

LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS DEL ESTADO HAITIANO

Juan J. M. Núñez

Universidad de Belgrano y UCES

RESUMEN

Haití ha sufrido y sufre diferentes condicionantes políticos, económicos y sociales. En tal sentido, los desafíos que debe enfrentar en la actualidad son multidimensionales y complejos. En la plétora de conceptualizaciones del Estado moderno, rescatamos aquellas que enfatizan su rol de mediador y su capacidad de implementar políticas valiéndose de sus atributos como tal.

En la primera parte repasaremos algunas definiciones de Estado, sus atributos tradicionales y características particulares del país. En segundo lugar analizaremos algunos de los desafíos que se le presentan en la actualidad al Estado haitiano en un marco de debilidad. En tercer lugar, en base a las definiciones de Estado discutidas al comienzo del presente artículo se destacarán algunos ámbitos de responsabilidad ineludibles que debería asumir el Estado haitiano a los fines de poder superar los desafíos presentes y futuros.

ABSTRACT

Haiti has suffered and suffers different political, economic and social conditionalities. In this sense, the challenges that it must face today are multidimensional and complex. In the plethora of conceptualizations of the modern State, we rescued those that emphasize its role as mediator and its ability to implement policies using their attributes as such.

In the first part we will review some definitions of State, its traditional attributes and specificities of the country. Secondly, we will analyze some challenges that are currently presented to the Haitian State in a context of weakness. Thirdly, based on the definitions of State discussed at the beginning of this article we will highlight some areas of inescapable responsibility that should assume the Haitian State in order to be able to overcome present and future challenges.

Palabras clave: Haití - teoría política – relaciones internacionales - América Latina- desarrollo-administración pública.

Key words: Haiti - political theory - international relations – latin america - development – public administration-.

Experimentar cotidianamente la dura realidad de Haití -donde quien escribe habita por seis años- me permite recordar permanentemente al profesor Oscar Oszlak y sus conceptos sobre las características del Estado moderno y sus componentes constitutivos: soberanía, territorio, población, un aparato administrativo de naturaleza burocrática y un gobierno. También sus atributos especiales, que él denomina “de estatidad” (*stateness*) para referirse al grado en que ha adquirido el conjunto de propiedades, expresado en la capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales que definen la existencia de un Estado. Ese conjunto de propiedades incluye capacidades materiales para la asignación de recursos societales respecto de una población y territorio dados. El desigual desarrollo de estas diferentes capacidades permite distinguir y caracterizar a los Estados según el grado y tipo de estatidad adquiridos en sus procesos de formación históricos, de los que se sirve para llevar adelante sus objetivos y finalidades. (Oszlak, 1978: 117-118). Otro de los atributos que consideraba central era contar con una administración profesional compuesta por funcionarios aptos e idóneos para mediar ante las demandas de la sociedad civil y la asignación eficiente de los recursos. (Oszlak, 1984:14).

Ya entrado el presente siglo, el constitucionalista Phillip Bobbitt explicaba las nuevas funciones que debería asumir el Estado en su nueva fase: *“The welfare state will have greatly retrenched, but infrastructure, security, epidemiological surveillance, and environmental protection- all of which are matters of general welfare - will be promoted by the State as never before”* (Bobbitt, 2002: 234). Para el catedrático de Columbia University, el Estado posee dos funciones primarias *“to distribute questions appropriately among the various allocations methods internal to the society, determining what sorts of problems will be decided in what sorts of ways, and to defend that unique pattern of allocation by asserting its territorial and temporal jurisdiction vis-à-vis other states”*. (Bobbitt, 2002: 206).

Así, el aparato administrativo de naturaleza burocrática- mínimo o máximo según la forma de Estado- comprende a instituciones destinadas a mediar y gestionar las demandas de la sociedad civil, abarcando tareas irrenunciables de todo Estado (la defensa exterior, la seguridad interna, la percepción de impuestos, la justicia), como así también aquellas tareas y obligaciones que fue adquiriendo con el paso del tiempo para responder a demandas políticas y sociales (la seguridad social, educación, salud, política ambiental). Este aparato burocrático, creciente y especializado, se ocupa de la administración de la vida cotidiana de la población siendo el brazo ejecutor de la política del Gobierno. (Oszlak, 1978).

Una de las especificidades de Haití (Ayiti -país de montañas- su nombre indígena), es que su proeza independentista lo dejó exánime en términos humanos y materiales. Los

dirigentes del nuevo país (que se divide al nacer en un Reino al norte y una República al sur) fueron militares que lucharon en la guerra independentista, careciendo por ello de la experiencia de gestión de asuntos públicos para manejar al nuevo Estado a partir de 1804.

Cabe destacar que, fue el primer país independiente en América Latina y primero en abolir la esclavitud de hecho, trató de consolidarla erigiendo fortificaciones a lo largo de todo su territorio, lo que acentuó el drenaje de recursos, unido al pago de indemnizaciones décadas después de su independencia de Francia. Los sitios de la *Citadelle*, *Ramiers* y otros, todos Patrimonios de la Humanidad de la UNESCO; testimonian la preexistencia de un Estado haitiano una vez centralizado y ejecutivo.

Posteriormente invasiones, intervenciones militares unilaterales, dictaduras como las de los Duvalier (1957-1986), gobiernos breves y golpes de Estado “no consolidaron a lo largo de ese período posterior una acción pública coherente”. (Roupert, 2011).

Su pequeña geografía comparada con las otras Grandes Antillas (Cuba, Jamaica y Puerto Rico), de una extensión de 27.750 km², compartiendo la isla -denominada antiguamente *La Hispaniola*, luego colonia de *Saint Domingue* con la República Dominicana como única frontera seca-, está surcada por dos cadenas montañosas al norte y al sur que separan llanuras litorales e interiores, lagos, pintorescos valles y mercados campesinos, ciudades con barrios superpoblados y muy pobres.

En un territorio con más de 10.000.000 habitantes Haití posee la más alta densidad de población en la región con 353 habitantes por km² - de los cuales casi el 40% se concentra en su capital *Port-au-Prince* y el Departamento Central- siendo muy proclive a terremotos, inundaciones, huracanes y sequías. Una extraordinaria belleza natural, variados cultivos tropicales, una rica culinaria, grandes escritores y pintores de calidad la acreditan como una cultura única en el continente.

Su proceso de esperada democratización iniciado en 1986 podría ser uno de los más extensos y problematizados de América Latina. Dicho período incluye embargos comerciales, navales y petroleros, varios terremotos (uno catastrófico en enero de 2010) y sequías y huracanes casi anualmente; que requirieron numerosas intervenciones multilaterales y humanitarias. Su sistema de democracia semi-parlamentaria ha testimoniado durante este período la renuncia de presidentes, presidentes interinos, incontables primeros ministros y vacancias al cargo.

A lo largo del año 2018, el país estuvo acosado por un contexto político, económico y social muy inestable, con la gobernabilidad y la transparencia públicas siendo objeto de un

creciente debate. Las protestas y bloqueos de caminos contra el alza de los precios interrumpieron todo tipo de actividad en junio, julio, octubre, noviembre y en febrero de 2019.

Cabe recordar que, en julio de 2018 el anuncio oficial del incremento de los precios de la gasolina de 38% provocó manifestaciones durante semanas y desmanes – *déchoukaj* en lengua creole- en varias ciudades del país. Estas tensiones sociales revelan la creciente dificultad que poseen las familias de escasos y nulos recursos en su vida cotidiana y un signo más de la falta de estructuras estatales para brindar respuestas ante la creciente vulnerabilidad económica y social.

El PBI de Haití es de 7.647 millones de dólares en 2018 (ONU: <http://data.un.org/en/iso/ht.html>). La economía creció el 1,5% el año pasado y 1,2% en 2016-2017 sobre una tasa de 1,23 % de crecimiento de la población, siendo un ritmo inferior a la que se espera de un país en plena reconstrucción (Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>). Con un PBI de 832 dólares per cápita, el 78% de sus habitantes viven con menos de 2 dólares por día. El terremoto de enero de 2010, para colmo de males, deshizo 10 años de lucha contra la pobreza, generando una necesidad de reconstrucción equivalente al 120% del PIB. Los requerimientos de financiamiento humanitario para el año 2019 son de 126,2 millones de dólares. Estos fondos equivalen al 50% de lo que se había programado como exigencia en 2018, que en dicha oportunidad se cubrieron en un 13% (OCHA) convirtiendo a Haití en una crisis humanitaria subfinanciada.

El incremento en la canasta básica de alimentos de marzo a junio de 2018 representó un 8% anual en la segunda mitad de dicho año, comparado con igual período de 2017. Los precios de los cereales, el arroz importado, el maíz y frijoles, todos ellos elementos básicos de la dieta popular, se encarecieron ampliamente.

El arroz local se incrementó el 36 % en términos anuales y otros alimentos variaron del 5% al 8 % en mercados regionales (especialmente en ciudades como *Port de Paix* y *Hinche* hasta el 22%). La depreciación de la *gourd* contra el dólar así como la inflación de 2018 elevaron el tipo de cambio de 63 *gourdes* por dólar en enero de 2018 a 83 *gourdes* por dólar en febrero de 2019 siendo la inflación anual de 15,3%. (Banco de la República de Haití, 2019).

Un hecho poco conocido es que su economía fue una vez muy potente: la *Perle des Caraïbes*, la más rica colonia de Francia según la historiadora Catherine di Chiara, producía hacia su independencia 24.000 tn de azúcar blanca, 47.000 tn de azúcar en bruto, 38.000 Tn de café, 3.500 Tn de algodón y un rico tráfico marítimo y comercial desde el entonces *Cap Francais* (hoy *Cap Haitien*). Hasta ese momento producía el 70 % del azúcar consumida en el

exterior y algodón, índigo y tabaco. Algunos estudios indican que era responsable de más del 20% del ingreso de Francia. (Renois, 2016: 42).

En el marco de su perspectiva histórica y fuertemente condicionado su rol como elemento unificador de la sociedad, los desafíos actuales del Estado haitiano frente a las carencias materiales e institucionales de su población son innúmeros. Su falta de herramientas y soluciones para aplicar políticas públicas tendientes a combatir dichas carencias ha conllevado a su progresiva deslegitimación y al quiebre del principio westfaliano de no intervención con la ayuda de misiones de gestión post conflicto de Naciones Unidas como MINUSTAH y MINUJUSTH. Esta actividad internacional, de extensión temporal limitada, desde luego acompaña pero no sustituye la generación de respuestas autónomas.

El desafío de lo cotidiano

Dijimos al comienzo que los desafíos del Estado haitiano son multidimensionales y complejos. De sus 10.900.000 habitantes 2.600.000 se encuentran en estado de inseguridad alimentaria afectando hombres y mujeres por partes iguales, siendo el 47 % niños menores de 18 años. Haití es el país menos desarrollado del hemisferio occidental ubicado según el índice de desarrollo humano –IDH- en la posición 168 de 189 países en 2018. Subsisten a la fecha 157.000 personas afectadas por el terremoto y se combate todavía el cólera aparecido en 2010.

Unas 132.000 personas han retornado desde la vecina República Dominicana según datos de diciembre de 2018 (OCHA: *Humanitarian Reponse Plan 2019-2020*). El acceso a servicios básicos como caminos, agua, salud, educación y vivienda se encuentra librado a la habilidad de cada habitante para obtenerlo. Haití permanece como el país más pobre de América con un coeficiente Gini de 0,61 en 2012 (Banco Mundial:<http://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>)

Más de 6.000.000 de haitianos viven bajo el umbral de pobreza de 2,41 dólares por día y más de 2.500.000 lo hacen con menos de 1,23 dólares por día. La tasa de desempleo mensurable era de 17% en 2017 y la de subempleo cercano al 40% (2018, Banco Mundial).

Como dijimos, el terremoto de enero de 2010 tuvo un profundo impacto en la economía del país, causando daños por un valor cercano al 120% de su PBI, con millones de desplazados que habitaron en espacios públicos y *bidonvilles* durante años en pésimas condiciones de habitabilidad. La ciudad de *Port-au-Prince* y *Léogâne* sufrieron una importante destrucción, con 220.000 muertos, 300.000 heridos y 1.500.000 de desplazados en 1.555 sitios representando el 14% de la población según datos según datos de la OIM y el gobierno de Haití. (OCHA, 2018).

Acudieron entonces a colaborar con un Estado exánime y falta de respuestas más de un millón de organizaciones no gubernamentales a brindar las más variadas ayudas. A mediados de dicho año, en la región del *Artibonite*, se declaró un brote de cólera que se esparció rápidamente por todo el país causando 9.780 decesos y 819.000 casos sospechados a julio de 2018 según la OCHA. Paralelamente, los casos de difteria se incrementaron de enero a noviembre de 2018 - un 132% comparados con igual período de 2017. Luego del huracán Matthew los casos de malaria se incrementaron también registrándose 19.135 casos en 2017. (OCHA: *Humanitarian Needs Overview – January 2019*).

Una importante sequía que se extendió hasta 2015 causó pérdidas de cosechas del 50% y falta de alimentos en mercados, colocando a 3.600.000 personas en situación de inseguridad alimentaria en 2016 según el Programa Alimentario Mundial. Con los huracanes de octubre de ese año varios departamentos del sur y centro del país fueron afectados. El huracán Matthew de categoría 4 provocó pérdidas de 2.800 millones de dólares, afectó a 2.100.000 personas, infraestructura escolar y sanitaria y colocó a 1.400.000 habitantes en necesidad de ayuda humanitaria urgente. La precariedad de los accesos y caminos afectó a la calidad de la respuesta. (OCHA: *Humanitarian Response Plan 2019-2020*).

En septiembre de 2017 el huracán Irma también de categoría 4 pasó esta vez por el norte, noreste y noroeste del país afectando a 8.000 viviendas. El llamado humanitario a enero de 2018 registraba 2.800.000 millones de personas en estado de necesidad aguda a los que se sumaban 157.000 personas afectadas por el terremoto de escala 5,9 en octubre de ese año que afectó al norte, noroeste y centro del país, con el agregado de 244.000 personas de origen haitiano que retornaron voluntariamente o fueron repatriados por las autoridades dominicanas desde junio de 2015.

En diciembre por causa de la sequía que afectó las campañas agrícolas de primavera y verano había 2.300.000 personas en estado de aguda inseguridad alimentaria. Por todo ello, el país posee crisis recurrentes de malnutrición cercanas al 10% debido al clima, que la acción estatal no consigue menguar (OCHA: *Humanitarian Response Plan 2019-2020*).

Se aprecia que la recurrencia de estos factores climáticos hace imperiosa la conformación de un cuerpo profesional, de adecuada presencia y preparación, que brinde respuestas rápidas en tiempo y lugar en coordinación con organizaciones internacionales de carácter humanitario, en virtud de que sus fuerzas armadas fueron desmovilizadas en 1995 por sus continuas injerencias en el orden público. Si bien existen iniciativas públicas para recrearlas, podrían en el futuro colaborar en las tareas con una entidad civil. Actualmente esas tareas son realizadas por la Dirección de Protección Civil –DPC- (con tres niveles: uno nacional, departamental y comunal) conjuntamente con otras dos entidades: el Sistema Nacional de

Manejo de Riesgos y Desastres –SNGRD- que coordina la implementación del Programa de actividades del Plan Nacional de Riesgos y Desastres –PNGRD- y el Comité de Nacional de Manejo de Riesgos y Desastres –CNGRD- a nivel interministerial, contando todos ellos con presupuestos menores a sus necesidades.

Es urgente también la construcción y posterior mantenimiento de una red caminera nacional adecuada que articule el país de oeste a este - un tramo meridional y otro septentrional- y completar la ajetreada ruta norte-sur junto a la infraestructura complementaria (puentes y desagües). En este sentido, los 4.266 km de carreteras actuales contrastan enormemente con los 19.705 km de caminos existentes en la vecina República Dominicana. (Informe BBC Mundo:https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150609_economia_mejores_peores_carreteraslf)

Otra acción de mayor coordinación debería incluir a la manutención de los canales y desagües, ya que su abandono causa inundaciones en áreas rurales y urbanas. Asimismo el cambio climático y la continua deforestación del territorio afectan a importantes áreas causando deslizamientos e inundaciones (en 1940 el 30% del territorio contaba con foresta natural mientras que en 2015 sólo el 4%). (OCHA: *Humanitarian Needs Overview – January 2019*). Aquí la ausencia de otro servicio básico juega su parte: como la electricidad se provee por territorios (cubriendo aproximadamente a la mitad de las necesidades de las zonas urbanas -no así las rurales-), la falta de oferta de energía tanto de proveedores públicos como privados contribuye a la deforestación creciente por el uso de carbón vegetal. (OCHA: *Transitional Appeal Plan Haiti 2015-2016*.)

Respecto al servicio de agua potable, su acceso no está garantizado ni en áreas urbanas ni rurales, a pesar de los esfuerzos en extenderlo que realiza la Dirección Nacional de Agua Potable –DINEPA-, junto a la cooperación de agencias internacionales. El agua proviene mayormente de reservorios públicos y particulares o en bidones comerciales; en el 30% de los hogares haitianos uno de sus miembros debe desplazarse un promedio de 30 minutos diarios para obtener dicho bien, ya que el agua está disponible en el 14% de los hogares. Un tercio de la población que habita el sector rural bebe agua de fuentes poco protegidas y 56% no usa ningún medio para tratarla. Más de un tercio de la población en áreas rurales y 9% en zonas urbanas no posee toilet y más de 4 niños sobre 10 no poseen servicio sanitario. El acceso limitado al agua y la ausencia de instalaciones sanitarias adecuadas en los hogares acentúa el

riesgo del cólera y otras enfermedades. (IHSI: <http://www.ihsi.ht/pdf/ecvh/ECVHVolumel/sante.pdf>)

La vivienda es también muy precaria. La urbanización rápida y la crisis económica continuada provocaron el desplazamiento de población hacia las ciudades en los últimos decenios. En *Port-au-Prince* y *Cap Haitien* han surgido urbanizaciones precarias expuestas a desastres naturales o al desalojo, con el 24% de la población concentrada en la capital del país con un muy escaso planeamiento urbano. El 53% de los ocupantes no posee título de ocupación alguno. Se estima que 912.000 personas necesitan asistencia para reparar sus viviendas y construir refugios temporarios, ya que se utilizan más del 90% de los establecimientos educativos para tales propósitos. (OCHA: *Transitional Appeal Plan Haiti*, 2015-2016).

Una de las situaciones más sensibles, acentuada por la condición de docente de quien escribe, es la de la educación: Haití es uno de los países donde la tasa de escolarización primaria y secundaria es de las más débiles del mundo. La tasa de alfabetismo es de 70,5 para las mujeres entre 15 y 24 años y 74,4 para los hombres entre 15 y 24 años. El 38% de los niños entre 7 y 18 años no han ido nunca a la escuela. Cerca de 380.000 niños entre 6 y 14 años se encuentran fuera del circuito educativo y 160.000 adolescentes entre 15 y 18 años no asisten a clases. Más de la mitad de los estudiantes no alcanzan el 6to grado.

El sector público recibe sólo el 20% de los alumnos y el resto asiste a establecimientos privados o confesionales. El costo de la educación es elevado para los ingresos de las familias, representando aproximadamente el 40% de su ingreso. (Renois, 2016: 307-311). La ratio alumno–docente es de 50/1 (Ministerio de Educación y Formación Profesional –MENFP- Plan 2017-2027). Desde el terremoto de 2010 unas 396 escuelas no han sido rehabilitadas. Innúmeras no cuentan con agua ni desagües. (OCHA: *Humanitarian Needs Overview: January - 2019*). El autor de este artículo ha conocido a docentes en algunos establecimientos del interior que perciben 80 dólares de salario mensual.

La salud de la población es otro punto que precisa de urgentes respuestas por parte del Estado. El gasto público en la materia es del 2% del PBI según datos de la OPS. Aumentar su presupuesto no es la solución sino que deberán implementarse estrategias específicas en estrategias y en recursos humanos en escaso tiempo. Según el “Análisis Situacional de los Recursos Humanos en Salud –RHS- presentado por el Ministerio de Salud Pública –MSPP- en 2017, el país posee 0,64 profesionales de la salud por 1.000 habitantes, no disponiendo que de un tercio de los médicos, enfermeros, parteras y agentes de salud comunitaria necesarios. En los centros urbanos y en las comunidades rurales sólo el 31% de la población tiene acceso a la salud según datos del MSPP de 2016.

La mortalidad infantil es actualmente 55/1000 y la mitad de los niños habitan en ambientes superpoblados y decrepitos, durmiendo sobre el suelo. El 30% de los niños no tienen aplicada vacunación contra ninguna enfermedad. Según datos de UNICEF de 2012 la esperanza

de vida es de 62,7 años
(UNICEF:https://www.unicef.org/infobycountry/haiti_statistics.html.)

Otros datos en esta materia que nos dejan boquiabiertos y duelen son: niños menores de 5 años con neumonía llevados a consulta médica 78%, con diarrea recibiendo rehidratación 51%, durmiendo bajo mosquitero 18%, vacunados con tres dosis de vacuna DTP 60%.

La tasa de mortalidad: de los niños menores de 5 años es de 72/1000, la tasa de mortalidad neonatal 28/1000, la tasa de mortalidad de niños varones menores de 5 años 77/1000, la tasa de mortalidad de niñas mujeres menores de 5 años 66/1000. El porcentaje de mujeres embarazadas con HIV recibiendo tratamiento es de 70%, las adolescentes mujeres que realizaron estudios de HIV y retiraron los resultados 12%. Las mujeres que reciben cuidados posnatales luego de dos días de dar a luz equivalen al 33% de este grupo, y las mujeres que realizan al menos cuatro consultas médicas durante el embarazo el 67%.

El porcentaje de nacimientos atendidos por profesionales de la salud es del 49% y el porcentaje de mujeres entre 20-24 años que dieron a luz antes de los 18 años el 13 %. Por último, el porcentaje de niños con primer control posnatal en los dos días siguientes al nacimiento el 19%. (UNICEF: <https://data.unicef.org/country/hti/>)

La crudeza de todos estos indicadores conforma el desafío multidimensional para el Estado haitiano, así como titánico es el esfuerzo a realizar. La ayuda internacional actual proviene de préstamos, programas internacionales, donaciones y transferencias familiares. El PBI per capita es de 759 usd y su deuda representa el 33,70% del PBI.

Las inversiones directas fueron escasos 375 millones de dólares en 2017 y la asistencia para el desarrollo recibida en 2017 fue de 980,2 millones de dólares. A modo comparativo fueron 167.4 millones en 1990, 208 millones en 2000 y 3.073.5 millones de dólares en el año 2010.

(Banco Mundial:
https://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=HTI).

En 2019 el FMI desembolsará \$ 45.3 millones para el año fiscal en curso (de los 229 millones en préstamos concesionales durante tres años con 0% de interés). Pero existiendo múltiples crisis en el globo la atención internacional brindada al país desde luego no será eterna. En tal sentido, la misión de paz de las Naciones Unidas actualmente vigente en el país, la MINUJUSTH (que reemplaza a la MINUSTAH) que fue establecida por la Resolución 2350 del Consejo de Seguridad de la ONU de abril de 2017, tiene mandato hasta octubre de 2019.

La MINUJUSTH tiene por competencias sólo el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho, la consolidación de la Policía Nacional Haitiana –PNH- y la promoción de los derechos humanos y cuenta con 980 miembros mientras que la PNH posee 15.735 efectivos o sea 1,3 cada 1000 habitantes. (Por razones de espacio del presente artículo, las particularidades del sistema político haitiano, de la cooperación internacional, el rol de la MINUSTAH y MINUJUSTH y las implicancias internacionales de su actual situación ameritan un futuro dedicado específicamente a dichas cuestiones).

Otro llamado de atención es que, siendo la población urbana el 54,8% en 2012 se calcula que el crecimiento en las mismas en 2012-2030 será del 2,5%, o sea 1% anual por encima del crecimiento poblacional, por lo que habrá que focalizarse necesariamente en las ciudades. Por ello, se deberá priorizar su planeamiento para enfrentar los déficits de infraestructura y estar Haití mejor preparado a enfrentar el crecimiento futuro. Esto significará invertir en servicios básicos, mejorar la disponibilidad de información para ayudar a minimizar el riesgo de exposición en las ciudades, fortalecer los derechos de propiedad y mejorar la cooperación entre municipios. También hacer más eficiente el sistema de transporte y su asequibilidad así como su coordinación con el ordenamiento territorial; siendo prioritario asegurar que las personas puedan llegar a sus lugares de trabajo y que las empresas accedan a los mercados. (Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/01/23/haiti-new-wb-report-calls-for-strengthening-urban-resilience>).

Por todo ello es que el Estado haitiano necesita ser profesionalizado, reformado y ajustado a las necesidades básicas de su población con efectos ostensibles en el mediano y largo plazo. Para ello deberá reformarse en paralelo el sistema educativo, tornando valioso socialmente tanto integrarlo como fortalecerlo, para que alcance sus fines.

El difícil rol del mediador

Haití posee 21 entidades públicas de rango ministerial y según datos del Coordinador de la Oficina de Management y Recursos Humanos de Haití -OMRH- el país cuenta con 81.948 funcionarios de los que 58.519 son hombres y 23.429 mujeres (71,4% - 28,6%) comparado con el 54,5% de personal femenino en Chile, 48,9% en Costa Rica y 63,71% en República Dominicana.

El artículo 17.1 de la reformada Constitución de 1987 establece el cupo femenino de 30%. Su estructura actual implica una razón de 8 funcionarios por cada 1000/habitantes, mientras que en la vecina República Dominicana (que posee 200.000 habitantes menos que Haití) suman 400.000. Más de la mitad de los funcionarios son mayores de 45 años. (OMRH: http://www.omrh.gouv.ht/Media/news/rfph_201802.pdf)

Según la Constitución de la República de Haití –Título VIII- la función pública se encuentra normada por los artículos 234 al 244. El art. 234 expresa que ella es el instrumento por el cual el Estado concreta sus misiones y objetivos regida por la honestidad y la eficacia, la aptitud, el mérito y la disciplina. Según el titular de la Oficina de la OMRH sólo el 5% de los integrantes de la administración pública posee una licencia universitaria, lo que requiere urgente de recursos calificados si se piensa en reformar el Estado. Actualmente a la administración pública se ingresa por concurso o por otras condiciones prescriptas por la Ley. (Informe OMRH-<https://lenouvelliste.com/m/public/index.php/article/193347/moins-de-5-de-cadres-de-la-fonction-publique-possedent-une-licence-souligne-josue-pierre-louis>).

En los últimos años se han introducido numerosos planes para su reforma y evaluación. Existe uno de 2013, el Plan de Modernización del Estado -PME 2013- que se orienta a la gestión basada en resultados, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el gobierno abierto; priorizando la igualdad de géneros y la integración de personas de movilidad reducida. También el Informe sobre los Funcionarios de la Función Pública en Haití –OMRH- de febrero de 2018 y el Programa de Modernización del Estado 2023-PME 2023-.

Las recurrentes crisis han *deconstruido* al Estado haitiano, quien recibió servicios de otros actores internacionales para concebir estrategias de desarrollo y de recuperación tanto antes como después del terremoto de 2010. Existieron así el Documento de Estrategia Nacional por el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza -DSNCRP- entre los años 2007 y 2010, el plan surgido de la Conferencia para la Reconstrucción de Haití de marzo de 2010 realizada en Nueva York o *Post Disaster Needs Assessment –PDNA-* (que proponía un Haití país emergente para 2030 con un Estado unitario, responsable, garante de la aplicación de las leyes y del interés de los ciudadanos, fuertemente desconcentrado y descentralizado). También el plan de la llamada Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití –CIRH-. Es de utilidad tener en cuenta estos antecedentes para salir del ciclo de continuo estancamiento y poseer de una vez por todas una maquinaria administrativa lo suficientemente eficaz.

También será necesario readecuar a las misiones de gestión post conflicto que asesoren al Estado haitiano orientándolas a estructurar una administración pública integral con énfasis en la recaudación de impuestos, la administración de la salud, la escolarización completa de los jóvenes y la infraestructura básica de caminos, electricidad y agua que coadyuve al desarrollo sostenible de su economía. La ayuda internacional debería orientarse, apropiada por el Estado, a dichos sectores.

Se deberá entonces urgente mejorar la cantidad y la calidad del servicio público –en lo general y lo particular- ofrecido a la población, atento que puede apreciarse que Haití actualmente es un país *sub-administrado*. Más aún, a pesar de lo pequeño del territorio haitiano, muchas veces su presencia se hace visible sólo en la ciudad capital. Por ello, un paso esencial será la descentralización de sus servicios, lo que permitirá también una mayor interacción con la sociedad civil y una mejor distribución de sus prestaciones que satisfagan los requerimientos de su intervención. (Oszlak,1984:14).

Por otra parte, Haití imperativamente debe *re-significar* la importancia de invertir en su capital humano, ya que el país ha fallado en crear el necesario para encarar su multidimensional problemática. El formado en las últimas décadas ha abandonado en su mayor parte el país por motivos económicos y políticos.

Toda resignificación implicará mayores asignaciones de recursos presupuestarios, lo cual necesitará de un fuerte compromiso político sostenido durante varios y sucesivos gobiernos. Asimismo, para no continuar alejándose de los estándares regionales el Estado haitiano deberá *re-inventarse*, realizando profundas y urgentes reformas en su función pública. Un paso en ese sentido es el concurso de 50 jóvenes (entre 2118 postulantes) que tuvo lugar en 2017 en el ámbito de una iniciativa para crear un cuerpo de administradores estatales y otro similar para agrónomos y para personas con discapacidad. También lo es la actual discusión de un nuevo marco normativo para la administración pública nacional en el seno de una comisión interministerial.

La noción de Estado Frágil fue incorporada a comienzos del siglo XXI para identificar a las unidades políticas propicias a la presencia de actores que pueden amenazar la paz mundial. (Hirst, 2018). Este no sería el caso de Haití, ya que no representa concretamente una amenaza. Si bien la globalización ha erosionado el concepto tradicional de Estado nación debido a la proliferación de actores no estatales, subestatales y desterritorializados, en el caso de Haití su Estado precisa salir de su actual *de-construcción* para sortear su situación de *sub-administración*, atento que a los datos que hemos relevado, se observa que no consigue mediar en las necesidades básicas de su población y de su territorio.

La incapacidad del Estado para ejercer sus funciones elementales, en una situación de pauperización y debilidad, impide el desplazamiento de las mismas hacia la sociedad civil. También dificulta la creación de la acumulación de riqueza necesaria para el crecimiento y la atracción de inversiones. Una mejor capacidad de respuesta propia a necesidades humanitarias, la creación y conservación de una red caminera eficiente que garantice la circulación fluida y

una mayor actividad económica, otros servicios como el mantenimiento de canales y desagües, la provisión de agua, el ordenamiento y la mejora de la infraestructura habitacional, la salud y la educación también son acciones que deberán ser encaradas por el Estado hasta crearse la masa crítica de condiciones económicas para que el sector privado coadyuve con un crecimiento estable a largo plazo.

La ausencia de estructuras estatales adecuadas hace que los desastres naturales recurrentes tengan efectos que podrían morigerarse de contar con mejores formas de asociación y despliegue territoriales. Dicha ausencia incrementa la pobreza, desandando los esfuerzos y recursos comprometidos en una recurrente circularidad sin atisbos de solución. Sólo una resignificación de la inversión en capital humano junto a una administración profesional de la cosa pública podrá superar las constantes situaciones de crisis, inestabilidad y precariedad que impiden todo esfuerzo de desarrollo sostenido y sostenible. En tal sentido, se recuerda que en 2015 en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible se adoptó la Agenda 2030 que en sus 17 objetivos incluye el acceso a la educación inclusiva y equitativa.

Sin administración pública no habrá Estado haitiano sino botellas lanzadas al mar. No deja de ser importante generar también un enfoque *bottom-up* que implique una construcción de mecanismos de consenso básicos entre pequeños grupos a los fines de reestructurar las demandas hacia el Estado antes que las mismas terminen erosionando a la propia democracia.

Ante tal marco y urgencias, incrementar el intercambio de conocimientos con universidades latinoamericanas que apuntalen dicho proceso sin duda no solo resultará beneficioso sino que promoverá el interés y el estudio de la temática del país, sus desafíos, su historia y las particularidades de su identidad cultural.

Por último, deseamos que las reflexiones aquí compartidas puedan contribuir con el Estado haitiano, con su *re-composición* como fuente de autoridad mediadora y legítima, que sea generadora de una mayor devolución de respuestas a su sociedad civil y diseñe propuestas autóctonas y específicas. No satisfacerlas no evitará mayores carencias y conflictos, lo que colocará en riesgo a su propia existencia como Nación.

BIBLIOGRAFIA

- BBC.COM. (s.f.). *Informe BBC Mundo*. Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150609_economia_mejores_peores_carreteras_lf
- Bobbitt, P. (2002). *The Shield of Achilles*. Penguin Books. . Bobbitt, Phillip. (2002). *The Shield of Achilles*. Penguin Books. .
- Bonneau, L. (2018). *Haiti 1986-2016: Trente ans de mauvaise gouvernance*. L'Imprimeur.
- Christophe, W. (2004). *Haiti n'existe pas. 1804-2004: deux cent ans de solitude*. París: Editions Autrement. .
- Corten, A. (2011). *L'État faible*. Ed. Mémoire d'écuyer.
- d'Haiti, B. d. (2019). *Banque de la République d'Haiti*. (2019). Disponible en, <https://www.brh.ht/demo/supervision-bancaire/rapports-statistiques-2/>. (Última consulta: 20/3/2019). Obtenido de <https://www.brh.ht/demo/supervision-bancaire/rapports-statistiques-2/>
- Defarges, P. M. (2011). *Relations Internationales 1. Questions Régionales*. Editions du Seuil.
- Denis, W. (2018). *Denis, Watson*. AB Editions.
- Di Razza, N. (2010). *L'ONU en Haiti depuis 2004. Ambitions et déconvenues des opérations de paix multidimensionnelles*. Ed. L'Harmattan .
- HAITI, O. (2019). *Humanitarian Needs Overview- January 2019 – OCHA- HAITI*.
- HAITI, O. (2019). *Humanitarian Response Plan - January 2019 – December 2020* .
- Haiti, T. W. (s.f.). *The World Bank in Haiti*. Obtenido de <https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>
- Hirst, M. (2018). *Les relations entre l'Amérique Latine et Haiti*. Montreal: Éditions CIDIHCA. Montreal.
- Informática-IHSI-, M. d.-I. (s.f.). *Encuesta sobre condiciones de vida en Haïti*. Obtenido de <http://www.ihsi.ht/pdf/ecvh/ECVHVolumeI/sante.pdf>.
- Mundial, B. (s.f.). *Banco Mundial: Haïti Country Profile* . Obtenido de https://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=HTI.
- MUNDIAL, B. (s.f.). *INFORME SOBRE HAITI*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/01/23/haiti-new-wb-report-calls-for-strengthening-urban-resilience>
- Nouvelliste, L. (s.f.). *Informe OMRH, reportaje a su titular*. Obtenido de <https://lenouvelliste.com/m/public/index.php/article/193347/moins-de-5-de-cadres-de-la-fonction-publique-possedent-une-licence-souligne-josue-pierre-louis>
- OCHA. (s.f.). *Transitional Appeal Plan Haiti 2015-2016* . Obtenido de <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-transitional-appeal-2015-2016>

OMRH. (2014). *Rapport sur le Recensement des Agents de la Fonction Publique*. Obtenido de <http://www.omrh.gouv.ht/Media/2-DocumentsStrategiques/Rapport%20sur%20le%20Recensement%20des%20Agents%20de%20a%20Fonction%20Publique.pdf>

OMRH. (2018). *Rapport sur les Effectifs de la Fonction publique en Haiti*. . Obtenido de http://www.omrh.gouv.ht/Media/news/rfph_201802.pdf.

ONU. (s.f.). *ONU. Datos país*. Obtenido de <http://data.un.org/en/iso/ht.html>

Oszlak, O. (1978). *La formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teóricos metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: Cuadernos de CEDES. .

Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Editorial Paidós. .

Profesional, P. d.-M. (s.f.). *Plan de Educación y Formación-Ministerio de Educación y Formación Profesional –MENFP-2017-2027*. Obtenido de https://www.cliohaiti.org/IMG/pdf/plan_decennal_d_27education_et_de_formation_2017-2027.pdf.

Renois, C. (2016). *Sortir Haiti du chaos*. Imprimerie Brutus.

Rouper, C. E. (2011). *Histoire d'Haiti: La Première République noire du Nouveau Monde*. París: Ed. Perrin.

UNICEF. (s.f.). *UNICEF*. Obtenido de https://www.unicef.org/infobycountry/haiti_statistics.html

UNICEF. (s.f.). *UNICEF. Informe país. Indicadores demográficos*. Obtenido de <https://data.unicef.org/country/hti/>