

ANÁLISIS Y
PROPUESTAS
SOBRE LA ACCIÓN
HUMANITARIA
VASCA EN HAITÍ



Si!

Nazioarteko Elkartasuna
Solidaridad Internacional

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación	03
1. Introducción	04
2. Porqué Haití	05
Pobreza	05
Vulnerabilidad	05
Vulnerabilidad social	06
Vulnerabilidad económica	08
Vulnerabilidad política	08
Vulnerabilidades ambientales	09
y la combinación de Vulnerabilidad y Pobreza en Haití	09
3. Quedarse es marcar la diferencia	10
Ayuda de quita y pon	10
La acción humanitaria vasca en Haití	11
2010-2012: sostenida, concentrada y ajustada	11
2013-2014: desplome de la Ayuda Humanitaria	12
Otras ayudas vascas a Haití	12
El Departamento del Sudeste	12
Proyectos que suman	15
La Estrategia Marco de Nazioarteko Elkartasuna – Solidaridad Internacional	17
4. Fortalecer capacidades, construir resiliencia	21
Acción humanitaria con objetivos a largo plazo	21
La Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, el Restablecimiento y el Desarrollo	21
El TAP, un marco para integrar acciones humanitarias y desarrollo en Haití	23
Lecciones aprendidas tras el terremoto de 2010.....	24
La resiliencia	26
La Gestión de Riesgos de Desastres y la Agenda de Desarrollo post-2015	27
5. Quedarse en Haití y aportar	28
Alinearse con el marco de transición acordado	28
Reforzar el enfoque de género	29
Proyectos que suman	30
Proyectos puente	31
Anexos	
Anexo 1: Desastres en Haití y el mundo hasta 2010	32
Anexo 2: Exposición a amenazas y vulnerabilidad a la Pobreza	34
Anexo 3: Equipo Link	35

PRESENTACIÓN

Este documento es resultado de un trabajo de consultoría que se inscribe en el marco del proyecto “Reducción del riesgo de desastres en la cuenca del Mapou, Distrito de Belle-Anse, en el Departamento del Sudeste de Haití”, propuesto por Solidaridad Internacional- Nazioarteko Elkartasuna y cofinanciado por la Agencia vasca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con cargo a las ayudas en la línea de financiación de las Estrategias-Marco de Acción Humanitaria (EHE) de 2012.

Para ello se realizó un análisis documental y en terreno con fuentes primarias, para identificar aspectos claves de la situación humanitaria en el Sudeste Haitiano y en general en el país, con el objetivo de elaborar propuestas y orientaciones para la ayuda humanitaria vasca en Haití, en un momento de declive de las acciones en curso.

En trabajo de terreno se desarrolló entre los días 21 y 30 de abril de 2015 a partir de una agenda coordinada en la oficina en Haití. Se visitaron las acciones de Solidaridad Internacional en la cuenca del Mapou, sosteniendo reuniones con beneficiarios en diferentes puntos de la amplia zona cubierta.

La agenda incluyó reuniones con responsables locales de Instituciones Haitianas en Jacmel como la Cruz Roja Haitiana, la organización de mujeres Fanm Decidé o CROSE, Coordinación Regional de Organizaciones del Sudeste, así como en Anse-á-Pitre, como MOFAB (organización local de mujeres); responsables de agencias y organismos humanitarios internacionales, como AECID (Coordinadora General), ECHO y OCHA (Jefe de Oficina) en Puerto Príncipe; y ONGs Internacionales en Jacmel, como Plan Internacional, Cruz Roja Canadiense o Solidarités International; así como Handicap International en Puerto Príncipe.

Además se focalizaron entrevistas con organizaciones receptoras de la ayuda vasca entre los años 2010 y 2012 (5 de las 9), como la Cruz Roja Española en Jacmel y Jóvenes y Desarrollo en Puerto Príncipe. En el caso de Veterinarios sin Fronteras y Arquitectos sin Fronteras se sostuvieron teleconferencias con Santo Domingo y Puerto Príncipe respectivamente. Todos ellos se brindaron a facilitar sus opiniones y experiencias con una gran apertura y generosidad.

De forma especial cabe agradecer al técnico expatriado de Nazioarteko Elkartasuna, Arnau Selga, por su tiempo y dedicación, y a Mercedes López, representante de Alianza por la Solidaridad, quien participó con entusiasmo en las discusiones y aportó mucho de su experiencia, ambos dedicando parte de su tiempo libre a enriquecer las reflexiones.

Respecto de la documentación, una gran parte de los datos han sido tomados del TAP el llamamiento transicional 2015-2016 para Haití, y el resto de búsquedas bibliográficas en internet, todas ellas citadas a lo largo del texto.

El resto de los aportes surgen de la experiencia de cooperación de los consultores, Ignacio Martín Eresta -involucrado en diversos trabajos en Haití desde 2010- y Viola Tomei, ambos expertos en ayuda humanitaria y desarrollo.

1. INTRODUCCIÓN

En 2010, el devastador terremoto de Haití provocó la muerte al 11% de las personas expuestas, en comparación con el 0,1% de aquellas que experimentaron un terremoto similar en Chile¹. Las pérdidas materiales entonces representaron el 120% del PIB del año 2009². Sin embargo, los terremotos son sólo una de las amenazas del país (y no la más frecuente), que sufre periódicamente de sequías y huracanes, y donde persiste una epidemia de cólera declarada ese mismo año 2010. Algunos años antes, en junio de 2004, la fragilidad política del país acarrió el establecimiento de una Misión de Estabilización de Naciones Unidas, MINUSTAH.

La clasificación actual de Haití en el Índice de Desarrollo Humano (HDI 2014)³ es 168 de los 187 países. Su Ingreso Nacional Bruto per cápita descendió un 36% entre 1980 y 2013.

El círculo vicioso entre vulnerabilidad y pobreza está cada vez más presente en las discusiones internacionales sobre Acción Humanitaria y Desarrollo. El cambio climático agudiza éste círculo vicioso. Los desastres naturales en países como Haití representan una importante barrera para alcanzar la meta de erradicación de la pobreza extrema en 2030. La resiliencia, entendida como la capacidad de adaptarse y recuperarse rápidamente de tensiones y choques, ha emergido hace algunos años como concepto aplicado a la gestión de desastres naturales, y se configura como vínculo entre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, (que sustituye al de Hyogo) y la agenda que está sobre la mesa para fijar los Objetivos Sostenibles de Desarrollo de la Agenda de Desarrollo post-2015.

El terremoto de 2010

Las deficiencias estructurales y las vulnerabilidades fueron, en este entonces, agudizadas por un terremoto de 7.2 grados de magnitud que provocó la muerte de más de 228.000 personas, 400.000 heridos y desplazó a 1.5 millones de seres humanos, diezmando la infraestructura del país, la economía y el tejido social, induciendo una de las peores catástrofes humanitarias de las últimas décadas. El seísmo fue demoledor por una serie de particularidades:

Afectó con una gran violencia a las grandes concentraciones urbanas de la isla en el centro-sur y sur; fue un desastre prevalentemente urbano.

Fueron devastadas muchas instituciones del Estado y sedes de organizaciones llamadas a responder a este tipo de emergencia: el Palacio Presidencial, 13 de los 15 ministerios, el Parlamento y el Palacio de Justicia se desmoronaron; Naciones Unidas tuvo las mayores pérdidas -económicas y humanas- de su historia en un solo acontecimiento; La MINUSTAH sufrió una parálisis parcial; y muchas Oficinas de Cooperación de diferentes países y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) perdieron su sede y a miembros de sus equipos.

A raíz del terremoto se desencadenaron diferentes factores que produjeron el surgir de un brote de una epidemia de cólera que, entre el 2010 y 2015, con alrededor de 731.880 casos sospechosos y 8.741 muertes entre el 2010 y 2015, perjudicó gravemente el país.

1 <http://bit.ly/15F5MgK>

2 <http://www.lessonsfromhaiti.org/lessons-from-haiti/key-statistics/>

3 <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>

2. POR QUÉ HAITÍ

POBREZA...

Es ya casi un tópico afirmar que Haití es el país más pobre de la región (es decir, de América Latina, y del Hemisferio Occidental). En todo caso, en la actualidad el país ha dado pasos adelante. La pobreza ha disminuido (del 31% en 2000 al 24% en 2012), aunque más la cuarta parte del total de su población vive en la pobreza extrema y sigue siendo el país con la cobertura más baja en agua y saneamiento en la región (las tres cuartas partes de la población carece de acceso a instalación de saneamiento).

El coeficiente de Gini (0,61)¹ sigue estancado desde el año 2000, lo que indica que continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo (el 1% más rico de los haitianos actualmente posee la misma riqueza que el 45% de los más pobres). La clasificación actual de Haití en el Índice de Desarrollo Humano (HDI 2013)² en el puesto 168 de los 187 países le hace además uno de los más pobres del planeta. La economía haitiana presenta graves debilidades. Los ingresos del presupuesto nacional dependen en alrededor de un 70% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ayuda que viene en declive desde el pico más alto en 2010.

Vulnerabilidad

“La vulnerabilidad puede definirse como la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos”

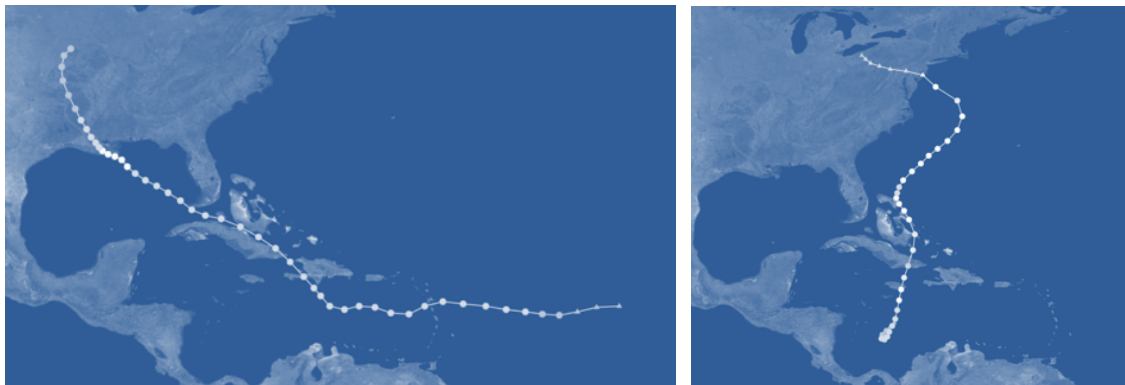
Como se ha reseñado Haití es un país muy frágil y sujeto a recurrentes desastres naturales. Algunos de ellos, como los huracanes y tormentas tropicales también alcanzan a países vecinos.



¹ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 1 representa una inequidad perfecta.

² <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>

En el caso de los terremotos, las pérdidas ocasionadas por un mismo terremoto en Haití o Chile tienen magnitudes muy diferentes. **Esta diferente afectación tiene que ver con una especial vulnerabilidad de Haití frente a éstas mismas amenazas.**



En la imagen izquierda se observa el eje de la trayectoria de la Tormenta Tropical Isaac (2012), que entra por el Sudeste de Haití, continúa hacia el norte de Cuba y entra al sur de los Estados Unidos. A la derecha, la trayectoria del huracán Sandy, que afectó a los mismos países, (incluyendo varios de las Antillas y Venezuela). Los daños en Haití se estimaron en 750 millones de dólares USA al nivel de precios del mismo año 2012, lo que hizo de Sandy el huracán más costoso en Haití de los que se tiene registro³.

Pueden distinguirse vulnerabilidades de tipo social, económico, político, y ambientales:

- **Vulnerabilidad social**

Esta vulnerabilidad se atribuye tanto a debilidades de grupos específicos frente a las amenazas, como a debilidades de organización comunitaria y de base en los territorios, carencia o deficiencias en el acceso a la información y al conocimiento técnico y científico sobre los desastres. Vacíos en propuestas, planes, capacidades, herramientas y preparación territorial para reducir el riesgos y enfrentar los desastres. Actualmente en el país se nota un abismo entre los planteamientos nacionales y los logros locales, ya que las entidades responsables de la gestión de riesgo, en los departamentos y comunas, se caracterizan por falta de infraestructuras, capacidades, presupuestos y conexión con la población.

“Dos tercios de las personas que murieron en el terremoto de 2010 eran mujeres”

Por su lado, se identifican amplios grupos de población con desiguales capacidades o afectación por el riesgo. Un caso evidente es el de las mujeres, que se verá en detalle en un apartado específico de este informe. Valga anotar el hecho de que 2/3 de las personas que murieron en el terremoto de 2010 fueran mujeres, un dato que habla por sí mismo. Pero además se identifican grupos en una fase vital específica que implican necesidades críticas que deben ser atendidas para evitar impactos negativos en su supervivencia o salud, tales como niños, mujeres embarazadas y lactantes o personas ancianas. Así, casi la cuarta parte de los niños haitianos enfrentan la amenaza de daños permanentes e irreversibles por malnutrición crónica, afectando a sus capacidades de crecimiento físico y cognitivo.

³ http://es.wikipedia.org/wiki/Hurac%C3%A1n_Isaac_%282012%29 y http://es.wikipedia.org/wiki/Hurac%C3%A1n_Sandy

Grupos con especial vulnerabilidad durante el terremoto de 2010

Alrededor de 494.600 niños menores de cinco años y 197.840 mujeres gestantes y lactantes fueron afectadas por el terremoto.

FNUAP estimó que 750.000 mujeres y niñas en edad reproductiva fueron afectadas por el terremoto. De éstas, 63.000 estaban embarazadas.

En el pico del desplazamiento, alrededor de 2.3 millones de personas, incluyendo 302.000 niños, quedaron fuera de sus hogares.

Destaca la vulneración efectiva que anteriores desastres implican para las capacidades actuales: se calcula que antes del terremoto de 2010 había 800.000 personas con discapacidades en Haití, y el sismo dejó 400.000 heridos, de los cuáles entre 2.000 y 4.000 perdieron una extremidad.

Otro aspecto que incide en la vulnerabilidad son las características específicas de los medios rural y urbanos, éste último con una tasa de crecimiento del 2.93% anual.

Inequidad de género y vulnerabilidad

Tras la alta tasa de afectación de las mujeres en el terremoto por encima de los hombres (2 mujeres muertas por cada hombre) subyacen sin duda las enormes diferencias de género que ostenta Haití. Un desigual acceso a oportunidades implica menores capacidades. Menor capacidad significa menor resiliencia. Desigualdades en el acceso a la educación o a la información incrementan su exposición y vulnerabilidad.

Haití tiene un valor de Índice de Desigualdad de Género de 0.599 en 2013, situándose en el lugar 132 de 149 países analizados. En el 2014, en los escaños del Parlamento estuvieron representadas sólo el 4% de las mujeres y fue uno de los seis países en el mundo donde una cámara parlamentaria era exclusivamente masculina. Sólo el 22,5 por ciento de las mujeres adultas han alcanzado al menos un nivel secundario de educación en comparación con el 36,3 por ciento de sus homólogos masculinos. La participación en el mercado laboral es 60,6 por ciento en comparación con 70,8 para los hombres. Por cada 100.000 nacidos vivos, 350 mujeres mueren por causas relacionadas con el embarazo, el nivel más alto de la región.

Según EMMUS V, la violencia sexual es particularmente común: 25,7% de mujeres y 21,2% de

los hombres de 18-24 años de edad son propensos a experimentar algún tipo de abuso sexual antes de cumplir los 18 años. La violación es también específicamente un problema con 28 casos reportados cada mes a la Policía Nacional de Haití en 2013 llegando a 36 por mes en 2014 (con el 70% de los casos notificados afectan a los niños).

A pesar de estos datos alarmantes se puede afirmar que con el paso del tiempo, poco a poco, se está imponiendo una visión de género. El Ministerio de la Condición y Derechos Femeninos (MCFDF - Ministère à la condition-feminine et aux droits des femmes) se creó en 1994, aunque ha sido en los últimos años que la estabilización general del país condujo a fortalecer su desarrollo institucional, si bien las restricciones presupuestarias siguen teniendo una dramática incidencia.

• Vulnerabilidad económica

Como se ha visto, el impacto de los desastres naturales en Haití genera enormes pérdidas. La capacidad de recuperarse de las mismas está directamente relacionada con los medios financieros de cada persona o grupo. Se estima que en Haití 2,5 millones de personas viven en la extrema pobreza y no pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, y adicionalmente 1 millón de haitianos están en riesgo de caer en la pobreza extrema con la ocurrencia de un desastre. El desempleo afecta al 40% de la fuerza laboral urbana, casi el 50% de la mano de obra femenina y el 60% de los jóvenes. Sólo el 60% de las personas en edad de trabajo están activos: la tasa de participación laboral es la más baja de la región, añadiendo a eso que el salario mínimo es de 250 gourdes por día (unos 5 euros). La mayoría de la población pobre trabaja por cuenta propia en el sector informal.

• Vulnerabilidad política

A partir de una alta inestabilidad política constatada desde los años 90, que llevó a una situación de conflicto armado interno, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue adoptando resoluciones que implicaron sucesivas misiones de Naciones Unidas en Haití con diversos mandatos, hasta la actual Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) de 2004.

Inestabilidad Política en Haití

A principios de febrero de 2004 estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaïves, que durante los días siguientes se propagó a otras ciudades. Poco a poco, los insurrectos se hicieron con el control de gran parte de la región norte del país. En febrero, tras determinar que la situación en Haití constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1529 autorizando el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional a la que siguió la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que se estableció el 1 de junio de 2004 por resolución del Consejo de Seguridad. Su mandato y duración han sido ampliados varias veces. En los próximos meses se reducirá en un 25% el tamaño de la Misión.

Desde entonces se han sucedido varias citas electorales. La prevista para 2010 sufrió un gran retraso (hasta marzo de 2011) a causa de la excepcional situación creada por el terremoto de enero, y en las que resultó elegido el actual presidente Martelly. En 2015 se celebrarán elecciones que afectan a dos tercios de la composición del Senado, todos los diputados y las autoridades locales. Esto probablemente afecte incrementando puntualmente las situaciones de tensión social y la ya notable ineficiencia administrativa en cuanto a planificación, inversión y prestación de servicios públicos.

Aterrizando estas debilidades de gobernanza al riesgo de desastres, se identifican por ejemplo importantes faltas en la aplicabilidad y aterrizaje de políticas públicas, planes y lineamientos relacionados con la reducción del riesgo de desastres y desarrollo al ámbito territorial, carencia en los Sistemas de Información Geográfico o Territorial, falta de mecanismos de descentralización efectiva para la gestión del riesgo, instituciones públicas locales débiles y con bajos niveles de eficiencia, entre otros.

En cuanto a la lucha para la preparación y el fortalecimiento frente al cambio climático, las leyes forestales actuales de Haití no incorporan sistemáticamente estrategias para hacerle frente. La cuestión de la propiedad es un problema importante en donde el Estado no hace una adecuada incidencia. Hay necesidad de un sistema de gestión de la tierra, incluidas las zonas protegidas, y también de un liderazgo y ayuda financiera pública para promover la conservación y restauración de los bosques.

• Vulnerabilidades ambientales

Los diversos rankings sitúan a Haití en los puestos más altos de vulnerabilidad ambiental. Según un reciente estudio realizado por Oxfam en 2014⁴, Haití es uno de los tres países más expuestos a los efectos negativos del cambio climático, tales como elevación del nivel del mar o inundaciones. Es muy probable que el cambio climático aumente la gravedad de los fenómenos meteorológicos (como tormentas o sequías) e inundaciones, salinización de las tierras agrícolas y la disminución de la superficie de la tierra en general, debido a la subida del nivel del mar.

En Haití la degradación ambiental es cada vez mayor por factores estructurales como la pobreza extrema, la presión demográfica o la necesidad de energía (el 70% de la población haitiana en 2006 usaba la madera o el carbón vegetal como fuente de energía, frente a un 10% que tenía acceso a energía eléctrica). La deforestación (con menos del 4% de la cubierta forestal original) y la degradación de la tierra (más de 6.000 hectáreas de suelo perdido cada año y cerca del 85% de las cuencas erosionadas), permanecen sin control y representan un agente multiplicador de impacto de desastres sobre la vida, la agricultura, las viviendas y los recursos naturales. En este contexto es clave entender que el la cobertura vegetal es una de las mejores defensa contra el impacto de los desastres⁵ pues los arboles protegen del viento, evitan la erosión del suelo, retienen el agua evitando inundaciones y abastecen las cuencas hidrográficas.

Y LA COMBINACIÓN DE VULNERABILIDAD Y POBREZA EN HAITÍ

Algunas cifras de las vistas anteriormente nos dan cuenta directa o indirecta del efecto de los desastres y la vulnerabilidad sobre la economía haitiana:

- Los daños del terremoto de 2010 se estimaron en el 120% del PIB de Haití del año 2009.
- Los daños del huracán Sandy en Haití se estimaron en 750 millones de dólares USA al nivel de precios del mismo año 2012.

La combinación de inestabilidad política y vulnerabilidad de todo tipo son, sin duda, factores subyacentes clave para explicar que el Ingreso Nacional Bruto per cápita de Haití haya descendido un 36% entre 1980 y 2013.

Pero más allá de los efectos macro, estos efectos inciden profundamente sobre los grupos más pobres, en un país que ostenta uno de los niveles de desigualdad más altos del planeta, con el mencionado coeficiente de Gini de 0,61. En términos prácticos, esto significa por ejemplo que en el quintil más pobre, sólo el 11% tiene acceso a un saneamiento mejorado, en comparación con 64% para el quintil más rico; y el 51% puede acceder a una fuente de agua mejorada, en comparación con 91%. Otro dato clave es que sólo el 9% de los más pobres tiene acceso a una fuente de energía en comparación con el 72% para los más ricos.

A lo anterior pueden sumarse factores productivos, como la concentración de la propiedad de la tierra o el limitado acceso a mercados. Un aspecto determinante, según recientes estudios, está en el umbral de ingresos. Así, en determinados niveles, los desastres naturales inciden en el enquistamiento de la pobreza existente o en una entrada en la pobreza por desaparición de bienes y fuentes de ingresos de forma masiva, que podría medirse como una “vulnerabilidad a la pobreza”. El estudio de ODI de 2013 sobre riesgos y pobreza⁶ establece diferentes grados de esta vulnerabilidad a la pobreza, siendo el mayor el de los países con más de un 10 de la población viviendo con menos de 0,75 USD al día. En éste lugar más expuesto del ranking se sitúa Haití (junto a otros 18 países) en un escenario optimista basado en proyecciones a 2030.

Este mismo estudio profundiza en el análisis de la combinación de niveles proyectados de pobreza a 2030 con la exposición a multiamenazas (terremotos, ciclones, sequías, olas de calor e inundaciones), arrojando como resultado un grupo de 4 países situados en la mayor vulnerabilidad a la pobreza (Nepal, Honduras, Haití y Madagascar)⁷. Frente a esto, las capacidades locales de cada nación para la gestión del riesgo de desastres será uno de los elementos que hagan la diferencia. Capacidad que, como hemos visto para el caso de Haití, es enormemente baja.

4 ClimateChangeResilience.OxfamResearchreport. 2014. <https://www.oxfam.org/en/research/climate-change-resilience>

5 IUCN. Ecosystem, Livelihoods and Disaster: an integrated approach to disaster risk management, 2006.

6 La geografía de la pobreza, los desastres y el clima extremo 2030. ODI

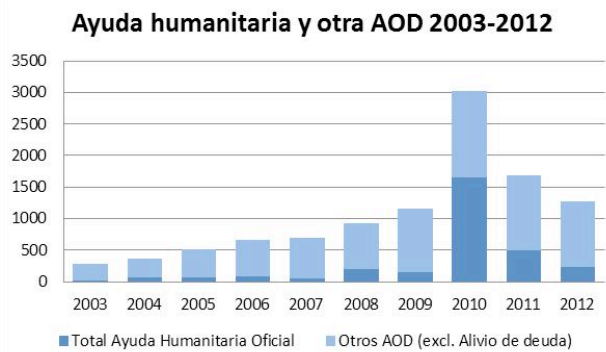
7 Ver Anexo 2

3. QUEDARSE ES MARCAR LA DIFERENCIA

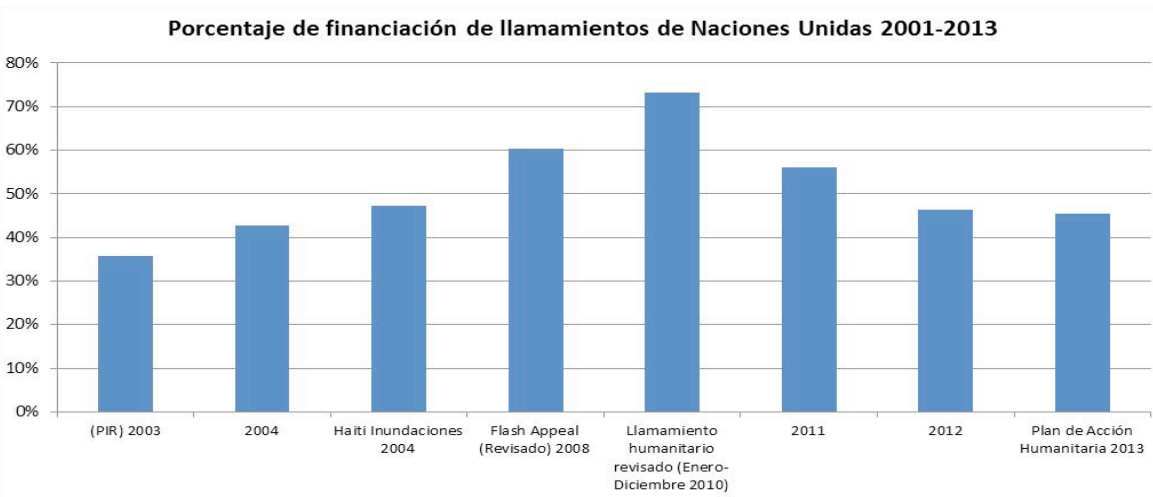
AYUDA DE QUITA Y PON¹

El presupuesto nacional haitiano está financiado hasta un 70% por ayuda oficial al desarrollo (AOD). Desde el año 1990 hubo un continuo incremento de la AOD con un pico en 2010 de 3 billones de dólares, cayendo a \$ 1.3 mil millones en 2012 y disminuyendo cada año desde entonces.

A su vez, el componente de ayuda humanitaria desde el 2004 al 2009 tuvo una tendencia estable. A raíz del seísmo del 2010, se amplificó, y con ella la presencia de actores humanitarios de todos los sectores y todas las nacionalidades. Luego, a pesar de los apremiantes problemas que todavía azotan el país y su gran vulnerabilidad a frecuentes desastres, ha habido un rápido descenso del apoyo, que lentamente está volviendo a las cifras previas al seísmo.



De acuerdo con los datos recogidos por la Oficina del Enviado Especial de Naciones Unidas para Haití, los donantes bilaterales y multilaterales habían comprometido 13,34 billones² de dólares para los esfuerzos de ayuda humanitaria y rehabilitación en Haití para 2010-2020. De éstos, a finales de 2012 se estimaba que se había desembolsado un 48.2% (unos 6.43 billones de dólares)³. En 2013 Haití tuvo un llamamiento coordinado de 152 millones de dólares de los cuál se alcanzaron el 46%. El Humanitarian Action Plan (HAP) en 2014, solicitó 157 millones



¹ Gráficos de elaboración propia con datos de Global Humanitarian Assistance. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/11LlFSQYwxUWGYcwtZeufgmcPYAmrsh-ceCeqzfFhYhoo/edit?pli=1#gid=2>

² Se mantiene la denominación de billón americano (mil millones) para guardar coherencia entre las distintas fuentes.

³ <http://www.lessonsfromhaiti.org/lessons-from-haiti/key-statistics/>

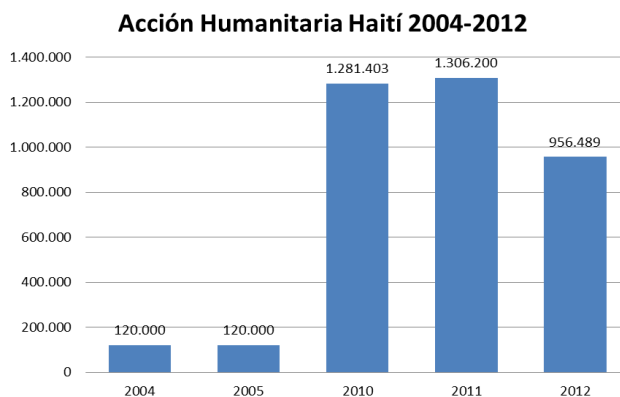
Todo lo anterior muestra tanto un débil (o en el mejor de los casos lento) incumplimiento de los compromisos, como una progresiva retirada de los donantes humanitarios de Haití, con relación a las necesidades existentes. La “competencia” con otras crisis globales, y un creciente escrutinio de la cooperación tras la crisis financiera global son algunos de los factores que influyen en esta tendencia, cuyo efecto es grave. Por ejemplo, a la tasa de desembolso actual en los programas de agua y saneamiento, llevaría 40 años financiar ese componente del Plan Nacional de Eliminación del Cólera.

En relación con los fondos prometidos en el 2010 para la reconstrucción y desarrollo de Haití en 2014 se había comprometido y/o desembolsados por los donantes el 70%, dejando cerca de 2,45 billones pendientes.

LA ACCIÓN HUMANITARIA VASCA EN HAITÍ

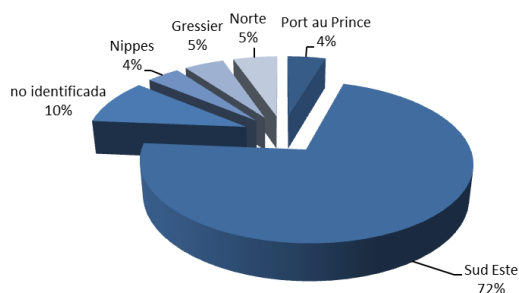
2010-2012: sostenida, concentrada y ajustada

La ayuda del Gobierno Vasco a Haití, tras unos pequeños aportes entre 2004 y 2005 equivalentes a 240.000 euros, se concentró entre los años 2010 y 2012, tras el terremoto del 12 de enero. **El total de fondos hasta 2012 asciende a 3,78 millones de Euros, de los cuáles 3,54 corresponden a los ejercicios 2010-2012. Las cantidades aportadas entre 2010 y 2012 no variaron significativamente, oscilando entre los 1,25 y los 1,30 millones de Euros.** En 2012 la cantidad destinada a Ayuda Humanitaria descendió a 0,95 millones, aunque la cantidad destinada a Haití se ve compensada en el cómputo global con una ayuda destinada a desarrollo de 0,3 millones.



Otro aspecto reseñable es la **notable concentración de ésta ayuda en el Departamento del Sudeste**, alcanzando un 72% de los fondos totales. Este porcentaje supone 2,7 millones de euros repartidos en 14 subvenciones a lo largo de 2010-2012.

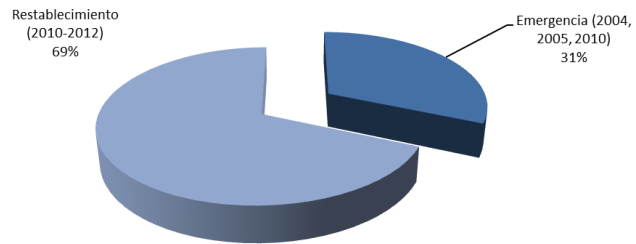
Localización Acción Humanitaria 2004-2014



A partir de una identificación del tipo de ayuda basado en el título y descripción de cada proyecto, se ha podido establecer una proporción entre aquellas acciones orientadas a paliar los efectos inmediatos de tragedias, -concentradas hasta 2010-, y las destinadas a acciones de recuperación temprana o restablecimiento -desarrolladas a partir de 2010-. Es interesante anotar que si bien las primeras representarían un 31% del total y las segundas un 69%, ambas fases se ejecutaron con similar número de operaciones (12 de emergencia y 11 de restablecimiento), lo que significa **una mayor proporción de fondos por proyecto en el caso de las acciones de recuperación, que incluyen proyectos de Gestión del Riesgo de Desastres y no están ya orientadas exclusivamente a la respuesta al terremoto**, sino que atienden otros riesgos y desastres, como los derivados de huracanes y tormentas tropicales.

Tipo de Acción Humanitaria 2004-2012

Cabe destacar que aún en este periodo se apoyó el mencionado proyecto de desarrollo en 2012, en tanto que Haití no estaba entre los países prioritarios, y que su localización fue igualmente en el Sudeste (Centro de atención a Salud Materno Infantil en Anse-á-Pitres).



Líneas de ayuda humanitaria del Gobierno Vasco

PRE: Línea de financiación permanente para ayudas de emergencia y acciones humanitarias.

EHE: Estrategias marco de acción humanitaria de medio plazo, ejecutadas por entidades especializadas en el ámbito humanitario.

2013-2014: desplome de la Ayuda Humanitaria

En el año 2013 el Gobierno Vasco no asignó ayudas humanitarias en ninguna de las dos líneas existentes (EHE o PRE), y de hecho se redujo la asignación en los diferentes tipos de instrumentos de cooperación (de 201 a 68) con respecto al año anterior, así como en el número de países (13 de los 22 países del Plan Director)⁴. En 2014 no hubo solicitudes de organizaciones para ayuda humanitaria en Haití, en ninguna de las líneas que el Gobierno Vasco tienen habilitadas (BOPV del 5 de junio y del 3 de diciembre de 2004).

Para situar el contexto, cabe señalar que el presupuesto de AOD neta española destinada a Ayuda Humanitaria cayó espectacularmente en el periodo 2010-2013. La reducción de 2013 respecto de 2012 fue de un 47% y de un 83% respecto a 2011⁵.

En éste periodo se ejecutó la Estrategia Marco de NazioartekoElkartasuna – Solidaridad Internacional aprobada en 2012, extendiéndose hasta junio de 2015.

Otras ayudas vascas a Haití

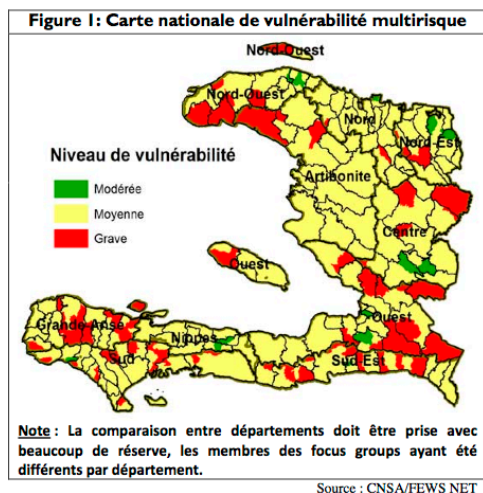
Se ha identificado la aprobación de proyectos a Asamblea de Cooperación por la Paz (2012 Ayuntamiento de Hondarribia, 2013 Diputación de Bizkaia y Ayuntamiento de Getaria y 2014 Ayuntamiento de Lazkao), así como de Tierra de hombres (2014 comisión 0.7 trabajadores de Gobierno Vasco).

El Departamento del Sudeste

El Departamento del Sudeste es uno de los diez departamentos de Haití. Tiene un área de 2.023 km² y una población de 518.200 habitantes (2002). Su capital es Jacmel. El departamento se divide en 3 distritos o arrondissements: Baint, Belle-Anse y Jacmel. El departamento presenta una alta amenaza multirriesgo. En los apartados siguientes se analiza su vulnerabilidad frente a ciertas amenazas.

⁴ Agencia Vasca de Cooperación. Informe de Auditoría, cuentas anuales e Informe de Gestión. Ejercicio 2013. Páginas 24 y 25

⁵ Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, IECAH. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria Madrid, noviembre de 2014 http://www.iecah.org/web/images/stories/Informe_iecah_2013-2014.pdf



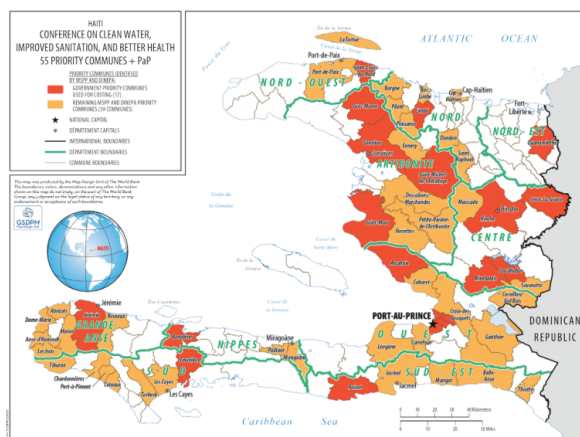
Department (Province)	Hurricanes	Floods	Drought
Artibonite	10	2	3
Centre	9	9	6
Grande Anse	2	7	9
Nippes	5	8	8
Nord	7	5	7
Nord-Est	8	10	2
Nord-Ouest	6	4	1
Ouest	4	1	4
Sud	1	3	10
Sud-Est	3	6	5

• Cólera⁶

Se estima que hay 1,9 millones de personas que viven en zonas de alto riesgo de cólera, en 55 comunas. Casi todas las comunas del Sudeste tienen algún grado de priorización, como puede verse en la imagen.

Las prioridades poblacionales se concentran en personas vulnerables como mujeres embarazadas, lactantes, niños menores de 5 años, personas mayores y discapacitados.

En general, el país volcará sus esfuerzos en el apoyo a las estructuras nacionales de salud pública para garantizar una mejor respuesta a la epidemia de cólera; a la mejora de las infraestructuras de Agua y Saneamiento; a la mejora del agua, saneamiento e higiene específicamente en los centros de salud, para fortalecer el control de infecciones, incluyendo construcción y / o rehabilitación de WASH, instalaciones y vigilancia de la calidad del agua. Asimismo se fortalecerá la sensibilización en las comunidades para mejorar el conocimiento, actitudes y prácticas para la prevención del cólera y la buena prácticas de higiene.

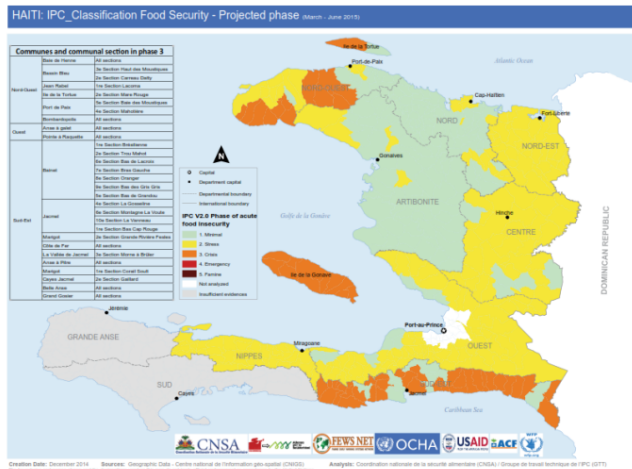


6 16 Fuente del Mapa: CleanWater, improvedsanitation, betterhealth. HaitiConference. Conferencia paper. Washington DC October 9, 2014. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/book_haiti_6oct_print.pdf

• **Inseguridad alimentaria**

Se estima que más de una cuarta parte de la población total de Haití (alrededor de 3 millones de personas) no podrá cumplir sus necesidades alimentarias básicas.

Este alto nivel de inseguridad se mantiene sin cambios desde el año pasado, mientras que el número de personas que experimentan inseguridad alimentaria aguda y severa aumentó de aproximadamente 65.000 en 2013 a 165.000 en 2014. Además de este grupo, 440.000 personas están experimentando inseguridad alimentaria crónica y necesitan apoyo para fortalecer sus mecanismos de supervivencia.



En la tabla se puede identificar el grave problema de inseguridad alimentaria del Sudeste, con 100.000 personas (del total de 165.000) en condición de inseguridad alimentaria aguda causada por sequía, hambruna y falta de agua, que amenazan con aumentar en los próximos años.

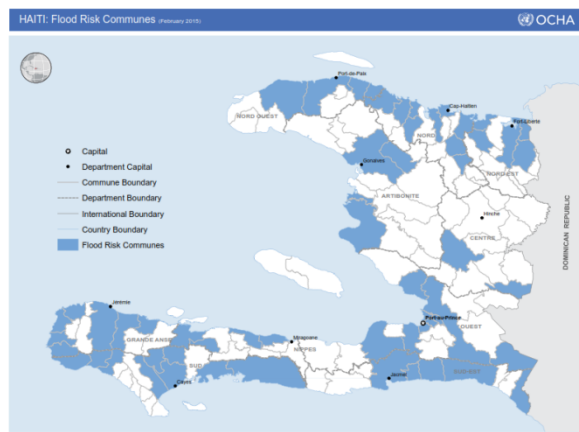
Distribution of persons in severe acute food insecurity (IPC 2014)

Department	Commune in Crisis	Persons in severe acute food insecurity	Shocks/Causes
North West	Baie de Henne	43.500	Droughth, water deficits, weak harvest 2014
	Bassin bleu		
	La Tortue		
	Port de Paix		
	Jean Rabel		
South-East**	Bainet	100.000	
	Belle Anse		
	Cote de fer		
	Caves Jacmel		
	Marigot		
	Anse à Pitre		
	Grand Gosier		
	La Vallée		
West	Anse à Galet	22.000	
	Pointe à		
	TOTAL	165.500	

* Figures presented are estimations for 2015 and are subject to revisions. They figures presented are averages.
 ** All the communes of the South East are in Phase II crisis. The analysis was made, however, on livelihood areas and populations in Phase III are in some municipalities located in separate distinct pockets. Grande Anse and South could not be analysed.

• Inundaciones

Una evaluación de 2014 de la Dirección de Protección Civil que estima 2,8 millones personas están en alto riesgo de exposición a las inundaciones. Los hogares de mayor exposición en estas áreas tienen que orientarse a la mitigación del riesgo basada en obras de pequeña escala en las comunidades, campañas para mejorar la conciencia de los riesgos y preparación para emergencias. El siguiente mapa indica las 58 comunas en riesgo más alto de inundaciones. Entre estas se encuentra de nuevo casi todo el Sudeste.



• Otras amenazas

La frontera: El número de inmigrantes irregulares en República Dominicana procedentes de Haití superaron 52.000 en 2013, un incremento de más del doble del año anterior. También hay evidencia de un aumento reciente de rescates y detenciones de inmigrantes irregulares en el mar después varios años de descenso (fuente: guardacostas de Haití). Además, se estima que 600.000 nacionales haitianos o personas de ascendencia haitiana, enfrentan una amenaza elevada de expulsión forzada de los países del Caribe (principalmente de Bahamas y República Dominicana). Muchos no tienen ninguna identificación y no pueden acceder a los certificados de nacimiento proporcionados por los consulados haitianos o por su país de acogida, y se han convertido en víctimas de las políticas nacionales. Esta situación es especialmente sintomática en República Dominicana, donde aproximadamente 200.000 personas de ascendencia haitiana y 300.000 inmigrantes haitianos irregulares carecen de documentación, no tienen acceso a los servicios sociales y por lo tanto están en riesgo de convertirse en apátridas. Víctimas de la trata: Los migrantes también son altamente expuestos a la explotación. Haití es una fuente, tránsito y destino para la trata de hombres, mujeres y niños con fines de trabajo forzoso, explotación sexual y adopción ilegal. Por ejemplo, la Comisaría Malpasse, ubicada en la frontera con la República Dominicana, registró un promedio diario de dos o tres casos de adultos que intentaron cruzar la frontera ilegalmente con niños.

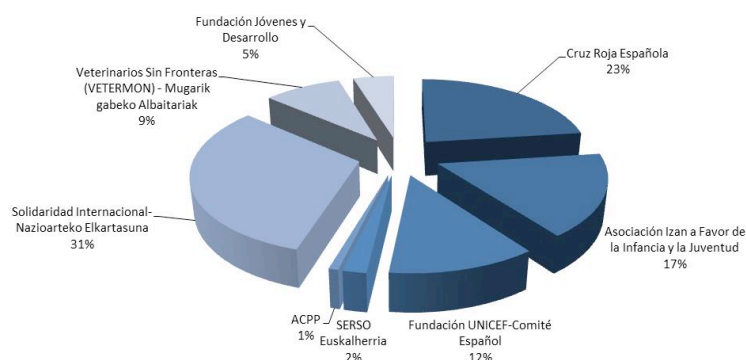
Violencia basada en el género: Según EMMUS V, la violencia sexual es particularmente común: 25,7% de mujeres y 21,2% de los hombres de 18-24 años de edad son propensos a experimentar algún tipo de abuso sexual antes de cumplir los 18.

Proyectos que suman

Otro aspecto analizado en términos cuantitativos ha sido el relativo a la participación de las organizaciones de la sociedad civil y agencias de Naciones Unidas en esta apuesta por Haití. Han sido en total 8 organizaciones, de las cuales 4 han tenido un peso específico mayor por el tamaño y número de proyectos ejecutados: Cruz Roja, Izan, Solidaridad Internacional y UNICEF. Las tres primeras han concentrado todo o gran parte de su apoyo precisamente en el mencionado departamento del Sudeste.

Una combinación de análisis cuantitativos y cualitativos de las apuestas y modus operandi

Acción Humanitaria Vasca en Haití 2004-2012 por organizaciones



de estas organizaciones pasa por el análisis de los contenidos y enfoques de los proyectos ejecutados, y nos arroja los siguientes aspectos relevantes:

Refuerzo de capacidades y complementariedad de socios locales. Siendo el trabajo con contrapartes locales un eje clave para el Gobierno Vasco, se aprecia un resultado muy pertinente al respecto. Así, por ejemplo, la apuesta de Cruz Roja en su socio natural la Cruz Roja Haitiana, contribuye al refuerzo de las capacidades locales en la respuesta a desastres de uno de los dos pilares del sistema nacional, que se combina con el apoyo que desde proyectos como el de Solidaridad Internacional se hace a la Dirección de Protección Civil. En otro eje estratégico como es la educación, el trabajo de Jóvenes y Desarrollo se basa en las capacidades de su socio local (Salesianos) en torno a la formación profesional, un esfuerzo hoy integrado en una apuesta por el refuerzo estratégico de las capacidades del Gobierno Nacional en coordinación con otros actores internacionales.

Comunidad e institucionalidad. Lo anterior conduce a otra observación sobre las apuestas de trabajo, que consiste en una importante orientación de muchas organizaciones por garantizar un trabajo directo con las comunidades y poblaciones afectadas, en paralelo con el refuerzo de las capacidades institucionales. Destaca aquí la convergencia de 3 de las 8 organizaciones (ACCP, Solidaridad Internacional y Veterinarios sin Fronteras) apoyando a un mismo socio local, la Coordinadora Regional de Asociaciones del Sudeste CROSE, que concentró una ejecución de fondos cercana al 41,4% del total.

CROSE es una organización de segundo grado que agrupa diversas expresiones sociales del Sudeste, con una red notable de asociados. Con la integración de la visión estratégica de CROSE, su conocimiento del territorio y la cercanía con la población, ha sido posible una identificación de necesidades y respuestas basada en una visión de largo plazo con la mirada puesta en el desarrollo local sostenible. La capacidad de CROSE se extendió más allá de su ámbito geográfico natural, sirviendo de gestor en el Norte en el proyecto de bancos de semillas de VsF, pues el resto de socios no tenían la capacidad legal y administrativa requerida.

Al respecto de este apoyo, cabe destacar que estas organizaciones, a la vista del riesgo de que CROSE se desbordara frente a la convergencia de tantas ayudas (otros actores internacionales también acudieron a ellos), optaron por involucrarse directamente contribuyendo puntualmente a la gestión y ejecución en algunos casos, para contribuir a descargar a CROSE del enorme esfuerzo que supuso la emergencia.

Educación, pobreza y desastres

El Ministerio de Educación haitiano estima que 4.992 escuelas fueron afectadas por el sismo de 2010 (el 23% del total de escuelas de Haití). De estas, 3.978 (el 80% de las afectadas) fueron dañadas o destruidas y por tanto cerradas tras el terremoto. El sesenta por ciento de las escuelas en el Sur y Oeste fueron destruidas o dañadas.

Sólo un tercio de todos los niños y niñas de 14 años están en el curso que les corresponde por edad. Un niño cuya madre no tiene educación tiene 1,5 veces más posibilidades de morir antes de cumplir los cinco que aquel cuya madre tiene educación secundaria o superior.

Sumar a esfuerzos en marcha. Precisamente, otro de los elementos interesantes de las apuestas de varios de los actores tiene que ver con una integración de los recursos del Gobierno Vasco junto a esfuerzos de más largo aliento y tamaño, destacando algunos de los siguientes:

- Contribuyendo al gran esfuerzo de reconstrucción de escuelas de Cruz Roja Española
- Contribuyendo a la reconstrucción de un centro de formación profesional apoyado por Jóvenes y Desarrollo, y a sentar bases para la actual orientación de la ONG en el refuerzo estratégico de éste eje de desarrollo en la Institucionalidad haitiana.

- Sumando al esfuerzo de Solidaridad Internacional, soportado en un Convenio plurianual de la Cooperación Española, y por ende, al de CROSE en una estrategia a mediano y largo plazo en el Sudeste que cubre gestión de riesgo de desastres y seguridad alimentaria, y con el que los aportes por medio de VsF y ACPP también han sido concurrentes.
- Aportando al sostenido apoyo de IZAN a la reconstrucción de viviendas en sucesivas fases

Diversidad sectorial. Lo anterior descubre una orientación de los fondos hacia diferentes nichos sectoriales. Educación, Vivienda, Seguridad Alimentaria o Agricultura fundamentalmente. Además las organizaciones participaron en los escenarios de coordinación humanitaria –clusters-, como es el caso de Solidaridad Internacional o Veterinarios sin Fronteras en torno a este último eje.

Sentar bases para el restablecimiento y el desarrollo. Como se ha visto, un objetivo común fue, en un primer momento, salvar vidas, contribuyendo a cubrir las necesidades básicas y al mismo tiempo sentar las primeras bases de transición, desde el mismo 2010, con el propósito de no dejar mucho tiempo entre la fase emergencia y la fase de rehabilitación. En general las acciones han tratado de integrar la cobertura de necesidades básicas y la contribución a la restauración de los servicios sociales mínimos, así como el apoyo de sistemas productivos, agrícolas, ganaderos y la preservación de los recursos naturales. Por ejemplo, VsF actuó en dos fases claras: en la primera mediante la provisión de semillas adquiridas en el mercado para prevenir el golpe a la seguridad alimentaria que suponía el que las familias desplazadas a las zonas rurales estuvieran consumiendo la reserva de semillas de la siembra de primavera, y en una segunda fase, mediante los mencionados bancos de semillas, ya a partir de las cosechas propias.

Todo lo anterior constituye un “modus operandi” más o menos común, con diversos abordajes, que responde a la lógica por la cual la emergencia no está separada de la rehabilitación y no es sino el primer paso para garantizar un desarrollo a largo plazo, aterrizando de forma **operativa la conexión entre emergencia y desarrollo, por medio de acciones consecuentes a lo largo de unos años y concentrando, prevalentemente esfuerzos en delimitaciones geográficas determinadas (Sudeste)**. Los proyectos financiados han apuntado, desde el primer momento, al desarrollo local sostenible, contando con capacidades locales y desarrollando acciones de “capacitybuilding.”

Por su volumen (casi un 20% del total del apoyo del Gobierno Vasco a Haití) y objetivos, destaca la Estrategia Marco que Solidaridad Internacional ejecuta con CROSE en la cuenca del río Mapou, una intervención en Gestión de Riesgos de Desastres que integra muchos de éstos elementos comunes.

También es importante mencionar la inclusión de un proyecto de desarrollo entre los aprobados en 2012 para apoyar la construcción de un Centro de Salud Materno Infantil en la zona fronteriza de Anse-á-Pitre (Arquitectos sin Fronteras). En éste se cumplen muchas de las premisas ya identificadas como comunes a muchas de las otras intervenciones: una fuerte vinculación con organizaciones sociales locales (en redes como la base social de CROSE, o con 4G Kontre, una plataforma de soberanía alimentaria en el caso de VsF), y con la institucionalidad estatal (Ministerio de Salud), para construir confianza en una perspectiva de medio/largo plazo, algo que muchas de las organizaciones sostienen aún, a pesar de las dificultades de financiación.

La Estrategia Marco de Nazioarteko Elkartasuna – Solidaridad Internacional

Ante la experiencia de recurrentes crisis humanitarias, **Solidaridad Internacional identificó la necesidad de contribuir a reforzar la resiliencia** de las comunidades localizadas en la cuenca del río Mapou, en el Distrito de Belle-Anse, Departamento del Sudeste de Haití. La creciente ocurrencia de eventos, y su previsible reiteración, dada la vulnerabilidad a desastres y cambio climático de Haití, condujo a Solidaridad Internacional y CROSE –su socio local- a poner en marcha una Estrategia de **Reducción del Riesgo de Desastres** desarrollando actividades de **Preparación**, mediante la rehabilitación de rutas de evacuación y la mejora de un albergue, de **Mitigación**, con actividades de reforestación, tratamiento de cárcavas y protección de cuencas, y de **Prevención**, con el fortalecimiento de las unidades de protección comunitaria, municipal y departamental.

Más allá de los aspectos contemplados, resulta interesante destacar algunos enfoques y apuestas que determinan el diseño y la puesta en práctica de la intervención, ajustados a las debilidades y capacidades del contexto, y orientados a sumar en una perspectiva a medio y largo plazo.

- **Una apuesta doble: institucionalidad y comunidad**

Con gran naturalidad, el proyecto integra apuestas muy claras en ambas direcciones, destacando la institucional en este contexto, manifestada no sólo en la integración de la Dirección de Protección Civil como un actor clave en su Estrategia, sino por el anclaje de las definiciones técnicas del proyecto a la normatividad y la política pública.

La apuesta institucional. La Dirección de Protección Civil, que pertenece al Ministerio del Interior, tiene una centralidad clave en la definición de la intervención, específicamente en la conexión efectiva de la población con el Sistema de Prevención y Atención de Desastres, lo que se aterriza en el trabajo de articulación y capacitación con los diferentes niveles del mencionado sistema (Comité departamental, Comités locales de Protección Civil, Equipos de Intervención Comunitaria), articulados a su vez a las autoridades administrativas de cada nivel local.

Junto a lo anterior, la Estrategia integra relaciones además con los Ministerios de Medioambiente y de Obras Públicas. Con el primero en lo relativo a los estándares adoptados en las obras de corrección de cárcavas, y con el segundo para la definición de los tramos de carretera a intervenir. Cabe destacar en este punto la extrema precariedad sobre la que la Estrategia actúa, al tratarse de pavimentaciones en puntos estratégicos de la Nacional IV de Haití, que apenas presenta dicha pavimentación en el trazado que atraviesa la zona, y cuya intervención resulta clave para asegurar tanto el acceso de los equipos de rescate y la ayuda a las comunidades afectadas, como la evacuación de heridos y afectados.

Se asiste así al empeño de organizaciones de la Sociedad Civil (local e internacional) por alinearse y cumplir con las definiciones, estándares y normativa de un casi invisible Estado, que a duras penas hace presencia -que no inversión- en su territorio. Todo ello se manifiesta en aspectos como el trazado, ancho y otras especificaciones en las vías; el empleo de gaviones frente a muros de mampostería; o el ajuste a normativas sobre albergues).

La apuesta comunitaria. En este otro lado de la balanza es notable el peso del socio local de NESI, CROSE, un movimiento social que integra movimientos locales, grupos de campesinos, mujeres y jóvenes, así como gremios de productores. Toda esta capacidad de dinamización se pone a prueba cuando se trata de alcanzar al menos a la cuarta parte de la población de la cuenca para sensibilizar y capacitar, -muchas veces casa por casa- sobre el riesgo y las acciones a emprender frente a un evento desastroso.

- **Un apuesta por la articulación**

Una característica apreciable de la Estrategia adelantada es su capacidad de conectarse con diversos ejes de acción en su entorno, algo manifestado por ejemplo en la triple relación ministerial expuesta (la preparación y actuación en desastres, la intervención sobre el entorno físico ambiental, la comunicación vial), y en la colaboración con otras organizaciones, como Handicap Internacional, para la focalización de las mejoras en las infraestructuras escolares (eventuales albergues provisionales en caso de desastre) hacia la accesibilidad de personas con discapacidad.

- **Sumar a largo plazo, con mecanismos flexibles**

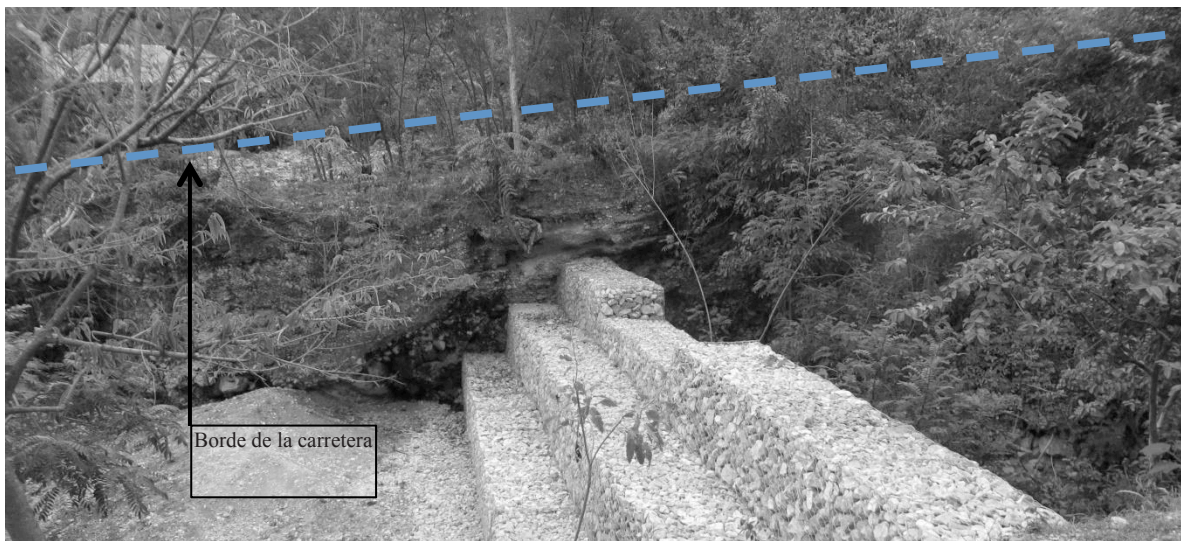
“el país entero se prepara para una emergencia durante 6 meses al año, con grandes posibilidades de que suceda. Si sucede, las actividades de desarrollo que veníamos adelantando, se deben parar”

Representante de una ONG Internacional



Sin desviar nunca la mirada del constante riesgo que amenaza permanentemente a la zona, los enfoques adoptados muestran con diversos ejemplos cómo la intervención trata de insertarse en el contexto conectándose con elementos ya existentes, en un esfuerzo por sumar en la construcción de resiliencia comunitaria frente a riesgos.

Uno de estos ejemplos es la focalización de las intervenciones en corrección de cárcavas sobre aquella cuyo probable deterioro incidiría inmediatamente en el derrumbe de la vía colindante. Es clave en este punto el hecho de que el mencionado tramo de acceso fue pavimentado inmediatamente después de las inundaciones de 2004 (que dejaron 404 muertos y 10.000 afectados como consecuencia de las lluvias torrenciales de mayo) en una acción humanitaria de otra ONG Internacional (OXFAM GB17) para facilitar el acceso de la ayuda. La intervención de NESI/CROSE aquí contribuye a conservar lo acumulado e incrementar la protección de la comunidad local.



Otro ejemplo de lo anterior está en el empleo de los Planes de Cogestión de Cuencas realizados con el apoyo de anteriores proyectos de Solidaridad Internacional y CROSE, y adoptados por el Ministerio de Medio Ambiente, como base para orientar las acciones en aspectos como reforestación, estado de las cuencas, etc.

En toda esta apuesta por reconstruir mejor (Build Back Better) –o realmente construir- no sólo hay una mirada puesta en el riesgo de desastre como eje fundamental, sino la posibilidad de ajustar los mecanismos de intervención en función de las circunstancias siempre cambiantes. Así por ejemplo, en caso de nuevos eventos desastrosos, en las diversas ejecuciones de obras pueden recurrir a acciones de “dinero por trabajo” (Cash x Work), que permiten inyectar efectivo en las comunidades para contribuir a su reactivación tras las pérdidas

• Estrategias para el Impacto

El diseño de la intervención se orienta a lograr impactar en la zona. Este reto resulta más grande en un contexto tan vulnerable y descapitalizado. Para ello se combinan varias estrategias:

- Por un lado, desde el diseño se **focaliza**, tomando como unidad de referencia una cuenca hidrográfica concreta, definiendo acciones en las zonas altas, medias y bajas de la misma.
- Por otro lado se **concentran** las acciones físicas de corrección de cárcavas y reforestación en puntos estratégicos y conectados con otras intervenciones, como ya se ha visto.
- Frente a aspectos más intangibles como el cambio de actitudes, conocimientos y hábitos, se

apunta a lograr **coberturas** notables (25% de los habitantes) con mecanismos de difusión y capacitación intensivos; así como el trabajo con escolares, que constituye un **grupo poblacional con mayor potencial de cambio**.

4. FORTALECER CAPACIDADES, CONSTRUIR RESILIENCIA

ACCIÓN HUMANITARIA CON OBJETIVOS A LARGO PLAZO

“les damos semillas. Si hay excedentes los venden, pero lo que pasa es que no hay vías para sacar los productos... el límite entre la ayuda humanitaria y el desarrollo es sencillo para la gente, está en que sólo si mis necesidades básicas están satisfechas, entonces me compro una camiseta”

Representante de una ONG internacional en Jacmel

Todo lo anterior conduce a la permanente inquietud sobre los límites, o más bien las conexiones, entre la acción humanitaria y el desarrollo. En este sentido la experiencia que actualmente acumula la cooperación internacional en Haití, apunta con mucha decisión en esta dirección.

El análisis global de los presupuestos de los donantes de Acción Humanitaria a nivel mundial saca a la luz una verdad que la espectacularidad mediática de las operaciones de emergencia muchas veces tiende a ocultar: que la ayuda humanitaria financia en la práctica intervenciones a medio y largo plazo. Así, en 2012, un 66% de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD – OCDE fue destinada a receptores a largo plazo (los que reciben una cantidad superior a la media de la ayuda oficial al desarrollo en forma de ayuda humanitaria durante ocho años o más de los últimos quince)¹.

Esta realidad se combina con otro aspecto que se apuntaba al principio, que es la relación entre vulnerabilidad y pobreza. Así, la mayor parte de la ayuda a largo plazo va destinada a países con altos niveles de pobreza y bajos niveles de gasto público. En 2012, aproximadamente 179,5 millones de personas que residían en zonas clasificadas como “países que reciben ayuda humanitaria a largo plazo” vivieron en una situación de extrema pobreza, y casi el 40% de ayuda humanitaria a largo plazo fue destinada a países con un gasto público inferior a 500 dólares (ajustado a la paridad de poder adquisitivo) por persona y año (una cuarta parte de la media de los países en desarrollo).

La Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, el Restablecimiento y el Desarrollo

“Hay una gran relación entre prevención y urgencia, pero los donantes no lo ven, o los presupuestos no se conectan. Nos financian Aquatabs² para entregarles a las familias afectadas por la sequía que buscan agua entre el barro, pero no conseguimos financiación para conectar fuentes entre una zona y otra. Si no resolvemos esto, el cólera no dejará de existir”

Directora técnica de emergencias en Agua y Saneamiento ONG internacional en Haití

El concepto de VARD, vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo surge en los años 80/90 a través del planteamiento de un mecanismo de continuidad lineal (*continuum*) o solape (*contiguum*) en las intervenciones para superar el concepto estático de separación entre ayuda humanitaria y desarrollo. Ha sido objeto de muchos debates y en general la aplicación práctica y la teórica no han estado bien articuladas en las intervenciones, en gran medida porque los presupuestos destinados a Ayuda Humanitaria y a Desarrollo (y los respectivos equipos humanos) no suelen conectarse.

En la actualidad el enfoque VARD ha evolucionado integrando dimensiones como el género, el medio ambiente, la protección, el “Do no Harm³”, etc. Este enfoque está particularmente presente en las acciones de prevención de desastres, acciones en sí mismas de carácter humanitario pero con elementos de transición hacia el largo

¹ Informe IECAH-MSF: “La acción humanitaria en 2013-2014: una respuesta tardía”. http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2712:informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2013-2014-una-respuesta-tardia&catid=19:informes&Itemid=75

² Tabletas para purificar el agua

³ “Desde el enfoque de Acción sin Daño se trata no solo de reconocer y analizar los daños que ocasionan las situaciones de conflictos sino, además, de prevenir y estar atentos para no incrementar, con sus propias acciones, esos efectos y sí en cambio tratar de reducirlos, siempre que se emprendan desde la opción humanitaria o de desarrollo”. El enfoque de acción sin daño. COSUDE

plazo. Este concepto de VARD se ha ido recogiendo en los compromisos y marcos de la cooperación internacional, insertándose en diversos instrumentos que orientan la acción de los donantes (ver recuadro).

En la Directriz V del Plan Director y Estratégico de la Cooperación Vasca se apunta claramente a una visión integrada del concepto de ayuda humanitaria: *“Consolidar una política coherente e integral de acción humanitaria, que contribuya a un desarrollo a largo plazo”*.

Este concepto tomó forma con el Decreto 31/2008, por el medio del cual se perfila la ayuda humanitaria como un conjunto de acciones encaminadas a un desarrollo integral y duradero que no cree vacío entre las actuaciones de emergencia y la siguientes etapas. El objetivo es ver la emergencia como un punto de partida que conlleve en su misma estrategia acciones de transición hacia momentos dirigidos a operaciones de desarrollo. El concepto encuentra su dimensión doctrinal en los planteamientos expresados en el Diccionario de Cooperación al Desarrollo, (Karlós Pérez de Armiño, Hegoa) donde se aboga por “Frenar el proceso de aumento de vulnerabilidad y de desestructuración socioeconómica de las familias y comunidades”, por medio de intervenciones vinculadas entre emergencia, rehabilitación y desarrollo.

Con éste propósito, la Cooperación Vasca, en su Plan Director 2015-2017, orienta su financiación a establecer vínculos entre acciones de ayuda humanitaria y procesos de desarrollo, acciones de prevención y preparación de desastres. Todas estas acciones tienen el afán de abarcar un concepto más amplio y “aspiran a promover una base para el desarrollo, los derechos humanos y la construcción de paz”. Asimismo pretende desplegar acciones pertinentes orientadas a *“procesos eficaces de gestión, análisis adecuados de los contextos y situaciones y la realización de evaluaciones que le permitan obtener aprendizaje”*.

Naciones Unidas. “La recuperación sostenible se fundamenta en el conocimiento del hecho que las capacidades, actividades y enfoques diseñados en el terreno, lo más temprano posible, pueden moldear y transformar la recuperación en una oportunidad para iniciar un proceso que transforma mientras repara. La reducción de riesgos de desastres y la promoción del desarrollo que sean participativos y equitativos, son el eje de la sostenibilidad que se debe buscar en cualquier buen programa de recuperación. Si se toma en consideración la naturaleza recurrente de muchos peligros naturales, el desarrollo de capacidades siempre debe guiar las acciones de recuperación, aún en intervenciones con un propósito determinado”⁴

GoodHumanitarianDonorship. La iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD), a la que España se sumó en 2004, en su Principio número 9 contempla como buena práctica para la acción humanitaria lo siguiente: “Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo”.

Unión Europea. Por su parte el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria de 2008 contempla al respecto: “La ayuda humanitaria de la UE, incluida la encaminada a acelerar la recuperación, debería tener en cuenta, si es posible, objetivos de desarrollo a largo plazo, y está estrechamente vinculada a la cooperación para el desarrollo (...) Por consiguiente, la UE se compromete a garantizar coherencia y complementariedad en sus respuestas a las crisis, utilizando de la forma más eficaz posible los diversos instrumentos movilizados.”

4 PNUD Directrices para la recuperación post-desastre. 2005

Por lo que respecta a la Comisión Europea, estas consideraciones se plasman claramente en el Humanitarian Implementation Plan de la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), cuyo énfasis gira entorno al concepto de construir comunidades resilientes⁵. ECHO, con su documento marco (HIP) establece los objetivos de la ayuda humanitaria de la UE: asegurar respuesta a las necesidades inmediatas y construir resiliencia fortaleciendo la capacidad de recuperación de las poblaciones. Como parte de su mandato, ECHO contribuye a la capacidad de recuperación de las poblaciones más vulnerables.

Cooperación Española. Asimismo la Orientación 7 de Acción Humanitaria de la Cooperación Española en el Plan Director 2013-2016 establece que “en aquellos escenarios en que sea necesario, la cooperación española utilizará y concretará el enfoque denominado VARD (Vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo) como modo de mejorar la coherencia de las actuaciones y de establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda”. A su vez, la Estrategia de Acción humanitaria plantea que “La concepción de AH sobre la que debe trabajarse deberá abordar las fases previas al desastre (preparación para desastres, mitigación, prevención en general) con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación...), tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad, y teniendo en especial consideración a aquellos colectivos que, en una situación de desastre natural o conflicto armado, pueden presentar diversas vulnerabilidades por razón de su sexo, etnia, edad, etc.”

El TAP, un marco para integrar acciones humanitarias y desarrollo en Haití

“Intentas cerrar la fase de emergencia y lo que pasa es que va a venir el siguiente huracán”
Representante ONG internacional en Haití

El vaso está medio lleno y medio vacío. Hoy en Haití los actores de la ayuda que permanecen en el país ven el vaso exactamente como está, saben que durante medio año estarán corriendo en plena emergencia, mientras que durante el otro medio, con suerte, podrán sembrar semillas de futuro. Y señalan avances: la población desplazada tras el terremoto ya se ha reducido en un 94% pero persisten casi 80.000 personas en campos, y los casos de cólera se han reducido en un 92% respecto de 2011 y un 53% respecto del año pasado (un vaso exactamente a la mitad).

Un estado general de sensato equilibrio parece haber sustituido el frenético (y lógico en gran medida) activismo que inundaba el ambiente de la cooperación en Haití hace unos años, sin importar la adscripción del actor a una u otra familia (humanitaria o de desarrollo). Aunque la situación actual sigue siendo extremadamente volátil, con alto potencial de desastres a nivel local y nacional en el próximo año, se ha puesto en la agenda de Haití la necesidad de romper con el esquema mediante el cual el proceso de reducción de desastre se fracciona en “etapas”. Se ha empezado a relacionar la emergencia con la transición y ésta como una clave para replantear la estrategia de desarrollo que ha sido la base de la generación del riesgo⁶. La ayuda humanitaria comienza a formar parte de proceso de restablecimiento y ya no es interpretada como un espacio momentáneo. Es por medio de la ayuda humanitaria que se generan “puentes” para minimizar el impase entre la emergencia y la reconstrucción.

⁵ ECHO's Integrated Analysis Framework for 2013-2014

⁶ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/haiti>

El TAP. A tal propósito, los organismos internacionales conjuntamente con el gobierno haitiano han construido y asimilado en los diferentes planes, llamamientos y acuerdos, a partir de ciertos principios:

- Planificar y prepararse adecuadamente para fortalecer la repuesta a reducir pérdidas de vidas
- Entender y enmarcar la emergencia como parte de un proceso destinado a la reconstrucción y como puente para alcanzar mayores niveles de desarrollo a mediano y largo plazo
- Fortalecer las organizaciones y capacidades y recursos locales (lo que podría llamarse “resiliencia institucional”)
- Favorecer mecanismos de participación
- Descentralizar el control y toma de decisión

Con éste propósito ha surgido el Transitional Appeal (TAP)⁷, el más reciente llamamiento firmado en el 2015 entre los organismos internacionales que trabajan en Haití y el Estado, con el objetivo de crear un instrumento de planificación diferente, más integrado y participativo, orientado a⁸ fortalecer la capacidad de recuperación. Este llamamiento se plantea con una duración de dos años y aboca a una convergencia de los esfuerzos internacionales hacia el fortalecimiento del sistema.

El TAP desarrolla un análisis profundizado sobre las necesidades de Haití y vulnerabilidades de Haití, tanto a corto y a largo plazo, y fija sus objetivos estratégicos en un esquema que identifica en paralelo acciones urgentes para atender necesidades agudas e inmediatas, y acciones importantes para fortalecer capacidades y reducir vulnerabilidades.

Calendario inmediato. En este documento, cuyo propósito último es el de aunar los esfuerzos del Estado, los donantes, las Agencias de Naciones Unidas y las ONGs hacia una dirección conjunta y orientada al desarrollo sostenible, contextualiza la ayuda humanitaria a la situación actual, señalando también los efectos de potenciales amenazas inmediatas:

1. La temporada de lluvias y huracanes se acerca y se plantean riesgos no sólo de inundaciones y deslizamientos de tierra, sino también para el aumento del riesgo de cólera y la transmisión de otras enfermedades transmitidas por el agua.
2. La seguridad en Haití en los últimos meses ha estado estrechamente vinculada a la situación política. Es un año muy peculiar, en el cual se elegirán nuevos cargo a todos los niveles y eso está causando el incremento de disturbios.
3. La reconfiguración de la MINUSTAH es un factor adicional que afectarán el entorno de programación, ya que habrá una reducción de personal de ambos componentes militares y civiles, que puede tener un importante consecuencias en cuanto a apoyo material y financiero prestado por Naciones Unidas a la policía, al sistema penitenciario, al sistema judicial y a las autoridades del gobierno local.

LECCIONES APRENDIDAS TRAS EL TERREMOTO DE 2010

• Lo que funcionó mal

La magnitud del desastre y de las operaciones llevadas a cabo durante los primeros años después del terremoto ha supuesto un despliegue de fuerzas humanas y económicas enormes. Sólo referido a actores no gubernamentales, por ejemplo la Cruz Roja Americana ha invertido en proyectos de ayuda en Haití 488 millones de dólares desde el terremoto⁸, mientras que en una posición más “modesta”, Diakoniekatastrophenhilfe, una ONG alemana con gran presencia en el Sudeste, ha invertido 19,4 Millones de Euros desde 2010⁹. Adicionalmente, junto a actores de gran trayectoria, llegaron muchas organizaciones

⁷ Transitional appeal Haití 2015-2016

⁸ https://www.redcross.org/images/MEDIA_CustomProductCatalog/m42240166_Haiti_Five-Year_Update_FINAL.pdf

⁹ <http://www.diakoniekatastrophenhilfe.de/hilfe-weltweit/uebersicht-aller-projekte/haitikuba/ihre-hilfe-kommt-an.html>

de escasa profesionalidad. Todo esto ha conllevado un gran cruce de enfoques y acciones. Algunos de los aspectos más débiles que se han identificado son:

Falta de coordinación con el Estado: Durante las acciones post terremoto los actores institucionales (y sociales) haitianos no fueron involucrados lo suficiente, o sencillamente fueron dejados de lado en muchas ocasiones. Se establecieron nuevos comités 'en las zonas donde ya existía estructuras organizativas y de coordinación, y se pusieron en marcha sistemas paralelos de gestión y desarrollo, ajenos a la población. Se perdió así la valiosa oportunidad de contar con un actor profundo conocedor del territorio, de sus carencias, necesidades y fortalezas y sobre todo de poder hacer una estrategia de salida oportuna a partir de un trabajo de transición entre emergencia y desarrollo, dejando capacidades instaladas en el territorio, a nivel institucional.

Problemas de comunicación. Las agencias de ayuda llegaron con muchos cooperantes que no podían hablar francés ni creole e impusieron el inglés como lengua franca en muchos escenarios. Esto implicó excluir de muchas reuniones y espacios a los haitianos.

Ausencia del Estado. El terremoto acabó con una administración pública débil. De acuerdo con el Gobierno de Haití, el 60% de la infraestructura de gobierno, económica y administrativa fue destruida, así como edificios del sector judicial, incluyendo la Corte de Justicia y numerosos juzgados. La corrupción está ampliamente extendida entre los funcionarios, que son escasos y mal pagados, insuficientemente capacitados y sin experiencia. Todo esto, unido a la entrada masiva de actores humanitarios en el país, cada uno con sus reglamentos y procedimientos, facilitó el surgir de malas prácticas que mermaron y merman la eficacia y eficiencia de las intervenciones. En muchos casos, los funcionarios del Estado pretenden un apoyo monetario para su participación en las acciones de las organizaciones, especialmente cuando se desarrollan en las zonas rurales.

Desastres urbanos. Haití ha sido un aldabonazo de alerta para los sistemas de respuesta humanitaria internacional, en general más orientados hacia catástrofes en escenarios rurales o intermedios. Los problemas y dimensiones de un terremoto que golpeó la capital del país hicieron aflorar aspectos no contemplados¹⁰ que limitaron enormemente las capacidades de los cooperantes y fueron fuentes de errores graves. Tras el reciente terremoto de Nepal estas lecciones aprendidas han sido recordadas para no repetir errores¹¹.

Asistencialismo prolongado. La ingente cantidad de recursos y las dificultades de ejecución han prolongado las ayudas lo largo del tiempo sin introducir en muchos casos ajustes a los mecanismos, sosteniendo prácticas asistenciales que, justificadas quizás en un primer momento, con el paso del tiempo han dejado costumbres y modelos de dependencia de la ayuda externa tremendamente nocivos en las comunidades y poblaciones más pobres.

• Lo que dejó la ayuda humanitaria en Haití

En el marco de la elaboración de este documento se prestó una especial atención a identificar aprendizajes positivos. A pesar de una alta rotación de personal en las organizaciones, se han decantado enseñanzas y prácticas adecuadas, muchas de las cuales ya han sido adelantadas en las páginas precedentes:

Articulación de los enfoques y acciones. Junto a una aparente mejora en los mecanismos de coordinación entre organizaciones (por ejemplo el caso de CLIO, Cadre de Liaison Inter-ONG Haiti¹²), las personas entrevistadas constatan la existencia de foros de trabajo con la institucionalidad que representan avances. Por otro lado, esto estaría afectando también a las formas de trabajo en terreno, en donde se integra no sólo la participación del Estado en las acciones de las agencias, sino, que se identifica en muchos casos la interacción y complementariedad sectorial de las organizaciones cuando convergen en

¹⁰ An Evaluation of the Haiti Earthquake 2010 Meeting Shelter Needs: Issues, Achievements and Constraints. <https://www.ifrc.org/docs/Evaluations/Evaluations2011/Global/HTShelterClusterReview11.pdf>

¹¹ NEPAL EARTHQUAKE RESPONSE: Lessons for operational agencies. <http://www.alnap.org/pool/files/nepal-earthquake-response-lessonspaper.pdf>

¹² <http://www.clio-haiti.org/>

los mismos escenarios, -o precisamente para llegar a estos espacios-, reduciendo así la fatiga y desorientación de la población afectada que en el pasado se ha inducido por la superposición de cooperantes trabajando con las mismas comunidades en “compartimentos estancos”.

Alineación de planes operativos con política pública. En relación con lo anterior, y como se ha dicho, hace cinco años, los actores humanitarios que llegaron después del terremoto se encontraron, como explicado anteriormente, con un estado ausente e incapaz de asumir el liderazgo de las acciones y por otro lado se las excluyó de facto mediante determinadas prácticas. Esto no fue tan acusado con los actores que ya tenían cierta tradición de trabajo en el país. Como se ha visto en algún ejemplo, con el tiempo y en gran medida a partir de los apoyos de fortalecimiento institucionales de las agencias, el Gobierno ha desarrollado una mayor política pública, planes y programas en diversos sectores. Estos planes han incidido a su vez en la orientación del trabajo de las organizaciones cooperantes

Género y colectivos vulnerables. Las desigualdades de género son uno de los aspectos que limitan enormemente el desarrollo en Haití. Con la ola de actores humanitarios aterrizados en Haití en el 2010, las acciones de equidad de género fueron un aspecto que, aunque aún de forma insuficiente, se introdujeron en algunos proyectos y apoyos. Se empezó a trabajar transversalmente en todas instituciones y todas poblaciones para introducir el concepto de inequidad de género. Como se ha visto en el análisis específico sobre inequidad de género, queda mucho por hacer, pero para algunas organizaciones de mujeres entrevistadas el terremoto ha constituido una puerta de entrada para apoyar a la sociedad civil haitiana en este sentido:

“se ha apoyado a las organizaciones locales de mujeres, con la promoción, la participación y la formación de las mujeres. Hoy hay mujeres de estos procesos de liderazgo emergidos durante la fase post-terremoto que en estas elecciones van a presentar sus candidaturas”

Líder de la Asociación FanmDecidé

Gestión del territorio: Tras las lecciones aprendidas, a la vista de las limitaciones de la respuesta urbana, y los grandes retos para la gestión de desastres frente a fenómenos climáticos, las autoridades haitianas y la comunidad internacional están atendiendo de forma creciente las cuestiones de urbanización y ordenamiento territorial, de cara a evitar la construcción en zonas de alto riesgo y la construcción irregular que resulta de la falta de planificación urbana. Aspectos como la redefinición de los trazados de las principales vías, la definición técnica las soluciones de pavimentación de las mismas, de corrección de las cárcavas, o los planes de cogestión de cuencas son aspectos de que aparecen en proyectos de Gestión del riesgo de desastres como claves para la orientación y definición de las acciones.

LA RESILIENCIA

La resiliencia se define como la capacidad de un individuo, una familia, una comunidad, un país o una región para resistir, adaptarse y recuperarse rápidamente de tensiones y choques. Prestado primero de la ciencia de materiales¹³ y luego de la sociología, éste concepto, empleado en cooperación al menos desde los 90, ha entrado con mucha fuerza en los últimos años en las estrategias y abordajes del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

En cierto modo, el concepto de resiliencia se constituye en un puente entre la Acción Humanitaria y el Desarrollo, en tanto que ésta marcaría la diferencia entre aquellos que, tras un desastre o crisis tienen capacidad de recuperarse, y aquellos que quedan descapitalizados o golpeados de tal forma que entran en una espiral de empobrecimiento. Es, por tanto, un concepto muy ligado al de vulnerabilidad, sin ser exactamente lo contrario, pues la vulnerabilidad tiene un importante componente de exposición a las amenazas. La identificación de condiciones y mecanismos para reforzar la resiliencia de las comunidades se ha convertido en un eje clave en muchas estrategias y proyectos, así como la definición de indicadores que permitan medirla.

¹³ En Ciencia de materiales la resiliencia es la capacidad de los materiales para recuperar su forma después de soportar un esfuerzo, como lo hace (o debería hacer) una estantería abombada cuando le retiramos el peso de los libros.

Para la Unión Europea, la resiliencia no debe entenderse como un objetivo aislado, sino como parte integral de la reducción de la pobreza y los objetivos de salvar vidas de la ayuda exterior de la UE. Así, como parte de las acciones para crear resiliencia se consideran las iniciativas dirigidas al fortalecimiento de medios de vida, de forma que estos no pueden ser considerados como algo aislado de otras intervenciones, sino una prioridad clave en un contexto post-desastre. Por lo tanto, el tema debe ser integrado en otras intervenciones de socorro, alojamiento, agua y saneamiento, seguridad alimentaria, etc. Igualmente, muchas de las intervenciones en alojamiento y en agua y saneamiento presentan oportunidades para la capacitación de empleo. Otro componente clave para la creación de una mayor resiliencia está en el acceso a la educación.

La Gestión de Riesgos de Desastres y la Agenda de Desarrollo post-2015

La gestión del riesgo de desastres en el GHD

Good Humanitarian Donorship Principles in Practice. El principio n. 8 afirma que los donantes tienen que orientar la ayuda a hacia el fortalecimiento de las capacidades locales para prevenir, prepararse, mitigar, con el objetivo que los gobiernos locales y las comunidades territoriales estén en mejores condiciones para poder coordinar de manera efectiva los socios humanitarios en caso de emergencia.

La convergencia de las Agendas. Desde 2005 y hasta este año, los esfuerzos internacionales para la reducción del riesgo de desastres estaban estructurados de forma común bajo el **Marco de Acción de Hyogo 2005-2015**, que ha sido renovado y actualizado en marzo de este año con el **Marco de Sendai 2015-2030** que incluye siete objetivos globales para la prevención y respuesta a esas catástrofes por un periodo de 15 años. El marco de acción llama a la reducción sustantiva de la mortalidad para el año 2030, además de una disminución de los damnificados y pérdidas económicas por esas causas en el plazo establecido.

En los últimos años, muchas iniciativas han llamado la atención sobre la necesidad de convergencia de las agendas internacionales. Un elemento clave ha sido el eje de la resiliencia y la reducción de las vulnerabilidades. Informes como el citado de ODI “La geografía de la pobreza, los desastres y el clima extremo en 2030” llamaba en 2013 la atención sobre la importancia de reducir la vulnerabilidad incidiendo en la gestión de riesgos de desastres como premisa básica para alcanzar en algunos de los países más pobres el objetivo global de terminar con la pobreza. Uno de los países sobre los que el informe arroja especiales alertas, es Haití. A su vez, el Informe de Desarrollo Humano de PNUD 2014, titulado “Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia” sistematizó datos y estudios a nivel mundial para consolidar el mensaje de la importancia de trabajar sobre los factores que impiden salir de la pobreza cuando la vulnerabilidad la provoca de nuevo por desastres recurrentes.

Este mensaje sin duda es clave en la preparación de la Agenda de Desarrollo post-2015. La nueva agenda para el desarrollo post-2015 se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho objetivos contra la pobreza que el mundo se comprometió a alcanzar antes de 2015. Sobre la mesa hay una propuesta de 17 nuevos objetivos, que quedarán fijados en el segundo semestre del año 2015, con un horizonte a 2030. Su formulación está basada en la sostenibilidad, por ello se les denomina Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un examen detenido de los mismos muestra la importancia de la reducción de factores de vulnerabilidad, desigualdades y la inclusión de la palabra resiliencia en al menos dos de ellos (el 9 y el 11, referidos a infraestructura y asentamientos humanos). La coincidencia temporal de las agendas entre el periodo 2015 y 2030 es parte de este esfuerzo de convergencia.

5. QUEDARSE EN HAITÍ Y APORTAR

“Estoy harta de leer proyectos que empiezan diciendo “ desde el terremoto de 2010...” ¡No, este problema viene de antes!”
Directora técnica de emergencias en Agua y Saneamiento ONG internacional en Haití

Hoy nuevas y grandes crisis llaman justamente la atención del mundo de la solidaridad. Siria o Nepal, por citar dos ejemplos evidentes, precisan de gran cantidad de esfuerzo y apoyo para sostener los campos de desplazados en el primer caso y recuperarse del terremoto en el segundo. Muchas veces la tendencia apunta a repentinos-o en el mejor de los casos progresivos- olvidos de anteriores crisis. La puntual afluencia de recursos tras cada tragedia-como en el caso haitiano-, a pesar de los incumplimientos ya descritos, sirven en muchos casos de excusa o justificación para estas retiradas.

El tren que sale. Aunque no es único, el caso de Haití es diferente. Como se ha visto, hoy, pese a los problemas que quedan derivados del sismo, Haití se enfrenta a otras amenazas más inminentes, amenazas meteorológicas como las estacionales sequías, inundaciones o temporadas ciclónicas que el cambio climático puede exacerbar, o a la necesidad de acabar con una epidemia de cólera que, contra toda experiencia internacional, se va convirtiendo en crónica. **En Haití el reto es de fondo: es uno de los países con más posibilidades de que sin una adecuada inversión en la gestión del riesgo de desastres el objetivo de desarrollo de erradicar la pobreza para 2030 pueda estar fuera de nuestro alcance.** Es decir, que en las condiciones actuales, Haití probablemente perderá este tren.

Por motivos humanitarios, la cooperación vasca recorrió hasta 2012 un camino en Haití con pasos que parecen correctos y acertados. Sin una estrategia predeterminada, y sin que Haití fuera un país priorizado¹ en los Planes Directores, la acción humanitaria vasca se condujo entre 2010 y 2012 en buena medida por los senderos trazados desde 2008², en sintonía con una cooperación estructural y transformadora (...) vinculada a objetivos a corto, medio y largo plazo, tales como el alivio puntual de las necesidades inmediatas, la defensa de los derechos humanos, la construcción de la paz y el desarrollo futuro. Sostenida durante varios años, concentrada en el Sudeste y ajustada en sus contenidos a las características y fases de la emergencia y el restablecimiento, el reto es sostenerse. Después del baile de los millones (los 3 billones de AOD en 2010, los 488 millones de la Cruz Roja Americana, los 19 de Diakonie...), a la pregunta de cuál es el valor añadido en Haití de una cooperación como la vasca, no hay una respuesta necesariamente económica. **La diferencia está en quedarse y aportar.**

Los instrumentos humanitarios siguen siendo hoy pertinentes para esta contribución. El análisis realizado en el marco de éste estudio, arroja claves para delinear un marco de referencia para esta acción humanitaria. Las orientaciones que se proponen son las siguientes:

ALINEARSE CON EL MARCO DE TRANSICIÓN ACORDADO

La constatación de que una gran parte de la ayuda humanitaria vaya dirigida a crisis humanitarias de largo plazo y a personas en una situación de pobreza crónica, demanda de los donantes y ejecutores instrumentos de planificación y financiación a más largo plazo y vinculados con el desarrollo, así como de recursos orientados a incrementar la resiliencia³. En su ámbito propio la cooperación vasca se ha dotado tanto de líneas de financiación permanente, como de la línea de financiación de estrategias-marco de acción humanitaria. A su vez, han hecho aparición en el ámbito internacional los llamamientos coordinados plurianuales de la ONU. En 2013, Somalia fue el primer y único país en lanzar un llamamiento plurianual. Un año después, en 2014, otros 13 países contaron con Planes de Respuesta Estratégica plurianuales.

¹ Los países priorizados por la cooperación vasca son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Brasil, Perú, Cuba, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa de Marfil, Ruanda, Mozambique, República Árabe Saharaui Democrática, República Democrática del Congo, Angola, Uganda, Burundi, Palestina e India.

² Decreto 31/2008 de 19 de febrero (BOPV n° 41, de 27 de febrero de 2008)

³ IECAH, Ibidem. Pág 30

En éste contexto, el TAP de Haití sigue esta senda, cubriendo los años 2015 y 2016 para actuar como puente entre diferentes ciclos de planificación y modalidades de implementación, al tiempo que incorpora como eje central la transición, integrando a la acción humanitaria y el desarrollo en un objetivo común de construcción de resiliencia y reducción de la vulnerabilidad.

En términos concretos, el TAP ofrece una herramienta clave. En lugar de presentar el habitual menú de proyectos por sectores con sus respectivos montos, este instrumento ofrece un marco de productos y resultados (outputs y outcomes) con sus respectivos indicadores, en torno a 6 objetivos, que suponen el marco de alineamiento para cualquier donante.

Los 6 Objetivos del TAP:

- Soluciones durables al desplazamiento
- Prevención y respuesta al cólera y a otras enfermedades originadas en el agua y vectores.
- Reducir la seguridad alimentaria y la malnutrición
- Resiliencia al riesgo de desastres y preparación y respuesta a emergencias
- Protección de los más vulnerables frente a la violencia, el abuso y la explotación
- Refuerzo de la resiliencia a través de programas de protección social e intervenciones activas del mercado de trabajo

Los cuatro primeros objetivos se corresponden más con los tradicionales sectores de intervención de la Acción Humanitaria, aunque en el quinto resultado se incluyen también acciones frente a una anunciada devolución masiva de personas de origen haitiano desde República Dominicana, que puede convertirse en una crisis humanitaria en zonas fronterizas como Anse á Pitre en el Sudeste. Como se ha visto en el análisis, el Sudeste haitiano presenta alta vulnerabilidad en los escenarios a los que corresponden los objetivos 2 a 4. La ayuda humanitaria vasca en este departamento contribuiría de forma efectiva concentrando sus acciones en estos ejes, ajustándose a los productos y/o resultados esperados en el TAP para esos objetivos.

Como mecanismo de seguimiento y trazabilidad (y visibilidad) de estas contribuciones, el TAP emplea el Financial Tracking System de OCHA, publicándolas en su página web <http://fts.unocha.org>⁴

REFORZAR EL ENFOQUE DE GÉNERO

En la ayuda humanitaria, el género es importante porque mujeres, niñas, niños y hombres resultan afectados por las crisis de diferentes maneras. Tienen necesidades diferenciadas y vulnerabilidades, se enfrentan a riesgos distintos, no suelen tener necesariamente acceso a los mismos recursos y servicios, desarrollan diversos mecanismos de supervivencia y poseen capacidades específicas para apoyar a sus familias y a las comunidades antes, durante y después de los desastres.

Además, en la mayoría de los países alrededor del mundo, la inequidad de género hace que, en repetidas ocasiones, las mujeres y las niñas sean más vulnerables y más desfavorecidas. No obstante, las mujeres no son simplemente víctimas, sino que también pueden desempeñar un papel activo e importante en la contribución a la paz y a la resiliencia. Del mismo modo, los hombres pueden ser víctimas de violencia o sufrir ciertas vulnerabilidades o riesgos. Durante el brote de cólera en Haití, en 2011, las tasas de mortalidad desagregadas por sexo revelaron que la enfermedad estaba acabando con la vida de más hombres que mujeres. Las consultas con la población pusieron de manifiesto que los hombres no tenían información precisa sobre los síntomas del

⁴ Para ello, deben de reportarse a Carlos Dinis, Coordination Advisor. Office of the DSRSG/RC/HC Haiti. Mobile: (+509) 4894-9959 / Office: (+509) 2229-6700 ext.: 6100. E-mail: carlos.dinis@undp.org. Skype: [c.dinis](https://www.skype.com/en/contacts/c/dinis)

cólera, confundiéndolos con los del VIH. Dado el estigma social relacionado con esta última enfermedad, los hombres no buscaron atención médica.

A pesar de ciertos avances globales, un enfoque de género bien aterrizado en los proyectos sigue siendo en gran medida una asignatura pendiente en Haití. A diferencia de otros contextos latinoamericanos, la inclusión de este componente no es tan presente y efectiva. Si bien los diagnósticos arrojan un evidente vínculo entre la desigualdad y la vulnerabilidad de las mujeres, no son tan claros los mecanismos para revertir esta diferencia en la resiliencia de un grupo y otro, ni los efectos pueden esperarse a corto plazo, dado el profundo anclaje de ésta diferencia en el ordenamiento social, familiar e institucional del país.

La promoción de la ayuda humanitaria con enfoque de género puede contribuir a la mejora de la resiliencia y al incremento de la sostenibilidad de las acciones, fortaleciendo la capacidad de los miembros de la comunidad como un conjunto para hacer frente a las crisis y recuperarse de ellas, así como prepararse para las futuras. Asegurar que ciertos grupos de personas no sean marginados por razones de género en las tareas de preparación, respuesta y recuperación significa contribuir a la diversificación de los medios de vida, la prevención, la educación y el fortalecimiento de capacidades de la comunidad. De este modo, mejorar la concienciación sobre el enfoque de género es también una elección estratégica dirigida a mejorar la relación coste-eficiencia/coste-eficacia de la ayuda humanitaria a largo plazo.

La cooperación vasca, en su III Plan Director hace un fuerte hincapié en la necesidad del trabajo en género como vehículo para superar las desigualdades. El enfoque del PD se estructura en torno a:

- Promover la eficiencia y las oportunidades con el propósito de mejorar la redistribución de género y la equidad en las políticas y la participación.
- Analizar las necesidades de las mujeres dentro el marco integrante de las relaciones de género en las instituciones, hogares y comunidades
- Promover el empoderamiento de los colectivos vulnerables orientado las acciones hacia el alcance de la seguridad alimentaria, vivienda, agua y autosuficiencia económica.

Una inclusión bien estructurada y aterrizada de éstos ejes en los proyectos de atención humanitaria permitirá contribuir a un reto que aún dista de estar adecuadamente abordado por la comunidad internacional en Haití. Sin duda, las Estrategias marco son instrumentos mucho más aptos que los de respuesta a emergencias para introducir estos componentes, que precisan de tiempo y planificación para poder ser verdaderamente eficaces.

PROYECTOS QUE SUMAN

Muy relacionado con el alineamiento citado en el primer punto, resulta clave poder identificar, apoyar y ejecutar intervenciones articuladas. Conscientes del tamaño del reto y de las limitaciones de las financiaciones que un donante local o regional puede afrontar –especialmente en tiempos de crisis-, es absolutamente preciso sumarse a esfuerzos en marcha y en acciones que congreñen o donde confluyan diferentes esfuerzos.

La experiencia acumulada en gran medida muestra el camino en Haití y el Sudeste: concentración en torno a un socio local con fuerte implantación local o nacional (CROSE, Cruz Roja Haitiana, Salesianos, etc.), contribución a estrategias o programas más grandes y con cofinanciación asegurada (TAP, Convenios AECID, etc.), alineamiento en torno a políticas públicas y esfuerzos concertados en espacios de coordinación nacional o regional (foros o mesas de medioambiente, seguridad alimentaria, etc.), o la confluencia y/o coordinación de esfuerzos con otras organizaciones o instituciones. Todos estos enfoques, contemplados más o menos rutinariamente en formularios y formulaciones, se convierten en este contexto en ejes prioritarios para la intervención efectiva.

PROYECTOS PUENTE

La transición de la Acción Humanitaria al Desarrollo dista de ser una continuidad lineal, como ya se vio. Un aspecto clave está en los receptores o beneficiarios de las acciones. En principio, no es evidente que las personas en situación de crisis o más vulnerables sean integradas en los proyectos de desarrollo. Por un lado, los proyectos de desarrollo parten de un principio de oportunidad, es decir, deben de ser factibles, para lo cual las hipótesis de éxito deben de estar mínimamente garantizadas, y esto supone cierta exigencia de partida que el más vulnerable no podrá cumplir, como disponer de un mínimo espacio cultivable y/o la propiedad del mismo, o capacidad para cuidar y alimentar animales. Por otro lado el factor tiempo es diferente para cada tipo de población. Aquel con mayores capacidades podrá sembrar plantas que tarden en dar fruto, pero quien esté en grave necesidad precisará de ayuda alimentaria o de productos de ciclo corto que aseguren rápidos retornos.

En un sentido aparentemente contrario, la experiencia demuestra también que en general en las crisis complejas y/o de largo plazo no hay un “beneficiario de desarrollo” o un “beneficiario de ayuda humanitaria”. Como lo recoge muy acertadamente el Diccionario de Ayuda Humanitaria de Hegoa, *incluso en los procesos de crisis éstos no se preocupan sólo por satisfacer sus necesidades inmediatas, sino también por consolidar sus medios de sustento y su desarrollo futuros*⁵. No es necesario ni evidente que una familia afectada por una crisis de seguridad alimentaria o en situación de desplazamiento, renuncie a la aspiración de que sus hijos más pequeños se sostengan escolarizados o de acceder al sistema de salud.

Así, resulta clave identificar y poner en marcha proyectos que puedan establecer y proporcionar puentes por donde las poblaciones afectadas transiten de la crisis a la estabilización, facilitando de forma paralela soluciones a sus necesidades más inmediatas, pero también a aquellas condiciones de desarrollo a las que tienen derecho. Proyectos que integran acciones en diferentes sectores (unos más urgentes, otros más de desarrollo) o con componentes de diferente naturaleza en el mismo sector (como cultivos de ciclo corto y largo integrados), proyectos flexibles (que permiten frenazos y regresos a la situación de contingencia) y proyectos de prevención y preparación, son algunos de los marcos de trabajo más oportunos para facilitar la mencionada transición.

⁵ Karlos Pérez de Armiño. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/226>

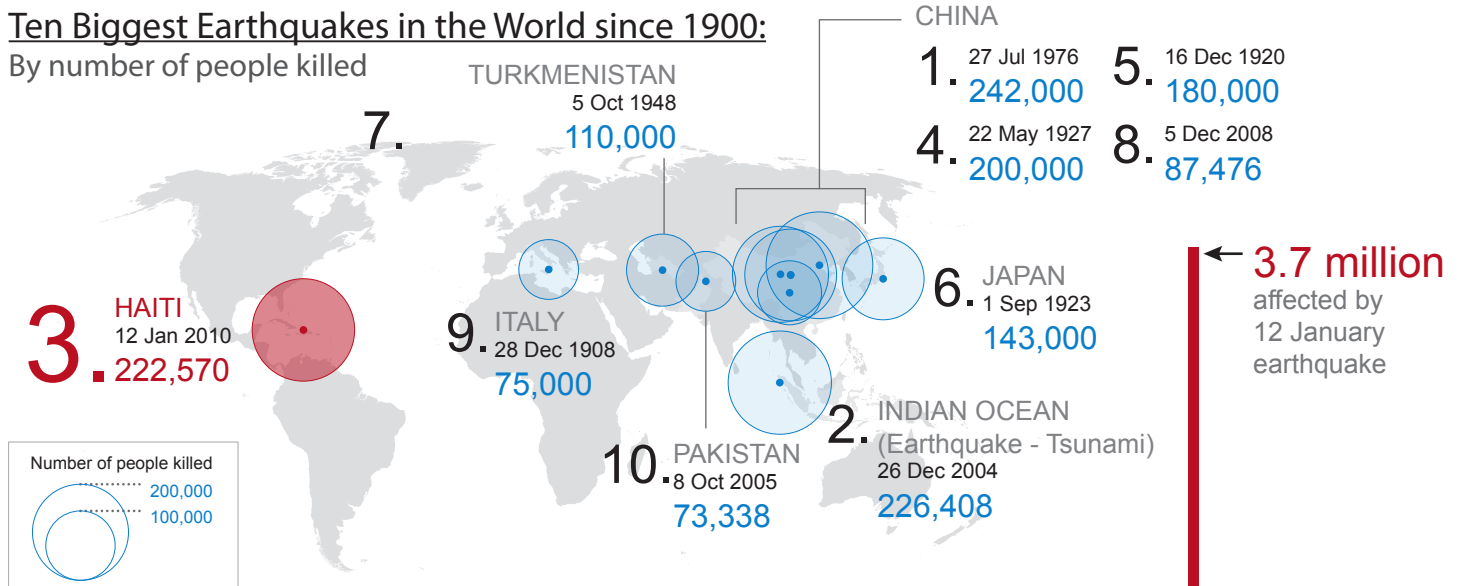
ANEXO 1: DESASTRES EN HAITÍ Y EL MUNDO HASTA 2010



2010 was an unprecedented year for disasters in Haiti. The country suffered two of its major disasters since 1950: the earthquake in January that displaced around 2.1 million people, followed by a cholera outbreak that has so far killed more than 2,500 people.

Ten Biggest Earthquakes in the World since 1900:

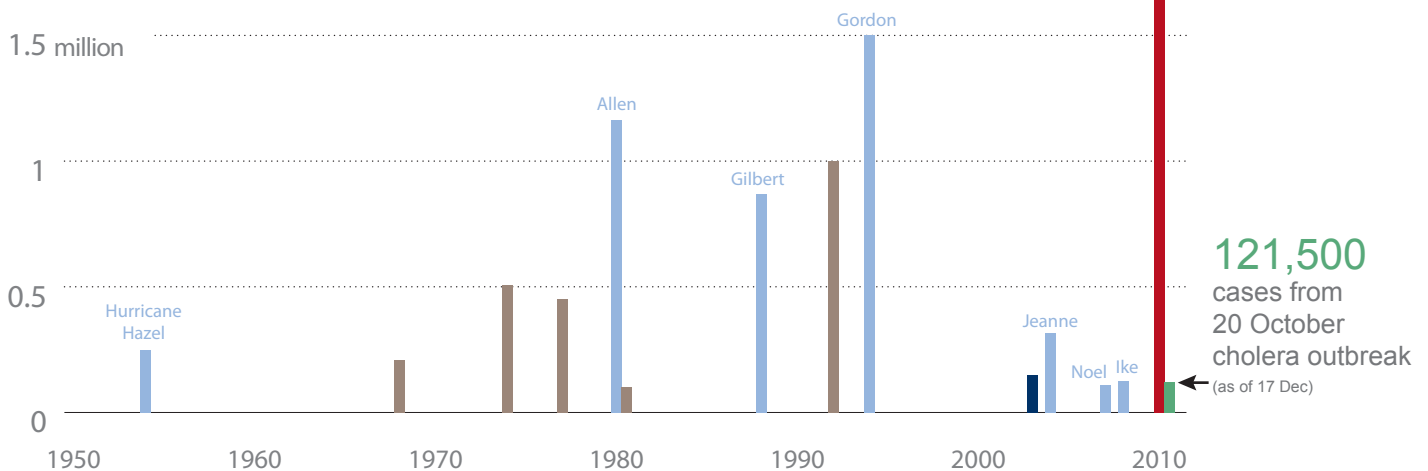
By number of people killed



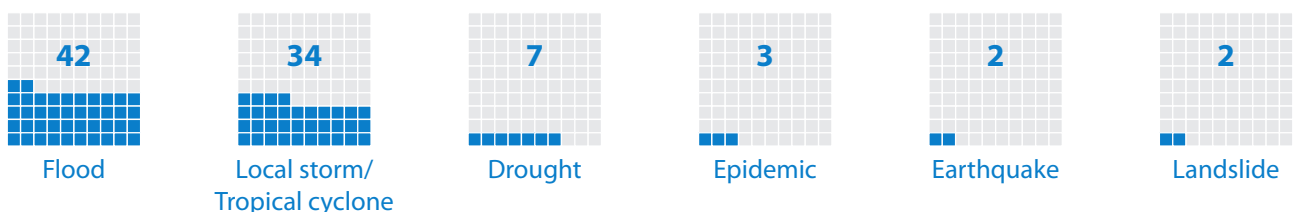
Biggest Natural Disasters in Haiti since 1900:

By number of affected population*

Storm Drought Flood Earthquake Epidemic



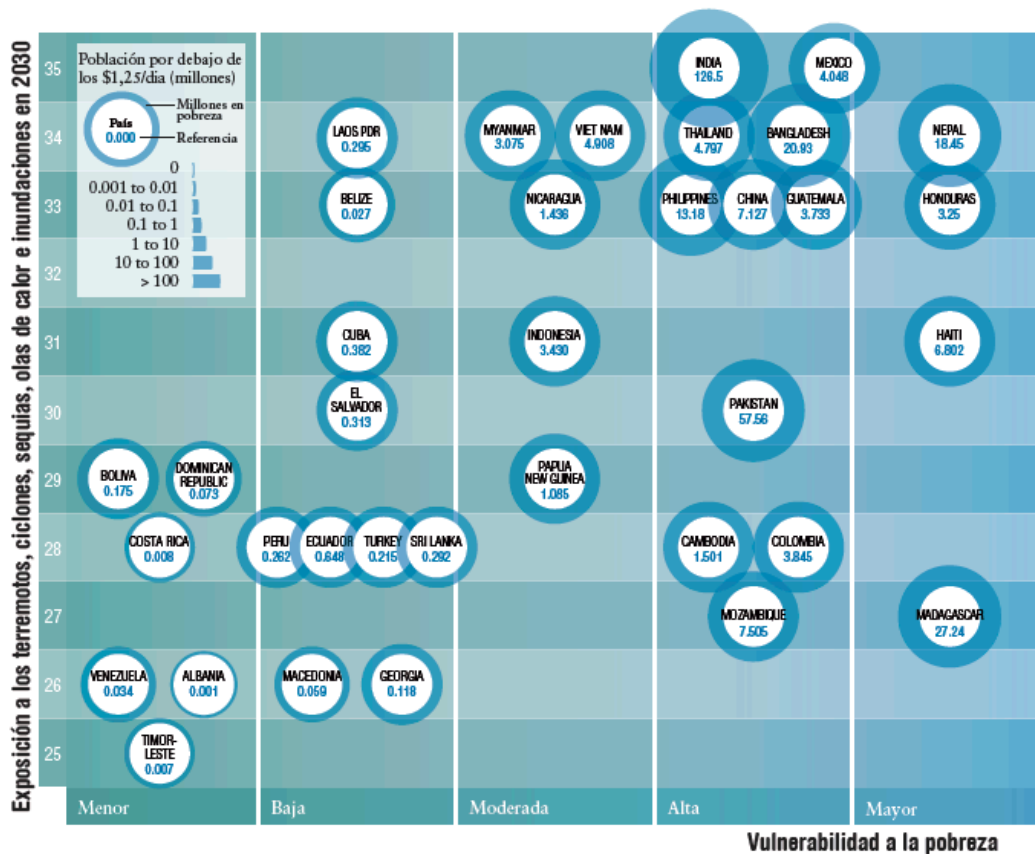
Number of Natural Disasters in Haiti since 1900*



*The information on natural disasters presented here is taken from EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. In order for a disaster to be entered into the database at least one of the following criteria has to be fulfilled: a) 10 or more people reported killed; b) 100 people reported affected; c) a call for international assistance; d) declaration of a state of emergency. The graphic represents natural disasters that affected more than 100,000 people.

ANEXO 2: EXPOSICIÓN A AMENAZAS Y VULNERABILIDAD A LA POBREZA

Ilustración A: Gráfico de niveles proyectados de pobreza en 2030 en países de alto riesgo de desastres en el índice multi-amenaza (terremotos, ciclones, sequías, olas de calor e inundaciones)⁵



NOTA: El gráfico muestra una serie de países con los más altos niveles de exposición a cinco desastres en 2030, cruzada con su 'vulnerabilidad a la pobreza', que es una medida del riesgo de pobreza que enfrentan cuando se les somete a un choque, como por ejemplo un desastre 'natural' (lea el Capítulo 2). Los círculos indican la pobreza proyectada en números para cada país en 2030, asumiendo una proyección de referencia. Este gráfico no refleja la capacidad de cada país de gestionar un riesgo de desastre, razón por la cual los países incluidos aquí difieren de los destacados en el texto.

RESUMEN EJECUTIVO | LA GEOGRAFÍA DE LA POBREZA, LOS DESASTRES Y EL CLIMA EXTREMO EN 2030

Fuente: La geografía de la pobreza, los desastres y el clima extremo 2030. ODI Informe completo en inglés disponible en <http://www.odi.org/publications/7491-geography-poverty-disasters-climate-change-2030>

ANEXO 3. EQUIPO LINK

Link C+D, concebida como un Equipo de Trabajo, fue creada en 2012 en Colombia para reunir la experiencia de sus miembros, y su esfuerzo está orientado a contribuir a la mejora práctica de los procesos estratégicos y técnicos en cooperación internacional, articulando lógicas y prácticas de la Ayuda Humanitaria, el Desarrollo y la Adaptación al Cambio Climático.

Ignacio MARTIN ERESTA. Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Ignacio Martín Eresta fue el primer Jefe de la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español. Se desempeña profesionalmente en la cooperación internacional desde 1998. Actualmente trabaja como consultor independiente o vinculado al Equipo Link C+D, del cual es socio fundador, asesorando a entidades públicas y no gubernamentales en el diseño de políticas públicas, evaluación de respuestas o documentos estratégicos. Sus más recientes trabajos han estado vinculados a Guatemala (post-Stan), Ecuador, Filipinas, Colombia o Haití. En 2011 participó como Consultor Principal en la evaluación de la respuesta del ShelterCluster en la respuesta al Terremoto de Haití, en un trabajo para Federación Internacional de la Cruz Roja. Ha sido colaborador del ICHaB, Instituto de Habitabilidad Básica, del Máster Universitario en Tecnología para el Desarrollo Humano y la Cooperación de la (UPM), y desde 2013 es docente en temas de Evaluación en diversos postgrados de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia.

Tiene una importante experiencia en el diseño de políticas públicas de cooperación, como la estrategia española de cooperación con afrodescendientes o los componentes humanitarios del III Plan Director de la Cooperación Española y el Decreto Reglamentario de la Ley de Subvenciones. En el terreno institucional, acumula experiencia como consultor para diversas agencias públicas como la Unión Europea, la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, la AECID, la Agencia Suiza de Cooperación COSUDE, la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco o la Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo. Ha realizado varias evaluaciones estratégicas para el sistema de Naciones Unidas.

Violante TOMEI. Licenciada en Derecho y Experta Universitaria en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo basada en Bogotá. Viola tiene 14 años de experiencia en Cooperación Internacional, desarrollada entre España, Italia, Guatemala, El Salvador, RASD, Mozambique y actualmente Colombia. Como resultado de ésta carrera acumula importante experiencia en formulación, identificación, gestión y supervisión de proyectos, así como en elaboración de estrategias. Igualmente ha sido punto focal para la relación con donantes en MedicusMundi Cataluña, y tiene experiencia en la gestión de equipos de trabajo (expatriado y local, en equipos de más de 90 personas). Se ha desempeñado tanto en sede como Directora de Proyectos de Cooperación Internacional, como en terreno, en diferentes niveles: coordinadora país, regional o de proyecto. Conoce por tanto las diferentes complejidades y demandas de los diferentes ámbitos de desempeño en la cooperación internacional, en diferentes contextos y organizaciones, pues ha trabajado para entidades como MedicusMundi, CISP, Médicos del Mundo, o Amnistía Internacional.

Cabe destacar su experiencia de trabajo con diferentes donantes, entre los que destaca la Unión Europea, el Banco Mundial, USAID, ECHO o AECID, habiendo liderado anteriormente procesos de evaluación de Convenios AECID. En temas de género **ha coordinado trabajos de evaluación de transversalización de género en Bolivia, Ecuador, Mozambique y Angola.** En relación con el fortalecimiento institucional, ha estado integrada en diversas experiencias con el sector salud.



*La excelencia
es la humanidad*



WWW.SOLIDARIDADSI.ORG

ÁLAVA

Casa de Asoc. Rogelia de Álvaro
C/ Panamá (frente al nº 14)
Bloque A, 01012 Vitoria-Gasteiz
T. 620 331 200
alava@sol-inter.org

BIZKAIA

C/ Conde Mirasol, 7 bajo
48003 Bilbao
T. 944 792 258
solidaridad@sol-inter.org

GIPUZKOA

C/ Lizardi, 25
20015 Donostia/San Sebastián
T. 620 331 200
solidaridad@sol-inter.org



facebook.com/solinter
twitter.com/sol_inter
linkedin.com/in/solinter