INTERMON, S/F)

De igual manera, una posible inacción del Gobierno se centra en que a pesar de la legislación de expropiación recientemente aprobada, no tiene intención de aplicar medidas contra una clase media emergente, que poseía buena parte de las casas destruidas que eran de alquiler. (OXFAM INTERMON, S/F)

### **3.1.2 Rol de las Organizaciones de Sociedad Civil en la reconstrucción de Haití y su relación con el Gobierno**

Históricamente, el Gobierno Haitiano ha excluido a las formas tradicionales de sociedad como son las organizaciones populares que con el paso del tiempo se han conformado en organizaciones formales de la sociedad civil siendo esto una notable representación de cómo está organizada la sociedad. La desigualdad existente en Haití, uno de los mayores conflictos sociales del país, se caracteriza por la falta de conexión del gobierno con la población campesina que ha sido excluida por una minoría de élites ricas. Estas últimas han instrumentalizado al Estado a través de la captura de instituciones estatales con el fin de cumplir sus propios intereses privados y políticos. Según el experto haitiano Robert Fatton, la historia de Haití ha sido marcada por el legado de esclavitud colonial el cual estableció un patrón en el que el estado es una figura depredadora que se empeña en extraer recursos de la mayoría campesina para beneficiar a la minoría dominante”. (LESSARD, 2010)

El terremoto del 2010 llamó a un sinnúmero de organizaciones internacionales que llegaron inmediatamente a asistir al estado y a la comunidad. Sin embargo, las sociedades de organización civil locales fueron excluidas de las reuniones y procesos para la coordinación de la ayuda a ser entregada. Antes de este acontecimiento las OSC haitianas eran las encargadas de satisfacer las necesidades de la población a través de programas sociales que en mayoría resultaban reactivos en lugar de preventivos, debido a la corrupción que siempre ha caracterizado al Gobierno Haitiano y la ineficiencia para asistir las necesidades de la población. (PROGRESSIO, 2012)

A raíz del terremoto, la percepción de falta de consulta con las OSC haitianas por parte del gobierno haitiano alimentó un sentido de marginación dentro de un sector importante del tejido social, el cual también está en condiciones de influir en la propiedad detrás del proceso de reconstrucción. Se experimentó un efecto de desempoderamiento, especialmente entre aquellos que

ya se sentían marginados como mujeres y desplazados internos. (LESSARD, 2010)

De acuerdo a una investigación realizada por la organización Progressio<sup>13</sup> del Reino Unido sobre la participación de las organizaciones haitianas en la reconstrucción del país, muchas de ellas expresaron que existe una completa falta de confianza en su propio gobierno, y que a pesar de sentir que era su responsabilidad ayudar a conocer las necesidades inmediatas de las personas y al mismo tiempo seguir con sus actividades, no contaban con el respaldo de las autoridades y por el contrario fueron hechas a un lado en la participación. Las tensiones de esta situación han llevado a la polarización y fragmentación entre las OSC, incluso muchas de ellas solicitaron permanecer en el anonimato por miedo a que sus declaraciones hacia el gobierno haitiano y o la comunidad internacional pudiesen perjudicar su participación en el proceso de reconstrucción y disminuir aún más su impacto. (PROGRESSIO, 2012)

*“Nos sentimos excluidos. Creemos que el gobierno debería haber iniciado una consulta amplia sobre la refundación del país. Esto no es solo un asunto del gobierno sino de toda la nación, y cada ciudadano haitiano, pero los líderes simplemente no están interesados”.* (PROGRESSIO, 2012)

Tanto la ayuda como la toma de decisiones se realizaron únicamente en Puerto Príncipe, reforzando el desequilibrio existente entre la capital y demás regiones en la distribución de proyectos de desarrollo, inversión, infraestructura y otros recursos. Por otro lado, las decisiones han sido tomadas por la comunidad internacional y el Gobierno central a través de la CIRH, razón por la cual las administraciones locales y las OSC se han mantenido alejadas del proceso y su opinión no se ha tomado en cuenta. (PROGRESSIO, 2012)

Por otro lado, existió también una fuerte crítica a la labor de la CIRH, ya que al tener esta un mandato supranacional, sus funciones podrían considerarse

---

<sup>13</sup> La Organización Progressio, es una organización benéfica registrada y recibe fondos del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, de fideicomisos internacionales y del Reino Unido, de organismos que otorgan donaciones y de partidarios individuales. La Organización cerró en marzo del 2017 (PROGRESSIO, S/F)

inconstitucionales debido a la centralización de poder en la toma de decisiones por sobre las autoridades nacionales. De cierto modo, las organizaciones internacionales intervinientes además de brindar ayuda han contribuido a generar caos en la organización y coordinación de ayuda humanitaria debido a la falta de diálogo con las entidades locales y la centralización existente de la misma. Por esta razón en varias ocasiones la ayuda era desviada de las zonas que lo necesitaban y se mantenía en Puerto Príncipe. (OXFAM, 2011)

Finalmente, se evidenció que en un determinado momento, las organizaciones de sociedad civil se dividieron entre aquellas dispuestas a trabajar con la CIRH y aquellas que decidieron permanecer al margen sin embargo no se cuenta con datos exactos sobre el número de las OSC activas en Haití. Aquellas a favor argumentaron que preferían tener un mínimo de participación en lugar de ser excluidas en su totalidad de los procesos. Es importante mencionar que la exclusión de las organizaciones locales representó una pérdida importante de información propicia para brindar una ayuda más eficiente y adecuada a la población afectada por el terremoto. (PROGRESSIO, S/F)

Se ha evidenciado que el apoyo internacional a proyectos de la sociedad civil puede alterar las relaciones existentes entre estado y sociedad en especial cuando se trata de sociedades fragmentadas, la competencia por los recursos por parte de las ONG puede contribuir a una mayor fragmentación social y crear nuevas jerarquías. De acuerdo al constructivismo de Wendt, la gente actúa hacia objetos, incluidos otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para ella, significados que están constituidos como intereses e identidades intersubjetivas. (SANTA CRUZ, 2009) Es decir, los intereses estatales solo van en beneficio de a un puñado de élites políticas y a los intereses de los donantes extranjeros pero se termina careciendo de la propiedad local y por consiguiente los proyectos de ayuda quedan estancados o son poco beneficiosos para la población afectada. Esto ha llevado a cuestionar la sostenibilidad de las ONG como actores contribuyentes en la sociedad civil en Haití. (LESSARD, 2010)

### **3.1.3 La corrupción en los procesos electorales de 2010 como limitante en el proceso la reconstrucción de Haití**

Desde el constructivismo, se establece que los Estados se involucran constantemente en un proceso de acción comunicativa en el cual formulan, mantienen y redefinen normas, reglas y los principios institucionales que facilitan la cooperación internacional (SANTA CRUZ, 2009). Durante las elecciones de Haití del 2010, se dio la intervención de varios actores internacionales, sin embargo, esta intervención provocó la creación de nuevas normas y principios institucionales que respondieron a intereses particulares, incrementando así la controversia en los procesos electorales por temas de corrupción e ilegitimidad que agravaron la problemática ya existente.

Antes del terremoto, uno de los problemas graves que ya enfrentaba Haití, era la falta de documentación de la población, otro de los problemas evidenciados fue la inestabilidad política que caracterizaba al país. Estos dos aspectos resultaron ser primordiales debido a que intervinieron directamente en las dificultades de las elecciones de noviembre de 2010, ocasionando críticas a nivel internacional y un descontento generalizado a nivel de la población local.

En 2009, la OEA empezó a financiar un programa de documentación con el fin de que la población que había perdido sus documentos pueda gestionarla para estar lista para el proceso de elecciones. Sin embargo, con el terremoto de 2010, los archivos resultaron completamente destruidos. El 10 de Septiembre de 2010, la OEA junto con la Oficina Nacional de Identificación Haitiana y la Agencia Internacional de Desarrollo lanzaron también una campaña de registro para ofrecer servicios de identificación a los ciudadanos haitianos como preparación a las elecciones programadas el 28 de noviembre del mismo año. (OEA, 2010)

Las elecciones se llevaron a cabo de acuerdo a lo programado, sin embargo los conflictos empezaron tan solo horas después. Antes del momento previsto para

el cierre de los colegios electorales, las 4:00 de la tarde, catorce de los diecinueve candidatos participantes en la elección a presidente de la República hicieron público un comunicado en el que pedían la anulación pura y simple de las elecciones. Entre los firmantes del comunicado destacaban la señora Mirlande Manigat y Michel Martelly, dos de los cinco primeros clasificados en la reciente encuesta electoral elaborada por la empresa BRIDES lo cual le daba un peso mayor al documento presentado. (OEA, 2010)

Las razones invocadas fueron las supuestas irregularidades que los interventores de los propios partidos denunciando aseguraban haber registrado y transmitido a sus respectivos cuarteles generales, beneficiado así en exclusiva en la elección presidencial, al candidato Jude Célestin, ex ministro de equipamientos y persona cercana al entonces actual presidente René Preval. Según estas denuncias, el partido de Célestin, Unité, sería el gran beneficiado de las irregularidades en la votación para el Senado y la Cámara de Diputados, que se celebra simultáneamente.

Además uno de los episodios controversiales fue que antes de la fase más importante del proceso de elecciones se trató de impedir que los observadores nacionales e internacionales, más de 5000, cumplieran con su tarea de observación y se retiraran antes del conteo, tabulación de resultados y redacción de actas. Debido a las barricadas que se generaron en la calles de Puerto Príncipe después de que el comunicado de los candidatos fue emitido, varias organizaciones internacionales dieron la orden a sus observadores de regresar a sus bases antes de que la situación se tornara violenta y no pudieran hacerlo. Este hecho significó un obstáculo para el elemento fiscalizador del proceso electoral. (REBELION, 2010)

En primera instancia, el Consejo electoral le dio la victoria a la candidata Mirlande Manigat, con un 31,37 % de los votos y que disputará la segunda vuelta con el oficialista Jude Celestin, quien consiguió el 22,48 %. El candidato y cantante Michel Martelly quedó sin opciones para la segunda vuelta, al resultar tercero con el 21,84 % de los votos. Esto ocasionó que se

desaten episodios de violencia en las cuales seguidores de Martelly asaltaron varios locales del partido oficialista e incendiaron edificios públicos tras las acusaciones de fraude realizadas por el mismo candidato. (REBELION, 2010)

Tras dichas acusaciones, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, expresó en repetidas ocasiones su preocupación sobre las acusaciones de fraude en las elecciones de Haití y sobre la labor de la MINUSTAH, la cual también fue partícipe de los actos de violencia e incluso arremetieron contra la población y los civiles.

A pesar de haber denunciado fraude el 28 de noviembre y pedir la anulación de las elecciones, al día siguiente Martelly modificó su posición inicial y pidió continuar con el proceso. Tras vencer claramente los sufragios en las dos elecciones en las que había participado, el partido Fanmi Lavalas fue ilegalizado en las elecciones de 2010 porque el presidente Preval fue acusado de manipular los comicios legislativos y de influir en la comisión electoral, y por esta razón ganó el candidato favorito de Estados Unidos, Michel Martelly. De acuerdo a un artículo publicado en la página web de Global Research<sup>14</sup> por Julie Levasque en el 2015:

*Clinton y sus compañeros habían empezado a buscar otra manera de seguir atendiendo su dominio sobre el país y para ello era necesario un presidente haitiano conveniente que, más concretamente, fuera popular entre los jóvenes, pero careciera de patriotismo. Encontraron a su hombre en el músico mediocre Michel Martelly. Su elección se convirtió en una simple formalidad después de que una comisión electoral excluyera la participación del partido Fanmi Lavalas, que atraía al 80% del electorado. Observadores de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) legitimaron los resultados a pesar de las muchas irregularidades y de contar solamente con los votos de aproximadamente el 20% del electorado. Esas fueron las condiciones de las elecciones que convirtieron a Michel Martelly en presidente de Haití. (REBELION, 2010)*

La falta de compromiso entre los partidos políticos con respecto a la transparencia en el proceso electoral, las debilidades en el propio sistema electoral

---

<sup>14</sup> El Centro de Investigación sobre Globalización, CRG por sus siglas en inglés Center for Research on Globalization es una organización independiente de investigación y medios con sede en Montreal. El CRG es una organización registrada sin fines de lucro en la provincia de Quebec, Canadá. El sitio web de Global Research publica artículos de noticias, comentarios, investigación de antecedentes y análisis sobre una amplia gama de temas, centrándose en cuestiones sociales, económicas, estratégicas y ambientales.

problemas logísticos y los niveles de la devastación de Puerto Príncipe, fueron el escenario en el que se llevaron a cabo las elecciones haitianas; esta situación a su vez constituyó un obstáculo para los procesos de reconstrucción debido a que el trabajo con el gobierno ha requerido cumplir con intereses de terceros.

### **3.2 La relación del Gobierno con los actores y donantes humanitarios y su repercusión directa en las labores del clúster**

En un esfuerzo de emergencia, la construcción de capacidades gubernamentales específicas ocurre cuando los miembros de la comunidad internacional contribuyen al desarrollo de la estabilidad institucional local y aumentan la capacidad del gobierno para gobernar después de la partida de la ayuda internacional, que a menudo está presentes en entornos de desastre debido a su colaboración en mano de obra, experiencia y financiamiento. (OECD, 2011)

Haití fue un claro beneficiario de la ayuda humanitaria y financiera que fluye a la isla-nación desde países de todo el mundo. El concepto de la distribución de poder de la teoría constructivista, se entiende como la creación de identidades e intereses que limitan la capacidad de los actores para controlar su destino. En opinión de los constructivistas, el poder tiene que ver también con cómo el establecimiento de significados y la construcción de identidades distribuyen recompensas y capacidades diferenciadas. Los antecedentes de la región exigieron esfuerzos coordinados que ayudarían a contribuir al fortalecimiento de los mecanismos nacionales para futuros esfuerzos de emergencia. Teniendo en cuenta lo explicado se tratará sobre la gestión del gobierno haitiano en términos de control hacia el trabajo realizado por la MINUSTAH en los campamentos establecidos para la PDI y hacia la distribución de la ayuda monetaria por parte de los donantes internacionales.

### **3.2.1 Análisis del control realizado por el Gobierno a las labores de la MINUSTAH como encargados de los campamentos establecidos**

La presencia de la MINUSTAH en Haití se remonta al 2004 cuando se estableció por la resolución S/RES/1542 (2004) del Consejo de Seguridad, de acuerdo a la página web oficial de la MINUSTAH. Esta misión de las Naciones Unidas fue la sucesora de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP) autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004 después del conflicto armado que se extendió a todo el país posterior a la partida del presidente Aristide para el exilio. Después del terremoto del 2010 que significó la muerte de miles de personas, entre ellas 96 soldados de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el 19 de enero de 2010 y mediante la resolución 1908 autorizó aumentar la dotación de MINUSTAH para brindar apoyo en la reconstrucción y estabilidad de Haití. (MINUSTAH, S/F)

Desde el constructivismo, y los supuestos de Wendt, *“los significados que tienen los objetos, los acontecimientos y las acciones para los estados, son necesariamente los significados para aquellos individuos que actúan en nombre del Estado.”* La respuesta al terremoto en Haití significó la intervención de un sinnúmero de actores, como fueron la del Gobierno Haitiano, Organizaciones Internacionales, la sociedad civil nacional e internacional y por su puesto la MINUSTAH que fue la entidad encargada del cuidado y mantenimiento de los campamentos establecidos para la PDI resultante del terremoto. Sin embargo, estos significados fueron formados en un contexto social conflictivo lo cual influyó en el accionar de los actores dentro del mismo. La negligencia de la Misión y la falta de liderazgo del Gobierno Haitiano para supervisar el accionar de la misma repercutieron de manera negativa en la intervención. (SANTA CRUZ, 2009)

La población haitiana y en especial la PDI viene de un contexto en el cual han primado condiciones precarias caracterizadas por una escalada de violencia, especialmente violaciones y otros delitos de género; por lo cual en varias ocasiones han solicitado a las autoridades haitianas que se ocupen y den mayor

prioridad a su seguridad y al derecho a la vida. La queja generalizada por parte de la población se centró en que mientras la mayor parte del financiamiento externo va dirigido a los trabajadores humanitarios y en especial a las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, éstas no cumplen con su compromiso y mandato inicial de fortalecer a la Policía Nacional Haitiana y proteger a la PDI. Por otro lado, es importante mencionar que, como resulta común en la mayoría de las respuestas humanitarias durante emergencias a gran escala, la multitud de actores humanitarios en el terremoto representó un desafío para el liderazgo y mecanismos de coordinación. (PATRICK, 2011)

A pesar del alto nivel de apoyo por parte del comité establecido para ejercer actividades de supervisión estratégica y compuesto por altos representantes de la MINUSTAH, el ejército de los Estados Unidos, el gobierno haitiano, los donantes y los representantes de la ONU, se evidenciaron debilidades a nivel de liderazgo por parte de las autoridades nacionales. Estas falencias fueron llenadas rápidamente por los activos militares, que en su mayoría provenían de Estados Unidos y establecieron su propia toma de decisiones estratégicas, tácticas y operacionales para una configuración funcional a corto plazo en los campamentos establecidos. Esta debilidad del liderazgo humanitario civil se vio agravada por una débil MINUSTAH y el Equipo de País de las Naciones Unidas que trabajan en ausencia de orientación política sobre cómo funcionan las misiones. (PATRICK, 2011)

Por otro lado, a pesar que OCHA hizo una contribución significativa a la coordinación civil-militar estableciendo la Operación Central de Operaciones Conjuntas, el Coordinador Humanitario, el Equipo Humanitario del País y OCHA, no fueron suficientemente estratégicos en la gestión de coordinación civil-militar de la estrategia de la MINUSTAH. (PATRICK, 2011)

### **3.2.2 Acciones del Gobierno respecto a la controversia generada por la MINUSTAH en cuanto a violación de derechos humanos hacia la PDI y los desalojos forzosos de los campamentos**

La historia de la MINUSTAH en Haití ha estado marcada por un sinnúmero de violaciones hacia los derechos humanos de la población haitiana y entre estos se destacan principalmente los abusos y explotación sexual a niños y mujeres de todas las edades, confrontaciones violentas con la población y con organizaciones civiles de derechos humanos con sede en Haití, la epidemia del cólera que dejó miles de víctimas en el 2010 y la participación en los desalojos forzosos de la población internamente desplazada del país.

La situación de la población haitiana, desde un punto de vista económico, se ha caracterizado desde hace varias décadas, por una situación masiva de desempleo, inseguridad alimentaria y una preocupante crisis ambiental. Debido a esta constante, el 15 de octubre de 2014 se prolongó el mandato de la MINUSTAH. Sin embargo, las quejas por parte de la población hacia su labor no han cesado y en lugar de ser considerada un agente de ayuda se la ha identificado más como una fuerza de ocupación debido a que desde el principio sus operaciones de mantenimiento de la paz, han implicado la represión política, particularmente de los partidarios de Fanmi Lavalas (REBELION, 2010), una constante corrupción en los procesos electorales y violación de derechos humanos. Por las razones mencionadas, la población ha considerado innecesaria su permanencia, tomando en cuenta también que el valor invertido en su permanencia en la región ha sido de 600 millones anuales desde el 2004. (REBELION, 2010)

Las controversias generadas por la MINUSTAH, se han centrado en las constantes agresiones sexuales hacia mujeres, hombres y niños de la población, siendo uno de los casos más nombrados el incidente del 2012, cuando tropas uruguayas violaron a un adolescente haitiano de 14 años de edad. Este incidente salió a la luz debido a que ha sido procesado judicialmente por decisión unánime del gobierno uruguayo. Sin embargo esto es un acto totalmente aislado en

comparación con los centenares de casos de violaciones documentadas que se han presentado y sobre los cuales no existe mayor información. En 2010, poco después del terremoto, el Consejo de Seguridad de la ONU extendió el mandato, es decir, el tiempo de permanencia de la MINUSTAH en Haití, al tiempo que expresó su preocupación por la seguridad de las mujeres y los niños en los campamentos de desplazados internos después del terremoto. Sin embargo, la Comisión de Mujeres Víctimas de las Víctimas, KOFAVIV que apoya a las víctimas de violación y niños vulnerables, presentó un informe en el cual remarcaba que las fuerzas de paz de las Naciones Unidas no responden a sus solicitudes de protección y no han aumentado la seguridad para los más necesitados. (RNMA, 2014)

Por otro lado, en 2010, se inició un importante brote de cólera entre la población, el mismo que para el 2012 ya había cobrado la vida de 9000 haitianos e infectado a más de un millón. Las tropas de cascos azules de Naciones Unidas provenientes de Nepal resultaron ser las culpables de la introducción del cólera en Haití en octubre de 2010, no se habían realizado pruebas de salud previa y los militares de Nepal transmitieron la enfermedad, antes inexistente en Haití. Este hecho tuvo un grave impacto social y económico debido a la inversión que se ha hecho para ayudar a las familias afectadas, aunque poco se ha realizado para erradicar la enfermedad por completo, especialmente en cuestión de salud e infraestructura, como es el caso de las letrinas contaminadas y que no han sido cambiadas. (RNMA, 2014)

Finalmente, el otro objetivo importante presentado por las Naciones Unidas para justificar la permanencia de la MINUSTAH en la región tenía que ver con la defensa de la promoción de los derechos humanos, que tomó fuerza después del terremoto, para promulgar y fortalecer dichos valores en los campamentos establecidos para la PDI. Sin embargo, estas fuerzas no solo fueron partícipes sino que también han permanecido silenciosas frente a las violaciones ocurridas hacia

la población, en especial en lo referente a los ciclos de exclusiones y desalojos forzosos de la población refugiada en los mismos. (OXFAM, 2011)

Cómo ya se ha mencionado en el capítulo 2, el poderoso terremoto del 12 de enero de 2010 generó alarmantes cifras de desplazamiento. Para finales de octubre de 2012 hubo una disminución en el número de personas viviendo en campamentos y sitios informales. Si bien este cierto esta disminución se debió a los programas de retorno y reubicación descritos también se debió en parte a los desalojos forzosos. De acuerdo a una encuesta realizada por OXFAM en el 2014, de 121 campamentos, el 96% se encuentran en propiedad privada y un 86% de las personas habitando en ellos, carecen de los recursos financieros para irse, y la mayoría no tiene empleos en la economía formal. Los terratenientes que encontraron sus tierras ocupadas han recurrido a la utilización de los desalojos forzosos con la ayuda de la MINUSTAH a través de varios mecanismos de intimidación. (OXFAM, 2011)

La intervención de las autoridades nacionales y locales frente a estos sucesos resultaron ser nulas debido a que en algunos casos, las mismas autoridades municipales estaban detrás de los desalojos. Las familias desalojadas y las que están bajo la amenaza del desalojo no contaban con protección y rara vez tienen acceso a asistencia legal. Además la falta de recursos por parte de las autoridades empeoró la situación, ya que no podían hacer frente a la ola de desplazados internos debido principalmente a la capacidad limitada de recursos humanos y por consiguiente las responsabilidades administrativas adicionales en los campos; la falta de seguridad; sistemas de protección social inexistentes; dependencia de un estado que estaba de rodillas y de organizaciones humanitarias que en lugar de afrontar la problemática sucumbieron ante la presión de los terratenientes (IJDH, 2010)

La falta de compromiso de las autoridades ha dado como resultado no solo el desconocimiento de los derechos de los desplazados internos sino la falta de

voluntad política para controlar el accionar de la MINUSTAH frente a la protección de los mismos, lo cual ha desembocado en una constante violación de derechos, siendo el actor más perjudicado, la población internamente desplazada. (IJDH, 2010)

### **3.2.3 Análisis de la gestión del gobierno en cuanto al control del cumplimiento financiero por parte de los actores donantes.**

A raíz del terremoto una innumerable cantidad de donaciones económicas ingresaron al país. Por un lado se encontraron los compromisos financieros realizados por donantes de la comunidad internacional en la conferencia de Nueva York de 2010 y por otro lado los fondos CERF de OCHA<sup>15</sup>. Sin embargo, mucha de la ayuda propuesta no ha sido desembolsada en su totalidad y tampoco ha existido un control por parte del gobierno, ya que gran parte de esta ayuda económica ha sido canalizada a través del sinnúmero de ONGs presentes en el país.

Es importante mencionar que a medida que la ayuda fluía, menos del 1% de los fondos de los donantes se destinó al gobierno haitiano y aproximadamente un 0,4% a las ONG haitianas, además el 99% lo gestionaron empresas contratistas extranjeras y ONG internacionales. Sin la financiación del gobierno o la participación del gobierno en el proceso de planificación, las ONG internacionales desarrollaron una estructura estatal paralela en la que estas tomaron el control de muchas funciones que tradicionalmente pertenecían al gobierno oficialista. Esto se dio porque en un principio llegaron alrededor de 60 ONGs internacionales al país y en las reuniones establecidas, mientras que había presencia mayoritaria de éstas, las ONG y representantes haitianos se encontraban ausentes por lo cual se considera que en realidad, fueron las ONG internacionales quienes promulgaron más gobernanza que el Gobierno. (MARKS, 2015)

---

<sup>15</sup> FONDOS CERF: Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia

Como ya se ha mencionado, el clúster suponía realizar un trabajo conjunto con el gobierno con el fin de fortalecer sus capacidades, sin embargo, falta de autoridad del mismo en especial en el control realizado sobre el financiamiento dificultó su accionar en la región. (MARKS, 2015)

La financiación se divide en dos categorías: la ayuda humanitaria que se refiere a una ayuda de socorro inmediata, mientras que la recuperación es una financiación a más largo plazo para la reconstrucción y el desarrollo. En la conferencia de Nueva York del 2010, la comunidad internacional se comprometió a desembolsar 5,37 millones de dólares en ayuda para los años 2010-2012, a pesar del compromiso monetario realizado, solo se había desembolsado 56% de la ayuda prometida, equivalente a 3.01 millones para finales del 2012. (RAMACHADRAN & WALZ, 2012)

Del valor mencionado en el párrafo superior, es importante recalcar que 1.28 mil millones fueron desembolsados únicamente por Estados Unidos (RAMACHADRAN & WALZ, 2012) nada de lo cual fue entregado al gobierno haitiano sino que se desembolsó directamente a empresas norteamericanas en su mayoría de construcción. De acuerdo a la información presentada por diferentes diarios internacionales, se sugiere que:

*“La atracción de la inversión extranjera fue una prioridad para la estrategia de los Clinton Haiti Open for business<sup>16</sup> dotada de una serie de apoyos institucionales, entre los que destaca el Consejo Presidencial Asesor sobre Crecimiento Económico e Inversión (PACEGI), del que forma parte el ex presidente español, José María Aznar. Su objetivo es transformar Haití de un lugar para ‘hacer caridad’ a uno para hacer negocios”* (FRESNILLO, 2015)

*“La reconstrucción también ha estado manchada por los intereses económicos. “¡La carrera por el oro ha empezado!”, afirmó el embajador de Estados Unidos en Haití en un cable de febrero de 2010 revelado por Wikileaks, un año después. Hablaba de los negocios que podían surgir de la reconstrucción en Haití”.* (FRESNILLO, 2015)

---

<sup>16</sup> Haiti is open for business: Estrategia desarrollada en el 2011 por la fundación Clinton para apoyar la candidatura de Michel Martelly

Desde el constructivismo, Ruggie afirmó “*Después de la Segunda Guerra Mundial lo que resultó decisivo fue la hegemonía norteamericana*” (SANTA CRUZ, 2009). La identidad del Estado más poderoso del mundo se ha considerado como un factor crucial en la proliferación de instituciones multilaterales, las cuales también han influenciado en la construcción de nuevos intereses por parte de los donantes internacionales poniendo en tela de juicio la legitimidad del desembolso de los fondos para los proyectos de reconstrucción en Haití.

Por otro lado el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF por sus siglas en inglés) es un fondo humanitario establecido en el 2006 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, con la finalidad de otorgar una asistencia humanitaria eficaz y de confianza para la población afectada por conflictos armados o desastres naturales. El Fondo se reaprovisiona anualmente mediante las contribuciones de los gobiernos y del sector privado. Además, constituye un fondo de reserva para la acción humanitaria. El fondo está gestionado por OCHA y sus principales donantes son el Reino Unido, Holanda, Suecia, Noruega, Canadá, Irlanda, España, Alemania, Dinamarca y Australia. (UN CERF, 2016)

En la primera semana del terremoto, el CERF resultó ser la mayor fuente de financiación para las operaciones humanitarias en Haití con un desembolso de 25 millones de dólares tan solo 72 horas después del terremoto. Los responsables del CERF mencionaron que el primer trimestre de 2010 fue el más movido de su historia. (ULTIMA HORA, 2011) Ante las situaciones de emergencia, las organizaciones humanitarias solicitan financiación de forma conjunta a través del flash appeal. Estos son desembolsados de manera inmediata siempre y cuando el requerimiento cumpla con los requisitos del CERF, los cuales se centran en la urgencia de las necesidades para salvar vidas. A continuación se presenta un resumen del desembolso de estos fondos en el periodo 2010-2014 (UN CERF, 2016)

- *2011: En respuesta al brote de cólera más grave en la historia del país, el CERF ha asignado \$ 10,3 millones para la respuesta humanitaria en Haití.*
- *La Organización Mundial de la Salud (OMS) usará \$ 2.8 millones para proteger a las personas del cólera. Se han asignado alrededor de \$ 2.5 millones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) para servicios aéreos para personal humanitario, alimentos, medicinas y otros artículos de socorro. La Organización Internacional de Migración (OIM) recibirá \$ 2 millones para la respuesta de salvamento al brote de la enfermedad en campamentos de desplazados internos y sitios espontáneos de alto riesgo. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) utilizará \$ 862,000 para programas de agua, saneamiento e higiene de emergencia para la preparación y respuesta al cólera.*
- *2012: el huracán Sandy azotó a Haití el 23 de octubre y provocó tres días consecutivos de fuertes lluvias e inundaciones severas. En respuesta, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) asignó US \$ 4 millones para ayudar a los organismos de las Naciones Unidas y socios humanitarios a brindar apoyo en intervenciones de ayuda alimentaria, agricultura, nutrición, vivienda e salud, agua y saneamiento.*
- *Se han asignado un total de \$ 1.3 millones al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), \$ 631,000 a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), \$ 1 millón a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), \$ 666,000 al Programa Mundial de Alimentos (PMA), \$ 160,000 a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y \$ 187,000 a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).*
- *2014: el Coordinador de Ayuda de Emergencia aprobó \$ 2.6 millones para apoyar los esfuerzos de prevención del cólera en Haití.*
- *En enero de 2014, el CERF asignó \$ 6 millones de su primera ventana de emergencias sin fondos suficientes para ayudar a los socios humanitarios a mantener las operaciones de prevención y tratamiento del cólera en Haití.*
- *Los fondos tienen como objetivo ayudar a 395.500 personas afectadas. (UN CERF, 2016)*

Finalmente, resulta claro que los motivos para el bajo cumplimiento de los compromisos financieros por parte de los donantes, además de las razones internas de cada país y el hecho de que el desastre sea cada vez menos visible en la prensa internacional, están directamente relacionados con las deficiencias institucionales de Haití, con un gobierno completamente debilitado que no ha logrado recuperarse por completo para llevar un control sobre su economía y que ha dejado en manos externas el flujo de financiación extranjera. (TRASBERG, 2013)

### **3.3 Análisis de la cultura de la población de Haití de cara a la intervención: Bagaje cultural antes y después del terremoto**

Haití se ha caracterizado por la fuerte dependencia existente hacia la cooperación internacional, razón por la cual es conocida como la República de las ONG, esto se debe a que es la nación con mayor presencia de ONGs locales e internacionales. Este aspecto indudablemente ha moldeado la cultura e idiosincrasia de la población haitiana. De acuerdo al constructivismo, la identidad puede ser moldeada y por eso resulta primordial comprender que el mundo social no está dotado de una objetividad maciza y trans histórica sino que está conformado por las prácticas sociales y por las ideas. Sin embargo esto no quiere decir que el mismo cae en el extremismo de un idealismo absoluto que no reconozca más allá de los propios contenidos mentales así como de las propias prácticas sociales. (Arriola, 2013)

Bajo esta premisa, y tomando en cuenta el contexto histórico de Haití y sus antecedentes culturales, es importante analizar la idiosincrasia y cultura de la PDI y cómo la misma ha sido influenciada por la presencia de actores extranjeros a fin de comprender los aciertos y desaciertos de la intervención y los proyectos llevados a cabo, así como su adaptación y beneficios para los PDI.

#### **3.3.1 Análisis de la idiosincrasia de la población haitiana internamente desplazada frente a la intervención de actores extranjeros.**

La tarea de responder a la emergencia del 2010 en Haití, resultó ser tan grande y crucial, no únicamente por la magnitud de desastre y las incontables vidas perdidas, sino también por el contexto en el que vivía la población haitiana antes del terremoto. Haití siendo una de las naciones más débiles del mundo ha requerido de la intervención de la comunidad internacional en más de una ocasión, al punto de que las organizaciones internacionales han tomado control sobre el país y su presencia a su vez ha ido moldeando los valores, normas y modo de vida de la población. Desde el constructivismo, las identidades sociales cumplen con una variedad de objetivos psicosociales, las mismas son definidas por significados

intersubjetivos, socialmente sancionados e institucionalizados que definen la naturaleza y el propósito de agentes y agencia en un contexto social determinado. (SANTA CRUZ, 2009)

Desde antes del terremoto, Haití se ha caracterizado por ser una sociedad con problemas de inseguridad política, reducción de la confianza pública, pobreza sistémica, infraestructura deficiente así como problemas sociales y de derechos humanos, entre éstos el acceso inadecuado a la educación primaria, corrupción generalizada e impunidad, falta de acceso a la justicia, trabajo infantil, abuso sexual, trata de personas y cultura patriarcal.

Lo mencionado anteriormente se ha visto empeorado por la alta exposición a los desastres naturales, además de la catástrofe de 2010, nueve tormentas significativas han golpeado a Haití en desde el 2008 hasta el 2012 matando a miles e impactando a millones más, destruyendo a su vez las estrategias de desarrollo del gobierno. Si bien es cierto, la naturaleza marca a los pueblos y aunque Haití es un país lleno de belleza natural, su gente también se han acostumbrado a convivir con constantes huracanes, diluvios y desastres naturales en general. (HOOK, 2012)

La idiosincrasia del pueblo haitiano se ha ido forjando desde el tiempo de la colonia, a pesar de que se enorgullecen de ser el segundo país de la región en independizarse, no han tenido otro logros políticos para acrecentar ese sentimiento; por el contrario, la débil institucionalidad del país ha llevado a la población a crear una fuerte dependencia de actores extranjeros y a seguir a líderes populistas con la esperanza de que sus vidas puedan mejorar aunque la falta de trabajo estable, hospitales, escuelas, luz eléctrica, sistema policial y penal, caminos mínimamente transitables, sin duda alguna impactan en la forma de ser de los haitianos y estos mismos aspectos son los que han creado e incrementado en la sociedad haitiana una esperanza conformista basada en que siempre llegará ayuda desde el exterior. (HOOK, 2012)

Después del terremoto las tasas de crecimiento rápido de la población urbana también fueron acompañadas por construcción de mala calidad, planificación urbana débil, y la escasez de códigos de construcción unificados e impuestos, lo cual a su vez agravó el temor de los haitianos a las réplicas. Muchos habitantes quedaron severamente traumatizados y se negaban a dormir en los interiores o buscar atención médica, por lo cual continuaron creando asentamientos espontáneos incluso fuera de sus propios hogares, aunque estos hayan sido catalogados como habitables. Este aspecto de la reacción de la población dificultó la prestación efectiva de asistencia humanitaria al limitar el acceso de los trabajadores de socorro de acuerdo al informe de acción presentado por el IASC en el 2010. (IDMC, 2012)

Un aspecto que también ha marcado la cultura e idiosincrasia de Haití han sido los hechos de violencia y ajusticiamientos populares, que en gran medida se explican por la ausencia de sistemas judiciales que funcionen apropiadamente y la alta influencia militar. Los líderes militares usaban con frecuencia el poder y el prestigio de su institución para influir en los eventos políticos o para apoderarse del gobierno por la fuerza. Las diversas unidades militares, paramilitares y de policía de Haití también eran famosas por la corrupción y los abusos contra los derechos humanos. Este aspecto no ha sido erradicado con la llegada de instituciones internacionales ni con la estabilización de la MINUSTAH desde el 2004 e incluso ha incrementado, en especial después del terremoto en los campamentos establecidos. Los casos de abusos sexuales incrementaron a partir del 2010, así como la incidencia de casos contagiados de VIH en la población, tema que se tratará con mayor detalle en el siguiente apartado. (ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, S/F)

Finalmente la presencia continua y constante de la prensa en la región ha tenido una gran influencia en el modo de vida de los haitianos. Como consecuencia de la elevada presencia de organismos internacionales en la región, la imagen que se ha presentado de Haití ha tendido a centrarse en los aspectos

negativos de la población, sacando por lo habitual, a relucir los temas de índole racial y la lucha existente entre negros y mulatos y la propaganda sobre el espiritismo, centrándose en el tema del vudú como parte del sincretismo religioso lo cual a su vez ha sido relacionado con el aspecto del subdesarrollo y la pobreza. La imagen presentada a la comunidad internacional también ha sido la de un pueblo mísero que vive entre la basura, donde los niños no acuden a la escuela, y la corrupción y el fraude son temas comunes que se han hecho parte del diario vivir. La incidencia de la prensa en la vida de la población y en especial de la población internamente desplazada ha causado que los habitantes se sientan identificados con lo que escuchan, por lo cual la presencia de actores humanitarios extranjeros es considerada una necesidad más que una ayuda. (ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, S/F)

En las operaciones humanitarias, resulta vital conocer a profundidad la historia e idiosincrasia del pueblo que se va apoyar. Haití ha sido uno de los ejemplos más concretos de falta de información por parte de los actores humanitarios y este hecho poco ha contribuido a entender lo complejo de la situación y por ende ha obstaculizado la labor humanitaria en el país. Con el pasar de los años, los mismos haitianos se han sentido incomprendidos debido a que las soluciones presentadas vienen de otras realidades y no todas han sido aplicables con éxito y por el contrario han resultado perjudiciales. A pesar de que la población ha recibido la ayuda y mostrado aprecio hacia los diferentes actores, en el fondo se ha mantenido cierta desconfianza hacia los mismos. (HOOK, 2012)

### **3.3.2 La cultura de la población como limitante al desarrollo de proyectos relacionados con temas de violencia basada en género (VBG).**

La crisis humanitaria en la que se encontraba Haití después del terremoto, significó un claro obstáculo para la acción humanitaria. Este obstáculo se vio agravado por un tema en particular, la violencia en la que vivía el pueblo haitiano, la misma que empeoró con la estabilización de los campamentos para la PDI, donde los casos de violencia sexual y violencia de género incrementaron de

manera alarmante. La violencia basada en género en el país ha sido una problemática presente en la población haitiana y se ha constituido como un comportamiento compartido dentro de la sociedad desde antes que ocurriese el terremoto. Este aspecto, que además ha pasado de ser considerado como un tema cultural, ha dificultado la implementación de proyectos dirigidos directamente a la VBG en los campamentos. (IDMC, 2012)

La unidad de protección del clúster de E-Shelter y CCCM, en coordinación con las unidades de Operaciones de Manejo de Campamentos de Lucha contra el Tráfico, de Salud y Psicosociales de la OIM, han intervenido directamente en los campamentos con el objetivo de proporcionar una respuesta inmediata a la violencia sexual y de género a través de un trabajo conjunto con el Ministerio de Asuntos de la Mujer para la implementación de campañas de sensibilización así como la construcción y operación de una casa segura y un espacio confidencial para reforzar la respuesta a las víctimas entre otras actividades detalladas a continuación. (HAITI IOM, S/F)

Los daños de infraestructura que ocasionó el terremoto fueron uno de los mayores obstáculos para implementar proyectos en especial aquellos relacionados con el tema de género. El Ministerio de Asuntos y Derechos de la Mujer, junto con muchas salas de audiencias y comisarías quedaron en ruinas, lo cual dificultó aún más el tener un reporte sobre la violencia sexual y reproductiva en Haití. Además, la cultura preexistente de impunidad para los violadores y delincuentes en general, también ha resultado ser un impedimento para obtener datos sobre los casos que han sido víctimas de los mismos. Estas amenazas a la seguridad física y a la integridad han sido causantes de los desplazamientos entre campamentos. De acuerdo al ACNUR, aunque no existen estadísticas públicas, la violencia sexual y de género contra niñas y mujeres en los campamentos es un hecho aceptado y generalizado. La vivencia anecdótica sugiere que los casos han aumentado debido al aumento de las vulnerabilidades económicas y sociales de las personas que viven en campamentos. (IOM, 2010)

Sin embargo, los mismos problemas preexistentes de violencia y explotación se han vuelto más frecuentes en los campamentos, donde el 14% de los hogares reportó que uno o más miembros de la familia habían sido acosados sexualmente y el 9% informó que un familiar había sido violado dentro de los campamentos. Las causas comprobadas por las que estos hechos suceden son en su mayoría que los refugios improvisados no tienen paredes, puertas ni cerraduras para mantener segura a la PDI vulnerable. De acuerdo a Amnistía Internacional:

*“La fragilidad de estas estructuras y el caos sobre el cual están organizados los han convertido en una trampa para las mujeres y las niñas que viven ellos, dejándolas más expuestas a la violencia sexual y de género. En los primeros 150 días tras el terremoto se denunciaron más de 250 casos de violación en varios campamentos, y se cree que ésta cifra es sólo una pequeña muestra de la realidad, ya que muchas víctimas tienen miedo a denunciar o creen que el hecho de denunciar no va a conllevar ningún cambio en su situación” (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2011)*

Casi una cuarta parte de los campamentos están compuestos por hogares con mujeres como cabezas de familia; estas mujeres en su mayoría, perdieron a sus cónyuges y con ellos el único sostén y medio de subsistencia para alimentar a sus familias., Estas mujeres a su vez se han convertido en una parte importante de la población vulnerable dentro de los campamentos, ya que a pesar de los esfuerzos para mejorar su seguridad, por ejemplo la mejora de la iluminación por parte del clúster de E-shelter & CCCM, aún son el grupo con mayor riesgo de violencia sexual y de género. (HAITI IOM, S/F)

A través de su Unidad de Protección, el clúster de E- Shelter & CCCM tiene un papel activo en manejo de los casos de sobrevivientes de VBG. La gestión de casos implica la identificación a través de entrevistas directas o indirectas a las víctimas o a partir de una referencia relevante en primera instancia; posteriormente se provee de asistencia médica, asesoramiento policial, acompañamiento de la víctima con los proveedores de servicios y seguimiento y monitoreo de las víctimas. (HAITI IOM, S/F)

Con la labor de la unidad en los campamentos, tan solo entre marzo y septiembre de 2010 se notificaron 12 casos de violencia basada en género directamente al clúster. Sin embargo un 83% de sobrevivientes entrevistados por la OIM aseguraron que sabían a quién reportar el caso o en donde deberían buscar asistencia médica. De los sobrevivientes que en efecto conocían donde buscar ayuda, el 100% declaró no tener los medios para llegar a las instalaciones o se abstenían por miedo a ir solos.

En diciembre de 2011, la CIDH otorgó una petición de medidas cautelares presentadas por una coalición de organizaciones, en la cual solicitaban personal en Haití con el fin de tomar medidas urgentes para proteger a las mujeres y niñas en los campamentos dentro de Puerto Príncipe. Sin embargo, Amnistía Internacional presentaba un informe en el mismo mes, en el que se mencionaba que la respuesta a la VBG había resultado inadecuada y que la violencia sexual y de género había aumentado drásticamente en los campamentos a raíz del terremoto. (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2011)

En septiembre de 2012, el Relator Especial de las Naciones Unidas para Haití destacó que el problema de violencia sexual continuaba siendo una de las mayores preocupaciones de la PDI y denunció que aunque este tema seguía siendo incierto y sometido a debate en varias ocasiones, la falta de datos sólidos sobre el fenómeno ha sido un obstáculo constante para encontrar soluciones duraderas para la población.

Finalmente en el 2015, Human Rights Watch presentó un informe en el cual se establecían las dificultades que las mujeres y niñas han continuado afrontando como han sido la falta de acceso a la planificación familiar y obstétrica, la necesidad de participar en actividades sexuales y prostitución para comprar alimentos para ellas y sus hijos por la falta de oportunidades laborales y la violencia sexual en general en sus viviendas. Las mayores consecuencias han sido la tasa de embarazo en personas desplazadas viviendo en campamentos que

resultaron ser tres veces más alta que en las áreas urbanas y la tasa de mortalidad materna que se encuentra entre las peores del mundo donde esta es de 359 casos por cada 100.000 nacidos vivos de acuerdo a los datos del Banco Mundial para el 2015 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015)

### **3.3.3 La influencia directa de la intervención del clúster en la cultura de la población haitiana.**

La ayuda internacional ha estado presente en Haití desde hace décadas atrás. A partir del momento de su llegada, diferentes acontecimientos en particular los diversos desastres naturales que han azotado a la región, han ocasionado que la permanencia de actores internacionales se extienda en el país y así mismo ha ocasionado el ingreso de nuevos, por lo cual la rotación de los mismos ha sido incesante. Con el terremoto del 2010, se activó el clúster emergente de Naciones Unidas E-shelter & CCCM con el fin de ayudar directamente a la PDI en los asentamientos establecidos. (SANTOS, 2010)

De acuerdo a Wendt como expositor del constructivismo, la identidad no es estática ni inamovible, sino más bien es parte de un proceso dinámico y flexible, en permanente cambio y transformación de acuerdo a los diferentes acontecimientos que se experimentan en especial en una intervención internacional. Es así como con la intervención del clúster, la identidad de los actores se ha ido moldeando a través de los años desde su activación y de acuerdo a los diferentes acontecimientos y aspectos culturales que son parte de la sociedad haitiana (WENDT, S/F)

Se conoce que para que un evento extremo termine en un desastre, es necesario que exista una población en una condición de vulnerabilidad, como fue el caso de Haití, un país que al momento del terremoto ya se encontraba en una situación de pobreza extrema por lo cual esta amenaza natural era mayor, no sólo por la intensidad del evento sino también por el acceso limitado que tenía la población a los recursos y a los medios de subsistencia. El poderoso impacto del

terremoto no fue únicamente el resultado de un evento extremo sino varios procesos que incluyen la combinación de un agente destructor y una población en una condición de vulnerabilidad económica y social, que a su vez trajo como resultado una interrupción de la satisfacción de las necesidades sociales requeridas para asegurar la sobrevivencia y el orden social. (SANTOS, 2010)

Bajo estas circunstancias, la cooperación internacional y la intervención de los actores internacionales, y en este caso específico, del clúster ha significado una contribución de gran importancia para el proceso de reconstrucción y para que la población Haitiana pueda mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo esta labor ha limitado la capacidad de la población, autoridades y organizaciones locales para tomar decisiones, pues éstas se han centrado solamente a nivel de actores internacionales y se ha dejado de lado las opiniones y posturas de los haitianos.

De acuerdo a una entrevista realizada a personal de la OIM que trabajó en Haití durante el terremoto, uno de los proyectos planteados consistía en empoderar a las mujeres en los campamentos, a través de otorgarles dinero para la compra de bienes de primera necesidad; sin embargo y por causa del desconocimiento de la cultura, este proyecto desembocó en un aumento en la violencia intrafamiliar en los hogares haitianos establecidos en los diferentes campamentos, debido a que los hombres no aceptaron que sean las mujeres quienes administren el dinero del hogar, por lo cual los casos de maltrato hacia las mujeres aumentaron y, de todos modos, el dinero fue utilizado para la compra de alcohol en su mayoría en lugar de alimentos o recursos necesarios para el bienestar de las familias. Por lo expuesto es importante notar que el enfoque psicosocial tiene una especial importancia en la intervención debido a que más allá de constituir una mera respuesta humanitaria, corresponde a un conjunto de acciones metodológicas, técnicas y experiencias sistematizadas con el fin de influir positivamente en la sociedad y en especial en los contextos sociales que reflejan una alta vulnerabilidad.

El mayor problema evidenciado a nivel cultural y social de la experiencia de Haití radica en que la población ha generado una dependencia absoluta hacia ONGs de la comunidad internacional, y en este caso se hace especial referencia al clúster, ya que su presencia en los campamentos ha estancado su desarrollo, impidiendo que los mismos puedan cerrarse. A pesar de esta dependencia, también se ha desarrollado resentimiento hacia estos actores debido a que parte de la misión del clúster y de toda respuesta humanitaria también tiene un interés investigativo y el mismo ha sido percibido por la comunidad como un oportunismo y no como una oportunidad, por cuanto los profesionales dedicados a investigar usualmente no brindan retroalimentación a la PDI y de igual manera los métodos e instrumentos para la evaluación no han sido los más propicios para la población o han estado desactualizados. Este aspecto en lugar de ayudar ha originado desconfianza en la población haitiana al sentirse como meros objetos de estudio sin obtener una solución fiable que pueda mejorar su situación.

El presente capítulo cumplió con el objetivo de analizar los elementos políticos y culturales de la población como obstáculos a la labor del clúster para la implementación de soluciones duraderas. Para el efecto se centró en las acciones del gobierno, sus aciertos y deficiencias así como la idiosincrasia e intervención de su población en la labor realizada a nivel del clúster. Considerado lo expuesto, se pretende resaltar la relevancia que adopta el factor contextual y de idiosincrasia en la concepción constructivista, respecto a la doctrina de intervención humanitaria en particular.

En primera instancia se analizó el accionar del gobierno en su labor conjunta con el clúster y en los aspectos relacionados a su liderazgo frente a los actores internacionales y locales. Se analizó también el aspecto cultural de la población haitiana y cómo el mismo ha representado un obstáculo a la intervención del clúster en especial por aspectos relacionados a la vulnerabilidad de la PDI. Desde el punto de vista del constructivismo, ha resultado interesante notar cómo la identidad colectiva en Haití se ha conformado por sus características

socioculturales propias y que a su vez han delineado la identidad individual con características peculiares de acuerdo al entorno en el que se ha desarrollado cotidianamente, sin embargo, esta identidad no es estática y se ha ido moldeando y modificando de acuerdo a los eventos vividos, las relaciones y distribución de poder e intereses materiales y la relación e interacción con individuos de la misma población como tal así como con otros grupos que en este caso se refiere a los actores internacionales y miembros del clúster presentes en el territorio.

## VI. ANÁLISIS

El presente trabajo tuvo como objetivo principal analizar la intervención del clúster del sistema de las Naciones Unidas E-Shelter & CCCM como apoyo a la respuesta humanitaria a la población internamente desplazada y en la reconstrucción de Haití bajo el mando de la OIM en el periodo comprendido entre los años 2011-2015. La información ha sido analizada desde el constructivismo, principalmente desde la premisa de Alexander Wendt que trata sobre la construcción de ideas y saberes compartidos que moldean las identidades de los diferentes actores y el impacto que estos tienen en la sociedad y a partir de los supuestos de Gerard Ruggie basados en la causalidad refiriéndose a antecedentes o eventos significantes que puedan producir o influir en un efecto y sobre la premisa de la conciencia humana, las ideas ya construidas, y como estas dan forma al pensamiento, saberes y comportamientos compartidos y su papel en la vida internacional

Mediante la realización de los tres capítulos se ha podido revisar el desarrollo del trabajo con la población internamente desplazada del clúster emergente y de la OIM como agencia líder del mismo en la región, teniendo en cuenta aspectos externos e internos que contribuyeron en algunos casos y en otros obstaculizaron la labor. Así también se consideró el contexto controversial de Haití y el espacio urbano en el que han convergido los diferentes actores.

Es importante considerar que el espacio urbano juega un papel central en la construcción de las identidades individuales y colectivas de acuerdo a la idea central del pensamiento de Wendt, ya que en este espacio las identidades tanto colectivas como individuales materializan las características socioculturales, prácticas y tradiciones de cada grupo. Esta significación simbólica proveniente de dichas características es las que han dado paso a la construcción de un imaginario colectivo que a su vez moldea nuevas identidades. La intención del constructivismo en este trabajo recae en señalar que las identidades son

socialmente construidas, y por lo tanto están en constante proceso de producción, reproducción e impugnación

El capítulo uno tenía la finalidad de describir el contexto del país al momento del terremoto; desde la descripción de aspectos fundamentales sobre su economía y condiciones de vida de la población, así como la gestión de la respuesta humanitaria por parte de la comunidad internacional y en este caso específico a través del sistema de clústers de las Naciones Unidas y su influencia en la respuesta brindada por los actores nacionales a la PDI.

Como ya se mencionó en el desarrollo del presente trabajo, Ruggie como uno de los principales exponentes del constructivismo presenta el concepto de causa-efecto. De acuerdo a este principio, el papel de los factores ideacionales, que si bien es cierto pueden existir solo en la cabeza de los individuos, se convierte en socialmente causales y dichos factores influyen en el comportamiento de los individuos y una vez constituidos como hechos sociales influyen en el comportamiento.

Los antecedentes de carácter ambiental, económico y social en Haití se los puede percibir como una condición significativa y que a su vez se ha constituido como el primer causante de la precaria situación en la que se encuentra el país. El efecto proveniente de esta causante ha sido el estancamiento del país y deterioro de las condiciones de vida de la población, estos aspectos han complicado la gestión de la ayuda humanitaria para la reconstrucción después del terremoto.

Esta relación causa-efecto ha trascendido aún más, ya que ha generado una dependencia absoluta de los líderes hacia la ayuda externa, sin considerar los posibles intereses particulares que pueden tener los actores externos al intervenir en una crisis humanitaria de tal magnitud, como la de enero de 2010. Por otro lado, cada actor interviniente llegó con una construcción de identidad formada por valores, normas y principios propios de su entorno, lo cual también determinó los

intereses particulares de cada actor en el territorio haitiano, dificultando consecuentemente la coordinación de la ayuda.

Una vez planteada la información estadística y relevante sobre el contexto haitiano, se dio paso al capítulo dos cuyo objetivo fue el de determinar la efectividad de los roles del clúster de E-shelter & CCCM bajo el liderazgo de la OIM en los campamentos establecidos desde el terremoto y de los planes de acción emprendidos para brindar asistencia a la población, teniendo en cuenta el contexto descrito previamente.

En este apartado se utilizaron los supuestos de los autores, Wendt, Lynch y Klotz referentes a los elementos del constructivismo, como son el del conocimiento compartido, el poder y las ideas como parte de un orden social. De acuerdo a Wendt el conocimiento compartido se refiere primordialmente a acuerdos, expectativas y entendimientos intersubjetivos en base a los cuales los actores basan sus intereses y mediante esta estructura los agentes están mutuamente constituidos, sin embargo las estructuras del poder constituyente no existen aparte de las prácticas comunes de los agentes sociales.

Este enfoque fue demostrado mediante la interacción continua del clúster no solo con los agentes de la sociedad y del gobierno haitiano sino también con el sinnúmero de actores internacionales que formaron parte de la intervención después del terremoto. Por otro lado, desde la formación del clúster, el modo de trabajo se ha realizado, si bien es cierto en base a un saber compartido determinado por el IASC, también ha sido bajo el manto de OCHA y con el liderazgo de la OIM, actores con identidad estructural propia construida dentro del sistema de Naciones Unidas.

Esta diversidad de identidades dentro de una misma estructura y dentro de un mismo entorno, con un orden social predeterminado, está ligada a los conceptos de los autores constructivistas Klotz y Lynch que explican que los valores y

principios son concebidos como creencias y entendimientos y no solo como meras ideas las cuales a su vez ,reflejan expectativas relacionadas a que comportamientos resultan legítimos y cuales se han generado en base a las reglas y normas establecidas dentro de un mismo plano social. Estos comportamientos a su vez se vuelven estables cuando forman un orden social como ha sido el caso de la respuesta del clúster dentro de toda la intervención humanitaria con el paso del tiempo desde su activación en Haití.

Una vez descrita la respuesta del clúster y su trabajo realizado con PDI a nivel de campamentos, el tercer capítulo tuvo la finalidad de determinar los obstáculos encontrados en la respuesta humanitaria brindada por el clúster y cómo los mismos afectaron su accionar en beneficio de la PDI. Para esto se tomó en cuenta la gestión de las autoridades haitianas y su relación con los actores internacionales intervinientes así como el bagaje cultural e idiosincrasia de la población haitiana.

Un factor clave dentro de este análisis resultó ser el financiamiento extranjero para llevar a cabo los diferentes proyectos planteados para mejorar la condición de vida de las PDI en los campamentos. Una vez más se aplicó el concepto de la distribución de poder planteado por Wendt y apoyado por los argumentos de Lynch y Klotz, al considerarse que el desembolso de las promesas financieras por parte de los donantes y de los fondos CERF manejados por OCHA resultaron ser una limitante a la capacidad de los actores.

Se observó al control financiero por parte del gobierno como una limitante debido a la concepción de poder existente atrás del mismo, ya que se pudo notar que la deficiencia del gobierno para controlar los ingresos monetarios se relacionó con cómo el establecimiento de significados y la construcción de identidades por parte de actores externos influyentes en el territorio distribuyen recompensas y capacidades diferenciadas para satisfacer intereses particulares, descuidando las necesidades reales de la población afectada

Por otro lado, se observó también como un obstáculo a la controversia generada por parte de agentes como la MINUSTAH que debido a los antecedentes existentes desde su llegada, constituidos principalmente por constantes violaciones a los derechos humanos hacia la PDI logró construir un orden social basado en comportamientos violentos que conformaron el imaginario colectivo de la población afectada hacia la mencionada institución.

Por otro lado, la idiosincrasia de la población y su cultura, resultaron también ser limitantes a la labor del clúster, Wendt plantea también como las reglas y las normas establecidas a su vez crean expectativas en cuanto a que tipos de comportamientos son legítimos y qué intereses o identidades son posibles de acuerdo a como se desarrolla un determinado entorno este supuesto pudo ser aplicado particularmente a los temas relacionados con la violencia basada en género. Desde la perspectiva constructivista, ha resultado también interesante notar cómo la identidad colectiva de la población haitiana se ha conformado por sus características socioculturales propias y ha predominado una cultura patriarcal. Éstas características a su vez han moldeado la identidad individual de sus miembros a partir de eventos vividos y al entorno en el que se han desarrollado cotidianamente.

Finalmente, y como ya se ha mencionado previamente, Haití se caracteriza por su fragilidad como nación y por su alta dependencia hacia la ayuda internacional. El alto número de actores en la región con identidades propias y particulares ha ocasionado que los mismos sean moldeados por la misma sociedad y cultura y por sus propias contribuciones ideológicas y construcciones sociales que han determinado sus comportamientos y acciones. Sin embargo es importante mencionar, que estas construcciones son indudablemente cambiantes y no estáticas. Por lo explicado, se ha observado que la intervención del clúster en Haití después del terremoto del 2010, permanece como un proceso inconcluso debido a que a pesar de los esfuerzos realizados, las limitantes a su labor han sido numerosas no solo por parte de los actores nacionales sino también del propio Sistema de Naciones Unidas al que pertenece el clúster.

## VII. CONCLUSIONES

La hipótesis del presente trabajo: A partir del terremoto del 2010 y tomando en cuenta la existente fragilidad ambiental de la región, las condiciones sociales y económicas de la población haitiana se deterioraron pese a las acciones llevadas a cabo tanto por el gobierno como por los actores humanitarios, de ahí que la labor del clúster E-shelter & CCCM a cargo de la OIM permitiría dar apoyo a la respuesta humanitaria en la región, sin embargo esta iniciativa encontraría limitaciones a su labor a nivel político y cultural en Haití es verdadera y la misma se cumplió mediante la información presentada a lo largo del desarrollo del presente trabajo de titulación.

- Mediante la realización de los tres capítulos se ha observado a través de la teoría constructivista, que las identidades de la sociedad pueden ser moldeadas. Los diferentes planteamientos de ayuda establecidos por la interacción de todos los actores humanitarios que han intervenido en Haití y que han trabajado conjuntamente con el clúster durante la emergencia se han construido como un orden social para la población.
- Haití es una nación que se ha caracterizado por su contexto de empobrecimiento estructural generalizado, la degradación ambiental extrema, una política inestable y una débil capacidad del gobierno. Este contexto empeoró la situación de la población desplazada internamente después del terremoto del 2010
- Uno de los objetivos fundamentales de la OIM como agencia líder del clúster de E-Shelter y CCCM ha sido la de fortalecer al gobierno haitiano en capacidades y habilidades frente a una emergencia. Sin embargo, en una sociedad como la haitiana, demasiado reactiva a condiciones excepcionales, el proceso consistente en el traspaso de funciones del clúster a las autoridades ha sido paulatino y pausado y ciertamente inconcluso, pues el Gobierno no ha sido capaz de asumir dichas responsabilidades por completo.
- Un claro desacierto del clúster al tratar de buscar soluciones duraderas se basó en la falta de capacitación de los coordinadores que prestaron su ayuda

a las agencias líderes para cumplir con sus responsabilidades, falencia reflejada en la facilitación de las diversas actividades. Esto ocasionó una innecesaria rotación y aumento del personal en los campos

- No existe suficiente información acerca del nivel real del apoyo global hacia los clústers en Haití y sobre las evaluaciones realizadas por lo cual resultaba difícil comprobar la misma, ya que en la mayoría de los casos ni los entrevistados ni los documentos disponibles podrían corroborar la poca información existente. Esta brecha se atribuye y está relacionada al hecho de la falta de comunicación entre los funcionarios de la oficina de su dependencia con los respectivos clústers globales.
- Establecer campamentos es una opción temporal de alojamiento para la PDI y el trabajo del clúster ha consistido en mejorar las condiciones de vida dentro de los campamentos; sin embargo, es importante notar que éstos tienen fecha de apertura, mas no de cierre, por lo cual lograr soluciones duraderas para el desplazamiento interno es algo más que cerrar los campamentos. De hecho, si el cierre no se realiza adecuadamente, se convierte en un problemática más que en una solución
- La PDI enfrenta serios riesgos de protección y seguridad ocasionados por el terremoto, estos riesgos se han visto intensificados en el entorno inseguro de los campamentos. Los desplazados internos que aún habitan en los campamentos son el sector más vulnerable debido a que cuentan con menos recursos que el resto de la población para recuperarse.
- La cooperación internacional y la intervención de los actores internacionales, y en este caso específico, del clúster, han significado una contribución de gran importancia para el proceso de reconstrucción y para que la población haitiana pueda mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, esta labor ha limitado la capacidad de la población, autoridades y organizaciones locales para tomar decisiones, ya que este aspecto se ha centrado exclusivamente a nivel de actores internacionales, dejando de lado las opiniones y posturas de los haitianos.

- La sociedad haitiana ha generado una enorme dependencia hacia actores internacionales y locales por lo cual Haití es conocido como la nación de las ONG. La presencia continua de los mismos dentro de los campamentos ha creado un cierto conformismo por parte de la población. Este sentimiento ha sido un factor para estancar su desarrollo y por consiguiente ha impedido que los campamentos se cierren de forma adecuada.
- Las OSC haitianas han sido excluidas de las decisiones referentes a los proyectos sociales y de reconstrucción, provocando así que se omita la opinión de los representantes de la población y a su vez descuidando las necesidades reales de los sectores más afectados y vulnerables de la población.
- Un problema recurrente evidenciado durante el desarrollo de este trabajo ha sido el de los desalojos forzados de la PDI de los campamentos y los problemas existentes de violencia basada en género dentro de los mismos. Se identificó que ambos son provocados por actores externos inmiscuidos en los campamentos, como es el caso de la MINUSTAH, situación que ha obstaculizado el trabajo del clúster en cuanto a promoción de derechos humanos y mejora de calidad de vida para la PDI. Desde los supuestos constructivistas se pudo generar una mayor comprensión sobre las identidades de los actores intervinientes y sus intereses dentro de la problemática.
- A través de la realización de este trabajo desde la perspectiva de la teoría constructivista se concluye que Haití comprende un territorio donde convergen una enorme cantidad de construcciones sociales, ideas, normas y entendimientos provenientes de varias organizaciones internacionales del exterior como parte de la misma cooperación internacional, que pueden llegar a influir sobre la cultura, por lo cual la identidad de la PDI haitiana se encuentra en constante cambio

## VIII. RECOMENDACIONES

- Se debería realizar monitoreos semestrales por parte de un comité observador de Naciones Unidas designado por el IASC sobre la respuesta humanitaria por parte de la Comunidad Internacional en Haití posterior al terremoto del 2010 con el fin de obtener información más acertada sobre el contexto del país frente a las intervenciones internacionales para mostrar las falencias en la región y como no caer en los mismos errores.
- La oficina de OCHA debería gestionar una recopilación más eficiente de la información estadística de las fuentes de los actores con mayor presencia en el territorio tanto nacionales como internacionales y sintetizar la mismas con la finalidad de tener datos más reales sobre el estado de la población afectada y la población internamente desplazada en cuanto a temas de alojamiento seguro y cierre de campamentos a la fecha.
- Naciones Unidas debería realizar un estudio profundo sobre el Marco de IASC para soluciones duraderas para la población internamente desplazada y en lo referente a la VBG en base a experiencias adquiridas en diferentes regiones del mundo, enfatizando aquellos puntos que hagan referencia a la gestión del clúster de E-Shelter & CCCM con la PDI por concepto de desastres naturales.
- Resultaría interesante analizar y comparar la experiencia del clúster emergente de E-Shelter y CCCM con el trabajo de los cascos azules de las Naciones Unidas y la MINUSTAH; sobre esta base se podría analizar los aciertos y falencias del trabajo conjunto de ambos actores dentro de los campamentos siendo el primer año el periodo sugerido con la finalidad tener un punto de partida para crear un manual de funciones que involucre a ambos actores y teniendo en cuenta que no se han utilizado manuales que involucren la labor de ambos actores en otras emergencias.
- Se deberían realizar estudios sociológicos particularmente sobre la población internamente desplazada de Haití habitando en asentamientos formales e informales en los últimos 5 años desde la perspectiva del trabajo realizado por

el clúster de E-shelter y CCCM y el impacto causado por el mismo. La información obtenida serviría para utilizarse como referencia para mejorar las prácticas del clúster en futuras emergencias y aquellas actuales alrededor del mundo donde se encuentre activo.

- Se debería realizar un análisis sobre las falencias encontradas en la transición de funciones del clúster a las autoridades gubernamentales haitianas con el propósito de establecer mejores pautas de trabajo y fortalecer las capacidades de las mismas. El análisis debería realizarse en doble vía; es decir, tanto desde el punto de vista del gobierno como desde los miembros del clúster.
- Se debería involucrar más a las Organizaciones de Sociedad Civil haitiana en la toma de decisiones mediante un consenso del Gobierno con las agencias líderes de los clústers activos y OCHA que permita la participación de un porcentaje de representantes designados de la OSC en las reuniones de sector para que estas no se centralicen en actores externos y una pequeña élite haitiana, ya que esto provoca descuido de las necesidades reales de la población y los proyectos planteados en función de su beneficio estén destinados al fracaso.
- La Oficina de Asuntos Humanitarios de la ONU debería crear lineamientos más claros y concretos en cuanto a bases de trabajo en el campo para los actores intervinientes, de tal manera que se pueda brindar una respuesta más organizada y coordinada y que no se presente repetición de funciones entre ellos, factores que han incidido para que el proceso de recuperación y reconstrucción sea más lento e ineficiente.

## **IX. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

### **Libros**

SANTA CRUZ, A. (2009). El Constructivismo en las Relaciones Internacionales. CIDE.

WENDT, A. (S/F). CONSTRUCTING INTERNATIONAL POLITICS

### **Páginas Web**

ACNUDH. (S/F). Desalojos Forzados. Retrieved from  
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

AMNISTIA INTERNACIONAL. (2011). AMNISTIA INTERNACIONAL ESPAÑA. Violencia Sexual En Haiti: Los Campamentos De Desplazados, Una Trampa Para Mujeres Y Niñas. Retrieved from:  
<https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/violencia-sexual-haiti/>

ARRIOLA, J. (2013). ABAVARESCO. Retrieved from El constructivismo: su revolucioón onto-epistemológica en Relaciones Internacionales:  
<http://www.abavaresco.com.br/revista/index.php/opiniaofilosofica/article/viewFile/174/164>

BANCO MUNDIAL. (S/F). Desempleo, total (% de la población activa total) (Estimación modelado OIT). Retrieved from  
[https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=HT&yeahigh\\_desc=false](https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=HT&yeahigh_desc=false)

BINDER, A. (2010). UNICEF. Haití. Retrieved from  
<https://www.unicef.org/evaluation/files/IASC-Haiti-USA-2010-016-2.pdf>

CAMP COORDINATION AND CAMP MANAGEMENT GLOBAL CLUSTER. (2014). CCCM CLUSTER. Retrieved from:  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CCCM%20Case%20Studies-2thMarch2014-Small.pdf>

CCCM CLUSTER. (2012). IOM. CCCM Cluster Update · September 2012  
Retrieved from:

<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/CCCM-Cluster-Update-September-2012.pdf>

CRUZ ROJA. (S/F). CRUZ ROJA ESPAÑOLA. Antes del terremoto, Haití ya era el país más pobre de América. Recuperado de:

[http://www.cruzroja.es/portal/page?\\_pageid=174,17761155&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=174,17761155&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)

DATOS MACRO. (S/F). Haiti - Homicidios Intencionados. Retrieved from <http://www.datosmacro.com/demografia/homicidios/haiti>

DAVIDSON, S. (2011). SHELTER CLUSTER. A Review of the IFRC-led Shelter Cluster Haiti 2010. Retrieved from

[https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/haiti\\_earthquake\\_2010.pdf](https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/haiti_earthquake_2010.pdf)

DAVINDSON, S. (2011). ANALP. Retrieved from Analp:

<http://www.alnap.org/resource/7474.aspx>

DTM HAITI. (2016). DISPLACEMENT TRACKING MATRIX. Response to January 12th 2010 Earthquake - Displacement Tracking Matrix (DTM) Haiti Round 25 – As of 31st March 2016. Retrieved from:

<http://reliefweb.int/report/haiti/response-january-12th-2010-earthquake-displacement-tracking-matrix-dtm-haiti-round-25>

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. (S/F). ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. Retrieved from <https://www.britannica.com/place/Haiti/Government-and-society>

ECURED. (S/F). Desastres Naturales en Haití. Recuperado de:

[https://www.ecured.cu/Desastres\\_naturales\\_en\\_Hait%C3%AD](https://www.ecured.cu/Desastres_naturales_en_Hait%C3%AD)

EL MUNDO. (2011, APRIL). El fondo de emergencia de la ONU asistió en 2010 a 22 millones de personas. Recuperado de:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/28/solidaridad/1303978328.html>

FAO. (2012). FAO. HAITI: Emergency Appeal Hurricane Sandy 2012. Retrieved from: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Emergency\\_Appeal\\_Hurricane\\_Sandy\\_Haiti.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Emergency_Appeal_Hurricane_Sandy_Haiti.pdf)

FRESNILLO, L. (2015, May). Los errores en la ayuda tras el terremoto de Haití que no deberían repetirse en Nepal. EL DIARIO .

GLOBAL CCCM CLUSTER. (2014). GLOBAL CCCM CLUSTER. CCCM Case Studies. Retrieved from:  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CCCM%20Case%20Studies-24thMarch2014-Small.pdf>

GLOBAL RESEARCH. (S/F). GLOBAL RESEARCH. About. Retrieved from  
<https://www.globalresearch.ca/about>

HAITI CCCM/E-SHELTER CLUSTER. (2012). HUMANITARIAN LIBRARY. Shelter & CCCM Needs Analysis & Response Strategy - Haiti 2012 Retrieved from: <http://www.humanitarianlibrary.org/resource/shelter-cccm-needs-analysis-response-strategy-haiti-2012-2>

HAITI IOM. (S/F). IOM. About IOM Haiti. Retrieved from:  
<http://haiti.iom.int/about-iom-haiti>

HAITI IOM. (S/F). IOM. Retrieved from IOM: <http://haiti.iom.int/camps>

HUMANITARIAN RESPONSE. (S/F). HUMANITARIAN RESPONSE. What is the cluster approach? Retrieved from  
<https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>

HUMANITARIAN RESPONSE. (S/F). 3W-Who does What, Where? Retrieved from:  
<https://www.humanitarianresponse.info/en/applications/tools/category/3w-who-does-what-where>

HOOK, k. (2012). The Applied Anthropologist. Retrieved from  
[http://www.hpsfaa.org/Resources/Documents/AppliedAnthropologist-2012/No.%202/Vol.32\\_No.2\\_2012.Hook\\_20-26.pdf](http://www.hpsfaa.org/Resources/Documents/AppliedAnthropologist-2012/No.%202/Vol.32_No.2_2012.Hook_20-26.pdf)

HUMAN RIGHTS WATCH. (2015). HUMAN RIGHTS WATCH. Informe Mundial 2015: Haití. Retrieved from <http://www.hrw.org/es/world-report/2015/country-chapters/268149>

IASC INTERAGENCY STANDING COMMITTEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER. (2014). Haiti CCCM/E-Shelter Cluster Fact Sheet October 2014. Retrieved from:

[http://humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/EN\\_Factsheet\\_October\\_2014\\_FINAL.PDF](http://humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/EN_Factsheet_October_2014_FINAL.PDF)

IASC INTERAGENCY STANDING COMMITTEE HAITI E-SHELTER CCCM CLUSTER. (2015). Response To January 12th 2010 Earthquake DISPLACEMENT

IDMC. (2012). INTERNAL DISPLACEMENT . Retrieved from <http://www.internal-displacement.org/americas/haiti/2012/a-humanitarian-crisis-in-need-of-a-development-solution/>

IDMC. (2012). INTERNAL DISPLACEMENT. A humanitarian crisis in need of a development solution. Retrieved from <http://www.internal-displacement.org/americas/haiti/2012/a-humanitarian-crisis-in-need-of-a-development-solution/>

INTERNATIONAL AMNESTY. (2015). INTERNATIONAL AMNESTY. Haití: Cinco años después del desolador terremoto, decenas de miles de personas siguen desesperadas y sin hogar. Retrieved from: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/haiti-cinco-anos-despues-del-desolador-terremoto-decenas-de-miles-de-personas-siguen-desesperad/>

IJDH (2010). INSTITUTE FOR JUSTICE AND DEMOCRACY IN HAITI. Retrieved from <http://www.ijdh.org/2010/10/topics/housing/haitian-civil-societyorganizations-and-earthquake-survivors-protest-renewal-of-un-peacekeeping-mission/>

IOM. (2010). PUBLICATIONS IOM. Migraciones. Haiti Seis Meses Después. Retrieved from [http://publications.iom.int/system/files/pdf/migraciones\\_verano\\_2010.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/migraciones_verano_2010.pdf)

LESSARD, D. (2010). LUND UNIVERSITY. International Ngos And Statebuilding The Case Of Haiti, The Phantom State. Retrieved from <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1662345&fileId=1662346>

MARGESSON, R. T.M. (2011). Congressional Research Service. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/row/R41023.pdf>

MARKS, B. (2015). YALE ECONOMIC REVIEW. The Haitian Relief Effort. Retrieved from <http://www.yaleeconomicreview.org/archives/2290>

MINUSTAH. (S/F). MINUSTAH. Mision de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Retrieved from <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>

OECD. (2011, Junio). ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Haiti Earthquake Response Emerging Evaluation Lessons Retrieved from <https://www.oecd.org/countries/haiti/50313700.pdf>

OCHA. (2010). UNOCHA. Retrieved from FLASH APPEAL 2010: <http://www.unocha.org/cap/appeals/flash-appeal-haiti-2010>

OCHA. (2012). UNOCHA. Emergency Revision Of The 2012 Consolidated Appeal Needs Arising From The Impact Of Hurricane Sandy. Retrieved from: [https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/Revision\\_2012\\_Haiti\\_Hurricane\\_Sandy.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/Revision_2012_Haiti_Hurricane_Sandy.pdf)

OCHA. (2014). UNOCHA. HAITI Plan d'Action Humanitaire 2014. Reticuperado de: [https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/HAP\\_2014\\_Haiti\\_FR.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/HAP_2014_Haiti_FR.pdf)

OCHA. (S/F). OCHA. Retrieved from. <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20of%20OCH%20Response%20to%20the%20Haiti%20Earthquake.pdf>

OCHA. (S/F). OCHA. Retrieved from <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/osocc-rdc/overview>

OEA. (2010, Septiembre 10). ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Retrieved from: [http://www.oas.org/es/estados\\_miembros/haiti/?pastnews=all](http://www.oas.org/es/estados_miembros/haiti/?pastnews=all)

OIM. (2014). IOM. Retrieved from: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Supporting-durable-solutions-in-Haiti-Report-Feb-2014.pdf>

OXFAM. (2012). OXFAM INTERNATIONAL. Salt in the Wound Retrieved from <http://www.oxfam.org/en/research/salt-wound>

- OXFAM INTERMON. (S/F). OXFAM INTERMON. Haití en su laberinto .  
Retrieved from  
<https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/CAP%203%20DTULO%205%20Hait%20C3%AD%20en%20su%20laberinto.pdf>
- OXFAM. (2011, Enero 6). OXFAM. Supporting good governance in post-earthquake Haiti  
Retrieved from <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp142-relief-to-recovery-130111-en.pdf>
- PAHO. (2012). Salud en las Americas. Retrieved from  
[http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38%3Ahaiti&catid=21%3Acountry-chapters&Itemid=146&lang=es](http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012/index.php?option=com_content&view=article&id=38%3Ahaiti&catid=21%3Acountry-chapters&Itemid=146&lang=es)
- PAHO. (2013). ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Actualización Epidemiológica Colera 2013. Retrieved from  
<file:///Users/lizethsaltos/Downloads/23-agosto-2013-colera-actualizacion.pdf>
- PEREZ, M. (2012). UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. Haití En (Re) Construcción: Análisis Del Papel De Las Organizaciones De Cooperación Internacional En La Etapa De Asistencia Humanitaria En El Sector Educativo, Campo De Refugiados Corail 2010 Retrieved from urosario:  
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3862/1094889085-2012.pdf?sequence=6>
- POVERTIES. (2010). Poverty in Haiti: Aid, Earthquakes & Imperialism.  
Recuperado de: <http://www.poverties.org/blog/poverty-in-haiti>
- PRB. (2010). POPULATION REFERENCE BUREAU. Earthquake Magnifies Haiti's Economic and Health Challenges . Recuperado de:  
<http://www.prb.org/Publications/Articles/2010/haiti.aspx>
- PROGRESSIO. (S/F). PROGRESSIO. DR-HAITI. Retrieved from  
<http://www.progressio.org.uk/content/dr-haiti>
- PROGRESSIO. (S/F). PROGRESSIO. Haiti after the Earthquake. Retrieved from  
[http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Haiti-after-the-earthquake\\_lowres.pdf](http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Haiti-after-the-earthquake_lowres.pdf)

- PROGRESSIO. (2012). PROGRESSIO. Thinking Local in Haiti. Retrieved from: <http://www.progressio.org.uk/sites/progressio.org.uk/files/Thinking-local-in-Haiti-2012.pdf>
- RAMACHADRAN, V., & WALZ, J. (2012, May). CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. Haiti: Where Has All the Money Gone?. Retrieved from [https://www.cgdev.org/files/1426185\\_file\\_Ramachandran\\_Walz\\_haiti\\_FINAL.pdf](https://www.cgdev.org/files/1426185_file_Ramachandran_Walz_haiti_FINAL.pdf)
- REBELION. (2010). Haiti: la historia interminable. Retrieved from <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=11761>
- RNMA. (2014, OCTUBRE). RED NACIONAL DE MEDIOS ALTERNATIVOS. Retrieved from <http://www.rnma.org.ar/noticias/19-internacionales/2156-haiti-y-los-10-anos-de-minustah-violacion-a-los-derechos-humanos-desempleo-colera>
- SANTOS, J. (2010). CLACSO. Retrieved from [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Republica\\_Dominicana/ces/20120813120949/estsoc150.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Republica_Dominicana/ces/20120813120949/estsoc150.pdf)
- SHERWOOD, A. (2014). IOM. Supporting Durable Solutions To Urban, Post-Disaster Displacement: Challenges And Opportunities In Haiti. Retrieved from <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Supporting-durable-solutions-in-Haiti-Report-Feb-2014.pdf>
- TRACKING MATRIX (DTM) HAITI ROUND 24 REPORT As Of 31ST DECEMBER 2015. Retrieved from: [http://www.humanitarianresponse.info/es/system/files/documents/file\\_s/dtm\\_rd24\\_eng.pdf](http://www.humanitarianresponse.info/es/system/files/documents/file_s/dtm_rd24_eng.pdf)
- TRASBERG, M. (2013, Marzo 31). CON DISTINTOS ASENTOS. Retrieved from <http://www.condistintosacentos.com/la-eficacia-de-la-ayuda-en-la-reconstruccion-de-haiti-2010-2012/>
- UN CERF. (2016). UNITED NATIONS CENTRAL EMERGENCY RESPONSE FUND. Acerca del CERF. Retrieved from [https://www.unocha.org/cerf/sites/default/files//CERF/About%20CERF/AboutCERF\\_20161018\\_SP.pdf](https://www.unocha.org/cerf/sites/default/files//CERF/About%20CERF/AboutCERF_20161018_SP.pdf)
- UNC. (S/F). UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA. Economic Impact of the Earthquake. Recuperado de:

<http://haitiearthquake.web.unc.edu/economic-impact-of-the-earthquake/>

UNDAC. (2010). UNITED NATIONS DISASTER ASSESSMENT & COORDINATION. Haiti Earthquake January 2010. Retrieved from [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/UNDAC%20Haiti%20Mission%20Report.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/UNDAC%20Haiti%20Mission%20Report.pdf)

UNICEF. (2010). UNICEF. 2010. Flash Appeal. Retrieved from [http://www.unicef.org/french/infobycountry/files/Flash\\_2010\\_Haiti.pdf](http://www.unicef.org/french/infobycountry/files/Flash_2010_Haiti.pdf)

UNICEF. (2010). UNICEF. Retrieved from [https://www.unicef.org/french/infobycountry/files/Flash\\_2010\\_Haiti.pdf](https://www.unicef.org/french/infobycountry/files/Flash_2010_Haiti.pdf)

UNOCHA. (2006). UNOCHA. Directrices sobre La utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas. Retrieved from <http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/01.%20MCDA%20GUIDELINES%20-%20Spanish%20Version.pdf>

UNOCHA. (2011). UNOCHA. Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake .Retrieved from <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20of%20OCHA%20Response%20to%20the%20Haiti%20Earthquake.pdf>

VITELLI, M. (2014). SCIELO. Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. Recuperado de:[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012014000100005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012014000100005)

WORLD BANK. (2014). Living Conditions in Haiti's Capital Improve, but Rural Communities Remain Very Poor. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/07/11/while-living-conditions-in-port-au-prince-are-improving-haiti-countryside-remains-very-poor>

WORLD BANK. (2010). Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/355571468251125062/pdf/701020ESW0P1190R0Haiti0PDNA020100EN.pdf>

