Instituto Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

"La cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria, ¿Una experiencia de cooperación horizontal?: El caso del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

P R E S E N T A :

MICHELLE RUIZ VALDES

Directora: Dra. María Gabriela Sánchez Gutiérrez

Ciudad de México Agosto de 2018.

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Instituto
Mora

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

A mi familia por su incondicional compañía.

A mis amigos, a mis profesores, al CONACYT, al Instituto Mora y al CRESFED, sin su apoyo esta etapa de mi vida no hubiese sido posible.

Y al final del día… Somos almas pasajeras,

viviendo momentos de la misma naturaleza, pasajeros.

Frase pensada al final de una estadía corta en República Dominicana.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

AGRADECIMIENTOS

Algunas palabras las escribí en la recta final de mi estancia en Haití, en ese momento en que la nostalgia te oprime el corazón y uno hace el loco intento de abrazar a las vivencias y a las personas para que ninguna se quede en los desiertos del olvido. En ese preciso instante, además, en que uno se percata de la situación: una partida incompleta, una parte del ser emprende el camino hacia la aparente cotidianidad de sus raíces y, otra, se queda en los rincones de la soledad o en algún lugar del corazón de aquellas personas que por diversas razones nos encontramos en el camino.

Tengo conocimiento de que esta parte de la tesis está dedicada a los agradecimientos. No es un acto egoísta el querer empezar por uno mismo, por haber tomado la decisión y por haberme dado la oportunidad de emprender una aventura, primero, con la maestría y, después, con una estancia de investigación en Haití, esta estancia de investigación no fue fácil, pero la adaptación se volvió amigable una vez que me abrí a los sonidos, a los sabores, a las imágenes y, por supuesto, a una nueva rutina, la cual estaba adornada de reflexiones, de la presencia de seres humanos maravillosos y de períodos de incertidumbre.

Este proyecto de investigación se fue construyendo por etapas y con el apoyo de diversas personas e instituciones, a las que les agradezco enormemente su solidaridad, orientación y paciencia. Es así, que agradezco las orientaciones de las personas siguientes: Élodie Brun (El Colegio de México), Gabriela Sánchez Gutiérrez (Instituto Mora), Randolph Gilbert (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL), Bernabé Malacalza (Universidad Nacional de Quilmes), Citlali Ayala (Instituto Mora), Rebecka Ulfgard (Instituto Mora), Graciela Chailloux (Universidad de La Habana) y Suzy Castor (Centro de Investigación y de Formación Económica y Social para el Desarrollo, CRESFED). Igualmente, agradezco a mis profesores que tras el cierre de mis estudios de licenciatura en la Universidad del Valle de México, Plantel San

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Ángel, me brindaron apoyo y consejos: Marlene Alcántara Domínguez y Cecilia Canseco.

Asimismo, agradezco el apoyo de las instituciones siguientes: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT-México) por su invaluable soporte financiero que sin el mismo no podría haberse llevado a cabo esta investigación, y al Centro de Investigación y de Formación Económica y Social para el Desarrollo (CRESFED, Haití) por haberme abierto las puertas para realizar mis prácticas institucionales y por haberme brindado apoyo estratégico durante mi estancia en Haití. De igual manera, agradezco el apoyo de los integrantes del CRESFED: Suzy, Tania, Amos, Suze, Robert, Brice, Yves, Metoine, Ychmide, ente otros. También, agradezco el apoyo y la paciencia de los conductores de taxi que facilitaron mi investigación: Charles Solitaire, etc.

A mis compañeros de maestría y amigos, les agradezco su acompañamiento: Licette Gómez Sabaiz y su familia, Eva Rosas y su familia, Nathalie Lamaute-Brisson, Marie Pascale Theodate, Tania Pierre Charles, Mariam Baquedano, María de los Ángeles, Valeria González, Paola Acosta, Denise Dali, Diana Gómez, Esperanza Basurto, Mario Cordero, Ricardo Castillo, Liliana Cruz, Julia Ferreira, Eduardo González, Sandra Silva y Alan Torres.

A mi familia, le agradezco su tolerancia y apoyo a lo largo de esta aventura: A mi papá (Conrado Ruiz Hernández), a mi mamá (Marisela Valdés Ruiz), a mi abuelita (Silvia Ruiz Rea), a mis hermanos (Jessica Ruiz Valdes y Conrado Ruiz Valdés), a mi tía (Leticia Valdés Ruiz), a mi primo (Mauricio Díaz Valdés) y a mis tíos (Juan Óscar Valdés y Miguel Ángel Valdés). También, agradezco los momentos que compartí con algunas mascotas: Gina (Georgina), Napi (Napolitana) y Chona.

Asimismo, agradezco infinitamente el apoyo y la paciencia de los actores que me brindaron información o que me apoyaron durante mi estancia en Haití. Finalmente, hago un reconocimiento especial a mi directora de tesis y a mis lectores: Gabriela Sánchez Gutiérrez, Randolph Gilbert y Bernabé Malacalza.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

ÍNDICE

Introducción **13**

Capítulo 1. Entendiendo a la cooperación horizontal **29**

1.1. Momentos clave que orientan el encuentro con la cooperación horizontal 29

1.2. Hacia una propuesta analítica 39

Capítulo 2. Contextualizando a los actores **61**

2.1. Argentina 61

2.1.1. Caracterización general 61

2.1.2. El perfil de la cooperación argentina 70

2.2. Haití 73

2.2.1. El país de los paisajes diversos y próximos 74

2.2.2. El rol de la MINUSTAH en la cooperación latinoamericana en Haití 92

2.2.3. El terremoto de 2010: Efectos y el rol de los países de América Latina 96

2.3. Diálogo entre los actores: ¿Entre la distancia y la proximidad? 101

Capítulo 3. Una descripción panorámica del ProHuerta Haití **112**

3.1. El ABC del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos en Haití 112

3.1.1. Estrategia de actuación y objetivo 112

3.1.2. Socios de la cooperación 128

3.1.3. Zonas de actuación 141

3.1.4. Estructura 144

Capítulo 4. El ProHuerta Haití: ¿Una experiencia de cooperación horizontal? **154**

4.1. En la búsqueda de la cooperación horizontal a través del ciclo del proyecto 154

4.1.1. Identificación 156

4.1.2. Negociación y formulación 169

4.1.3. Implementación y monitoreo 176

4.1.4. Evaluación y seguimiento 217

Conclusiones **223**

Bibliografía **233**

Anexos **256**

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Resumen

La tesis titulada *La cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria, ¿Una experiencia de cooperación horizontal?: El caso del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití* aborda el tema de la cooperación horizontal. Se trata de un estudio de caso descriptivo y exploratorio. Descriptivo, porque profundiza en las dimensiones que constituyen la cooperación horizontal y, exploratorio, porque analiza la manera en la que esas dimensiones se observan en la gestión de una acción de cooperación en particular.

Se identifica que la cooperación horizontal se caracteriza por su intermitencia o discontinuidad. Esta discontinuidad se relaciona con factores internos y externos de una la relación. Entre los factores internos, se destaca la disonancia de enfoques y, dentro de los factores externos, se ubica a la alternancia institucional y a los desastres naturales. De igual manera, se aprecia que la cooperación horizontal es multinivel. Esta característica se liga con la manera en que las interacciones son construidas en un ámbito político, institucional operacional, técnico operacional y social.

Résumé

La thèse intitulé *La coopération entre l'Argentine et Haïti en matière de sécurité alimentaire, Une expérience de coopération horizontale ? : Le cas du Programme de Production d'Aliments Frais en Haïti* analyse la coopération horizontale. Il s'agit d'une étude de cas descriptive et exploratoire. Descriptive car elle se penche sur les dimensions qui constituent la coopération horizontale et, exploratoire, car elle étude la manière dont ces dimensions sont observées dans la gestion particulière d'une action de coopération.

La recherche signale que la coopération horizontale se caractérise par son intermittence ou sa discontinuité. Cette discontinuité est liée aux facteurs internes et externes de la relation. La discordance d'approches est un des facteurs qui affecte la dynamique interne de cette interaction. Parmi les facteurs externes, il faut considérer l'alternance institutionnelle et les catastrophes naturelles qui mettent en péril la continuité d´une action. Par ailleurs, la coopération horizontale est multi-niveaux. Cette particularité est liée à la façon dont les interactions se construisent dans une sphère politique, institutionnelle-opérationnelle, technico-opérationnelle et sociale.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Zonas de actuación del ProHuerta a mayo de 2010	142
Cuadro 2.	Cooperación Argentina-Haití en diferentes escenarios (2010)	214-215

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Contribuciones financieras compartidas	147
Tabla 2.	Responsabilidades del Coordinador Nacional, de los Coordinadores Territoriales y de los Asistentes Técnicos Locales	150

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	La gobernanza como interacción	44
Figura 2.	Niveles de interacción y ámbitos de manifestación	49
Figura 3.	Etapas céntricas y circundantes del ciclo del proyecto	52
Figura 4.	Dimensiones analíticas de la cooperación horizontal en el ciclo del proyecto	60
Figura 5.	Componentes de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal	60
Figura 6.	Línea de tiempo para el período 2004-2016	86
Figura 7.	Socios clave del ProHuerta Haití	131
Figura 8.	El ProHuerta como una experiencia de cooperación octogonal	137
Figura 9.	Estructura del ProHuerta	146
Figura 10.	Cooperación horizontal en la fase de identificación del ProHuerta	169
Figura 11.	Cooperación horizontal en la fase de negociación y formulación del ProHuerta	175
Figura 12.	Cooperación horizontal en la fase de implementación y monitoreo del ProHuerta	216
Figura 13.	Cooperación horizontal en la fase de evaluación y seguimiento del ProHuerta	222

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.	Socios de la cooperación y distribución por zonas	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Flujos de recursos externos de Haití, 1998-2012 (en porcentajes del PIB)	87
Gráfico 2.	Contribuciones financieras	148

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1.	Reunión con funcionarios del MARNDR	156
Imagen 2.	Encuentro con familias	158
Imagen 3.	Cartilla en créole	173

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agence Française de Développement (Agencia Francesa de Desarrollo)
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AGECID	Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AHE	Association Haïtienne des Economistes (Asociación Haitiana de Economistas)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APLOK	Association des Producteurs de Légumes Organiques de Kenscoff (Asociación de Productores de Hortalizas Orgánicas de Kenscoff)
ATL	Asistentes Técnicos Locales
BACs	Bureaux Agricoles Communaux (Oficinas Agrícolas Comunales)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BLH	Bancos de Leche Humana
CAD	Comité de la Ayuda al Desarrollo
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCI	Cadre de Coopération Intérimaire (Marco Interino de Cooperación)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPD	Cooperación Económica entre Países en Desarrollo
CIA	Central Intelligence Agency (Agencia Central de Inteligencia)
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIRH	Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití)
COMCA	Comisión de Cascos Blancos
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CN	Coordinador Nacional
CNS	Cooperación Norte-Sur

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

CNSA	Coordination Nationale de Sécurité Alimentaire (Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria)
CT	Coordinador Territorial
CT	Cooperación Triangular
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
CRESFED	Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement (Centro de Investigación y de Formación Económica y Social para el Desarrollo)
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
DDAs	Directions Départementales Agricoles (Direcciones Departamentales Agrícolas)
DEE	Direction des Études Économiques (Dirección de Estudios Económicos)
DGCIN	Dirección General de Cooperación Internacional
DIM	Directa implementación
DNIP	Dirección Nacional de Inversiones Públicas
DSD	Direction des Statistiques Démographiques et Sociales (Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales)
DSNCRP	Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza)
EBCM	Enquête Budget Consommation des Ménages (Encuesta de Hogares)
ECVMAS	Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après le Séisme (Encuesta sobre Condiciones de Vida en los Hogares después del Sismo)
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y para la Agricultura
FCD	Fondo de Cooperación al Desarrollo
FECOAGRO	Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan
FEMCIDI	Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
FMI	Fondo Monetario Internacional
FO.AR	Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular
Fondo IBSA	Fondo India, Brasil y Sudáfrica
FOKAL	Fondasyon Konesans Ak Libète (Fundación Conocimiento y Libertad)
Grupo ABC	Grupo formado por Argentina, Brasil y Chile
G77	Grupo de los 77
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)
IHSD	Institut Haïtien de Statistique et d'Information (Instituto Haitiano de Estadística e Información)

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

IRD	Institut de Recherche pour le Développement (Instituto de Investigación para el Desarrollo)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural)
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MDE	Ministère de l'Environnement (Ministerio de Medio Ambiente)
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances (Ministerio de Economía y Finanzas)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MINUHA	Misión de Naciones Unidas en Haití
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUJUSTH	Misión de Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití
MINUSTAH	Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití
MIPONUH	Misión Policial Civil de las Naciones Unidas en Haití
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MNOAL	Movimiento de Países No Alineados
MGAE	Module de Gestion de l'Aide Externe (Módulo de Gestión de la Ayuda Externa)
MPCE	Ministère de Planification et de Coopération Externe (Ministerio de Planificación y Cooperación Externa)
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population (Ministerio Haitiano de Salud Pública y Población)
NDI	National Democratic Institute (Instituto Nacional Democrático)
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NeST	Network of Southern Think-Tanks
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODBN	Organización para el Desarrollo de Berly
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSE	Office of the Special Envoy for Haiti (Oficina del Enviado Especial de la Organización de las Naciones Unidas)

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PAC	Programa de Acción de Caracas
PAPDA	Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif (Plataforma Haitiana de Promoción para un Desarrollo Alternativo)
PARDH	Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haiti (Plan de Acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití)
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PPA	Paridad de Poder Adquistivo
PSDH	Plan Stratégique de Développement d'Haïti (Plan Estratégico de Desarrollo de Haití)
PNCS	Programa Nacional de Comedores Escolares
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFEDER	Programa Federal de Desarrollo Rural Sustentable
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SEPLA	Sociedad Latinoamericana de Economía y Política y Pensamiento Crítico
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGM	Segunda Guerra Mundial
SNS	Service National Semencier (Servicio Nacional de Semillas)
ST	Secretaría Técnica de UNASUR
STA	Supervisores Técnicos Argentinos
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UE	Unión Europea
UEH	Université d'État d'Haïti (Universidad del Estado de Haití)
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Introducción

Los estudios sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) se caracterizan por ser muy diversos. Se encuentran abordajes que ponen el énfasis en su evolución e historia y en enfoques que se centran en sus acepciones, sus actores o en sus modalidades. Aunque no existe un entendimiento común de la CID, ésta puede ser definida como: toda interacción en la que dos o más actores (gubernamentales, no gubernamentales, multilaterales, nacionales o locales) llevan a cabo una serie de actividades que buscan atender problemas específicos (medio ambiente, pobreza, derechos humanos, desigualdad social, educación, vivienda, salud, migración, entre otros), incentivar el bienestar de la población y fortalecer las capacidades nacionales en un ámbito político, institucional, técnico y/o social (Bravo y Sierra, 1999; Devlin, Estevadeordal y Krivonos, 2003; Ayala, 2012; Prado, 2016).

En el origen de la CID, se identifican momentos clave, entre los que destacan el fin de la Segunda Guerra Mundial (SGM), el conflicto Este-Oeste y los procesos de descolonización. De ahí, que en la Carta de San Francisco, mejor conocida como la Carta que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aparezca la cooperación internacional como uno de los propósitos de la ONU, sobre todo, cuando se indica: "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".[1]

En lo que respecta a los actores que participan en la CID, se distingue su diversidad, pudiendo ser nacionales e internacionales, así como gubernamentales o no gubernamentales. Lo cierto es que los Estados ya no son los únicos agentes que llevan a cabo acciones de cooperación internacional. En este sentido, se

[1] "Capítulo I: Propósitos y principios de la ONU", Organización de las Naciones Unidas, http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html, [consulado el 2 de marzo de 2018].

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

destacan organizaciones multilaterales, empresas, bancos regionales de desarrollo, universidades, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), grupos artísticos, centros o institutos de investigación, entre otros.

La multiplicidad de actores, al mismo tiempo, de generar oportunidades en cuanto a la manera de abordar las problemáticas y las redes de complementariedad que se pueden generar entre los mismos agentes (Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011), plantea desafíos en términos de coordinación, seguimiento y sistematización de las acciones.

En lo que respecta a las modalidades de la cooperación internacional,[2] algunos actores, como Gerardo Bracho Carpizo (2014), han identificado dos componentes en la agenda de la CID, estos componentes son: la Cooperación Norte-Sur (CNS) y la Cooperación Sur-Sur (CSS). Para comprender esta agenda, es necesario precisar de qué manera estos componentes han sido entendidos. Para ello, se mencionan algunas de sus aproximaciones conceptuales. Es importante señalar que el lector no encontrará una disertación sobre estas modalidades de la cooperación en la presente tesis de maestría.

En lo que respecta a la CNS, está puede ser entendida como un tipo de relación en la que los países desarrollados o ricos buscan transferir sus recursos (técnicos, financieros y humanos) con el fin brindar asistencia a los países pobres o poco desarrollados (Berenson, 2002). Este tipo de relación puede ser analizada a través de las prácticas y/o de los discursos,[3] que han evolucionado con el tiempo, de las grandes potencias e, inclusive, de algunos organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA).

[2] Las modalidades de la cooperación se caracterizan por ser diversas, éstas se pueden clasificar en función de los actores que participan en una interacción (bilateral, triangular, etc.), de las temáticas que se atienden (técnica, económica, deportiva, cultural, etc.) y/o el carácter de sus recursos (reembolsable y no reembolsable) (Ayala, 2012; Prado; 2016).

[3] Un ejemplo de estos discursos es el pronunciado por el entonces presidente estadounidense Harry S. Truman para inaugurar su mandato en 1949. En su discurso se alude al suministro de asistencia técnica y al desarrollo de las regiones atrasadas (Verplaetse, 1950).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En lo referente a la CSS se observa que su entendimiento es diverso y heterogéneo, ésta puede ser definida a partir de enfoques que ponen la atención en los niveles de desarrollo de los actores o, bien, que resaltan su dimensión técnica y política (Das, De Silva, Zhou, 2007). Dentro de los enfoques que ponen la atención en los niveles de desarrollo y en su dimensión técnica, se encuentra la definición formulada por la Unidad de CSS del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, recursos y *know how* tecnológico" (citado en Ayllón, 2013, p. 45).

Por su parte, algunos autores, han definido a la CSS desde una visión que pone atención en lo político. En este ámbito, se encuentran los aportes de Gladys Lechini (2010), quien indica que se trata de una "cooperación esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto" (p.63).

Mientras que en la CNS, la verticalidad en las relaciones es una de sus prácticas, en la CSS, la horizontalidad se suele presentar como uno de sus principios. Si se profundiza en la CSS, uno se percata del renovado auge de ésta en la política exterior de los países que se hacen llamar del Sur, centrándose en su alcance geográfico, sus áreas temáticas y en las posibilidades que ésta ofrece para favorecer vínculos de reciprocidad, promover esquemas de no condicionalidad y fomentar modelos de autonomía al desarrollar o fortalecer las capacidades de los socios. No sólo hay un renovado auge de la CSS, sino también se distingue su importancia al complementarse con otras modalidades de la cooperación, tales como la Cooperación Tiangular (CT).[4]

[4] En esta cooperación el ideal es la acción conjunta entre tres actores. En esta asociación, existe la participación de un país de desarrollo intermedio, el cual comparte sus conocimientos y/o experiencias con el fin de fortalecer las capacidades de otro país con similar o menor grado de desarrollo relativo. Para este intercambio de conocimientos, se requiere del apoyo financiero y/o logístico de un tercer actor, que puede ser otro Estado, un organismo regional o internacional, Organizaciones No Gubernamentales, Empresas, entre otros.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

A pesar de que la horizontalidad sea uno de los principios rectores de la CSS, en su práctica, se pueden presenciar otras dinámicas que se asemejan más a patrones de verticalidad, tal y como lo indica Gisela Pereyra Doval (2016):

> La cooperación Sur-Sur se ha convertido en la manera que los estados del Sur, muchos de ellos emergentes, han comenzado a escalar lugares y hacerse oír en la configuración de la agenda mundial. Sin embargo, creemos que mientras algunos establecen una colaboración de tipo horizontal, otros se han posicionado como dadores o donantes reproduciendo viejas lógicas de dominación, al tiempo que mantienen un discurso horizontalista (p. 72).

Asimismo, se identifica que la horizontalidad podría estar presente en otras modalidades de la cooperación, como la CNS. Para algunos actores, como Gabriela Sánchez Gutiérrez, un ejemplo de horizontalidad en el marco de la CNS es la experiencia de la cooperación holandesa no gubernamental (Novib) en México y en Centroamérica, durante las décadas de los 80 y 90.[5] En una primera aproximación, tanto la verticalidad como la horizontalidad están en continua convivencia con relaciones de liderazgo y poder, este último podría depender del acceso a la información y de los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos que los actores disponen en un contexto determinado o bajo ciertas circunstancias.

Más allá de asumir que la horizontalidad es un principio *per ser* de las acciones que se llevan a cabo en el marco de la CSS, vale la pena preguntar ¿cuáles son los elementos que orientan el análisis de dicha horizontalidad? Para el desarrollo de este cuestionamiento se ubican, al menos, dos vías. La primera, es abordar los elementos de la horizontalidad en el marco de la CSS y, la segunda, es profundizar en los elementos de la horizontalidad independientemente del tipo de interacción de cooperación que se trate, ya sea Norte-Sur, Sur-Sur o Triangular.

[5] Intercambio, el 8 de junio de 2018, de comentarios con Gabriela Sánchez Gutiérrez, Profesora-Investigadora del Instituto Mora. Para más información, ver: (2018). Oxfam Novib en América Latina ¿Otra cooperación para otro desarrollo? En C. Girardo. *Otros Desarrollos otra Cooperación, retos y perspectivas de la Cooperación Internacional.* México: UNAM/CRIM.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Para esta investigación, se elige la segunda vía debido a que brinda la posibilidad de observar la calidad de las relaciones de cooperación sin considerar el nivel de desarrollo de los actores o el tipo de modalidad de cooperación del que se trate. Esta segunda vía ofrece la oportunidad de cuestionar la pertinencia de seguir sosteniendo modelos que marquen diferencias o exalten similitudes ideológicas, históricas y políticas. Algunos autores, como Gladys Lechini (2013), han destacado lo difuso que resulta la dicotomía Norte-Sur, y por qué no también lo Sur-Sur o entre países en desarrollo, debido a las realidades cambiantes y heterogéneas entre los países y al interior de ellos, puesto que "hay 'Sures' que emergen en el Norte y 'Nortes' que emergen en el Sur" (p. 116). Al respecto, se considera que tanto la dicotomía Norte-Sur como lo Sur-Sur ya no reflejan la complejidad y el dinamismo de las realidades a nivel nacional, regional e internacional.

A pesar de la vía elegida es importante conocer la manera en que este fenómeno de estudio ha sido abordado en los márgenes de la CSS. Lo anterior, tiene el objetivo de identificar aquellos elementos que se puedan retomar al momento de formular una propuesta analítica.

Una de las aproximaciones ubicadas de la horizontalidad es aquella formulada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En el *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (2008), la horizontalidad es entendida como la colaboración entre países en términos de socios. "Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones" (Xalma, 2008, p. 16).

Algunos elementos de esta aproximación vuelven aparecer en la *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica* (2015) de la Secretaría General Iberoamericana y del Programa Iberoamericano para el

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Fortalecimiento de la CSS (2015),[6] sobre todo, cuando se refiere a la horizontalidad como aquellas "relaciones de cooperación que no son verticales, que se establecen voluntariamente y sin condicionalidades ni imposiciones de ningún tipo. Las decisiones se toman por consenso y los actores se articulan para llevar a cabo las actuaciones que son adaptadas a la realidad del socio receptor" (Aguilar, 2015, p. 16).

En línea con lo anterior, se distingue lo indicado por Bruno Ayllón Pino (2013), quien retoma los esfuerzos de la SEGIB para indicar que la horizontalidad es "el punto de partida para realizar una cooperación en calidad de socios, de forma voluntaria, sin condiciones y sin ligar o atar (*untied*) la ayuda a la obligación de adquirir bienes o contratar servicios del país oferente" (p. 47). En otro de sus trabajos, Bruno Ayllón (2015) resalta que "la CSS se basa en la identificación de soluciones de desarrollo a problemas comunes desde una posición filosófica de horizontalidad, independientemente de las capacidades materiales y recursos de poder de las partes" (p. 135).

De lo anterior, llaman la atención dos cuestiones. La primera, es el énfasis que se hace en la acción conjunta para la identificación de problemas y el diseño de estrategias para atenderlos. La segunda, es la aproximación a la horizontalidad como algo filosófico. Esta segunda cuestión mantiene, en cierto modo, un vínculo entre lo que se dice en el discurso o lo que se expresa en documentos oficiales y lo que se observa en la práctica (Rodríguez, 2013; Ayllón, 2015). Asimismo, esta segunda cuestión se liga con la percepción que tienen algunas figuras políticas haitianas sobre la horizontalidad: "La solidaridad, al igual que la horizontalidad, es un ideal o una imagen bella en los procesos de la llamada CSS".[7]

---

[6] Aunque este programa se aprobó en la XVIII[a] Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del Salvador (2008), su creación se remonta a la *Estrategia de la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana*, la cual "fue aprobada dentro del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile" (SEGIB, 2008, p. 2) en 2007.

[7] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Existen otras aproximaciones de la horizontalidad que trascienden el carácter voluntario y no condicional. Al respecto, se ubican algunos estudios que exponen su cualidad complementaria: “En la vertiente de la cooperación horizontal, el principio miliar que la regula es la complementariedad de las fortalezas entre los países involucrados. En estos esquemas, las partes se reconocen como socios interpares con derechos y obligaciones paritarias en derredor de iniciativas de interés común. Desde esta perspectiva, la complementariedad es el rasgo primordial” (Tripp y Vega, 2011, p. 36). Una complementariedad que se adapta a las capacidades técnicas, financieras, humanas, materiales y/o logísticas de los socios. Una de las ventajas que ofrece hablar de horizontalidad es el rol activo de los actores, los cuales ocupan la categoría de socios (Morasso, 2016).

Otros actores, han indicado que la CSS se trata de un vínculo más horizontal, que va más allá del aspecto financiero de una relación y en donde existe un *doble dividendo*, esto es, que los actores que intervienen en una interacción comparten conocimientos y fortalecen, al mismo tiempo, sus capacidades institucionales y técnicas (Alonso, 2013).

De igual manera, se ubicaron algunas referencias que no abordan a la horizontalidad como un principio de la CSS, sino más bien como una modalidad de ésta. En este sentido, Pedro Caldentey y del Pozo (2013) propone pensar en la cooperación horizontal como una modalidad de la CSS que promueve la colaboración y la articulación entre países socios en un marco determinado, este marco pudiendo estar constituido por instituciones, actos normativos, procedimientos de decisión y mecanismos informales de negociación.

De estas aproximaciones, la colaboración entre los actores, la adaptación de las acciones a la realidad del socio receptor, la no condicionalidad o la ayuda desligada, así como, la toma de decisiones por consenso se distinguen como algunos de los elementos que han delimitado la ruta de la horizontalidad. Para esta tesis, se retoman algunos elementos de estas aproximaciones, entre las que destacan, la colaboración en el sentido del trabajo conjunto, la toma de decisiones

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

por consenso y la adaptación de las acciones no sólo a las realidades del socio receptor, sino también a las realidades del socio oferente, quedando fuera del análisis la no condicionalidad e incluyéndose otras variables, como los beneficios recíprocos. Estos beneficios recíprocos van en línea con lo mencionado por José Antonio Alonso (2013) con respecto a los vínculos horizontales como un proceso de *doble dividendo*.

En esta tesis, se propone que la horizontalidad, entendida como toda relación en la que dos o más actores trabajan de manera conjunta para gestionar acciones que se adaptan a sus realidades y generan beneficios recíprocos, sea estudiada a lo largo del ciclo del proyecto. Esta aproximación conceptual de la horizontalidad ofrece la oportunidad de poner el énfasis en los procesos y en su dinamismo. Un dinamismo que se relaciona con las regularidades e irregularidades que ocurren en un sistema. Estas regularidades e irregularidades se observan a través de los elementos de la cooperación horizontal que se mantienen, interrumpen o cesan en una interacción determinada.

Esta propuesta conceptual tiene el valor de ser utilizada para el desarrollo de futuras investigaciones. Cabe mencionar que esta propuesta de cooperación horizontal no se presenta como una herramienta rígida o inflexible, su aplicación depende del caso a estudiar, esta flexibilidad está relacionada con lo siguiente: los conceptos en cualquier área deben ser comprendidos para ser aplicados, mejorados o adaptados a las situaciones, intereses y/o a las necesidades del investigador, en este sentido, debe existir un núcleo mínimo inalterable del concepto y elementos del mismo que pueden variar (Ruiz, 2014).

Para esta tesis, la cooperación entre Argentina y Haití se eligió como caso específico de estudio. Principalmente, está tesis se concentra en la experiencia argentina en Haití en materia de seguridad alimentaria con el Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta).

Se eligió este caso de cooperación debido a situaciones particulares y a intereses de investigación. El primer acercamiento a esta experiencia de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación fue gracias a las labores como asistente de investigación en el Colegio de México. En este período se hizo una revisión de la obra titulada *De la diversidad a la consonancia: La cooperación Sur-Sur Latinoamericana, estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares*.[8] Este primer contacto fue determinante para la selección del caso de estudio, ya que la cooperación entre Argentina y Haití se conoció antes de ubicar las actuaciones de otros países latinoamericanos en Haití, como los casos de México, Brasil y Chile.

En la obra antes citada, llamaron la atención dos cuestiones. Por un lado, la lógica de actuación de Argentina en Haití: "Argentina ha encaminado su estrategia de cooperación con Haití partiendo del supuesto de que el Estado es un actor irreemplazable para impulsar el desarrollo" (Kern, Rodriguez, y Weistaub, 2014, p. 17) y, por el otro, el posicionamiento del ProHuerta en la política exterior de Argentina; dicho posicionamiento fue uno de los criterios para la selección del caso de estudio. Aunado a este criterio, se encuentra la disponibilidad de información que existe sobre el mismo.

El ProHuerta Haití ha sido estudiado tanto por académicos como por ingenieros agrónomos argentinos. Esta experiencia de cooperación entre Argentina y Haití ha sido abordada a través de esquemas de Cooperación Sur-Sur y Triangular, pero no se han identificado análisis que enfaticen en la cooperación horizontal a lo largo del ciclo del proyecto y en la intermitencia de las interacciones.

Considerando lo anterior, la presente tesis de investigación busca responder al cuestionamiento siguiente: ¿De qué manera las relaciones entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria se insertaron en un modelo de cooperación horizontal durante el período 2005-2016?

A manera de respuesta, se parte de la hipótesis siguiente: la cooperación horizontal, como fenómeno de estudio y desde una visión holística, es multinivel y se presenta de manera intermitente en el ciclo del proyecto por la existencia de

[8] Obra publicada en 2014 por el Instituto Mora y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y coordinada por Citlali Ayala Martínez y Jesús Rivera de la Rosa.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

factores que atentan contra su continuidad. Para profundizar en los elementos de esta hipótesis se definieron cuatro objetivos específicos y un objetivo general, los cuales se mencionan a continuación:

A. Objetivo general: Proponer un marco analítico que oriente el estudio de la cooperación horizontal.
B. Objetivos específicos:
    1. Identificar y desarrollar los elementos que constituyen el marco analítico de la cooperación horizontal.
    2. Conocer en términos generales algunos aspectos territoriales, económicos, sociales y políticos de los actores, tanto de Argentina como de Haití, a fin de identificar su papel como cooperantes y el tipo de relaciones bilaterales que se han tejido entre éstos.
    3. Examinar el funcionamiento y la estructura del ProHuerta Haití.
    4. Analizar la gestión del ProHuerta a partir del marco analítico propuesto de la cooperación horizontal.

Esta investigación se inserta en el objetivo profesionalizante de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Asimismo, es una investigación que aporta a los estudios de la CID, debido a que profundiza sobre el cómo los actores cooperan y cuáles son los resultados que se pueden llegar a lograr en términos de desarrollo, fortalecimiento de capacidades, alianzas internacionales y/o posicionamiento internacional.

La investigación se sustenta en un estudio de caso, debido a que se indaga sobre la cooperación horizontal y la manera en que ésta se puede observar en un caso particular de cooperación. En este sentido, es un estudio de caso que se caracteriza por su propósito descriptivo y exploratorio. Descriptivo, porque se estudia una temática determinada con el fin de profundizar en los elementos constitutivos de la cooperación horizontal y, exploratorio, porque a partir de los

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

elementos encontrados se busca “conseguir un acercamiento entre [estos elementos] y la realidad objeto de estudio” (Martínez, 2006, p. 171).

La construcción del marco analítico fue un proceso complejo que evolucionó con el tiempo. Fue tan complejo que en algún momento se llegó a pensar en la presente tesis como un megaproyecto fallido. De ser un marco analítico que pretendía partir de algunas teorías de las relaciones internacionales, particularmente del constructivismo social y del neoliberalismo institucional, terminó siendo una propuesta que incorporó algunos aspectos de las teorías de relaciones internacionales antes mencionadas, del aprendizaje dialógico y de la gobernanza.

Antes de la definición del marco analítico, se mantuvo una distancia con lo realizado en materia de cooperación internacional y con lo vinculado a las teorías de relaciones internacionales. Para mantener esa distancia, se recurrió a la revisión de trabajos realizados en otras disciplinas, como la sociología, la pedagogía e, inclusive, la filosofía, aunque esta última no fue profundizada. Hubiese valido la pena profundizar sobre los preceptos de la filosofía, sin embargo, el tiempo fue una limitante que influyó en la decisión de abandonar en el camino a la filosofía. En esa distancia, también, fue de fundamental importancia la orientación de Gabriela Sánchez Gutiérrez, quien estuvo dirigiendo la presente tesis.

Tras la definición del marco analítico, vino otra etapa, igual de compleja. Esta etapa se vincula con el cuarto objetivo específico de la presente tesis: Analizar la gestión del ProHuerta a partir del marco analítico propuesto de la cooperación horizontal. Para este análisis se hizo una triangulación de información y mapas mentales. La triangulación de información fue a partir de: a) la revisión de datos previamente recopilados en documentos oficiales o en evaluaciones; b) las entrevistas; y c) la revisión de diversos documentos: artículos, libros, acuerdos y Memorándums de Entendimiento.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Esta información fue sistematizada y en lo que respecta a las entrevistas, éstas se transcribieron y, en algunos casos, se tuvieron que traducir del francés al español. Algunos de los documentos oficiales o evaluaciones realizadas en el marco del ProHuerta se encontraron en francés, por lo que, también, se tuvieron que traducir al español. Para aquellas citas que se tradujeron del francés al español y, en algunas ocasiones, del inglés al español, el lector podrá encontrar al pie de página las versiones en francés o en inglés.

Cabe mencionar que el cuarto objetivo específico de la presente tesis se pudo completar gracias a una estancia de investigación en Haití, la cual duró 5 meses y una semana (del sábado primero de julio al viernes 8 de diciembre del 2017), de acuerdo con la póliza de gastos médicos fueron 160 días para ser exactos. Aunque sería más exacto poner las horas, los minutos y los segundos. Sin embargo, no se dispone de esas cifras.

La estancia de investigación se llevó a cabo en el marco del objetivo profesionalizante de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y fue gracias al apoyo financiero de dicho instituto y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Durante la estancia de investigación se realizaron prácticas institucionales en el Centro de Investigación y de Formación Económica y Social para el Desarrollo (CRESFED, por sus siglas en francés), se asistió a eventos vinculados con los derechos humanos y con la infancia en Haití. Asimismo, se recopiló información del tema de investigación a través de un conjunto de entrevistas y de una visita a una de las organizaciones haitianas que participó en el ProHuerta.

Para la concreción de la estancia en Haití y de la gran mayoría de las entrevistas, fue de fundamental importancia la labor logística y estratégica de Randolph Gilbert (Punto focal de Haití en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL). Para la concreción de algunas entrevistas se destaca, igualmente, la participación y orientación de Nathalie Lamaute-Brisson, de Suzy

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Castor y de Marie Pascale Theodate, a quienes fue posible conocer gracias al apoyo brindado por Randolph Gilbert. Por su parte, la visita a la Asociación de Productores de Hortalizas Orgánicas de Kenscoff (APLOK, por sus siglas en crèole) fue gracias a la solidaridad y a la amistad de Eva Rosas, Marie Pascale Theodate y Licette Gómez Sabaiz.

Al final de la estancia en Haití, se llevaron a cabo 21 entrevistas semiestructuradas a diversos actores haitianos y argentinos. Por razones de seguridad, los nombres de algunos entrevistados se mantienen en anonimato y, en las citas, se conserva su identidad. Las entrevistas fueron a diversos actores vinculados con la seguridad alimentaria y la política haitiana, así como, relacionados, directa o indirectamente, con el ProHuerta Haití. Todas las entrevistas fueron de valor estratégico y, en algunas de éstas, se tuvo la oportunidad de acceder a documentos trascendentales para: a) conocer la manera en que el ProHuerta se gestionó e b) identificar las problemáticas que se presentaron durante su gestión. En los anexos, el lector encontrará el nombre de los entrevistados y las temáticas que se abordaron en cada una de las entrevistas. Asimismo, el lector podrá encontrar una narrativa vivencial en los anexos.

La estancia en Haití permitió vivir, hasta cierto punto, las realidades del escenario haitiano y del entorno insular. Asimismo, la información recopilada se incorporó no sólo al capítulo cuatro, sino que fue de gran soporte para el desarrollo de otros apartados. Gracias a las amistades de Randolph Gilbert se tuvo la posibilidad de vivir con acceso a servicios (agua, luz, internet, comida, etc.). Sin duda esta experiencia en Haití fue una lección de vida y permitió comprender a lo que se enfrentan los cooperantes: en algunas veces, les toca desenvolverse en contextos que se asemejan a su cotidianidad y, en otras ocasiones, les toca enfrentarse a un contexto que rompe por completo con su zona de confort. Lo anterior, no niega que los cooperantes afronten situaciones complejas en cualquiera de los dos escenarios.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Como se mencionó anteriormente, el tiempo fue una limitante no sólo para la incorporación de elementos de otras disciplinas, sino también para el abordaje a profundidad del contexto tanto de Argentina como de Haití, así como, para el desarrollo con mayor detalle de las dinámicas que se generaron del ProHuerta en cada una de sus fases. A pesar de estas limitantes, ¿que se logró hacer considerando la variable del tiempo? En el segundo año de la maestría, se logró proponer un marco analítico de la cooperación horizontal, así como, identificar algunas de las características de este fenómeno de estudio, entre las que destacan su intermitencia y los factores que afectan, en la práctica, su continuidad o discontinuidad. Dentro de estos factores, se destacan la alternancia institucional, la disonancia de enfoques y lo que ello implica en términos del apoyo gubernamental. También, fue posible hacer un mapeo de los actores que participaron en el ProHuerta Haití y distinguir algunos de los elementos que no se encuentran fácilmente en referencias bibliográficas y/o hemerográficas, como la estructura de gestión de la acción de cooperación.

Finalmente, la tesis se estructura en cuatro capítulos, esta estructura corresponde con los objetivos de la investigación, tanto el general como los específicos. En el primer capítulo se hace un recorrido de aquellos momentos[9] que orientan el entendimiento de la cooperación horizontal no en un sentido teórico y/o académico, sino en un sentido institucional y/o de marcos normativos que reconocen el papel del diagnóstico común de los problemas, de la gestión compartida y de la mancomunidad de capacidades, así como, de los beneficios mutuos y de la convergencia de intereses en la horizontalidad. En este sentido, se menciona, entre otras cosas, algunas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y la naturaleza complementaria de la cooperación técnica y económica. Posteriormente, se ofrece una acepción de cooperación horizontal y se desarrollan sus componentes. Asimismo, se incorporan algunos

[9] Para la identificación de los momentos clave se consultó el Documento de trabajo titulado *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur: Un aporte desde Iberoamérica* (2014).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

esquemas que dan cuenta del ciclo del proyecto y la manera en que la cooperación horizontal se sitúa en éste.

En el segundo capítulo, se hace una breve contextualización de los actores, abordando aspectos sociales, económicos y políticos tanto de Argentina como de Haití. Para el caso de Argentina, se mencionan algunas características del *kirchnerismo* y se aborda su perfil dual en los proceso de cooperación. Este perfil dual no sólo responde a situaciones económicas o políticas, sino que, también, se observa su visión desde lo horizontal. Para el caso de Haití, se aprecian algunos documentos que proyectaron las prioridades del gobierno haitiano en el 2004 y tras el terremoto del 2010, así como, algunas problemáticas relacionadas con la cooperación internacional. De igual manera, se menciona a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) en su ámbito logístico y se destaca la participación latinoamericana tanto en dicho mecanismo de Naciones Unidas como en la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH, por sus siglas en francés).

El tercer capítulo, ofrece información de la experiencia ProHuerta Argentina, del ProHuerta en otros países y de la experiencia ProHuerta Haití. Para el caso del ProHuerta en otros países se resalta el papel de los diplomáticos en la promoción de iniciativas de cooperación. Profundizando en la experiencia del ProHuerta Haití, el lector podrá encontrar información del ProHuerta desde una visión argentina, pero también haitiana. Asimismo, aparecen algunos esquemas que permiten ubicar, primero, a las instituciones que participaron por el lado de Argentina y por el lado de Haití y, después, a los diversos actores que se involucraron y que se relaciona con lo que Daniel Diaz (2015) denomina como “cooperación octogonal” o “colectivo multiactoral”. Con respecto a estas dos aproximaciones del ProHuerta, se hace referencia a pensar en éste como varios ProHuertas. Igualmente, se observa que la “cooperación octogonal” puede responder a un análisis macro y el “colectivo multiactoral” a un análisis micro, en este último incluso se menciona que puede ser el nivel donde se observan las prácticas o en donde tienen cabida las interacciones técnico operacionales-sociales.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Por último, el capítulo cuatro se enfoca en analizar las dimensiones analíticas a lo largo del ciclo del proyecto. Al final de cada una de las etapas se presenta un esquema que da cuenta de los componentes que se observaron de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal. Estos componentes se presentan como evidentes, poco evidentes y nada evidentes. En el desarrollo de cada una de las etapas del ciclo del proyecto, el lector podrá identificar algunos factores que influyen en la intermitencia del fenómeno de estudio.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Capítulo 1. Entendiendo a la cooperación horizontal

Es preferible que la comprensión de la horizontalidad no se limite a las teorías de relaciones internacionales, sino que se establezca un vínculo con otras disciplinas, como la sociología y la pedagogía. Lo anterior, también, deja en evidencia la necesidad de fomentar un diálogo o un pensamiento multidisciplinario en los programas académicos o de investigación enfocados en la cooperación internacional.

Considerando lo anterior, el análisis de la cooperación horizontal tomará como referencia elementos de algunas teorías de las relaciones internacionales, de los estudios elaborados en el marco de la CID y de los estudios realizados en otras disciplinas. Antes de ello, se hará un esfuerzo por distinguir momentos clave relacionados, directa o indirectamente, con la cooperación horizontal.

1.1. Momentos clave que orientan el encuentro con la cooperación horizontal

Hablar de cooperación horizontal remite a la Conferencia de Bandung de 1955, a ciertas resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), a conferencias llevadas a cabo en el marco de la CSS, a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a la Network of Southern Think-Tanks (NeST).

La Conferencia de Bandung de 1955, en la que participaron veintitrés países asiáticos y seis africanos, tendió las bases para pensar las relaciones del entonces llamado Tercer Mundo en términos de igualdad, solidaridad, coexistencia pacífica, beneficios mutuos y reciprocidad, en un contexto internacional caracterizado por la bipolaridad de la Guerra Fría y los procesos de descolonización.

La Conferencia Afroasiática fue precursora de la llamada cooperación horizontal o CSS (Figueroa, 2010) y fue uno de los momentos históricos más importantes en las relaciones Sur-Sur, debido al impulsó que dio al Movimiento de Países No

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Alineados (MNOAL)[10] y al Grupo de los 77 (G77). Para algunos autores, como Gladys Lechini y Carla Morasso (2015), la CSS posee una naturaleza política que la diferencia de las relaciones Sur-Sur y de la cooperación técnica horizontal, esta última distinguiéndola "como una de sus dimensiones" (p. 116).

La igualdad referida en el espíritu de Bandung se vincula con el principio de Naciones Unidas relativo a la igualdad soberana de los Estados, ello incluye que los países son jurídicamente iguales, esto es, que independientemente de su situación económica, política y social, tienen las mismas oportunidades para votar, tomar decisiones y celebrar acuerdos, convenios y tratados. En ocasiones, la horizontalidad se relaciona con el reconocimiento de las partes en términos de igualdad. En el mundo de los hechos, este principio no se cumple del todo, debido a las relaciones de poder y a la misma estructura del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU).

En el ámbito de la ONU, también, es posible ubicar resoluciones adoptadas por la Asamblea General (AG) que resaltan rasgos de la cooperación horizontal. En este sentido, se destacan la *Resolución 3281* (12 de diciembre de 1974) que contenía la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y la *Resolución 32/183* (19 de diciembre de 1977).

La primera subrayaba la necesidad de una cooperación fundamentada en "un examen común de los problemas económicos internacionales y en la acción conjunta respecto de los mismos" (AGNU, 1974) y, de un sistema de relaciones económicas internacionales basado en la "igualdad soberana, el beneficio mutuo y equitativo y la estrecha interrelación de los intereses de todos los Estados" (AGNU, 1974). A pesar del carácter económico de esta resolución,[11] es importante rescatar el rol de la acción conjunta en la identificación de problemas, así como, el papel de los beneficios mutuos y la convergencia de intereses en las relaciones.

[10] El movimiento se creó formalmente en 1961 en Belgrado durante la 1ª Cumbre del Movimiento de los No Alineados y en la que participaron 25 países de Asia, África y América Latina (López, 2014).
[11] La Resolución 3*281* formó parte de los esfuerzos del G77 para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Por su parte, la *Resolución 32/183* reconocía los objetivos básicos de la cooperación técnica: “promoción de la capacidad nacional y colectiva de los países en desarrollo para valerse de medios propios para resolver sus problemas de desarrollo” (AGNU, 1977), y retomaba lo expuesto en la *Resolución 31/179* de convocar a la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, la cual se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, en 1978.

Uno de los resultados de la Conferencia de 1978 fue la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) y, en consecuencia, el posicionamiento de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Algunos aspectos llaman la atención de los objetivos y las medidas recomendadas en el plan. Por un lado, “aumentar el volumen, calidad y eficacia de la cooperación internacional” (citado en Campos, 2012, p. 1227) y, por el otro, mejorar “las instituciones existentes, a través de una colaboración que refuerce las capacidades mutuas compartiendo el trabajo y las experiencias” (citado en Santander, 2012, p. 1227).

Al hablar del fortalecimiento de capacidades en términos mutuos, se reconoce que los resultados de las acciones se dan en dos sentidos, pudiendo ser que la bidireccionalidad se modifique cuando participan más de dos actores, ello depende de cómo éstos interactúen. Por lo general, el PABA es analizado desde sus aportes a la CSS, sin embargo, el diálogo generado con los países del llamado Norte ha sido poco estudiado.

En este sentido, José Enrique Greño Velasco (1979), al analizar el proceso mediante el cual se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, menciona que la cooperación técnica habla de un nuevo estilo de hacer cooperación mediante la mancomunidad de capacidades, “de la aceptación de una comunidad mundial por la cual todos comparten una responsabilidad común, de la creciente interdependencia de las naciones y del grado cada vez mayor de vinculaciones que unen a los países por encima de las diferencias” (p. 64). Esta última idea, puede dar espacio a pensar la

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

horizontalidad en el sentido de cómo se desarrollan los procesos de negociación y toma de decisiones en los foros multilaterales, independientemente de la posición de los países en el sistema internacional. Sin negar el valor del PABA en los estudios de cooperación, es importante destacar otras declaraciones anteriores a la Conferencia de 1978 y que contribuyeron al desarrollo de la misma, como por ejemplo: la Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima de 1971.

De acuerdo con la *Resolución 3177* (17 de diciembre de 1973) de la Asamblea General de la ONU sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, la Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima promueve una "cooperación mutua entre los países en desarrollo, a fin de contribuir a su mutuo progreso económico y social mediante el eficaz aprovechamiento del carácter complementario de sus recursos y necesidades" (AGNU, 1973) respectivas. Considerando lo anterior, se resalta, nuevamente, la naturaleza mutua de las relaciones y la complementariedad, no de intereses, pero sí de recursos y necesidades.

Al enfocar la atención en el ámbito particular (Cooperación Económica entre Países en Desarrollo) de la *Resolución 3177*, se distingue la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en México en 1976, y el Programa de Acción de Caracas (PAC), este último aprobado en 1981 en el marco de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD).

Algunos de los aspectos que se abordaron en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo de 1976 fueron: la cooperación (comercial, industrial, productiva, monetaria y financiera) como vía para fomentar la autonomía económica colectiva de los países en desarrollo, así como, la idea casi irreal de construir relaciones equitativas y justas entre países desarrollados y en desarrollo, debido a sus asimetrías económicas. Asimismo, se menciona la importancia de operar conjuntamente en la formulación, diseño e implementación de proyectos de producción, infraestructura y servicios (Arriola,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

2016). Aunque se reconoce que la horizontalidad es una cualidad difícil de identificar en términos económicos, ésta se puede observar a partir de la participación de los actores en la gestión de acciones.

En lo que respecta al PAC, se distinguen sectores prioritarios de acción, tales como el comercio, la tecnología, la alimentación y la agricultura, así como la energía, las materias primas, las finanzas, la industrialización y la cooperación técnica. En paralelo a esta distinción, se promueve la adaptación de mecanismos de base operativa cuyo objetivo sea "la coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación" (ONU, 2014) de las acciones para garantizar su eficacia.

Tanto el MNOAL como el G77 fomentaron la CTPD y la CEPD (López, 2014). Lo anterior, se puede identificar tanto en foros como en documentos. Por ejemplo, en una nota ubicada de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre las actividades que se realizarían en el marco de esta comisión para el fomento de la cooperación entre países en desarrollo se indica: "[L]os países en desarrollo pertenecientes al Grupo de los 77 han reafirmado, en más de una ocasión, su voluntad de concretar en forma práctica la cooperación mutua en diversos ámbitos y a través de distintas modalidades complementarias de acción" (1984, CEPAL, p. 5). Las modalidades a las que se hace mención son la cooperación técnica y económica. En este orden de ideas, la CEPD y la CTPD no se contraponen, sino que sobreviven gracias a la existencia de la otra, desarrollándose así, una relación simbiótica.[12]

Otros momentos que orientan el encuentro con la horizontalidad en el mundo de la cooperación son: el Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (FEMCIDI),[13] la Reunión de Países Pivotes para la CTPD (1997), el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación

[12] Término que se utiliza en biología para referirse a las interacciones entre dos organismos de distinta especie. Estas interacciones pueden manifestarse de distintas maneras, una de ellas es el mutualismo, la cual se caracteriza por las relaciones mutuas que se desarrollan entre las especies (Hilje, 1984).

[13] El FEMCIDI cambió de nombre a Fondo de Cooperación al Desarrollo de la OEA (FCD/OEA) en 2014.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Sur-Sur (2008), la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (2009), el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (2010) y la Network of Southern Think-Tanks (NeST).

El FEMCIDI se creó en 1997 en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el fin de movilizar recursos para financiar proyectos de cooperación horizontal y multilateral en materia de educación, cultura, desarrollo científico y tecnológico, así como, desarrollo sostenible del turismo, integración económica, empleo, desarrollo social y medio ambiente.

Cabe mencionar que en la OEA es posible identificar diversas narrativas que van desde la acción colectiva hasta la cooperación solidaria para el desarrollo, pasando por la cooperación vertical y la horizontal. Con respecto a la primera (acción colectiva), en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la expresión "'cooperación técnica' tiene una connotación de acción conjunta y colectiva para eliminar la pobreza y mejorar la condición económica, social y política de los pueblos de las Américas" (citado en Berenson, 2002, p. 7). En lo que respecta a la segunda (cooperación solidaria), en la Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo (AGECID), realizada en México en 1994, los Estados miembros de la OEA se comprometieron a favorecer la cooperación solidaria a través de dos documentos: *Compromiso para Impulsar la Cooperación Solidaria y la Superación de la Pobreza* y el *Marco de Política General y de Prioridades de la Cooperación Solidaria para el Desarrollo*.

Mientras que en el primer documento se observa a la cooperación solidaria para el desarrollo como un instrumento de apoyo colectivo que favorece procesos de desarrollo eminentemente endógenos, es decir, "sin pretender imponer modelos únicos preestablecidos y valorando la participación directa de las comunidades, incluso los sectores público y privado, en la solución de sus problemas" (OEA, 1994, p. 157). En el segundo, se reconoce que esta cooperación debe enmarcarse en "un contexto de respeto mutuo e igualdad jurídica de los Estados" (OEA, 1994,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

p. 167). En este sentido, la cooperación solidaria para el desarrollo supone la búsqueda de soluciones a través del diálogo entre actores y la complementariedad entre el gobierno y los diversos actores que integran la esfera de lo no gubernamental, encontrándose entre ellos las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), las empresas, las universidades, entre otros.

Más allá de lo realizado en el marco de la OEA, se destacan otras plataformas o puntos de encuentro entre regiones, como la Reunión de Países Pivotes para la CTPD de 1997. Esta reunión contó con la participación de países de Asia, África, Europa y América Latina y fue convocada por el gobierno de Chile y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de ser un espacio de intercambio de experiencias en materia de CTPD y CEPD (Amador, 2001). Algunos autores, como Ethel Abarca Amador (2001), reconocen el valor trascendental de esta reunión, debido a la confirmación y legitimación de la cooperación horizontal, sobre todo, en América Latina.

La importancia de la cooperación horizontal, particularmente, en la narrativa Sur-Sur, también, queda evidenciada tanto en los informes de la SEGIB como en sus cumbres iberoamericanas. En el *Primer Informe de la Cooperación en Iberoamérica* (2007), se menciona, por un lado, que la CSS tiene un posicionamiento renovado en la política exterior de los países que conforman este espacio de concertación política y, por el otro, las vertientes de la cooperación horizontal, pudiendo ser la bilateral, multilateral y triangular. Algunos elementos identificados de la cooperación horizontal en este informe son: a) los proyectos de cooperación horizontal consisten en el intercambio de conocimientos técnicos bajo esquemas de costos compartidos; y b) los actores que participan en asociaciones horizontales juegan un doble rol: al mismo tiempo que contribuyen con recursos técnicos, financieros y humanos, fortalecen sus capacidades institucionales y técnicas.

En el marco de la SEGIB se han desarrollado marcos conceptuales y metodológicos de la CSS. Asimismo, se han acordado los rasgos de esta

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación (SEGIB, 2018). En este sentido, en el tercer *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009* se reconoce su compromiso voluntario en la atención conjunta de desafíos, la horizontalidad y el trabajo conjunto como dos cualidades de su actuación y, su articulación con otras modalidades de la cooperación, como la CNS. Igualmente, se destaca que la CSS "apuesta por una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad" (Xalma, 2009, p. 18), siendo su principal fortaleza el intercambio de conocimientos técnicos y el fortalecimiento de capacidades.

Uno de los aspectos que es importante mencionar son algunas de las discontinuidades observadas en la SEGIB. En su *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017* se hace mención a los cambios con respecto a la manera de aproximarse a las modalidades de la CSS. Mientras que en ediciones anteriores del informe se hablaba de tres modalidades de la CSS: Cooperación Sur-Sur Horizontal Bilateral, Cooperación Sur-Sur Triangular y Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional, en el informe del 2017 se indica que el término horizontalidad queda prescindido y para el caso de la Cooperación Sur-Sur Triangular, lo Sur-Sur, igualmente queda excluido.

Para el caso de la horizontalidad se argumenta que "en el contexto actual, los países perciben que la Cooperación Sur-Sur de la región se ha consolidado y ha alcanzado un grado significativo de madurez, lo que significa que aquello que la identifica (entre ello, la horizontalidad) se sobreentiende [en la práctica], lo que provoca que resulte redundante enfatizarlo en la denominación" (SEGIB, 2017, p. 53). Este aparente sobreentendimiento se podría refutar diciendo que en los procesos de cooperación no se deben dar por sentadas ciertas dinámicas, debido a que estos procesos conviven con diversos factores directamente relacionados con lo que pasa al interior de la relación, pero también vinculados con el entorno y/o el contexto en el que estas interacciones se desarrollan. Esta convivencia de factores influye en que la cooperación sea un proceso en continua transformación, estas transformaciones, en ocasiones, hacen que no sean procesos interactivos perfectos o cien por ciento horizontales.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno se han aprobado iniciativas, como el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur, que tienen como propósito mejorar la calidad de las experiencias de cooperación y contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones encargadas de gestionar la cooperación. Uno de los principios rectores del programa antes mencionado es, como su nombre lo indica, la horizontalidad, la cual "apunta a la participación y toma de decisiones en pie de igualdad entre los países que se adhieran al programa, independientemente de los recursos que aporten al mismo" (SEGIB, 2008, p 3). Nuevamente, el principio de igualdad jurídica queda referido.

Además de la SEGIB se han identificado otros eventos y plataformas que se interesan en la mejora de la calidad de las acciones, nuevamente en el marco Sur-Sur. Por un lado, se destaca el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades y, por el otro, la Network of Southern Think-Tanks (NeST).[14]

En el *Informe de Bogotá. Hacia asociaciones para el desarrollo eficaces e inclusivas*, el cual fue presentado por el Comité Directivo[15] encargado de organizar el evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades,[16] se reconoce la necesidad de: a) adaptar mutuamente los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda; b) promover procesos de aprendizaje entre pares, así como, su documentación y difusión; c) favorecer enfoques inclusivos en la CSS; d) continuar fomentando el diálogo global sobre el desarrollo; y finalmente e) identificar los beneficios y los desafíos de la cooperación horizontal.

[14] Creada en la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) en 2014.
[15] El comité estuvo integrado por los gobiernos de Colombia, Egipto, Ghana, Japón, Corea, México, Mozambique, Perú, España, Tailandia, Vietnam, el Banco Asiático de Desarrollo, Better Aid, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la OEA, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el PNUD y el Banco Mundial (BM). Para mayor información consultar: Informe de Bogotá (2010): https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45498672.pdf
[16] Realizado en Bogotá, Colombia, en marzo de 2010.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Este informe hace recordar que la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) no debe pasarse por alto. Esta declaración supone mirar la cooperación desde una óptica en donde cada una de las partes (donantes y países socios) asume un rol activo, y no pasivo, en el logro de objetivos. Lo alcanzado no depende de un actor o de otro,[17] sino del nivel de implicación y compromiso de ambos en la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Por otra parte, el 2015 significó a nivel mundial un período de transición, por un lado, se llegaba a la etapa final de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y, por el otro, se presentaba una oportunidad para acordar y adoptar una nueva agenda de desarrollo para los próximos 15 años que diera continuidad a los esfuerzos nacionales e internacionales en la lucha contra la pobreza.

Para algunos estudiosos del desarrollo y de la cooperación, esta etapa vislumbra un *nuevo contrato social* que propone la emergencia de soluciones incluyentes y participativas y, en donde la cooperación internacional sea un factor clave, al igual que la eficiencia política, para alcanzar un bienestar global sostenible (Villanueva, 2015). Para otros, es un período que abre una ventana de oportunidad para definir, implementar y evaluar las políticas públicas a través del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) (Millán, Gutiérrez, y Salabalza, 2015, p. 9).[18]

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) no fueron los únicos acuerdos logrados en el 2015, también, existieron otros esfuerzos e iniciativas que no

[17] Quizá para entender lo anterior, haga falta ejemplificarlo con algo que se salga del campo de estudio, pero que se insertó, durante mucho tiempo, en la cotidianidad educativa. Cuando un alumno no mostraba un desempeño académico positivo o ejemplar, se tendía a culpabilizar al profesor. Sin embargo, la falla no radicaba únicamente en el profesor, sino también en el alumno y en la familia. En este sentido, existe una responsabilidad compartida en el desempeño académico de un estudiante que no sólo se limita al profesor y al alumno, sino que se extiende a la familia y en el que participan otros factores del entorno del estudiante.

[18] Desde una perspectiva integral, se puede definir a la CPD como el proceso mediante el cual se hace transversal "el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental" (Millán, Gutiérrez, y Salabalza, 2015: 5), con el fin de evitar posibles contradicciones entre las políticas públicas y fomentar un diálogo intersectorial y multidisciplinario.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

vienen de las organizaciones internacionales tradicionales, pero que sin duda han marcado una ruta para monitorear y evaluar la calidad de las experiencias de cooperación de los países del Sur, a través de una serie de indicadores que van más allá de los parámetros del Comité de la Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).[19]

Es en este contexto que la NeST generó una metodología analítica de monitoreo y evaluación que consta de 6 dimensiones[20] y una serie de indicadores. Para la dimensión de horizontalidad, solidaridad e igualdad se consideran como indicadores los beneficios mutuos, las decisiones y los recursos compartidos, así como, la reciprocidad, la confianza y las alianzas internacionales.

A lo largo de este encuentro, es posible distinguir la importancia de la acción conjunta en el diagnóstico y la atención de desafíos, así como, la convergencia de intereses, los beneficios mutuos y la complementariedad de recursos en las relaciones de cooperación que buscan romper con dinámicas asistencialistas e insertarse en dinámicas participativas y más próximas a las problemáticas de los actores.

1.2. Hacia una propuesta analítica

El análisis de la cooperación horizontal puede llevarse a cabo desde una visión que pone énfasis en los niveles de desarrollo o desde un enfoque que deja de lado éstos para centrarse en los procesos, particularmente en la toma de decisiones y en la participación de los actores en la gestión de las acciones. Esta última abre dos posibilidades, una es la vía inflexible y la otra es una visión holística. Mientras que la primera “no admite matices, ni imperfecciones” (Saravia, 2012, p. 6), la segunda advierte sobre su naturaleza dinámica y parcial debido a la constante interacción de factores que se presentan en un sistema.

[19] Durante las últimas 4 décadas, la definición de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del CAD ha sido el parámetro dominante para cuantificar la cooperación para el desarrollo (Besharati *et. al*, 2015, p. 9).

[20] Apropiación nacional, horizontalidad, solidaridad e igualdad, autosuficiencia y sustentabilidad, rendición de cuentas y transparencia, asociaciones inclusivas y asociaciones eficientes.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Si se busca entender la cooperación horizontal como aquellas relaciones en la que dos o más países comparten conocimientos sobre la base de su nivel de desarrollo, se limita el estudio al rol de los Estados y se afirma la naturaleza igualitaria de los países que integran la categoría de países en desarrollo.

En lo que respecta a la naturaleza igualitaria de los Estados, algunos autores, como Francisco Rojas Aravena (2011), indican que las relaciones entre iguales son complejas, por no decir imposibles, ya que ningún "país es igual a otro. Más aún, dentro de cada uno la heterogeneidad es la norma" (p. 29). Si analizamos lo anterior al caso de estudio, Argentina y Haití son actores que se caracterizan por sus asimetrías. Mientras que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Argentina es de .82, el de Haití es de .49 (Jahan, 2016).

Otros autores que no están directamente conectados con el mundo de las relaciones internacionales y de la CID, pero que muestran un interés por los procesos cognitivos emancipadores, indican que la igualdad en términos de horizontalidad se refiere a los mismos derechos que los actores poseen para expresarse o manifestarse; este tipo de procesos de expresión y diálogo requieren de "una suerte de receptividad y apertura al otro" (Santos, 2006, p. 48). Esta apertura favorece, a su vez, el respeto a las diferencias y a las particularidades ajenas. De igual manera, la proximidad genera vínculos de confianza, lo que a su vez puede fomentar, por no decir asegurar, la participación.

Si se entiende como toda relación en la que dos o más actores trabajan de manera conjunta para gestionar acciones que se adaptan a sus realidades y generan beneficios recíprocos. Se pone atención en la diversidad de actores, así como, en las realidades, necesidades o capacidades de cada uno de los socios, en la toma de decisiones y en los resultados obtenidos para cada uno, ya sea en términos de desarrollo, fortalecimiento de capacidades, posicionamiento y/o alianzas internacionales. Para efectos de esta investigación, se tomará como referencia esta segunda aproximación no sólo por los aspectos antes abordados, sino también por el énfasis en la acción conjunta y en los procesos o en la manera

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

de hacer cooperación de los actores, independientemente de sus heterogeneidades en términos de su desarrollo relativo.

La identificación de los actores que participan en los procesos de cooperación puede ser a través de enfoques que observan el rol de los Estados y el papel de las instituciones en la dinámica global. De acuerdo con el institucionalismo neoliberal y el constructivismo social, ambas teorías de las relaciones internacionales, los Estados continúan teniendo un rol central en la política mundial.

Al mismo tiempo de ubicar a los Estados como "los jugadores principales en los asuntos mundiales" (Keohane, 1993, p. 13), el institucionalismo neoliberal reconoce la importancia de otros actores, como las instituciones internacionales. Sin embargo, este reconocimiento no implica que éstos tengan la misma capacidad y poder de decisión que los Estados (Newell, 2008). De hecho, entre los mismos hay desigualdades en términos de poder de decisión, éste no sólo podría depender de los recursos económicos que dispongan, sino también del grado de consolidación de sus instituciones y, de la posición que ocupen en éstas o en los espacios de decisión, como el CSNU. Las instituciones en esta teoría de las relaciones internacionales pueden ser vistas como entidades útiles y heterogéneas. Por un lado, son útiles por su capacidad para prescribir papeles, restringir actividades, promover agendas políticas, favorecer la cooperación, proveer información y reducir costos de transacción y, por el otro, son heterogéneas por su composición, algunas veces constituidas por gobiernos y otras por actores no estatales (Keohane, 1993).

En lo que respecta a la cooperación, se observa que ésta "no es automática, sino que exige planificación y negociación" (Keohane, 1993, p. 29). Su construcción depende de diversos factores, tales como, los cambios en el comportamiento o en las expectativas e intereses de los Estados, del contexto regional e internacional, así como, de las problemáticas políticas, sociales y/o ambientales. Uno de los aspectos que, de igual manera, considera el

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

institucionalismo neoliberal es la gobernanza global, sobre todo por aquellas interacciones que se generan entre diversos actores para atender temáticas determinadas, como las ambientales, de derechos humanos y de economía global (Lamy, 2001; Krahmann, 2003). Tanto la gobernanza como el institucionalismo neoliberal reconocen la diversidad de actores, pero ¿qué otros elementos podrían dar pie para incluir a la gobernanza como uno de los marcos conceptuales para el presente estudio? Dadas las acepciones tan diversas de la gobernanza,[21] es necesario determinar su enfoque o, en su caso, identificar aquellos elementos que se pueden retomar.

Tomando en cuenta a las interacciones como uno de los aspectos desarrollados en el presente capítulo, se considera pertinente observar los aportes de Jan Kooiman (2000 y 2010), quien se aproxima a la gobernanza como un fenómeno social (*societal phenomenon*), en esta aproximación las interacciones ocupan un lugar central, las cuales pueden ser entendidas como una relación de mutua influencia o una forma específica de acción entre dos o más entidades o actores para resolver problemas sociales y crear oportunidades; los actores pueden ser desde los Estados hasta los individuos, sin olvidar a las instituciones, estas últimas se consideran de vital importancia para la interacción. La pregunta que surge en estos momentos es: ¿por qué los actores interactúan para atender una problemática determinada? Una posible respuesta se relaciona con que ningún actor posee todo el conocimiento, ni toda la información, así como, los recursos (financieros, técnicos y humanos) para resolver un problema de cualquier índole.

Estas relaciones específicas no pueden ser entendidas sin la diversidad, la complejidad y el dinamismo. La diversidad es en el sentido de la variedad de actores que colaboran en un sistema, cada uno de los cuales con sus propios

[21] "La gobernanza es actualmente uno de los términos paraguas más empleados en las ciencias sociales y, en parte a causa de esta popularidad, tiene una multiplicidad de significados que no ha fomentado su uso consciente" (Porras, 2011, p. 67). Dentro de esta multiplicidad, se encuentran estudios que observan sus niveles de manifestación: gobernanza nacional, regional y global (Krahmann, 2003).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

objetivos, intencionalidades y poder, tanto los objetivos como las intencionalidades llegan a ser coincidentes en algún momento de la relación; la complejidad es en términos de la estructura de las relaciones entre las partes y entre las partes y su entorno; y el dinamismo es en la dirección de las regularidades e irregularidades que se pueden presentar en un sistema, así como, en las tensiones o en las problemáticas que posiblemente se manifiesten en ese proceso de constante transformación (Kooiman, 2000 y 2010). Reflexionando más sobre la realidad cambiante, el entorno puede influir en un sistema y provocar que éste cambie; el sistema puede verse modificado, a su vez, por una alteración en los objetivos, intencionalidades o poder de uno de los actores. Estas alteraciones de objetivos se pueden deber a diferentes circunstancias, por mencionar algunas podrían ser: la alternancia gubernamental o institucional que muchas veces viene acompañada con prioridades y enfoques diferentes para entender y atender una situación del entorno, como la inseguridad alimentaria, la pobreza y la desigualdad social.

Quedan algunas dudas con respecto a la forma en que Jan Kooiman mira, a través de sus lentes de la gobernanza, a un sistema y a una estructura. Mientras que un sistema es considerado como "el conjunto de entidades que muestran más interrelaciones entre ellas que con otras entidades"[22] (Kooiman, 2000, p. 140), una estructura se refiere a "los marcos dentro de los cuales [los] actores operan; éstos limitan o amplían sus potenciales de actuación. Estos marcos incluyen la cultura, las leyes, los acuerdos y las posibilidades [o capacidades] materiales o técnicas"[23] (Kooiman, 2010, p. 73).

Los marcos dentro de los cuales los actores operan podrían ser inclusive los espacios en donde se acuerdan sus acciones, dan a conocer sus compromisos y/o intercambian sus conocimientos, capacidades y/o habilidades en problemáticas determinadas, como la pobreza, la desigualdad social, la violación a los derechos

[22] Traducción propia, texto original en inglés: "a system being a whole of entities which display more interrelations among themselves than with other entities".
[23] Traducción propia, texto original en inglés: "Structure refers to the frameworks within which these actors opérate; these limito r widen their action potentials, and must therefore be taken into account. These frameworks include culture, laws, agreements, material and technical possibilities".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

humanos, la inseguridad alimentaria, la violencia, entre otros. Dentro de estos espacios, se pueden encontrar las reuniones ministeriales, las conferencias y/o las comisiones mixtas. Por ejemplo, para el caso de El Salvador, las comisiones mixtas son observadas como un mecanismo político-técnico o como una plataforma de negociación en donde se definen los sectores prioritarios y se les da un seguimiento a los programas y/o proyectos implementados.[24]

A continuación se presenta una figura que aborda algunos elementos de la gobernanza mencionados anteriormente:

Figura 1. La gobernanza como interacción

Fuente: Elaboración propia.

Para desarrollar más este esquema, se aprecia que hay intersecciones entre las entidades que forman parte de un sistema. De hecho, Jan Kooiman (2000) reconoce que en el proceso de interacciones hay intersecciones. Si traducimos estas intersecciones a las colaboraciones entre los actores, se distingue que la identificación de problemáticas de un determinado contexto puede dar pie, circunstancialmente, a estos puntos de encuentro, además de las problemáticas

[24] "Mecanismos de gestión de la Cooperación Sur-Sur en el Salvador", Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de El Salvador, http://cooperacion.rree.gob.sv/web/cooperacion-sur-sur-en-el-salvador/eventos-de-gestion/-/journal_content/56_INSTANCE_qp3xclAYkpJd/16352/31477;jsessionid=EEAE23F25217AB83E07A4D2BF72BD87C?p_p_state=pop_up&_56_INSTANCE_qp3xclAYkpJd_viewMode=print, [consultado el 22 de junio de 2018].

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

pueden ser los intereses o los enfoques compartidos. Más allá de esos elementos que sean coincidentes entre los actores, igualmente, existen otros factores (capacidades y/o posibilidades logísticas, técnicas, financieras y humanas) que no se caracterizan por su coincidencia, pero que conjuntándolos aportan a la relación.

Es importante mencionar que no siempre la complementación de capacidades aporta positivamente a la relación, sino que esta complementación puede convertirse en una causa de tensión entre los actores. Igualmente, es posible encontrar en este espacio de divergencias, intereses particulares de las partes, en ocasiones claramente antagónicos. La atención de una problemática o una circunstancia de un contexto específico adquieren, ocasionalmente, la forma de oportunidad para el logro de los intereses particulares de las partes. En lo referente a las circunstancias de un determinado contexto vistas como una oportunidad, valdría la pena cuestionar: ¿qué representan las acciones de cooperación en términos de oportunidad para los actores involucrados?

En seguimiento con la diversidad de los actores, además de los Estados (nivel macro), se observan otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales que intervienen en las acciones de cooperación, entre éstos destacan los "ministerios, agencias u órganos descentralizados, entidades autárquicas, gobiernos subnacionales e instituciones que poseen capacidad para cooperar con similares de otros países" (Lengyel y Malacalza, 2014, p. 61), así como universidades, empresas, centros de investigación, organismos multilaterales, espacios regionales de concertación política, entre otros. A esto hay que agregar a los técnicos que representan a esos órganos nacionales con presencia en el exterior, así como, a los agentes sociales que se involucran en los programas o proyectos.

Mientras que algunos autores, como Alejandro Guillermo Rabuffetti y João Aprigio Guerra de Almeida (2016), identifican que los vínculos entre los actores se construyen en un ámbito político, institucional y técnico operacional, pudiéndose apreciar relaciones horizontales en el nivel técnico-técnico, pero fragmentándose

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

en lo político y técnico operacional, otros, como Ulrich Müller (2012), distinguen la utilidad de observar la dirección de las relaciones en lo político, lo estratégico y lo operacional.

Para este trabajo, los aportes de Alejandro Guillermo Rabuffetti y João Aprigio Guerra de Almeida (2016) se toman como referencia y se les hacen algunas modificaciones. Para empezar, los vínculos serán observados como los niveles de interacción y, al nivel institucional se le agregará el elemento operacional, lo anterior, se debe a que en el nivel institucional operacional intervienen aquellas estructuras que por sus competencias, conocimientos y capacidades (humanas, técnicas, logísticas, financieras y materiales) desempeñan un rol fundamental en la gestión de las acciones. Para los estudios que así lo requieran, será necesario incorporar el ámbito de interacción técnico-social. Asimismo, distinguir que los vínculos se pueden construir de manera bilateral, triangular, multilateral y regional. Al considerar las ideas anteriores, se podría hablar de una cooperación horizontal multinivel. Comenzando por el ámbito político y terminando en lo social, sin olvidar pasar por lo institucional operacional y lo técnico operacional.

A lo anterior faltaría agregar lo que se entiende como niveles de interacción en lo político, institucional operacional, técnico operacional y social. Para empezar, es importante recalcar una situación que puede resultar repetitiva y obvia a los ojos del lector. Hablar de interacción implica como se mencionó anteriormente un contacto bidireccional, este contacto puede ser en las esferas políticas, institucionales operacionales, técnicas operacionales y sociales. Asimismo, supone la presencia de interconexiones entre los niveles de interacción, por ejemplo, entre el nivel político e institucional operacional y entre lo político y técnico operacional.

En seguimiento con el entendimiento de lo político, institucional, técnico operacional y social, lo político es entendido como el nivel en el que los actores públicos y privados dan a conocer las experiencias o áreas de conocimiento sujetas a intercambiar, negocian áreas de interés y formalizan sus relaciones de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación a través de lo que Jan Kooiman (2000) define como estructura, estos marcos pueden ser los acuerdos, los convenios, las declaraciones conjuntas, los memorándums de entendimiento (MDE o MOU, por sus siglas en inglés), entre otros. De acuerdo con Ulrich Müller (2012), en lo político se definen los arreglos básicos de un proyecto de cooperación, los plazos y los montos. Dentro de estos arreglos, también, se acuerdan las instituciones y/o los actores participantes.

Con respecto al nivel institucional operacional y muy relacionado con los arreglos básicos, se hace referencia a los organismos y a las organizaciones que se encargarán del seguimiento e implementación de las acciones de cooperación tanto en lo político como en lo técnico operacional, esto último en línea con la manera en que se toman decisiones.[25] En lo referente a lo técnico operacional, Hubert H.G Savenije y Arjen Y. Hoekstra (2009) mencionan que es el nivel de lo concreto y de lo práctico, en donde los recursos humanos técnicos comparten sus conocimientos en una disciplina determinada. Además de compartir sus saberes técnicos, interactúan y dialogan con la sociedad, esta última vista como los grupos meta (involucrados directos e indirectos)[26] de las acciones de cooperación.

De acuerdo con Hubert H.G Savenije y Arjen Y. Hoekstra (2009), el nivel de lo técnico operacional, además, no significa que su nivel de importancia sea menor y/o pasivo, al contrario, sus actividades retroalimentan a los otros pilares e inclusive influyen en las decisiones políticas, debido a que brindan información de base e incluso llegan a participar en las negociaciones: “un proceso sólido de cooperación internacional bien podría comenzar con el pilar operacional. Los contactos operacionales establecen confianza, confidencia e información de base

[25] Como destaca Hubert H.G Savenije y Arjen Y. Hoekstra (2009), las decisiones tomadas en un alto nivel son las que pueden llegar a afectar a un sistema en su conjunto.
[26] En lugar de utilizar el término de beneficiaros directos e indirectos en este trabajo, se hace uso del término involucrados directos e indirectos, ya que el primero supone un rol de pasividad y, el segundo, coloca a los actores como agentes activos.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

confiable, después de ello, el proceso legal, institucional y político se lleva a cabo" [27] (p. 65).

Existen otros elementos que podrían complementar el análisis de los niveles de interacción y que abre las puertas a ser utilizados en algunos apartados de la presente investigación o, en su caso, en futuros trabajos de estudio. En este sentido, se hablan de los ámbitos en que lo político, institucional operacional, técnico operacional y técnico-social se manifiestan y que repercuten, en mayor o en menor medida, en el andar de la cooperación horizontal. Se hace referencia a los ámbitos de manifestación en lo político en términos de discursos, posicionamientos y/o compromisos asumidos en conferencias y reuniones, del andamiaje institucional, entendido como el conjunto de normas o acuerdos que dirigen una acción,[28] y el ámbito en que se ponen en práctica u operacionalizan los acuerdos políticos e institucionales. En el ámbito de las prácticas se distingue que éstas dependen de distintos factores y de la interacción de los actores en el terreno:

> Las prácticas se dan en terreno y, digamos, no son controladas por los actores gubernamentales plenamente. Son prácticas que se dan en el andar como dice el poema de Machado: 'caminante, no hay camino, se hace camino al andar'. Entonces, se van dando esas prácticas a partir de la interacción de los actores y, esas interacciones están envueltas en procesos socioculturales, en miradas, enfoques que no siempre están coincidentes y,

[27] Traducción propia, texto original en inglés: "The third pillar is by no means the least important one, and certainly not the last one to be constructed. On the contrary, a solid process of establishing international cooperation could well start with the operational pillar. Operational contracts establish trust, confidence and a reliable information base, after which legal, institutional and political progress can be made. The basis for a legal, document should be laid by the technical experts involved in operational activities, representing the sectoral spectrum, before legal experts polish and structure it into a legal pillar, not the other way round".

[28] Desde la teoría de relaciones internacionales conocida como institucionalismo neoliberal, las instituciones, además, de ser vistas como entidades útiles y heterogéneas, pueden observarse como el conjunto de reglas explicitas formales, como el conjunto de normas no escritas pero que históricamente han regulado comportamientos (convenciones) o, bien, como puntos focales que varían a través del tiempo y que favorecen el intercambio de información, la comunicación, la reciprocidad, la participación y la "coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos" (Keohane, 1993, p. 26).

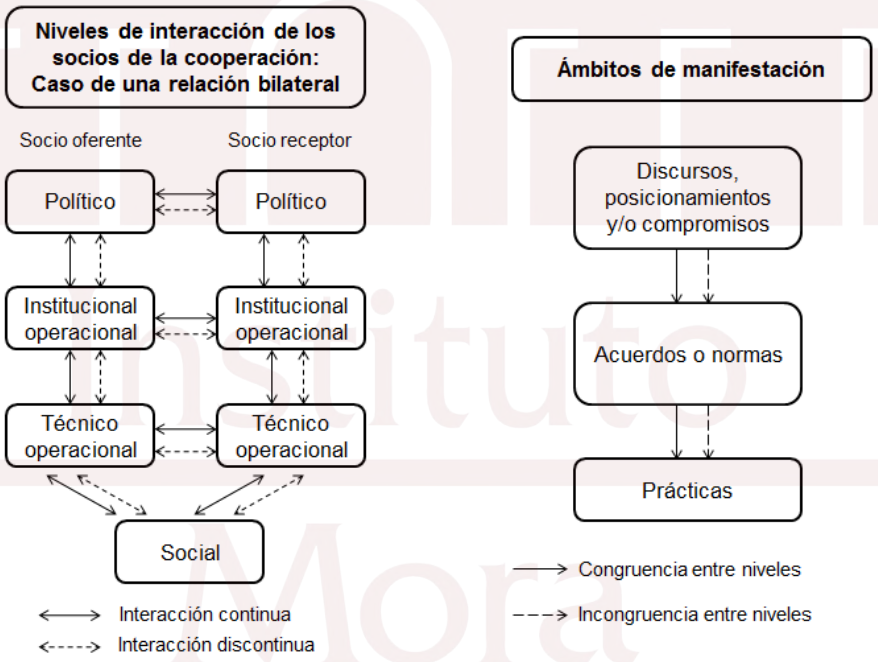
Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

también, digamos en variables que tienen que ver con el contexto, la escasez de recursos y la presencia de factores, como las catástrofes naturales.[29]

Con respecto a estos ámbitos de manifestación, se reflexiona que puede existir un desfasaje de los discursos, narrativas y/o posiciones políticas con el mundo de los hechos, debido a la existencia de variables que dependen del contexto (procesos socioculturales, desastres naturales, etc.) o, bien, de la misma relación (choque de enfoques).

A continuación se presenta un esquema que permite identificar de una manera visual los niveles de interacción y los ámbitos de manifestación:

Figura 2. Niveles de interacción y ámbitos de manifestación



Fuente: Elaboración propia.

[29] Entrevista con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Puerto Príncipe, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Para Bernabé Malacalza es necesario que el estudio de la horizontalidad no se limite a los discursos, ya que se corre el riesgo de dar por hecho que las relaciones se devuelven en el marco de una relación horizontal sin considerar realmente lo que sucede en el mundo de las prácticas y/o de los hechos.[30] En lo referente a las asociaciones triangulares, Manuel Gómez Galán, Bruno Ayllón Pino y Miguel Albarrán Calvo (2011) recomiendan valorar si "los resultados se alcanzarán más rápidamente y con mejor calidad en un esquema de cooperación triangular o podrían [lograrse], con menores costes, en una acción de cooperación bilateral" (p. 13).

Mientras que en una dinámica bilateral, se distinguen los roles de socio oferente y socio receptor, en una dinámica triangular se identifican los del primer oferente, segundo oferente y socio receptor. Para este trabajo, el socio o primer oferente será entendido como aquel actor que posee capacidades y la experiencia en una determinada área de política pública y que por diversas razones, entre las que destacan los intereses políticos, decide compartirlos con otro sobre la base del trabajo conjunto. Por su lado, el socio receptor será entendido como aquel actor que busca atender sus problemáticas a través de la demanda de experiencias que otros han tenido en la materia. Finalmente, el segundo oferente será entendido como aquel actor que dispone de recursos técnicos y financieros, así como, de capacidades logísticas en el ámbito de acción del primer oferente.

Antes de proceder con el ciclo del proyecto y observar la manera en que la cooperación horizontal se inserta en sus fases, se abordarán algunas cuestiones que son fundamentales para entender la lógica de planificación; ésta se basa en un modelo piramidal en el que "una política (o estrategia) se va concretando en planes, éstos en programas y éstos a su vez en proyectos" (Gómez y Sainz, 2008 p. 38). Autores, como Ernesto Cohen y Rolando Franco

[30] Entrevista con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Puerto Príncipe, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

(2000), consideran “plantear el proceso secuencial de toma de decisiones desde la perspectiva inversa, esto es, comenzando por la unidad mínima de ejecución, que son los proyectos” (p. 85).

Mientras que los proyectos son vistos como una empresa planificada que tiene un objetivo en específico y en donde se llevan a cabo una serie de actividades interrelacionados y coordinadas con un presupuesto y en un período determinado,[31] los programas son “un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos” (Cohen y Franco, 2000, p. 86). Finalmente, los planes pueden ser de carácter nacional, sectorial o territorial y son definidos como la conjunción de programas que persiguen objetivos en común.

Para algunos autores, como Manuel Gómez Galán y Héctor Sainz Ollero (2008), los proyectos de desarrollo, además de ser empresas planificadas, también constituyen un instrumento que imprime sentido y dirección a las acciones que tienen como finalidad atender una necesidad o una problemática[32] a través de una serie de fases o etapas, las cuales varían según la institución, agencia de desarrollo o, bien, del autor. De igual manera, comentan que en cierto modo son experiencias piloto que favorecen la transferencia de conocimientos. No obstante para este trabajo, se considera pertinente hablar de intercambio de conocimientos, ya que la transferencia supone que uno de los actores se encuentra en una situación de pasividad y no de actividad o de participación. La cooperación horizontal no consiste en la exportación de conocimientos o en la implementación de proyectos enlatados, sino en la adaptación del *saber hacer*.

[31] “El lapso de implementación de los proyectos normalmente fluctúa entre uno y tres años, pero puede tener una duración mucho mayor cuando son parte de un programa” (Cohen y Franco, 2000, p. 85).

[32] A pesar de que los proyectos de cooperación estén orientados a la satisfacción de necesidades, se observan algunas prácticas que contradicen está situación, tal y como lo indican Manuel Gómez Galán y Héctor Sainz Ollero (2008): “[En] la práctica, [los proyectos] se circunscriben, como hemos visto, a áreas concretas de actuación que se encuentran definidas por las estrategias de las agencias internacionales de cooperación, por las prioridades de las diferentes [Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)] y, también, por las políticas de desarrollo de los países” (p. 43).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Manuel Gómez Galán y Héctor Sainz Ollero (2008) en su trabajo titulado *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo* reconocen cuatro fases centrales (identificación, diseño, ejecución y seguimiento, y evaluación) y dos circundantes o complementarias (programación o planeación estratégica y financiación) en el ciclo del proyecto. Por su parte, en la *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica* (2015) de la Secretaría General Iberoamericana y del Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur aparecen cuatro etapas céntricas (identificación, negociación y formulación, implementación y evaluación) y dos actividades circundantes (seguimiento y monitoreo). Para este trabajo, se tomarán como base las etapas indicadas en la *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*. Sin embargo, se harán algunas modificaciones para el análisis de la cooperación horizontal: las actividades circundantes no se estudiaran de manera aislada, sino que se van a integrar en las etapas de implementación y evaluación, quedando de la siguiente manera: implementación y monitoreo y, evaluación y seguimiento.

Figura 3. Etapas céntricas y circundantes del ciclo del proyecto

Fuente: Aguilar, 2015.
***** Para este trabajo la negociación y formulación forman parte de una misma fase.

Para comenzar con el ciclo del proyecto y observar la manera en que los elementos de la cooperación horizontal se insertan en éste, es necesario recordar

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

la aproximación que se hace de ésta: toda relación en la que dos o más actores trabajan de manera conjunta para gestionar acciones que se adaptan a sus realidades y generan beneficios recíprocos.

Hablar de trabajo conjunto implica que los actores operan activa y colectivamente en la gestión de acciones, desde la identificación hasta el monitoreo. Para algunos autores, como Mario R. Rovere (1999), la operación conjunta se presenta como un *continuum* de actividades compartidas: "es decir que hay un compartir sistemático de actividades" (p. 25).

En la fase de identificación, los socios distinguen las oportunidades de cooperación en términos de capacidades y necesidades. Esta distinción no sólo se limita al socio receptor, sino que también involucra las realidades y ámbitos de experiencia de los otros actores, en una dinámica bilateral serían las del socio oferente y, en una dinámica triangular, se encontrarían las del primer y segundo oferente.

En esta etapa, además, se realizan reuniones entre los actores para lograr consensos básicos sobre la necesidad que origina el proyecto, el enfoque de la iniciativa, los niveles (proyecto, programa o plan) y los modos de actuación para atenderla, ya sea a través de una estrategia nueva o a partir de la adaptación de una experiencia exitosa del socio oferente al contexto del socio receptor. Si se quiere ver desde un punto de vista ideal, en esta etapa se tendría que hacer un análisis conjunto de los actores presentes en el terreno, sus formas organizativas y sus procesos de toma de decisiones. En la práctica, este tipo de acciones, muchas veces, no suceden. En algunas ocasiones, suele pasar que las organizaciones locales solicitan su participación en las acciones de cooperación. Al involucrarlas se deberán tomar en cuenta y respetar sus lógicas de actuación.

Manuel Gómez Galán y Héctor Sainz Ollero (2008) consideran que antes de definir el nivel de actuación (política, plan, programa o proyecto), es indispensable que exista una convergencia o intersección de intereses. A lo anterior, faltaría agregar la identificación de acuerdos que los actores han suscrito en materia de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación, ya que éstos fungen como un marco de referencia al establecer "los principales lineamientos operativos que rigen la colaboración bilateral, desde la definición y aprobación hasta su ejecución y seguimiento" (Garelli, Besharati y Huitrón, 2016, p. 39). Para el caso de estudio se identifica el *Acuerdo Bilateral de Cooperación Científica y Técnica entre la República de Argentina y la República de Haití* (1980).

Las condiciones necesarias para tomar decisiones por consenso son el diálogo y la participación efectiva; para fomentarlas se vuelve una tarea fundamental establecer mecanismos de comunicación y acceso a la información, así como, definir una estructura que promueva la toma de decisiones. Algunas cuestiones que pueden obstaculizar la participación activa y, por lo tanto, la toma de decisiones por consenso son los liderazgos, el no reconocimiento de las capacidades de los actores, así como, la alternancia institucional. La cuestión no es la existencia o la ausencia de liderazgos, sino las medidas que se establecen para regular éstos; en caso de no hacerlo, se corre el riesgo de experimentar formas autoritarias y/o de beneficios unilaterales (Saravia, 2012).

Autores, como Marcos Santos Gómez (2006), indican que el diálogo resulta imposible cuando no hay apertura al otro, ésta apertura tiene su origen en "los niveles más profundos de la psique, de que el otro vale, de que puede aportarnos algo" (p. 48). Respecto a esta última situación, el aprendizaje dialógico[33] parte del supuesto de que todos los individuos y actores tienen conocimientos que compartir, éstos pueden ser académicos, técnicos, prácticos, entre otros. Es en esta apertura cuando, al mismo tiempo, se rompen con los prejuicios que imperan en el mundo de lo social y de lo político.

[33] Adriana Aubert, Carme García y Sandra Racionero (2009) mencionan que el aprendizaje dialógico es un marco analítico o un referente que explica "cómo las personas aprenden más y mejor" (p. 129) en un ambiente igualitario. Esta "teoría del aprendizaje se basa en planteamientos teóricos de la pedagogía crítica y autores relevantes de las teorías de las ciencias sociales y educativas, recogiendo a algunos como Vigotsky, Freire, Habermas, etc." (Duque, de Mello y Gabassa, 2009, p. 37).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

El reconocimiento de las capacidades y las habilidades es fundamental para que los actores operen e interactúen de manera conjunta. Debido a que las interacciones son dinámicas, el reconocimiento puede ser o no constante en una relación que opere bajo enfoques de acción conjunta, éste podría depender de las prácticas que se generen al involucrar a terceros, quienes tienen sus propios criterios y políticas de actuación. Por ejemplo, el PNUD participa en acciones bajo las categorías Proyectos de Implementación Directa y Proyectos de Implementación Nacional. En los primeros, el PNUD asume la responsabilidad global de la ejecución de la acción debido a que parte del supuesto de que el Estado no tiene la capacidad para gestionar actividades y, en los segundos se les asignan funciones y actividades a los gobiernos (Duval y Berut, 2016).

Las dinámicas participativas se ven entorpecidas tanto por las políticas de actuación de un determinado actor como por otros elementos, tales como, los cambios institucionales y el choque de enfoques de una determinada administración o institución. Por enfoques se entiende la manera en la que un actor aborda una problemática determinada. Por ejemplo, la crisis hídrica puede ser abordada desde diversas aristas: como un problema ambiental, como un problema histórico, como un problema relacionado con la falta de infraestructura o de tecnología, ente otros.

El reconocimiento del otro no sólo favorece las interacciones en distintos niveles, como en lo político-político, institucional operacional-institucional operacional y técnico operacional-técnico operacional, sino también en el ámbito técnico operacional-social. Lo anterior, se vincula con uno de los cuestionamientos planteados en el trabajo *Redes en salud; Un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad* (1999) de Mario R. Rovere: “¿Qué diálogo puede existir entre los profesionales y la población, si creemos que ‘nada útil puede uno sacar de hablar con nuestros pacientes?’. Reconocer que el otro existe es reconocer que el otro puede decir algo importante para mejorar la calidad de un

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

servicio, que puede decir cosas que a mí no se me hubieran ocurrido nunca, salvo que estuviera en el lugar de él" (p. 24).[34]

Retomando el aprendizaje dialógico, el diálogo tiene el poder de romper las fronteras que dividen a los especialistas de los grupos de involucrados, posicionando a todos en un mismo nivel y con las oportunidades de expresar su sentir con respecto a una problemática o de compartir sus saberes prácticos o técnicos, según sea el caso. De acuerdo con Pablo Saravia (2012) hablar de oportunidades en una experiencia horizontal supone una potencialidad de participación, lo que implica, "romper la barrera de la inmovilidad y asumir una [posición] activa" (p. 7). La horizontalidad, leída como oportunidad de participación, está en constante construcción y conviviendo continuamente "con relaciones de poder legitimadas por la tenencia de información o por los liderazgos naturales del grupo" (Saravia, 2012, p. 7). La legitimidad de los liderazgos, en las relaciones de cooperación, también puede ser por el nivel de institucionalización de uno de los socios.

La naturaleza dinámica de la horizontalidad orienta el pensamiento hacia la continuidad y discontinuidad de la misma en las relaciones, manifestándose así, en ciertos momentos o etapas de la interacción, pero en otros, su presencia se caracteriza por su ausencia, existiendo únicamente en el mundo de los discursos, pero no, en el de las prácticas o en el de los hechos. Bajo esta perspectiva, la horizontalidad se inserta en lo que unos han llamado la *horizontalidad realista* (Saravia, 2012) y, otros, como la *intermitencia*[35] de la cooperación horizontal. En esta tesis de investigación se entiende por intermitencia como: aquella cualidad de una relación que se caracteriza por períodos de no interrupción y por etapas que reflejan irregularidades e, inclusive, el cese de las interacciones entre dos o más actores. Aunque se ofrece este entendimiento, se reconoce que este concepto

[34] Al final del día se trata de "construir relaciones más equilibradas entre quienes manejan altos y bajos rangos de poder" (Saravia, 2012, p. 3).
[35] Término utilizado en una entrevista con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Puerto Príncipe, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

requiere de mayor profundidad en los estudios de la CID, esta mayor profundidad da pie al desarrollo de futuras investigaciones.

Cuando los actores deciden adaptar una experiencia exitosa de uno de los socios, el reconocimiento se presenta cuando ésta ha demostrado atender una problemática determinada. “Esta aceptación puede ser evidenciada en la publicación de artículos, en documentos firmados” (Rabuffetti y Guerra, 2016, p. 103) y en declaraciones oficiales. Cabe destacar que el reconocimiento puede ser en distintos niveles, en el ámbito nacional, bilateral y multilateral; esta última cuando la experiencia se encuentra posicionada y con visibilidad internacional. Un ejemplo de ello es la política brasileña de Bancos de Leche Humana (BLH).

Una vez definidas las estrategias de actuación y los actores en el terreno, se procede a la etapa de negociación y formulación. En ésta se establecen los “acuerdos que regulan la relación entre los socios. Este paso da como resultado generalmente un Documento de Acuerdo entre los socios, el cual puede adquirir diversos nombres y formas dependiendo de los participantes (Memorándum de entendimiento, Convenio de cooperación, Carta de intenciones, etc.)” (Arriola, S. 2016, p. 35).

Asimismo, se determinan los objetivos, las actividades, los recursos humanos, técnicos y financieros en función de las capacidades de cada uno de los socios, los parámetros para seguir y monitorear una acción,[36] así como, la estructura bilateral o tripartita de la acción, pudiendo tener ésta dos niveles, uno técnico y otro administrativo. El diálogo, nuevamente, está presente en el logro de acuerdos y en la toma de decisiones. En lo referente a la estructura bilateral o tripartita que se defina para favorecer la gestión de la acción, se identifica que la participación puede ser activa, pero no igualitaria en el sentido de los roles y de las responsabilidades que asumen cada uno de los socios. El fin es complementar, más no repetir acciones; lo importante es dejar en claro los roles y las

[36] La definición de parámetros para seguir y monitorear una acción evita que se adopten esquemas o criterios unilaterales.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

responsabilidades de cada uno de los actores para evitar tensiones y/o conflictos en la relación. Esta claridad, además, favorecerá la toma de decisiones y la confianza entre los actores.

En proyectos bilaterales que terminan siendo triangulares por razones diversas, entre las que destacan la disponibilidad financiera y logística, es importante que "las instancias sectoriales del socio receptor y del primer oferente participen activamente del proceso, ya que son estos [actores] quienes poseen el conocimiento sectorial y quiénes en última estancia ejecutan los proyectos" (Arriola, S. 2016, p. 38). Asimismo, se debe dejar en claro el rol que ocupará el segundo oferente con el fin de que el primer socio y el socio receptor no pierdan la dirección de la acción.

En la fase de implementación se deben respetar los términos acordados en la negociación y formulación; ello no significa que los acuerdos sean estáticos. Al contrario se pueden realizar ajustes, siempre y cuando, los actores den su aprobación para el logro de las actividades. Por ello, el monitoreo se vuelve una tarea indispensable para la reorientación de las acciones. El monitoreo es una labor rutinaria que recopila información (progreso en términos de actividades y resultados) de una política, un plan, un programa y/o un proyecto. Esta labor "procura responder la pregunta '¿qué estamos haciendo?'" (UNICEF Colombia, 2005, p. 11). La información que se recopile en el monitoreo sirve para las evaluaciones. A medida que se van obteniendo resultados, es fundamental, por un lado, que los socios extraigan las lecciones aprendidas y, por el otro, que se lleven a cabo labores que visibilicen los resultados tanto en el socio oferente como en el socio receptor y si es el caso, además, en el segundo oferente. Las labores que se realicen al respecto contribuyen a reconocer los alcances de una acción en la atención a una problemática determinada.

Más allá de lo establecido en los acuerdos y en la estructura, la participación en esta fase depende de la implicación real de los actores en la práctica y ya no en el mundo de los discursos o del andamiaje institucional. Algunos autores, han

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

llamado a lo anterior como las formas de ESTAR en los proyectos o programas. “El ESTAR! Activamente en un ámbito colectivo, como por ejemplo el trabajo en la huerta o en una comisión o grupo, hace que las relaciones al interior del colectivo sean más horizontales por definición” (Saravia, 2012, p. 14). En este sentido, las familias involucradas en los huertos puede que no estén presentes en los momentos en que el primer socio, segundo socio y socio receptor tomen las decisiones, pero muestran grados de implicación en un ámbito mucho más local y operacional; sin su actuación, los programas y/o proyectos de cooperación no avanzarían.

Finalmente,[37] lo ideal es que la evaluación sea observada como un ejercicio sistemático en cada una de las etapas del ciclo de proyectos.[38] Se trata de que los actores califiquen o le den valor al conjunto de actividades que se han venido desarrollando en el terreno. Para ello, los actores examinan los beneficios que se han obtenido y a quiénes han beneficiado (Gómez y Sainz, 2008). En una dinámica de cooperación horizontal se espera que los beneficios sean bidireccionales, cuando se trate de una relación bilateral, tridireccionales, cuando se trate de una asociación triangular o, multidireccionales, cuando en los vínculos se vean involucrados más de tres actores. En esta fase, el seguimiento se presenta como una labor que observa continuamente “la evolución de los procesos programáticos y los cambios operados en las condiciones de los grupos o instituciones a los que están dirigidos como resultado de las actividades de [una acción]” (IICA, 2012, p.6). Los beneficios obtenidos pueden ser, como se mencionó anteriormente, en términos de desarrollo, de las capacidades que fueron fortalecidas, de alianzas y/o posicionamiento internacional.[39]

---

[37] En este contexto, finalmente se utiliza para darle orden a las ideas, más no como la última fase del ciclo de proyectos.

[38] La evaluación recibe distintas denominaciones según el momento en que se lleve a cabo: *ex-ante* o de *apreciación* cuando se realiza antes de la implementación; *evaluación intermedia* o *simultánea* cuando se está en la etapa de implementación y monitoreo; *evaluación final* al concluir la fase de implementación; y *evaluación posterior* o *ex-post* cuando se deja transcurrir un período de tiempo para apreciar mejor los efectos y los impactos de la acción (Gómez, 2008).

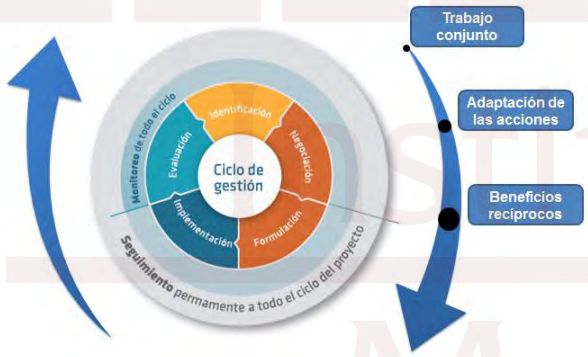
[39] Algunos de estos componentes se relacionan con los indicadores mencionados en la dimensión *horizontalidad, solidaridad e igualdad* propuesta por la NeST.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En lo que respecta al tipo de desarrollo, se observan las distintas narrativas que pueden existir, en algunas ocasiones complementarias y en otras contradictorias. Puede suceder que en un ámbito político se favorezca el rol del Estado como agente garante del desarrollo económico y social y, en un ámbito institucional, se promueva una visión centrada en el rol de las comunidades como agentes de su propio desarrollo. Por su parte, el fortalecimiento de capacidades, siguiendo con los ámbitos de interacción pueden presentarse en lo político, institucional, técnico y social. En lo que respecta a la construcción de alianzas, éstas se pueden observar en la proyección de posiciones conjuntas en foros internacionales o, bien, en el fortalecimiento de vínculos o en la construcción de asociaciones con otros actores, y, finalmente, el posicionamiento se refiere a si las partes adquirieron un mayor reconocimiento bilateral o internacional.

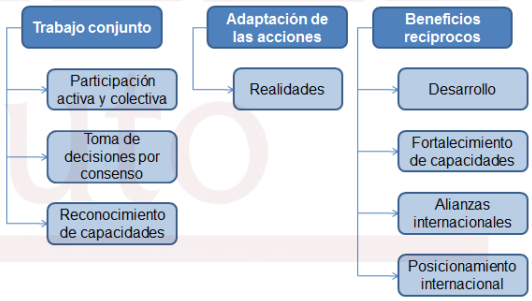
A continuación se presentan dos esquemas que favorecen la comprensión de lo abordado anteriormente sobre la cooperación horizontal en el ciclo de proyectos:

Figura 4. Dimensiones analíticas de la cooperación horizontal en el ciclo del proyecto



Fuente: Aguilar, 2015.

Figura 5. Componentes de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal



Fuente: Elaboración propia.

Como se vio a lo largo de este capítulo la cooperación horizontal se caracteriza por sus niveles de interacción y por su naturaleza continua o discontinua a lo largo del ciclo del proyecto. Asimismo, se identificaron algunos factores que ponen en riesgo el andar de este fenómeno de estudio, como las lógicas de actuación de los actores, los desastres naturales o, bien, la disonancia de enfoques.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Capítulo 2. Contextualizando a los actores

En este capítulo se trata, por un lado, de identificar algunas características del contexto tanto de Argentina como de Haití y, por el otro, de ubicar algunos puntos de encuentro entre los actores. El objetivo de este capítulo no es profundizar en las historias, en la economía y en la sociedad tanto de Argentina como de Haití, sino de entender algunos aspectos de su contexto para situar a los actores y favorecer su entendimiento.

2.1. Argentina

En esta sección se abordan algunos aspectos políticos de Argentina, desde su proceso de normalización democrática hasta el *Kirchnerismo*, en este último, reparando sobre todo en sus particularidades. Aunque se menciona que el *Kirchnerismo* está integrado por tres períodos, no se profundizan en las continuidades y/o discontinuidades, en materia de política exterior, observadas durante la administración de Néstor Kirchner y de las dos administraciones de Cristina Fernández de Kirchner.

Asimismo, se distinguen ciertos aspectos de la participación de Argentina en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH), del ProHuerta Argentina, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del rol dual de la cooperación argentina. Los temas que quedan pendientes en esta tesis son: la historia del ProHuerta Argentina, la manera en la que se ha estructurado esta política y de cómo ha funcionado en el país latinoamericano. En esta sección, únicamente, se hace referencia al período en que surgió y a los resultados que se han obtenido a lo largo de su trayectoria, así como, al posicionamiento que ocupa en la política exterior de Argentina.

2.1.1. Caracterización general

En 1983 se inició en Argentina un proceso de normalización democrática que significó el fin de medio siglo de predominio militar en la vida nacional (Sidicaro, 2013). Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se buscó la inserción de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Argentina como una nación independiente.[40] En esta inserción, la región latinoamericana y los países en desarrollo se presentaron como dos horizontes para lograr dicho objetivo. De hecho, las relaciones entre los países del sur se mostraron como el "espacio natural y apropiado para la búsqueda de convergencias entre determinados intereses políticos y económicos" (Bernal-Meza, 2002, p. 74). En la convergencia de intereses se destaca el estrechamiento de vínculos con los países que se habían mostrado a favor de las reclamaciones argentinas con respecto a las Malvinas, estando dentro de estos países Bolivia, Brasil, Haití, México, ente otros.[41]

Mientras que en el gobierno de Raúl Alfonsín se priorizaron los lazos con los países en desarrollo y se promovió un mayor involucramiento en espacios de concertación política, como el MNOAL, así como, una integración gradual de la región latinoamericana, la cual iniciaría con la integración argentino-brasileña,[42] en la administración de Carlos Menem (1989-1999) se favorecieron, de manera general, "las relaciones con los países desarrollados y el ingreso a foros considerados del Primer Mundo" (Lengyel y Malacalza, 2014, p. 57) y, en un ámbito particular, se dio continuidad a los procesos de integración, esta continuidad se materializó con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991. Una de las discontinuidades, como se deja entrever, fue un mayor acercamiento con los Estados Unidos y la retirada de Argentina del MNOAL. El período menemista significó, de igual manera, el "abandonó [de] la estrategia de sustitución de importaciones y [la adopción de] enfoques neoliberales" (Albornoz, 2015, p. 14).

---

[40] "El discurso de asunción de Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa", Parlamento de la República de Argentina, http://www.parlamentario.com/noticia-68393.html, [consultado el 8 de julio de 2018].

[41] "[En unas de las declaraciones] del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santo Domingo, Uruguay y Venezuela respaldaron la posición argentina y exigieron al Reino Unido la suspensión de hostilidades, pidiendo a ambos lados que comenzaran las negociaciones de Paz" (citado en Crisorio, 2007, p. 74).

[42] Para mayor información ver, "Raúl Alfonsín y José Sarney, integración económica entre Brasil y Argentina, 1987 (fragmento), Archivo Histórico RTA S.E. https://www.youtube.com/watch?v=vlzg6yPaYg0, [consultado el 9 de julio de 2018].

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Durante el gobierno de Carlos Menem, se creó el Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en 1990, una política pública implementada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)[43] y, además, se creó el entonces Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO.AR) en 1992. El FO.AR fue concebido como un instrumento de la política exterior que se desligaba de la noción Sur-Sur y que contribuía con los intereses de inserción internacional (Kern y Weisstaub, 2011). En los primeros años de su creación, los proyectos del FO.AR giraban en torno a polos temáticos, por ejemplo, en torno al desarrollo de la productividad agrícola y a los procesos de reforma del Estado. Se apoyaban, sobre todo, procesos de corte neoliberal (Giacchino, 2014).

El ProHuerta fue creado en un contexto caracterizado por la hiperinflación y "los problemas de abastecimiento alimentario, los cuales afectaban [a] los sectores más vulnerables del territorio argentino" (citado en Gonzalías, 2015, p. 3). Desde su inicio se fomentó el trabajo con promotores, estos últimos considerados, también, como agentes multiplicadores. Igualmente, la participación de la sociedad y de las organizaciones locales en la atención de problemáticas, particularmente en materia de alimentación, se promovió desde sus inicios. En un primer momento, fue planteado como un proyecto que tendría tres años de duración, después, sería parte de programas federales, como el Programa Federal de Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) y de planes nacionales, como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 'El Hambre más Urgente' (Posada, 2004; Gonzalías, 2015).

Es importante mencionar que el ProHuerta fue diseñado por una institución con una larga trayectoria en materia agropecuaria. El INTA fue creado en 1956 con el fin de "impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la

[43] "Pro Huerta", Ministerio de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-M--s-sobre-PRO-HUERTA.pdf, [consultado el 9 de julio de 2017].

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural".[44] El instituto dispone de una autarquía financiera y operativa. Su autarquía financiera asegura que su financiamiento se encuentre menos ligados a los vaivenes políticos (Albornoz, 2015). En lo que respecta a su autonomía operativa, el instituto está integrado por centros regionales, estaciones experimentales agropecuarias, unidades de extensión y centros de investigación. De acuerdo con el *Plan Estratégico Institucional 2015-2030: Un INTA comprometido con el Desarrollo Nacional* (2016), el INTA cuenta con "15 Centros Regionales, 52 Estaciones Experimentales Agropecuarias, 359 Unidades de Extensión y 6 Centros de Investigación" (p. 12).

La larga trayectoria del INTA, le ha permitido ser un actor con reconocimiento nacional en Argentina. De igual manera, este reconocimiento, le ha permitido generar vínculos institucionales con actores en un ámbito internacional. La cooperación técnica se presenta como un pilar fundamental en sus estrategias de actuación. Esta cooperación se lleva a través del FO.AR. De hecho, el INTA "fue una de las instituciones pioneras en 'la puesta en marcha' de este instrumento de la Cancillería Argentina" (Cipolla, 2010, p. 45). Retomando esto último, es importante aclarar que el FO.AR depende de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional de la Cancillería de la República de Argentina.

El INTA, además, ha favorecido el posicionamiento de Argentina en materia agropecuaria, particularmente, porque ha contribuido con la difusión de las políticas nacionales que han sido exitosas en la materia en el contexto argentino: "En síntesis, el INTA se ha convertido en un actor central tanto en la transmisión de las prácticas agrícolas para la producción de alimentos como en la difusión del 'paquete tecnológico argentino', el cual incluye el *know-how* de la siembra directa, las semillas transgénicas, los insumos asociados y la maquinaria necesaria" (Morasso, 2015, p. 118).

[44] "Historia del INTA", Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta, [consultado el 11 de julio de 2018].

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Tras el período menemista, se presenció en Argentina un momento de inestabilidad institucional. En menos de cinco años se tuvieron varios presidentes. Durante la administración de Fernando de la Rúa (1999-2001) se veía al MERCOSUR como una prioridad estratégica y los temas económicos siguieron predominando en la agenda política. Los conflictos internos durante este período terminaron por afectar el posicionamiento argentino en la esfera internacional. Por un lado, existían choques entre la Cancillería y el Ministerio de Economía y, por el otro, existieron discusiones políticas en cuanto al multilateralismo proyectado. Estas discusiones giraban en torno a dos ejes: a) una mayor sincronía con Brasilia y una estrategia más alejada de Estados Unidos; y b) una política afín a los Estados Unidos y una menor sincronía con Brasil (Simonoff, 2008).

Luego de la sucesión de cuatro presidentes, vino el gobierno transitorio de Eduardo Duhalde (2002-2003), quien llevaría a cabo una política exterior calificada por el Canciller Carlos Ruckauf como *poligámica*. Esta política exterior *poligámica* implicaba el desarrollo simultáneo de las relaciones con una diversidad de actores. Dentro de estos actores se encontraba al MERCOSUR, Europa, Asia y África. El principal objetivo en el período de Duhalde era "recortar el alineamiento político con los Estados Unidos" (citado en Simonoff, 2008, p. 43). En lo referente a la relación con Brasil, se observa un posicionamiento estratégico argentino en la agenda brasileña: "La llegada de Lula da Silva con su idea de reforzar el MERCOSUR hizo que la Argentina ganara relevancia estratégica en la agenda brasileña que anteriormente no poseía" (Simonoff, 2008, p. 43). El gobierno provisional de Duhalde culminó en 2003 con la llegada de Néstor Kirchner al poder.

Con la llegada del *Kirchnerismo* en 2003, una corriente política que inició con el período presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007) y que continuó durante las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), se experimentó un modelo de desarrollo con diversos perfiles: uno se caracterizaba

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

por su alto contenido nacionalista y otro por dos esquemas neodesarrollistas:[45] uno de base industrial y otro de base agrícola (Simonoff, 2009), esta variante agrícola se contraponía al esquema "sustentando en los noventas, el cual poseía un corte neoliberal" (Simonoff, 2009, p. 74).

A nivel nacional, durante el *Kirchnerismo* se implementaron un conjunto de acciones que giraron en torno a "la protección de las familias, la garantía de la seguridad alimentaria y promoción del desarrollo local y la economía social" (Morales, 2010, p. 20). Dichas acciones se vieron reflejadas en planes, tales como: 'Plan Familia', 'El Hambre más Urgente', el 'Plan Manos a la Obra' y el 'Plan Federal de Salud', así como, en programas, entre los que destacan los siguientes: el 'Programa Remediar', el 'Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI', el 'Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica' y el 'Programa Mejoramiento de Barrios'.

Dentro del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 'El Hambre más Urgente' se ubica al Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) como uno de sus componentes. "Con casi tres décadas de trayectoria, el ProHuerta suma casi 2,8 millones de beneficiarios en todo el país, con un total de 465 mil huertas agroecológicas familiares, escolares y comunitarias gracias a una red federal de 7 500 promotores voluntarios y acciones coordinadas con más de 3 000 organizaciones" (Sorondo, 2017, p. 115). El ProHuerta ha logrado una fuerte penetración territorial, su alcamce territorial se debe a la red de promotores construida, así como, a la estructura operativa del INTA (Henriquez, 2006; Quintero y Alamo, 2013).

Ahora bien, a nivel internacional se buscó aumentar los márgenes de autonomía, una autonomía entendida como "la máxima capacidad de decisión

[45] Antonio Araníbar y Benjamín Rodríguez (2013) observan al neodesarrollismo como una estrategia nacional que se caracteriza por la presencia del Estado, actor que timonea el desarrollo, y por una mayor coordinación entre lo gubernamental y lo no gubernamental con el fin implementar políticas sociales activas, preservar los equilibrios macroeconómicos y generar las condiciones necesarias (tipo de cambio competitivo y una inflación contralada) para que empresas nacionales inviertan en el sector exportador y compitan en el marco de la globalización, "preferentemente en los sectores de bienes manufacturados o productos primarios de alto valor agregado" (p. 54).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

propia" (Morales, 2010, p. 32). Los grados de autonomía se lograrían a partir de un replanteamiento de las relaciones del Estado con organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), buscando, ante todo, la cancelación anticipada de la deuda con dicha institución financiera (Morales, 2010).

A pesar de buscar replantear sus relaciones con algunos organismos internacionales, se puso énfasis en el multilateralismo y en los postulados institucionalistas, apelando particularmente al Derecho Internacional. Igualmente, durante este período se priorizarían los vínculos con socios regionales, como Brasil y Venezuela,[46] y espacios de integración, como el MERCOSUR y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Asimismo, se apoyaría la creación de instituciones regionales, como el Banco del Sur.[47]

En lo que respecta al multilateralismo se resaltan posicionamientos y actuaciones en materia de seguridad, específicamente en tres aspectos: Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), lucha contra el terrorismo y respeto a los derechos humanos (Simonoff, 2009). En lo referente a las OMP se observó que durante este período se aumentó el personal designado para estas misiones. Para el caso de la participación argentina en la MINUSTAH, la decisión se sustentó en el carácter regional de la misión, en el objetivo de profundizar procesos de integración, en la necesidad de establecer una política cooperativa y buscar apoyos "en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito" (Simonoff, 2009, p. 76).

[46] "Más allá de afinidades ideológicas y acuerdos comerciales, el gobierno de Chávez configuró una fuente de financiamiento para el Estado argentino" (Lengyel y Malalcalza, 2014, p. 57).

[47] Constituye una alternativa financiera que comenzó su historia en 2004 cuando el entonces Presidente de Venezuela, Hugo Chávez propuso crear una entidad que promoviera la integración económica y el desarrollo regional. Sin embargo, esta idea se materializó en 2009 con la firma de su convenio constitutivo. Inicialmente, tuvo "la adhesión de los gobiernos de Argentina, luego los de Ecuador y Bolivia. Posterior a ellos se sumaron Brasil, Paraguay y Uruguay" (Zúñiga, 2010, p. 437).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En el Proyecto de Ley 181/104[48] que autorizaba la salida de recursos materiales (transporte aéreo y marítimo, planta potabilizadora de agua y hospital reubicable) y humanos (personal militar) para la participación argentina en la MINUSTAH se indican, entre otras cosas, los objetivos políticos y operativos de la participación argentina. Mientras que en los objetivos políticos se hace referencia al compromiso argentino con el principio internacional de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, en los fundamentos operativos se habla de la coordinación de procesos de cooperación, una coordinación que significaba el trabajo conjunto tanto con el gobierno como con organismos internacionales. A estas motivaciones, faltaría incorporar el interés argentino, al igual que el de otros países,[49] de alcanzar una reforma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

> En el Senado se puntualizó la necesidad de mantener coherencia en la política exterior y que Argentina continúe participando activamente en misiones de paz no solo porque así lo ha venido haciendo, sino además porque desde hace algunos años viene pregonando que, en caso de llevarse a cabo una reforma del Consejo de Seguridad que redunde en una banca permanente para la región, ésta debería pertenecer al país que mayor contribución realiza a este tipo de operaciones.[50] En este sentido, Argentina debe mantener su 'protagonismo en el orden internacional, como actor al que le interesan los problemas mundiales' (citado en Follietti, 2005, p. 37).

[48] "Número de expediente 181/04", Senado Argentina, http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/verExp/parla/PE-181.04-PL, [consultado el 18 de mayo de 2018].

[49] Argentina formó parte del *Coffee Club* o mejor conocido como *Unidos por el Consenso*. Este grupo estaba integrado por Argelia, Canadá, Corea del Sur, España, Italia, México, Pakistán, entre otros. Los puntos impulsados por este grupo giraban en torno a los siguiente: "mantener la discusión sobre el futuro de la reforma; apoyar un criterio democrático; apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma sea por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto" (citado en Simonoff, 2009, p. 78).

[50] Aunque en 2005, Rafael Bielsa, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, reafirmó que las modificaciones en el Consejo de Seguridad no debían "hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas" (Simonoff, 2009, p. 78).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De acuerdo con Alejandra S. Kern, Paula Rodríguez Patrinós y Lara Weisstaub (2014): “para la Argentina la participación en Haití implicaba la posibilidad de recuperar presencia internacional, reforzar su compromiso con los principios del multilateralismo y con el proceso de integración regional coordinando posiciones dentro del [MERCOSUR]” (p. 22).

La cooperación internacional, entendida como un instrumento de la política exterior, en este período se insertaba en los intereses autónomos de Argentina y, por lo tanto, fue utilizada para insertar al país al orden internacional y difundir sus conocimientos y técnicas (Kern y Weisstaub, 2011). Sus acciones fueron encaminadas al fortalecimiento de las relaciones de cooperación ya existentes, como las de Japón y España, y la promoción de nuevas asociaciones con otros actores[51] a través de esquemas bilaterales y triangulares, pero también multilaterales, estos últimos esquemas “con los organismos y agencias internacionales con presencia en Argentina, procurando basar esa acción en programas de trabajo adecuadamente coordinados” (Levi, 2011, p. 27).

De igual manera, se orientaron esfuerzos hacia el impulso de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en diversos foros y encuentros especializados, modalidades de la cooperación en las “que el país ha logrado un notable y reconocido aporte” (Levi, 2011, p. 32). De hecho en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009* es posible apreciar el liderazgo argentino y cubano en términos de las acciones ofrecidas en 2008 (Xalma, 2009; Levi, 2011). Considerando lo anterior, surgen algunas interrogantes relacionadas con el perfil argentino en materia de cooperación internacional, ¿será que su perfil corresponde al de un socio oferente, receptor u ambos? Ésta y otras cuestiones serán abordadas posteriormente.

Se han indicado algunas características del *Kirchnerismo* y su interés en recuperar un posicionamiento internacional a través de estrategias que

[51] “La promoción de vínculos de desarrollo conjunto muy especialmente con Haití y con una mirada estratégica hacia los países del Caribe anglófono, el desarrollo de la cooperación con el África, en especial los de la región subsahariana” (Levi, 2011, p. 27) y algunos países de Asia.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

puntualizaban a la región como una de sus zonas de actuación para lograr tal efecto. Este posicionamiento internacional, además, le permitiría alcanzar márgenes de autonomía, sin embargo, el cuestionamiento que surge en estos momentos es si su actuación multilateral durante este período manifestó su máxima capacidad de decisión propia o respondió más bien a la coyuntura regional y al papel que buscaron jugar otros países de la región, como Brasil y Chile.

2.1.2. El perfil de la cooperación argentina

Argentina juega un doble rol en los procesos de cooperación, en tanto oferente y receptor, pero ¿qué significa esta dualidad en el mundo de los hechos y de las prácticas? Valeria Pataccini (2012) en su trabajo *Discusión política sobre el rol de los Países de Renta Media y la Cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano* da algunas pistas para entender el significado de esta dualidad, la cual se manifiesta en dos escenarios.

Por un lado, la condición de receptor infiere que un actor no ha podido superar aquellos aspectos políticos, económicos y sociales que son de importancia para mejorar sus condiciones de desarrollo. Para su superación se requiere del trabajo conjunto con otros socios. Por otra parte, el carácter de socio oferente habla de aquellos conocimientos y capacidades técnicas y humanas que un país dispone para atender ciertas problemáticas, tales como la pobreza, la desigualdad o la inseguridad alimentaria; estos conocimientos y/o capacidades técnicas se presentan como una oportunidad para ser compartidos con otros países.

De acuerdo con Lara Weisstaub (2012), algunos aspectos, como los económicos y los políticos, ayudan a comprender el papel argentino como socio receptor; estos aspectos varían en el tiempo e inclusive mantienen una estrecha relación con la dinámica internacional o con las estrategias adoptadas por las grandes potencias para asegurar sus zonas de influencia u obtener apoyo político. El período de 1960 al 2009 permite “detectar que mientras la distribución entre

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

créditos y donaciones en el mundo fue de 22% para los primeros y 78% para las segundas, en Argentina los créditos constituyeron el 67% de la ayuda y las donaciones sólo el 33%. Esto implica que Argentina como receptor ha sido eminentemente tomadora de créditos" (Weisstaub, 2012, p. 90).

Lara Weisstaub (2012), también, ubica algunos momentos que favorecieron la actividad argentina como oferente: a) la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1978) y b) la creación del FO.AR. Este último, en 2011 cambió su nombre al de Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR). Este cambio reflejó la importancia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en la política exterior argentina. Asimismo, el cambio reflejó las transformaciones argentinas en materia de cooperación: "[el FO.AR fue modificado] ante el cambio de prisma sobre el rol dual como oferente y receptor del país en el sistema de cooperación al desarrollo" (Morasso, 2015, p. 118).

La creación del FO.AR significó una mayor sistematización de las acciones realizadas por Argentina en su carácter de oferente. En su trayectoria de más de veinte años "se han realizado más de cinco mil actividades de cooperación técnica en más de cincuenta y cinco países" (Oddone y Martín, 2014, p. 92) a través del envío de expertos, recepción de técnicos de otros países y organización de seminarios.

De acuerdo con Lara Weisstaub (2012), es posible identificar tres senderos que han moldeado el contenido del Fo.AR. Mientras que el primero hace referencia a las acciones de cooperación vinculadas con la producción agraria, el segundo se relaciona con la administración del desarrollo. Finalmente, el tercero está ligado a los temas de derechos humanos. Dentro de la producción agraria se destaca al ProHuerta, un programa nacional que ha trascendido fronteras a través de esquemas bilaterales y triangulares y que se ha convertido "en uno de los pilares de la política de cooperación internacional de Argentina" (Oddone y Martín, 2014). Tanto es el posicionamiento de este programa en la política exterior, que algunos

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

autores como Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2014) han señalado la necesidad de diversificar las experiencias triangulares en materia de cooperación con el fin de que "el ProHuerta deje de ser la única referencia" (p. 68).

Algunas cuestiones que no se deben dejar de fuera son los objetivos del FO.AR. En este sentido, sus objetivos son: a) establecer y consolidar asociaciones para el desarrollo; b) promover el intercambio de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas; y c) desarrollar metodologías e instrumentos que dinamicen los procesos de cooperación y favorezcan el aprovechamiento de los recursos humanos y financieros (Oddone y Martín, 2014).

Uno de los rasgos de la cooperación argentina ha sido la construcción de relaciones de larga duración. A partir del 2003, el gobierno argentino se propuso implementar asociaciones "de largo plazo a fin de dotar de mayor continuidad las relaciones bilaterales de cooperación y alcanzar resultados sostenibles en cada uno de los proyectos" (Dematine y Rodríguez, 2015, p. 185). En la práctica, esta duración no garantiza que las acciones sean apropiadas por el socio receptor y que los resultados de las acciones se mantengan en el tiempo una vez que las acciones han llegado a su fin.

A este interés de construir asociaciones de larga duración, se le agrega el objetivo de colaborar con los procesos de desarrollo nacional de los países de su entorno inmediato, así como, con el de otras subregiones, como Centroamérica y el Caribe, y de otros continentes, como África y Asia.[52] "[No] es irrelevante notar que la mayor parte de los flujos de cooperación sur-sur al desarrollo se concentraron en los países de la región y, en particular, con países como Haití, Bolivia y Paraguay" (Lengyel y Malacalza, 2014, p. 60).

Otros de los aspectos que llaman la atención de la cooperación argentina es su matriz filosófica, la cual se basa en los principios de la CSS: horizontalidad, consenso, equidad, solidaridad, respeto a la no intervención y justicia. Una

[52] El interés en África y Asia se conecta con el propósito de ampliar sus mercados de exportación (Surasky, 2013) y contribuir con esa búsqueda de márgenes de autonomía (Rubiolo, 2017).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

horizontalidad entendida como: una cooperación que se brinda entre pares y a solicitud de los países (Giacchino, 2014).

Si se retoma lo mencionado en el capítulo uno sobre la cooperación horizontal, particularmente, cuando se toma como referencia al *Primer Informe de la Cooperación en Iberoamérica* (2007), se observa que los actores que participan en asociaciones horizontales juegan un doble rol: al mismo tiempo que comparten conocimientos y/o experiencias y contribuyen con recursos técnicos, financieros y humanos (rol oferente), fortalecen sus capacidades institucionales y técnicas (rol receptor). Lo anterior, ¿cómo se traduce al caso de Argentina? Aunque Argentina participe en acciones de cooperación como oferente, al mismo tiempo, cumple un rol de receptor, debido a que el intercambio de conocimientos contribuye, además, a que sus capacidades (institucionales, técnicas, de negociación, ente otras) se vean fortalecidas, lo que, a su vez, le permite superar algunas trabas nacionales.

A lo largo de esta sección, se hizo un breve acercamiento al perfil de la cooperación argentina, país que se caracteriza por su dualidad en la materia, una dualidad que no necesariamente responde a un determinado momento histórico o a una determinada circunstancia económica, sino que se manifiesta cuando es participe en procesos de cooperación horizontal, ya que hay una salida de conocimientos técnicos, pero también hay una entrada de aprendizajes que le dan la oportunidad o posibilidad de robustecer sus instituciones y su saber hacer. La cuestión es ¿cómo esos aprendizajes se sistematizan? y ¿de qué manera esos aprendizajes se materializan o se ven reflejados en el mundo de los hechos o de las prácticas?

2.2. Haití

¿De qué manera aproximarse a la República de Haití? si se hace a través de lo difundido en los medios de comunicación o, únicamente, tomando como referencia ciertas categorías internacionales, como el del país más pobre del hemisferio occidental, se pierde la oportunidad de mirar con otros lentes a este país caribeño y, por lo tanto, de apreciar sus paisajes, desde lo ambiental hasta lo sociocultural,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

pasando por lo auditivo, sin olvidar mencionar lo gastronómico. Ciertamente, las categorías internacionales ayudan a ubicar la posición de un país con respecto a otros, pero no logran proyectar los escenarios disimiles o heterogéneos que llegan a coexistir en un ámbito nacional.

En este sentido, el objetivo principal de este apartado es contextualizar a este país de paisajes diversos, abordando algunos aspectos económicos, ambientales y sociales. La primera sección se titula *El país de los paisajes diversos y próximos*, esta última cualidad haciendo referencia a las realidades que conviven de manera cercana. Posteriormente, se incluyen dos apartados, el primero aborda el rol de la MINUSTAH en la cooperación latinoamericana y, el segundo, se enfoca en los efectos del terremoto del 2010 y en uno de los mecanismos que se creó tras dicha eventualidad natural.

2.2.1. El país de los paisajes diversos y próximos

A lo largo de la historia de la República de Haití se pueden identificar adjetivos diversos, aunque distantes en el tiempo, comparten características que los asemejan y que llegan a evidenciar tanto dinámicas internas como patrones externos de subordinación o solidaridad.

De ser la *Perla de las Antillas* y "la mejor colonia del mundo, el orgullo de Francia y la envidia de todas las demás naciones imperialistas" (James, 2003, p. 17), hoy es el país más pobre de América Latina y el Caribe. Mientras que el primer atributo no visualizaba las circunstancias bajo las cuales las poblaciones de África fueron reclutadas, transportadas y explotadas en las plantaciones de azúcar, café y cacao y que se trataba, al mismo tiempo, de una *colonia fallida* (Casimir, 2008),[53] el segundo no da cuenta de esas peculiaridades que hipnotizan a los visitantes o de esos efectos, muchas veces perversos, de las acciones de

[53] De acuerdo con Jean Casimir (2008), "quienes hablan de Haití como de un Estado fallido, no se percatan de que Saint-Domingue es también una colonia fallida. La ingobernabilidad que parece caracterizar al Estado haitiano es exactamente la misma que tipifica a la colonia francesa y que explica por qué la metrópoli la pierde lamentablemente" (p. 810).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación que se implementan en el nombre del desarrollo y/o de la lucha contra la pobreza.

Haití, el primer país de América Latina y el Caribe en alcanzar su independencia en 1804, se ubica en la parte oeste de la isla La Española, cuenta con una extensión territorial de 27 750 km^2, "un poco menor que Bélgica, y aproximadamente veinte veces menor que la superficie de Francia" (d'Ans, 2011, p. 16). Con respecto a la República Mexicana, Haití es un poco menor que la entidad federativa de Nayarit (27 857 km^2).

La constitución de 1987 establece tres niveles de colectividades territoriales: departamentos, comunas y secciones comunales. En este sentido, son diez departamentos (Artibonite, Centro, Grand'Anse, Nippes, Norte, Noreste, Noroeste, Oeste, Sudeste y Sur), 140 comunas o municipalidades, y 568 secciones comunales (Robleto-González, 2012). Este tipo de división, debería fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones, ya sea en el ámbito de las secciones comunales, comunas o departamentos (Elie, 2006, p. 32).

Geográficamente, Haití se encuentra en la trayectoria de los ciclones y en la intersección de la placa del Caribe y la placa de Norteamérica, por lo que el país también está en riesgo de sufrir terremotos, "y ya en el pasado demostraron cuan temibles [pueden llegar a] ser: Puerto príncipe fue destruido dos veces durante el siglo XVIII y, en época más cercana, posterior a la independencia, ocurrió lo mismo en Cabo Haitiano [en el Norte de Haití], completamente destruido por el sismo de 1842" (d'Ans, 2011, p. 9). A estos sismos, se agrega el acontecido el 12 de enero de 2010, el cual fue de 7 grados en la escala de Richter y afectó a los departamentos Oeste, Sudeste y Nippes (Gobierno de la República de Haití, 2010).

De acuerdo con el *Índice de Riesgo Climático Global 2018* de Germanwatch, Haití ha sido uno de los países más afectados por eventos climáticos extremos para el período 1997-2016 (Eckstein, künzel y Schäfer, 2017). Es importante mencionar que el impacto de los fenómenos naturales, como las huracanes, no

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

son de la misma magnitud en todo el territorio haitiano, tal y como lo destaca André-Marcel d'Ans (2011): "En el territorio haitiano, las diferentes regiones no corren igual riesgo de ser golpeadas por los ciclones. La península del sur, expuesta regularmente a los vientos del este/sudeste, recibe la mayor parte de [éstos], siempre en los meses de agosto a octubre" (p. 15). El riesgo de ciclones, también, está presente en el norte del país.

A pesar de su posición geográfica y lo que ello significa en términos de riesgos ambientales, Haití posee una característica dual: el país caribeño se sitúa entre lo vulnerable y lo geopolíticamente estratégico, no es gratuito que se le haya considerado como el *mediterráneo americano* (citado en d'Ans, 2011; Seitenfus, 2016).

Desde un punto de vista orográfico, cerca de tres cuartas partes de su territorio está cubierto por montañas (DSDS, 2015), no por nada "el nombre de Haití significa tierra montañosa" (Casimir, 2008, p. 811). Esta peculiaridad deja asombrados a quienes se dan la oportunidad de visitar este país caribeño; por sus dimensiones territoriales se es más consciente del paisaje ambiental. Su superficie accidentada influye en que los efectos de los fenómenos naturales no se den de manera homogénea: "Protegidas por las cadenas montañosas, la llanura de Cul-de-Sac y la capital, Puerto Príncipe, están relativamente al abrigo de los efectos directos de los huracanes, pero no siempre de sus consecuencias secundarias" (d'Ans, 2011, p. 15). Por lo general, se tiende a pensar en Haití como un todo, el permitirse conocer el país favorece la comprensión de sus divisiones administrativas y el grado de vulnerabilidad a las que éstas están sujetas.

"El clima, a menudo seco, acentúa la fragilidad de los suelos" (d'ans, 2011, p. 11). Sin embargo, "la combinación de los efectos del relieve y de los vientos engendra en ella –particularmente sobre el territorio haitiano- una sorprendente variedad de climas" (d'ans, 2011, p. 11). Para continuar con lo característico del clima haitiano, que por cierto deja, nuevamente, maravillado a quien se da la oportunidad de conocer a este país de paisajes diversos y próximos, se vuelve a

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

tomar como referencia la narrativa del antropólogo y sociólogo André-Marcel d'Ans (2011):

> La altura corrige el clima tropical hasta el punto, en ocasiones, de hacer desaparecer la cualidad dominante: el calor. En claro contraste con las zonas tórridas que encontramos a orillas del mar, se hallan en las elevadas, con todas las transiciones imaginables, las zonas templadas, generalmente brumosas, con paisajes que evocan a Europa, y donde especies originarias del Viejo Continente pudieron ser aclimatadas con éxito algunas veces. Sin embargo, en ninguna parte la altitud es suficiente para que las temperaturas desciendan por debajo de cero (p. 18).

Más allá de lo que se observa en los medios de comunicación, ¿qué se sabe de la inseguridad? De acuerdo con el Informe Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado la *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* (2013): "Haití cuenta con una de las tasas más bajas de muertes violentas de la región. Desde 2004, se registra una considerable mejoría de las condiciones de seguridad" (p. 31). Uno de los mayores problemas que se contrapone a esta situación es la impunidad:

> Las estadísticas de nosotros son casi las mejores del Caribe en términos de seguridad, pero hay una percepción de inseguridad que, muchas veces, no es una realidad. Hay más crímenes en Santo Domingo [República Dominicana], pero hay más consecuencias, hay más crímenes resueltos, quiere decir que hay un manejo de la autoridad, que tú puedes matar a alguien, pero tú lo vas a pagar. El sentimiento aquí es que si tú matas, no hay consecuencias y, eso, es un factor determinante en la inseguridad y más para los inversionistas, debes tener el sentimiento de que hay un Estado responsable que te va a proteger, que te va a cuidar. Aquí no hay ese

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

sentimiento, es un sentimiento de que cada uno está sólo frente a los criminales.[54]

Desde un punto de vista demográfico, cuenta con una población aproximada de 10 911 819 habitantes, siendo el Departamento Oeste uno de los más poblados con 4 029 705 habitantes (DSDS, 2015). Por su población, "Haití representa un mercado con un número importante de consumidores potenciales en el Caribe; por ser miembro de [la Comunidad del Caribe (CARICOM)], Haití cuenta con un mercado regional de un tamaño relativamente importante, aunado al de la República Dominicana" (Charles, 2017a, pp. 34-36). En la estructura social haitiana se aprecia el común denominador de las naciones del Caribe, las cuales "nacen en el cruce de los intereses del Occidente a partir de una multitud de etnias reunidas por el azar de las incursiones de los piratas negreros en África" (Casimir, 2012, p. 105). En este sentido, está compuesta por una mayoría afrodescendiente, una minoría mulata, de ascendencia europea y levantina. Con respecto a esta última, se ubican los llamados sirio-libaneses. Uno de los aspectos que sería interesante desarrollar en futuras investigaciones es: ¿Cuál ha sido el rol de Haití en la crisis Siria?

En el aspecto político, tras la caída de la dictadura de los Duvalier en 1986, se inició en el país caribeño un proceso de democratización que se tradujo en la nueva Constitución de 1987. En este proceso de democratización participaron una diversidad de actores con un fuerte arraigo territorial, entre los que destacan: movimientos sindicales y movimientos políticos con orientación popular (Belan, 2017). A pesar de los avances y esfuerzos, en 1991 se dio un golpe militar, financiado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, que derrocó al primer gobierno democrático de Jean Bertrand Aristide, quien sería nuevamente presidente en 2001. En su última gestión (2001-2004), Aristide se enfrentó a una oposición que exigía su renuncia en un escenario nacional caracterizado por la crisis política, la violencia, el "avance territorial de la

[54] Entrevista a ex alto funcionario del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

oposición armada y, bajo presión del gobierno de Estados Unidos, que le retiró su ayuda diplomática, [el Presidente] abandonó el país el 29 de febrero de 2004" (Álvarez, 2008, p. 707).

Tanto la década de los noventa como los primeros años del siglo XXI fueron momentos cruciales para el país caribeño, ya que se observan, con mayor frecuencia Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OPM), misiones internacionales y fuerzas multinacionales, debido a que la comunidad internacional buscaba apoyar procesos de transición, garantizar el respeto de los derechos humanos y contribuir con la creación de una fuerza nacional policial.

La última de las misiones de paz fue la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH),[55] establecida por la *Resolución 1542* (30 de abril de 2004) del CSNU. La MINUSTAH se caracterizó por ser "la primera intervención en la historia de las operaciones de paz en la cual la participación latinoamericana fue fruto de una concertación política" (Serrano, 2007, p. 180). Esta concertación política regional se inscribió en la dinámica siguiente: búsqueda de soluciones en contextos de crisis y una ampliación de márgenes de autonomía.

> De hecho, la presencia latinoamericana en la MINUSTAH corresponde a la primera intervención militar y política coordinada regionalmente bajo el mandato del [Consejo de Seguridad] de la ONU. Esa presencia está estrechamente asociada a un momento político en el cual la agenda regional ganó nuevo énfasis en las políticas exteriores sudamericanas. La acción concertada en Haití formaba parte de un nuevo impulso político, en el cual se pretendía ampliar el margen de autonomía regional y de articulación entre las políticas exteriores de defensa (Hirst, 2016, p. 56).

No obstante, la concertación política no significó una coherencia con la voluntad de la mayoría de la población. De acuerdo con Justin Podur (2016), la MINUSTAH

[55] Para sustituir a la MINUSTAH, en abril de 2017 se aprobó la *Resolución 2350* en el marco del CSONU, la cual daría vida a la Misión de Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

violó la soberanía de Haití y entró en conflicto con los intereses de las personas. Igualmente, observa a este mecanismo de la ONU como una nueva forma de dictadura por fomentar, entre otras cosas, la concentración de la riqueza y la impunidad, este último por los casos de violación a los derechos humanos y la introducción del cólera: "En julio 2011, un grupo de científicos dirigidos por Renaud Piarroux publicaron un reporte en el que se presentaron nuevos argumentos que sostenían claramente la introducción de *vibrio cholerae* por soldados nepalíes de la MINUSTAH"[56] (citado en Joseph, 2012, p. 15).

A esto se agrega que la MINUSTAH representó un evento que atentó contra los ideales de libertad e independencia de Haití: "Independientemente de las interpretaciones, hay una lamentable e incuestionable realidad: exactamente en el año del Bicentenario de la gloriosa Independencia, Haití se [halló] decapitado y tropas extranjeras se [prepararon] para ocupar el país una vez más" (Seitenfus, 2016, p. 113).

A la instalación de la MINUSTAH, le sucedió un período de transición, el cual estuvo al mando de Boniface Alexandre (2004-2006). Después de este período, vino la presidencia de René Préval (2006 al 2011) y el gobierno de Michel Martelly (2011-2016). Mientras que en el primer período se tuvo el objetivo de reforzar el marco de cooperación con los socios internacionales, la administración de René Préval se enfocó en definir los sectores prioritarios y las necesidades de financiamiento. Finalmente, para el período de Michel Martelly se puso en marcha una política de cinco ejes que retomaba algunas de las estrategias de sus antecesores.

Para reforzar el marco de la cooperación con sus socios internacionales, "el gobierno de Haití elaboró [en marzo de 2004] un plan de cooperación denominado [Marco Interino de Cooperación (CCI, por sus siglas en francés)]. Este documento

[56] Traducción propia, texto original en francés: "En juillet 2011, un groupe de scientifiques dirige par M. Renaud Piarroux a publié un rapport dans lequel ont été présentés de nouveaux arguments qui soutiennent clairement l'introduction du vibrium cholerea en Haïti par les soldats népalais de la MINUSTAH".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

planteó las necesidades de financiamiento de Haití" (Charles, 2017a, p. 47), así como, los objetivos fundamentales, los cuales iban en el sentido de la gobernanza política y económica, el desarrollo institucional, el acceso a servicios básicos, la revitalización económica y el diálogo nacional. Más adelante, sobre todo en el capítulo cuatro, se abordan otros aspectos del Marco Interino de Cooperación.

Por su parte, los sectores prioritarios y las necesidades de financiamiento que se definieron en la administración de René Préval mantienen una secuencia con lo indicado en el CCI (Charles, 2017a). Estos sectores y necesidades se plasmaron en 2007 (noviembre) en el *Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza* (DSNCRP, por sus siglas en francés), el cual se inscribió en la lógica de las demandas exigidas por las instituciones financieras internacionales, entre las que destacan el FMI y el Banco Mundial (BM). En este documento, se apela al papel del Estado en la conducción del desarrollo (Pierre, 2008) y se establecen las rutas de acción siguientes. Antes de indicarlas, es importante aclarar que no se tiene la intención de profundizar en ellas:

1. Como primer pilar se establecen los vectores de crecimiento: a) agricultura y desarrollo rural; b) turismo; c) infraestructura; d) ciencia, tecnología e innovación; y finalmente e) integración económica regional y desarrollo económico nacional.
2. Como segundo pilar se encuentran los vectores del desarrollo humano y los servicios sociales de base: a) educación y formación; b) salud; y c) agua potable y saneamiento.
3. Como tercer pilar se indican los vectores de la gobernanza democrática: a) justicia; y b) seguridad.

Durante una de las entrevistas realizadas en Puerto Príncipe a Michèle Duvivier Pierre Louis, quien ocupó el cargo de Primera Ministra de Haití del 5 de septiembre de 2008 al 30 de octubre de 2009, se distinguieron algunas problemáticas del contexto haitiano. Antes de mencionar cuáles fueron éstas, es importante resaltar que el 2008 fue un año complicado para Haití por situaciones

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

internas (crisis alimentaria), ambientales (en menos de un mes el país sufrió el golpe de cuatro huracanes: Fay –agosto-, Gustav –agosto-, Hanna -agosto- e Ike –septiembre-) y externas (crisis financieras internacionales).

Dentro de las problemáticas identificadas se encuentra la falta de recursos del gobierno haitiano para atender una amplia gama de prioridades. El déficit de recursos no sólo se presenta en el ámbito financiero, sino también se refleja en lo humano, en lo técnico y en la infraestructura. La falta de recursos financieros limita tanto la capacidad de actuación del gobierno para atender las realidades de su entorno como el pago puntual de los sueldos de los funcionarios del gobierno:

> Cuando ocupé el cargo como Primera Ministra constaté la falta de recursos del Estado haitiano, así como, la dependencia de los recursos externos. Al constatar esta falta de recursos, uno se cuestiona sobre la manera en qué los recursos disponibles deben ser gestionados en un contexto donde la agricultura es prioritaria, la justicia es prioritaria, la educación es prioritaria, la salud es prioritaria, el ambiente es prioritario y otros temas son, igualmente, prioritarios. ¿Cómo le haces para gestionar esos recursos sabiendo, además, que es prioritario que los funcionarios del Estado tengan un salario garantizado mensualmente? Esto último, era [y es] un aspecto extremadamente importante que debe ser atendido, debido a que el gobierno tiene una larga tradición de no pagar los sueldos de sus funcionarios.[57]

Para algunos actores, la ausencia de salarios es uno de los factores que influye en la corrupción. Camille Chalmers distingue lo siguiente en temas de justicia:

> Hay mucha ineficiencia en el sistema judicial. Una ineficiencia que se vincula, entre otras cosas, con la falta de recursos financieros, con jueces con una formación inadecuada, con salarios bajos y con el hecho de que muchos jueces no han visto materializados sus salarios y que son jueces

[57] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que están llevando casos que implican mucho dinero, así que, hay una incitación alta a cometer corrupción.[58]

El pago de salarios debería ser una problemática a ubicar en la primera fase del ciclo del proyecto, es decir, en la etapa de identificación, sobre todo, cuando los actores externos tengan el objetivo de trabajar de manera conjunta con el gobierno haitiano para el desarrollo de acciones de cooperación. Lo anterior, se menciona porque en el ProHuerta las condiciones gubernamentales salariales se presentarían como una dificultad para el logro de uno de los objetivos de dicha acción en materia de seguridad alimentaria entre Argentina y Haití: fortalecer a las instituciones gubernamentales haitianas a través de la contratación del personal técnico formado en el marco del ProHuerta. Este punto aparece, nuevamente, en el capítulo cuatro de esta tesis.

Frente a este escenario haitiano, donde hay una gama de prioridades y donde hay fenómenos naturales, como los huracanes antes mencionados o el terremoto de 2010, Jean-Max Bellerive, quien fue Ministro de Planificación y Cooperación Externa de junio de 2006 a junio de 2011 y Primer Ministro de Haití de noviembre de 2009 a octubre de 2011,[59] destaca que en Haití hay que distinguir entre prioridades y urgencias. Mientras que las primeras se presentan como aquellos sectores que son de fundamental importancia para lograr un determinado desarrollo, las segundas están conectadas con lo humanitario y son consecuencia de la posición geográfica de Haití:

> En Haití, hay que distinguir entre prioridades y urgencias. Las prioridades son fundamentales para lograr un desarrollo. Dentro de estas prioridades se pueden mencionar el Estado de derecho, la autonomía alimentaria o la infraestructura. Ahora bien, las urgencias se presentan de manera constante en la realidad haitiana y están relacionadas con la fragilidad frente al cambio

[58] Entrevista con Camille Chalmers, Director Ejecutivo de PAPDA, Puerto Príncipe, 29 de septiembre de 2017.

[59] Al observar los cargos de Jean-Max Bellerive durante el período de 2006 al 2011, se observa que hay un paralelismo de éstos, lo que evidencia la falta de recursos humanos y lo complejo que puede llegar a ser el contexto haitiano en términos institucionales.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

climático, a los terremotos, a los huracanes y a las sequías. Todas estas son urgencias que se deben gestionar con acciones preventivas y con objetivos específicos.[60]

Esta distinción entre prioridades y urgencias es interesante. No obstante, es importante prestar atención a las conexiones entre ambas. Por ejemplo, las sequías e, inclusive, los huracanes pueden terminar afectando el logro de las prioridades nacionales, como la autonomía alimentaria.

Por otra parte, en el período presidencial del 2006 al 2011 se vivió el terremoto del 2010, por lo que hubo una reorientación del proceso de desarrollo, esta reorientación quedaría asentada en los documentos siguientes: el *Plan de Acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití* (marzo de 2010) y el *Plan Estratégico de Desarrollo de Haití* (mayo de 2010). Tanto el *Plan de acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití* (PARDH, por sus siglas en francés) como el *Plan Estratégico de Desarrollo de Haití* (PSDH, por sus siglas en francés) plantean la necesidad de refundar al Estado en términos territoriales, económicos, sociales e institucionales. Igualmente, resaltan la importancia de encontrar nuevas formas de gestionar la cooperación, esta nueva gestión deberá poner en el centro el fortalecimiento del Estado y los principios de la Declaración de París. Para alcanzar una nueva gestión de la cooperación hace falta un arreglo institucional en Haití que implica romper "con su tradición de inestabilidad política y debilidad institucional, las cuales tienden a mermar la confianza de las contrapartes para gestionar la cooperación" (Charles, 2017a, p. 50). Para generar esta confianza, también, es necesario romper con la subcultura presente en las instituciones haitianas, como la corrupción. Para lograr el fortalecimiento se requiere, además, que los diversos actores (tanto locales como internacionales) operen tomando en cuenta las prioridades y las necesidades nacionales, de manera tal que sus

[60] Entrevista con Jean-Max Bellerive, Fue Ministro de Planificación y Cooperación Externa de junio 2006 a junio 2011 y Primer Ministro de Haití de noviembre 2009 a octubre 2011, Puerto Príncipe, 9 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

acciones sean armónicas, es decir, que a pesar de que sean simultaneas, sus objetivos vayan en el mismo sentido.[61]

El presidente René Préval observaba a los países latinoamericanos con esperanza, debido a que podían ser un cambio revolucionario en las relaciones, sobre todo, en la manera de hacer cooperación con Haití: "Habiendo establecido una provechosa relación con Cuba, especialmente en el área de la salud, así como con Venezuela a través del programa PETROCARIBE, Préval pretendía estrechar vínculos con Argentina, Brasil y Chile (Grupo ABC).[62] Él me confesó: 'sé que necesito algo, pero no sé qué. El Grupo ABC puede iluminar mi camino'" (Seitenfus, 2016, p. 378).

Mientras que en el *Plan de acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití* se indica la estructura y el funcionamiento de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH, por sus siglas en francés), en el *Plan Estratégico de Desarrollo de Haití* se enlistan los programas necesarios para lograr la refundación territorial, económica, social e institucional del Estado haitiano. Más adelante se proporciona mayor información de la CIRH. La pregunta que surge en estos momentos es: ¿qué tanto se dio continuidad a estos planes en el período presidencial de Michel Martelly? En este sentido, la política de cinco ejes de la administración Martlelly estuvo en línea con el *Plan Estratégico de Desarrollo de Haití*. Los ejes de la política de cinco ejes fueron: 1) la educación y el desarrollo humano; 2) el medioambiente y el ordenamiento territorial; 3) la economía y el empleo; 4) la energía; y 5) el estado de derecho y la democracia.

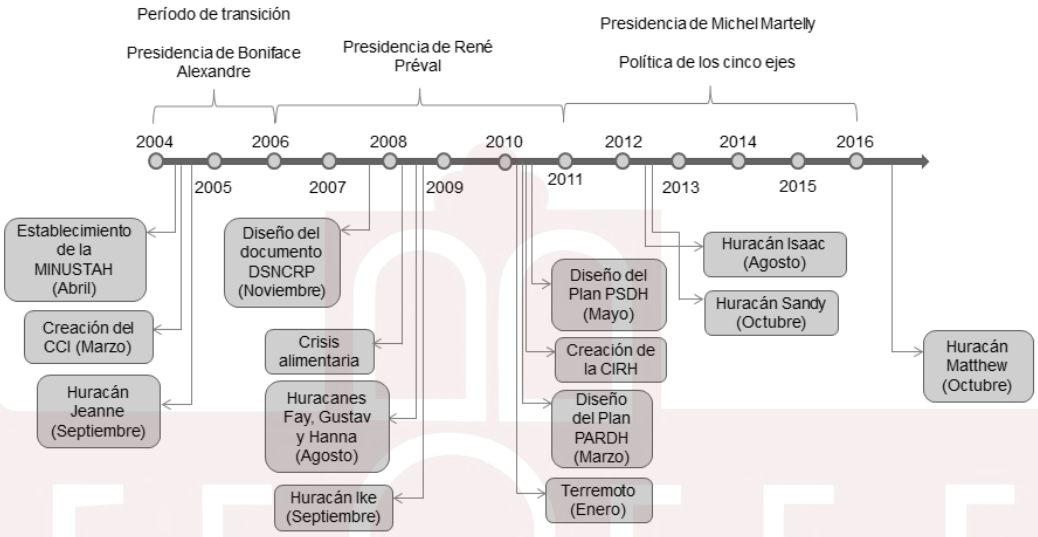
[61] Una de las maneras creativas para entender la armonización en la cooperación internacional es a través de la música: "Esto es claro con mirarlo a partir de piezas musicales. Transfiriéndolo a la cooperación para el desarrollo, la pregunta es si la armonización se alcanza a través de la organización o la racionalización de las contribuciones o, bien, a través de la formación de una orquesta o un ensamble de solistas con diferentes instrumentos" (Leutner y Müller, 2010, p. 90).

[62] "El pacto ABC toma su nombre de las iniciales de los países de Argentina, Brasil y Chile, que formaron un acuerdo el 25 de mayo de 1915 para fomentar la cooperación exterior, la no agresión y el arbitraje. Fue una forma de contrarrestar la influencia estadounidense en la zona y establecer un equilibrio y mecanismos de consulta entre los tres países firmantes" (Lengyel y Malacalza, 2011, p. 119).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

A continuación se presenta una línea de tiempo del 2004 al 2016, indicando algunos momentos expuestos anteriormente e incorporando otros eventos de origen natural.

Figura 6. Línea de tiempo para el período 2004-2016



Fuente: Elaboración propia.

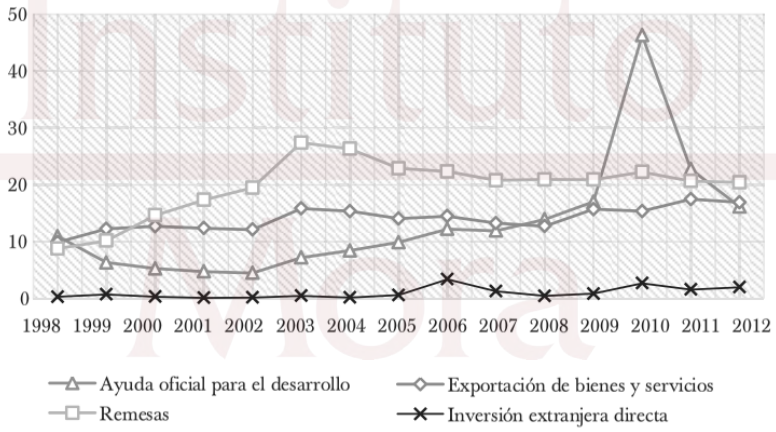
Por otra parte, el perfil económico de Haití se caracteriza por su bajo crecimiento, el cual se ve limitado por la debilidad institucional, la incertidumbre política y los desastres naturales, como el terremoto acontecido en 2010, el cual dejo efectos devastadores en términos humanos, materiales y financieros. “Entre 1999 y 2014 el crecimiento anual del PIB fue de 1.27% en promedio” (Charles, 2017a, p. 33). Su bajo crecimiento económico le impide al país caribeño salir de la pobreza y de la desigualdad social. Si bien la pobreza agobia a la mayoría de su población, también, hay espacios de opulencia. Haití, es uno de los países más desiguales de América Latina y el mundo: “El 20% más rico controla más del 64% de los recursos económicos del país, mientras que el 20% más pobre posee sólo el 1%”[63] (ONPES, 2013, p. 7). Tanto la pobreza como la desigualdad han sido dos desafíos del contexto haitiano y de otros países de América Latina. Por la extensión territorial de Haití, se es más consciente de estas realidades, las cuales

[63] Traducción propia, texto original en francés: “Les 20 % les plus riches détiennent plus de 64 % du revenu total du pays, alors que les 20 % les plus pauvres en détiennent à peine 1 %”.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

coexisten una enfrente de la otra. Se estima que más de la mitad de la población se encuentra en una situación de pobreza, las cifras de pobreza dependen de la metodología que se utilice para medirla (Charles, 2017a; Lamaute-Brisson, 2013). De acuerdo con la Encuesta sobre Condiciones de Vida en los Hogares después del Sismo (ECVMAS) del 2012,[64] el 60% de la población se encontraba en un estado de pobreza multidimensional. En esta encuesta, de igual manera, se reconoce que las crisis económicas, políticas y naturales han afectado considerablemente el bienestar de la población.[65] Algunos de los componentes más importantes para la vida económica haitiana son las remesas y los flujos financieros externos para el desarrollo. Mientras que las remesas constituyen uno de los recursos principales para las familias, ya sea para el consumo o para los gastos en educación o salud (citado en Flecher, 2014), los flujos financieros externos (ayuda al desarrollo y deuda externa) han llegado a alcanzar cerca del 40% del ingreso nacional bruto (Charles, 2017a, p. 58), tal y como se observa en el gráfico 1. Su porcentaje más alto es aprecia en el 2010, año del terremoto en el país caribeño.

Gráfico 1. Flujos de recursos externos de Haití, 1998-2012 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Citado en Charles, 2017a.

[64] Encuesta realizada por el Instituto Haitiano de Estadística e Información (IHSI) de Haití con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial (BM) y del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, por sus siglas en francés).

[65] Para mayor información, consultar la base de datos disponible en: http://www.ihsi.ht/produit_enq_nat_ecvmas.html#

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Muchas veces, los flujos financieros externos proporcionados por diversos cooperantes no se reflejan en la vida de los ciudadanos, debido a que "una parte importante de esas sumas asombrosas son utilizadas para gastos en infraestructura y para el salario de los expertos extranjeros" (citado en Flecher, 2014). Con respecto a los expertos extranjeros, vale la pena preguntarse ¿cuántos de estos expertos realmente son conocedores del contexto haitiano o, bien, de situaciones de emergencia? Esta interrogante podría resolverse a partir de lo indicado por Lody Auguste (2010) en uno de sus trabajos titulado *Un 12 de enero particular:*[66] "[Tras el terremoto de Haití, se vivió un esquema humanitario] donde la gran mayoría de los expertos eran jóvenes formados por el tsunami de Indonesia"[67] (p. 13).

Además de que las acciones muchas veces no se ven reflejadas en la sociedad, los flujos financieros no son canalizados, la gran mayoría de las veces, a través del Estado. Sólo el 10% de los flujos financieros bilaterales y multilaterales fueron canalizados a través del gobierno de Haití en el período 2010-2012 (OSE, 2012). Este patrón no es particular al caso de Haití, sino que se amplía al caso de los llamados *Estados Frágiles*. Este patrón tiende a diferenciarse cuando se observa el origen de los flujos. De acuerdo con el Reporte *Can More Aid Stay in Haiti and the Other Fragile Settings* (2012) de la Oficina del Enviado Especial de la ONU, los donantes multilaterales colaboran más con el gobierno de Haití que los donantes bilaterales: "Mientras que los donantes bilaterales canalizan el 3.6% de sus fondos a través de los sistemas del gobierno haitiano, los donantes multilaterales lo hacen con el 29.7%"[68] (p. 16). Ahora bien, cuando los donantes bilaterales no gestionan sus recursos a través de los sistemas del gobierno, lo hacen a través de otros actores, entre los que destacan, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

[66] Traducción propia, título orignal en francés: "Un 12 janvier pas comme les autres".
[67] Traducción propia, texto original en francés: "Haïti a surtout reçu, dans la grande majorité des jeunes experts formés à l'école du tsunami de l'Indonésie".
[68] Traducción propia, texto original en inglés: "While bilateral donors channeled 3.6 percent of their funds through the systems of the GOH, multilateral donors channeled 29.7 percent".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

De acuerdo con el Reporte *Can More Aid Stay in Haiti and the Other Fragile Settings* (2012), los fondos de los donantes son gestionados a través de los organismos de Naciones Unidas, organismos multilaterales, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, contratistas privados e instituciones locales. Para el caso de las instituciones locales, se observa que los fondos internacionales son mínimos: "Las Organizaciones No gubernamentales haitianas y las empresas fueron las receptoras del 0.6% de los fondos humanitarios para el período 2010-2012"[69] (p. 40), esta última situación podría dar cabida a futuras investigaciones que se relacionen con la pregunta siguiente: ¿Qué tipo de efectos genera la distribución de fondos internacionales en el nivel social, particularmente, en las instituciones locales no gubernamentales? Un escenario posible es la competencia que se genera entre las instituciones locales para acceder a esos recursos.

El cuestionamiento anterior, también, se podría adaptar para el caso de las instituciones gubernamentales ¿Qué tipo de efectos se generan cuando los donantes no toman en cuenta a las instituciones gubernamentales? Para este cuestionamiento, se observa la imposibilidad de las instituciones gubernamentales para fortalecer sus sistemas de gestión y sus capacidades institucionales en términos técnicos y humanos.

Cuando se llegan a generar vínculos entre los donantes y el gobierno de Haití, suele pasar que se destinan recursos a programas y/o proyectos que no necesariamente corresponden con las prioridades nacionales, sino con los intereses de los actores de la cooperación internacional:

> Los documentos generados por el gobierno haitiano proyectaron las necesidades nacionales y el interés de no seguir funcionado sobre proyecto, proyecto y proyecto. Este interés no fue entendido por los cooperantes internacionales, sobre todo, por las cooperaciones tradicionales, ya que

[69] Traducción propia, texto original en inglés: "Haitian NGOs and businesses were the primary recipient of 0.6 percent of humanitarian and recovery funding between 2010 and 2012".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

> estos actores han buscado levantar su bandera y seguir operando bajo un *patchwork* de proyectos. Cuando se les presentan los documentos, los apoyan oficialmente, pero, en la práctica, no siguen tus planes, llevan a cabo sus propias acciones. En ocasiones, llegan con programas que han llevado a cabo en otros países, como Togo o el Congo, y te los presentan de tal manera que te hacen pensar que están línea con tus prioridades. Como ellos ya tienen su cosa conceptualizada lo quieren implementar en tu país, te dicen que fue un éxito, pero las condiciones, en realidad, son diferentes. Pobreza es pobreza, pero pobreza en cada país tiene sus especificidades, y no se pueden resolver de la misma manera los problemas de África, Haití o el Caribe.[70]

Esta dinámica de operar por proyectos, proyectos y proyectos de cooperación hace que una de las realidades haitianas en materia de cooperación sea la sobreoferta de proyectos. Esta sobreoferta de proyectos influye en la duplicidad de esfuerzos y en el desconocimiento por parte del gobierno de lo que están realizando los actores externos en el terreno. De igual manera, la presencia de un abanico de proyectos complejiza las relaciones del gobierno con la sociedad.

El tránsito de recursos financieros a través de ONGs y otros actores responde a diversas situaciones, entre las que destacan: los momentos de inestabilidad en Haití, la incapacidad del gobierno para gestionar los recursos, los intereses de cada uno de los actores y la creencia de que las ONGs son instituciones transparentes y democráticas. Esta última creencia no garantiza que, en la práctica, la corrupción no sea una realidad presente en estas estructuras no gubernamentales. De hecho, en ocasiones se genera una especie de “soberanía no gubernamental” (Bolton, 2011, p. 17) que también puede contribuir con la institucionalización de la corrupción (Brodeur, 2012). A esta situación se agrega que los costos canalizados a través de las ONGs son muy elevados para los resultados alcanzados:

[70] Entrevista a ex alto funcionario del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

> Al final, cuando los actores de la cooperación tradicional, como la estadounidense, la canadiense o la francesa, canalizan sus recursos a través de las ONGs, se fomenta una corrupción moderna, legalizada y efectiva en el sentido de que está más protegida, tienen sus circuitos donde uno protege al otro y, cuando se ven los costos reales de un proyecto hecho por una ONG y los costos de un proyecto hecho por el gobierno no hay nivel de comparación. Las ONGs no le rinden cuentas inmediatamente al Estado haitiano, los reportes pueden llegar a tardar hasta dos años. Cuando se revisan los reportes, uno se percata de los costos o de las irregularidades: lo que el Estado pudo haber hecho con 6 mil dólares, a estas estructuras, les costó 30 mil dólares en costo global. Hasta un día yo le dije a un funcionario extranjero: ustedes cuestan más que la corrupción.[71]

A lo anterior se agrega que existe una concentración de las acciones de cooperación en el departamento Oeste de Haití. Para algunos, esta "centralidad de la gestión y la distribución de la ayuda en Puerto Príncipe refuerza los desequilibrios existentes entre la capital y las demás regiones"[72] (Robleto-Gonzalez, 2012, p.9).

La manera en que se han llevado a cabo acciones de cooperación en Haití hace que el perfil de esta nación caribeña sea el de receptor. Muchas veces no funge su papel de socio, debido a los patrones de actuación de algunos actores de la cooperación internacional y a que su rol no es activo en la conducción de las acciones de los cooperantes. La cooperación no es una realidad haitiana particular del siglo XXI, "desde hace varias décadas, Haití ha tejido vínculos diplomáticos o de cooperación para el desarrollo con sus socios de la comunidad internacional" (Charles, 2017a, p. 44). Asimismo, no es una dinámica específica de países como Estado Unidos, Canadá y Francia, también, ha existido una participación de

[71] Entrevista a ex alto funcionario del gobierno de Haití.
[72] Traducción propia, texto original en francés: "Certains pensent que la centralisation de la gestion et de la distribution de l'aide à Port-au-Prince a renforcé le déséquilibre existant entre la capitale et les régions".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

países de América Latina y el Caribe, entre los que destacan Cuba, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, México, entre otros.

En suma, en esta sección se identificaron algunas particularidades del contexto haitiano, de igual manera, se distinguieron ciertas problemáticas que son fundamentales para entender su contexto. Dentro de estas problemáticas, se encuentran la falta de recursos por parte del Estado haitiano tanto para atender las problemáticas como para pagar los sueldos de sus funcionarios. Asimismo, se ubicaron ciertos patrones de las cooperaciones tradicionales, que más de allá de contribuir en la atención de las necesidades nacionales, complejizan las interacciones entre el gobierno y la sociedad. La sobreoferta de proyectos no se presenta como un aspecto positivo, debido a la duplicación de esfuerzos y a que estos esfuerzos no se ven reflejados, muchas veces, en la sociedad y en las instituciones gubernamentales haitianas.

2.2.2. El rol de la MINUSTAH en la cooperación latinoamericana en Haití

Como se mencionó anteriormente, la MINUSTAH se caracterizó por la concertación latinoamericana. En este apartado, la atención se enfocará en resaltar el papel de este mecanismo de Naciones Unidas en el sentido de lo técnico-logístico, particularmente, porque constituyó una plataforma para la cooperación latinoamericana, tanto para los países que formaron parte de ella como para los que se opusieron a su existencia, como el caso de Cuba.[73]

En este sentido, Alejandra S. Kern, Paula Rodríguez Patrinós y Lara Weisstaub (2014) destacan el papel que jugaron los recursos desplegados en la MINUSTAH para la ampliación de la cooperación:

[73] Entrevista con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Puerto Príncipe, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

> La estrategia adoptada por la cooperación argentina se sustentó en las condiciones materiales y de seguridad brindadas por la intervención. Si bien esta situación cambió en el transcurso del proyecto [ProHuerta] para asentar su dinámica en las instituciones y organizaciones locales, dejó en evidencia el importante rol que tenía la MINUSTAH, y la suplencia que ejercían sobre algunas de las funciones del Estado haitiano. En esta primera instancia, la cooperación argentina, al igual que otras cooperaciones, se amparó en una estructura de apoyo y seguridad externa (p. 22).

La cara amable o el otro lado de la moneda de la presencia militar queda asentada en la misma resolución del CSNU del 30 de abril de 2004, cuando insta a los países y organismos internacionales a seguir promoviendo el "desarrollo social y económico de Haití, en particular a largo plazo, con el fin de lograr y mantener la estabilidad y combatir la pobreza" (CSNU, 2004, p. 4).

Además de que constituyó una plataforma logística, la participación de algunos países de la región, como Argentina, Brasil y Chile, en la MINUSTAH fue un elemento catalizador de los procesos de cooperación y de las relaciones bilaterales. Por ejemplo, para el caso de Brasil, Carlos Milani, Kataryzna Baran y Hugo Bras (2017) en su trabajo *La cooperación brasileña para el desarrollo en Haití desde 2010: Actores, intereses y resultados* mencionan que "el panorama de las relaciones bilaterales cambió de manera importante a partir de 2004, cuando Brasil se convirtió en parte de la Misión Internacional de Estabilización en Haití (MINUSTAH). Incluso el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica, firmado el 15 de octubre de 1982, fue promulgado hasta el 24 de noviembre de 2004" (p. 91). Igualmente, esta situación se llega a observar para el caso de Chile, Amlin Charles (2017a) da cuenta de ello: "A pesar de que las relaciones diplomáticas entre [Chile y Haití] se remontan a los años cincuenta, fue en 2006 (dos años después de la llegada de las tropas chilenas a la MINUSTAH) que el Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno chileno ha iniciado proyectos de cooperación técnica a través de un 'Programa Especial para Haití" (pp. 316-317).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

El que los procesos de cooperación se hayan acelerado en el marco de la MINUSTAH, responde, también, a la divergencia de enfoques, tal y como lo menciona la historiadora, politóloga y activista de los derechos humanos, Suzy Castor (2012):

> Sin embargo, es necesario señalar una cierta ambigüedad entre la visión de Naciones Unidas y la de los países latinoamericanos. Mientras que la primera se ve resumida a los objetivos de una misión de paz, los países latinoamericanos dejan entrever sus preocupaciones tal y como lo señaló el comandante brasileño Augusto Heleno Ribeiro: 'El problema haitiano es más social y económico que militar. Nosotros podemos enviar 40 mil soldados, que no servirán de nada, si no se cambia el abordaje de los problemas en Haití'[74] (p. 74).

Cabe mencionar que Argentina, Brasil y Chile no actuaron, únicamente, de manera bilateral con su contraparte haitiana, también, lo hicieron a través del grupo conocido como ABC (Argentina, Brasil y Chile), el cual buscaba concertar posiciones conjuntas.[75] De igual manera, llegaron a fomentar asociaciones triangulares con otros socios. Dentro de estas asociaciones triangulares, destacan las siguientes: la relación Brasil-Cuba-Haití (fortalecimiento del Ministerio Haitiano de Salud Pública y Población –MSPP-) y la relación Argentina-Venezuela-Cuba (infraestructura en materia de salud).

Al considerar el rol logístico de la MINUSTAH en la cooperación, uno podría creer que la cooperación latinoamericana en Haití se limita a ese espacio. No

[74] Traducción propia, texto original en francés: "Il faut toutefois, au départ, signaler une certaine ambiguïté entre la vision de la mission des Nations Unies et celle des pays latino-américains. Alors que les premières résumaient la mission à une opération de paix, les latino-américaines soulignaient avec le premier commandant brésilien Augusto Heleno Ribeiro : 'Le problème haïtien, est beaucoup plus social et économiques que militaire. Nous pouvons envoyer 40 mille soldats, qui ne serviront à rien si nous ne changeons le traitement que nous donnons au pays".

[75] "En la fase previa al terremoto, se señala que el diálogo informal entre los embajadores de Argentina, Brasil y Chile (ABC) fue fundamental para establecer una agenda de acción política en materia electoral y sobre temas de cooperación técnica. Asimismo, estos países lograron adoptar una posición conjunta que se concretó en el acceso a un asiento en la mesa de los grandes donantes del Comité Conjunto de Coordinación Estratégica del G10 (Grupo de los Diez) en 2008" (Malacalza, 2016, p. 92).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

obstante, esa creencia es errónea, ya que hay países que no formaron parte de ésta y que han venido desarrollando acciones de cooperación en el terreno. Por mencionar algunos países, se encuentra la cooperación cubana y venezolana. Ciertos países, como México, tuvieron una participación más activa tras el terremoto en Haití de 2010. Asimismo, esta cooperación no se limita a países, sino que también se extiende a organismos regionales, como la Secretaría Técnica (ST) de UNASUR.

Existe una ventana de oportunidad para realizar estudios que profundicen en los modelos de cooperación entre Haití y dos de sus socios más relevantes: Cuba y Venezuela, dado su proximidad geográfica y sus lazos políticos e históricos. Mientas que la cooperación entre Haití y Cuba inició a finales del siglo pasado tras el huracán George (1998) y abarca temas diversos, "tales como: agricultura, pesca, salud, educación, deportes, cultura y construcción de infraestructura" (Charles, 2017a, p. 70), la cooperación de Venezuela con Haití se caracteriza por "la ayuda financiera directa, adoptando como principal instrumento el apoyo presupuestario a la gestión estatal" (Malacalza, 2014, p. 63). Tanto Cuba como Venezuela definieron sus agendas de cooperación en función de intereses sociales e ideológicos (Herbst, 2011).

A modo de conclusión, la MINUSTAH tuvo un rol logístico importante y fue un elemento que aceleró las acciones de cooperación de países latinoamericanos, como Chile, Brasil y Argentina. A pesar de haber acelerado los procesos de cooperación, una cuestión que no se menciona a lo largo del desarrollo de esta sección, es que la cooperación de países latinoamericanos en Haití no sustituye a la cooperación tradicional, sino que la complementa, pero ¿qué significa esa complementación en el mundo de los hechos? Una aproximación a esta respuesta es que los actores latinoamericanos pasaron a formar parte de los intereses que conforman ese tablero de ajedrez haitiano.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

2.2.3. El terremoto de 2010: Efectos y el rol de los países de América Latina

Anteriormente, se comentó que el terremoto de enero de 2010 dejó efectos devastadores en términos humanos, materiales y financieros. De acuerdo con el *Reporte de Evaluación de las Necesidades después de Desastres* del Gobierno de la República de Haití (2010), el terremoto de 2010 afectó directamente a 1.5 millones de personas, más de 220 000 perdieron la vida y más de 300 000 resultaron heridos, cerca de 105 000 residencias fueron destruidas, más de 1 300 inmuebles de educación, 50 hospitales y centros de salud quedaron inutilizables y los edificios del gobierno, como el Palacio Presidencial, el Parlamento, el Palacio de Justicia y la gran mayoría de los ministerios, fueron fuertemente dañados. Tanto las pérdidas humanas como materiales "fueron equivalentes a 120% del PIB" (citado en Charles, 2017a, p. 34).

Igualmente, se dijo que tras el terremoto se diseñó el *Plan de acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití* (marzo de 2010). En este documento se hace referencia, entre otras cosas, al valor total de las necesidades y a las estructuras para gestionar la reconstrucción de Haití, entre estas estructuras se encuentran: la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) y los Fondos para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití.

De acuerdo con el plan antes citado, el valor total de las necesidades equivalía a 11, 5 miles de millones de dólares, a ser distribuidos en los sectores siguientes: 50% en lo social, 17% en infraestructura y el 15% en temas ambientales y gestión de riesgos y desastres. Basado en estas estimaciones, la comunidad internacional se comprometió a desplegar en el terreno recursos que se aproximaron a los cinco mil millones de dólares para el período 2010-2011 (CIRH, 2011), esta cifra no considera las cancelaciones de deudas, las cuales equivalían "a poco más de 1 000 millones de dólares" (Charles, 2017a, pp. 59-63). Dentro de los actores latinoamericanos que asumieron compromisos en la Conferencia Internacional de donantes para Haití (31 de marzo de 2010 en Nueva York), se distingue a

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Venezuela con 1, 336 millones, cuyas sumas excedieron a las prometidas por Estados Unidos (1, 152 millones), Brasil con 164 millones, quien ocupó el décimo lugar en función de sus compromisos financieros asumidos y Argentina con 18 millones, quien se posicionó en el veinteavo lugar, sólo después de Qatar (CIRH, 2011).

Mientras que la CIRH se encargaba de "poner en marcha el plan de desarrollo de Haití, presentado por el Gobierno y dar su aprobación a las propuestas de proyectos evaluados en conformidad y en coordinación con el Plan de desarrollo de Haití, elaborar y solicitar proyectos compatibles con las prioridades de dicho plan y decidir la admisibilidad de las ofertas externas"[76] (Gobierno de la República de Haití, 2010, p. 54), los Fondos para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití eran un instrumento y/o dispositivo que permitían "agrupar los fondos y orientarlos hacia los programas y/o los proyectos necesitados de financiamiento"[77] (Gobierno de la República de Haití, 2010, p. 55).

Los fondos agrupados fomentarían en cierto modo "el liderazgo del gobierno de Haití sobre la base de una estructura de aprobación y ejecución de programas y proyectos, así como, el desarrollo de una estructura de gobernanza inclusiva en diferentes niveles: gobierno, sociedad civil, sector privado y ONGs"[78] (Gobierno de la República de Haití, 2010, p. 55).

Para algunos, la CIRH tenía la peculiaridad de promover un diálogo entre los diversos actores, sin embargo, su operatividad se vería frenada por los intereses divergentes. Prácticamente, se convirtió en un espacio de grandes promesas y

[76] Traducción propia, texto original en francés: "Son mandat consiste à mettre en œuvre le Plan de Développement pour Haïti soumis par le Gouvernement. Elle donne son approbation à des propositions de projets évalués en fonction de leur conformité et de leur coordination avec le Plan de développement pour Haïti, élaborer et solliciter des projets compatibles avec les priorités du Plan de développement pour Haïti et décide de la recevabilité des soumissions externes."

[77] Traducción propia, texto original en francés: "C'est un dispositif qui permet de regrouper les fonds pour des programmes dont l'envergure dépasse les capacités d'un seul bailleur de fonds."

[78] Traducción propia, texto original en francés: "ce mécanisme a comme objectif de faciliter le leadership du Gouvernement d'Haïti sur la structure d'approbation et d'exécution des programmes et projets. Il doit en outre permettre de développer une structure de gouvernance inclusive des différents paliers du gouvernement, de la société civile, du secteur privé et des ONG".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

compromisos sin cumplir. Estos compromisos incumplidos, sobre todo financieros, fueron un factor que obstaculizó la puesta en marcha de las estrategias nacionales:[79]

> En realidad la Comisión de Reconstrucción, la CIRH, no le convenía a nadie. En la mesa, toda la gente estaba incomoda, no era políticamente correcto que manifestaran sus intereses particulares. Por ejemplo, los americanos, no pudieron hacer lo que quisieron por la presencia venezolana y francesa. En un principio se presentó como un instrumento fantástico porque fomentaba el diálogo entre los actores haitianos y las cooperaciones al más alto nivel. Las cooperaciones se comprometieron, oficialmente, con la aplicación de los planes de Haití e inclusive asumieron responsabilidades financieras. Estos compromisos financieros evidentemente fueron virtuales. En los hechos, los actores siguieron sus estrategias propias y desarrollaron mecanismos para contabilizar sus recursos de cooperación a través de la implementación de programas en específico y, en algunos casos, de la cancelación de la deuda.[80]

Lo anterior, evidencia tres situaciones: por un lado, le reticencia de los principales actores de la cooperación internacional para trabajar directamente con el gobierno haitiano para la implementación de sus planes nacionales, por el otro, la falta de recursos financieros por parte del gobierno haitiano para sacar adelante sus iniciativa y, por último, las relaciones de poder son factores que debilitan las funciones, en ocasiones ambiciosas, de una estructura, pero ¿qué otros factores debilitaron la operatividad de la CIRH?

La CIRH se vio frenada, en gran medida, por su composición, es decir, por los actores que fueron parte de su estructura. Los actores que formaron parte de su estructura fueron los siguientes: el gobierno de Haití, la sociedad civil

[79] Para aquellos que estén interesados en el tema, se recomienda ver el documental *Asistencia Mortal* del cineasta haitiano Raoul Peck (2013), quien logra plasmar las disfuncionalidades de la cooperación internacional en Haití y la ineficiencia de la CIRH.
[80] Entrevista a ex alto funcionario del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

haitiana, Noruega, Estados Unidos, España, Brasil, CARICOM,[81] Venezuela, Japón, Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Canadá, Francia y la Unión Europea (UE). De estos actores, algunos corresponden a las oferentes bilaterales y multilaterales tradicionales y, otros, a los oferentes no tradicionales, como lo fue el caso de Brasil. De acuerdo con Bernabé Malacalza (2016): "a partir de 2010, la marca regional en la mesa de donantes se redujo a las expresiones bilaterales de Brasil y Venezuela que, por sus volúmenes de aporte, contaron con sus respectivos asientos en la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH)" (p. 93).

Mientras que la cooperación de Venezuela se amplió "al regionalismo solidario y alternativo de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América" (Malacalza, 2014, p. 93), la cooperación brasileña se enfocó en salud pública, agricultura, educación, seguridad e infraestructura. En temas de salud, se llevaron a cabo acciones para combatir el brote de cólera y en temas de infraestructura se destaca "la recuperación de carreteras en el área metropolitana de Puerto Príncipe y el pavimento del camino de acceso al proyecto de reciclaje de desechos sólidos desarrollados por el Fondo IBSA (India-Brasil-Sudáfrica" (Milani, et al. 2017, p. 109).

Tomando como referencia la narrativa del cineasta haitiano Raoul Peck (2013): en la mesa de la CIRH existían contradicciones geopolíticas notorias (EUA / Francia) u ocultas (Canadá), intereses económicos divergentes (UE / EUA), rivalidades institucionales (BM / CARICOM) y oposiciones ideológicas visibles (Venezuela / EUA). En lo superficial, esta estructura parecía ser la estrategia esperanzadora que daría solución a las problemáticas haitianas. No obstante, en la práctica, ni el gobierno haitiano lideraría la CIRH, ni la diversidad de actores, sobre todo, externos, cada cual con sus intereses,

[81] Organismo subregional integrado por Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y el territorio de Montserrat. Dentro de los países asociados se encuentran las islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, las Islas Turcos y Caicos y las Bermudas.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

favorecería la coordinación, y por lo tanto, la puesta en marcha de los compromisos financieros asumidos a través de esta instancia.

De acuerdo con el Reporte *Can More Aid Stay in Haiti and the Other Fragile Settings* (2012) de la Oficina del Enviado Especial de la ONU, los compromisos financieros asumidos se cumplieron en un 53.2%, aunque este porcentaje parezca relativamente aceptable, no estuvo en consonancia con los planes de desarrollo de Haití, ya que el actuar de algunos de los actores internacionales estuvo determinado por un patrón tan corrosivo como la corrupción: operar pasando por alto las instituciones gubernamentales nacionales.

Más allá de la actuación de Brasil y Venezuela en la CIRH, se registraron otras actuaciones, como las de Chile, México y Argentina tras el terremoto de 2010. Para el caso de la cooperación chilena, se destaca, por un lado, que su cooperación fue gracias a los aportes públicos y privados y, por el otro, que se caracterizó por su diversidad actoral. La "colaboración entre múltiples actores (sociedad civil, gobierno, academia, empresa privada) para el desarrollo de proyectos de interés público son modalidades de cooperación que Chile inauguró en Haití y de las que es posible aprender" (Lazo, 2017, p. 179). Para el caso de México, se resalta su programa especial de 300 becas, el cual "representa un hito en la cooperación internacional para el desarrollo entre ambos países" (Alba, 2017, p. 301). Finalmente, para el caso de Argentina, su cooperación creció en términos financieros y de proyectos, "articulando sus esfuerzos a través de la Secretaría Técnica de UNASUR en los sectores de salud, infraestructura y derechos humanos" (Malacalza, 2016, p. 96). Igualmente, se observaron asociaciones triangulares entre Argentina, Venezuela y Cuba para la "construcción de un hospital en Corail, un centro de salud de atención primaria y tres centros de salud comunitaria" (Malacalza, 2016, p. 96).

En suma, tras el terremoto de Haití se presentó un escenario esperanzador donde los distintos actores tendrían la oportunidad de trabajar de manera

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

conjunta en el marco de la CIRH. Sin embargo, los intereses de los actores y sus patrones de actuación, serían, en la práctica, factores que obstaculizarían las buenas voluntades. Con respecto a los patrones que imperan en el mundo de algunas cooperaciones en Haití, valdría la pena preguntarse en ¿qué medida la CIRH se presentaba, desde su concepción, como un mecanismo generador de cambios?

2.3. Diálogo entre los actores: ¿Entre la distancia y la proximidad?

Para un agente externo, los vínculos entre Argentina y Haití podrían parecer distantes a lo largo de sus historias, sin embargo, es posible ubicar puntos de encuentro que van más allá de la geografía y de las diferencias socioculturales y lingüísticas.

En el ámbito diplomático, Haití fue el primer país en reconocer la independencia de Argentina. No obstante, fue hasta la primera mitad del siglo XX cuando se establecieron misiones diplomáticas.[82] En ese mismo siglo, también, se observan acciones tendientes a fortalecer los lazos de amistad, solidaridad y cooperación. En este último ámbito de política exterior se firman acuerdos en materia científica y técnica, económica y cultural, entre los que destacan, el *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica* (1980), el *Acuerdo de Cooperación Cultural* (1980) y el *Acuerdo de Cooperación Comercial, Económica y Financiera* (1984).

En lo general, en estos acuerdos se establecieron algunas pautas que institucionalizaron las relaciones de cooperación tanto en lo gubernamental como en lo no gubernamental, en este último ámbito, cuando se reconoce la participación de instituciones del sector privado en el intercambio de conocimientos técnicos. En lo particular y muy vinculado con lo mencionado en el capítulo uno sobre la necesidad de conocer la convergencia de intereses e identificar los acuerdos en la fase de identificación del ciclo del proyecto, se

[82] "Cooperación Haití-Argentina", Embajada de Haití en Argentina, http://embajadahaiti.com/cooperacion-haiti-argentina/, [consultado el 16 de mayo de 2017].

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

aprecia que el *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica* de 1980 hace énfasis en el interés de la partes para incrementar la cooperación científica y técnica en beneficio del desarrollo económico y el bienestar de los pueblos de manera bidireccional.

De igual manera, en el *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica* de 1980 se ofrece una definición que se asemeja a lo entendido como cooperación horizontal en esta tesis: "la cooperación consiste principalmente en la ejecución en forma conjunta y coordinada de los programas y de los proyectos tendientes a incrementar: el progreso de la investigación científica básica y aplicada y el desarrollo de la tecnología que resulta de esta investigación, así como el perfeccionamiento de la tecnología existente" (p. 2).

Por otra parte y siguiendo con aquellos puntos de acercamiento entre Haití y Argentina, se destaca el posicionamiento a favor del país caribeño con respecto a los derechos inalienables de Argentina sobre las islas Malvinas. De igual manera, el gobierno de Argentina y el gobierno de Haití han realizado declaraciones conjuntas[83] que ponen atención en los mecanismos regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Otros puntos de encuentro entre Argentina y Haití son el fútbol y las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, sobre todo porque Argentina, con su larga tradición en este tipo de mecanismos, ha venido participando en la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUHA), en la Misión Policial Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) y en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH).

[83] Para mayor información, consultar la Declaración Conjunta Argentino-Haitiana del 20 de octubre de 1982 y la Declaración Conjunta Argentino-Haitiana del 29 de abril de 1997 de los Presidentes de la República Argentina, Señor Carlos Saúl Menem y de la República de Haití, Señor René Préval, con motivo de la visita oficial del Presidente de la República de Haití a la República de Argentina los días 28 y 29 de abril de 1997, ambas disponibles en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Argentina.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Con respecto al fútbol, se identificó, tanto en el trabajo de Daniel Diaz (2015) titulado *El ProHuerta en Haití. Cooperación Sur-Sur y Triangular en seguridad y soberanía alimentaria* como en la entrevista realizada a Jean-Max Bellerive, que hay una consciencia de Argentina en Haití gracias al fútbol. Fanatismo que se observa para el caso de Argentina y que, también, se aplica para el caso de Brasil.

En lo referente a la participación de Argentina en la MINUSTAH, se distinguió que no todos los sectores de Argentina aprobaron esta decisión. Por un lado, este hecho se ve reflejado en los documentales producidos en el marco de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití (2005)[84] y los posicionamientos de algunas personalidades, como Adolfo Pérez Esquivel.[85] Asimismo, se identifica en las posiciones encontradas en el Senado y en la Cámara de Diputados de la República de Argentina. Mientras que algunos Senadores estaban a favor de mantener la paz y continuar con la tradición de la política exterior argentina, algunos diputados pusieron sobre la mesa el carácter intervencionista de la misión, cuestionando, además, los efectos desestabilizadores de la crisis haitiana para la paz y la seguridad internacional (Follietti, 2005).

Uno de los aspectos que valdría la pena mencionar son algunos de los posicionamientos de los Presidentes argentinos en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). En este sentido, los discursos que realizó el entonces mandatario de la República de Argentina, Néstor Fernández de Kirchner, en el 59° período de sesiones (2004) [86] y en el 61° período de sesiones (2006)[87] de la AGNU giraron en torno al valor trascendental de la MINUSTAH, a la

[84] En 2005 se realizó el documental *Haití: Soberanía y dignidad*, dirigido y producido por Alejandro Barrientos.
[85] Premio nobel de la Paz, en 1980, activista y defensor de la democracia, derechos humanos y autodeterminación de los pueblos. Para mayor información consultar: "Adolfo Pérez Esquivel", http://www.adolfoperezesquivel.org/?page_id=92
[86] Para mayor información consultar: "Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2004", Cristina Fernández de Kirchner, http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/
[87] Para mayor información consultar: "Discurso de Néstor Kirchner, 2004", Cristina Fernández de Kirchner, http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-2006/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

reafirmación del compromiso argentino con respecto a la protección de los derechos humanos y a la promoción del derecho humanitario, así como, a la necesidad de continuar brindando apoyo y asistencia económica a fin de fortalecer las capacidades gubernamentales e impulsar el desarrollo económico y social de Haití.

Por la parte haitiana, se ubicaron los posicionamientos de senadores haitianos en el marco de eventos organizados por el Comité Argentino de Solidaridad con Haití. En este sentido, el político haitiano, Jean Charles Moïse, visitó Buenos Aires en 2013. Durante esta visita puso atención en el rol de la MINUSTAH como una fuerza de ocupación en Haití e hizo mención a la resolución aprobada por el Senado de la República del gobierno haitiano del 2011 que solicitaba el retiro paulatino de la MINUSTAH. Igualmente, indicó que la presencia de sus hermanos brasileños y argentinos en dicho mecanismo de Naciones Unidas no favorecía las movilizaciones para recuperar la soberanía haitiana, por los vínculos que les unían.[88]

Algunos efectos que la MINUSTAH generó fueron una mayor conciencia de América Latina en Haití y una mayor conexión gracias a los flujos migratorios. Con respecto a la conciencia de América Latina en Haití, Michèle Duvivier Pierre Louis destacó, en una de las entrevistas realizadas en Puerto Príncipe, lo siguiente: "la única cosa positiva de la MINUSTAH es que favoreció una mayor perspectiva de América Latina, es decir, se fortalecieron los vínculos y la colaboración entre los países de la región y Haití".[89] Por su parte, Camille Chalmers mencionó lo siguiente en relación a los flujos migratorios: "Con la MINUSTAH hubo un aumento importante de la migración hacia países de América Latina, un fenómeno que no era muy visible antes de la presencia de este mecanismo de Naciones Unidas".[90] Sin duda, la presencia latinoamericana en la MINUSTAH fue uno de los factores

[88] Para mayor información, consultar: "Senador haitiano pide en Buenos Aires retiro de las tropas de su país", resumen latinoamericano, https://www.youtube.com/watch?v=3RU2zb18HGc
[89] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.
[90] Entrevista con Camille Chalmers, Director Ejecutivo de PAPDA, Puerto Príncipe, 29 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que contribuyó a tejer redes migratorias entre Haití y sus contrapartes suramericanas, siendo uno de los principales destinos Brasil. Otros destinos han sido, también, Venezuela, Chile, Argentina, ente otros (IPPDH y OIM, 2017). Tras el terremoto de 2010 en Haití, se intensificaron los flujos migratorios hacia países de América del Sur:

> El terremoto del 2010 claramente marca un antes y un después en la migración haitiana hacia [América del Sur]. No por ello se puede desconocer el fenómeno histórico de la diáspora haitiana (Handerson, 2015), así como la existencia de haitianos que ya se encontraban residiendo en algunos países de la región antes del terremoto y que sirvieron de puente y red para la llegada de los primeros flujos post-terremoto (IPPDH y OIM, 2017, p. 31).

Para el caso particular de Argentina, se estima que hay entre 50 y 60 000 migrantes haitianos viviendo en Argentina (Jeanty, 2018), la gran mayoría de ellos son jóvenes de entre 20 y 25 años que buscan comenzar o finalizar sus estudios universitarios. Algunos de los factores de atracción han sido el que las personas de nacionalidad haitiana no requieran visa para ingresar a territorio argentino (Duffard, 2016; IPPDH y OIM, 2017), así como, las oportunidades en materia de educación.

Tras la creación de la MINUSTAH, se llevaron a cabo un conjunto de conferencias internacionales que buscaron establecer los compromisos de cooperación, entre las que destacan la Conferencias de donantes de Washington (2004), la Reunión Ministerial sobre la Ayuda a la Reconstrucción de Haití (Guyana francesa, 2005), la Conferencia Internacional para el Desarrollo Socioeconómico de Haití (Puerto Príncipe, 2006) y la Conferencia Internacional para el Desarrollo Económico y Social de Haití (Madrid, 2006) (SEGIB, 2007).

De igual forma, se llevaron a cabo conferencias y/o seminarios entre los países de América Latina para hacer un balance e intercambiar sus experiencias de cooperación en Haití. En este sentido, se destaca el seminario titulado: “La política de cooperación hacia Haití: los enfoques nacional, regional e internacional. Un

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

balance y retos a futuro"[91] (septiembre de 2009), así como, la Conferencia Hemisférica de Coordinación de la Cooperación Internacional con la Republica de Haití (noviembre de 2009).

En estos espacios, se expresó la voluntad política y el compromiso argentino para intercambiar conocimientos. Para algunos autores, como Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2011), la presencia de Argentina en Haití a principios de este siglo puede caracterizarse a partir de tres momentos. Mientras que al primero se le identifica como una etapa exploratoria (de la instauración de la MINUSTAH a la elección de René Préval como Presidente en mayo de 2006) en donde se desarrolla un diálogo político-diplomático y se coordinan acciones de cooperación focalizadas y de corto alcance,[92] al segundo se le ubica como un período (mediados de 2006 a enero de 2010) en el que se consolidaron los vínculos estatales, se ampliaron las relaciones y se establecieron conexiones triangulares con otros actores. Asimismo, se dio un reconocimiento de las acciones en diferentes niveles. Finalmente, la etapa de redimensionamiento constituye un momento en el que los vínculos se ven en la necesidad de modificar su curso como consecuencia del terremoto de Haití en enero de 2010. En esta reorientación adquirieron importancia diferentes espacios, entre los que destacan la Comisión Interina para la Reconstrucción en Haití (CIRH), la UNASUR, la OEA, el Grupo de los 20, entre otros.

De acuerdo con Alejandra S. Kern, Lara Weisstaub y Paula Rodriguez Patrinós (2011), "Argentina inaugura la primera etapa de la cooperación con Haití en el marco de la MINUSTAH, poniendo el foco en el envío de ayuda humanitaria a través de la Comisión de Cascos Blancos [COMCA] y de tropas para la misión" (p. 6). Durante la entrevista que se sostuvo con el entonces Embajador de Argentina

[91] El seminario se llevó a cabo en la Ciudad de México y fue organizado conjuntamente entre la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano y El Colegio de México.
[92] Miguel Lengyel (2006) indica que en este período es posible distinguir una fase reactiva y otra proactiva. La primera se da como una respuesta a la participación argentina en la MINUSTAH y bajo un enfoque unidimensional (basado en la ayuda humanitaria), y la segunda se caracteriza por iniciativas multidimensionales o estrategias basadas en una visión holística.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

en Haití[93] se puso atención en el papel de la COMCA en situaciones de emergencia. La última actuación de la COMCA, en el período de estudio, fue tras el paso del huracán Matthew en octubre de 2016.[94]

Las acciones de cooperación de Argentina se llevaron a cabo a través de diversas modalidades, entre las que destacan, los esquemas bilaterales y los modelos de cooperación triangular. Los ámbitos de actuación de la cooperación argentina fueron en materia económica, de fortalecimiento institucional, de derechos humanos y de seguridad alimentaria. A continuación se abordan estos ámbitos de cooperación.

En materia económica y de fortalecimiento institucional se acordaron algunos proyectos orientados: a) al fortalecimiento de las herramientas estadísticas de la Dirección de Estudios Económicos (DEE) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), b) al reforzamiento del Sistema de Planificación y de Programación de Inversiones Públicas en Haití y, c) al análisis de los recursos públicos destinados a la niñez en Haití. Aunque esta investigación no se centra en estas áreas, se tiene información de las acciones dirigidas al reforzamiento del Sistema de Planificación y Programación de Inversiones Públicas en Haití y de la cuantificación del gasto público destinado a la niñez.

En lo que respecta a la gestión de la inversión pública en Haití, se apreciaron misiones de diagnóstico y visitas de trabajo para conocer la viabilidad de compartir los conocimientos técnicos de la Dirección Nacional de Inversiones Públicas (DNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON) de Argentina al Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE) de Haití. Esta acción de cooperación técnica bilateral se basó en el *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica entre Argentina y Haití* de 1980 y en la acción conjunta y complementaria

[93] A finales de noviembre de 2017 se volvió a establecer contacto con la Embajada de Argentina en Haití con el fin de obtener mayor información de una organización haitiana que participó directamente en el ProHuerta, sin embargo, es ese momento se tuvo conocimiento del nuevo nombramiento de Embajador. Gracias a ello se fue consciente de que los cambios, muchas veces, influyen en la memoria institucional de las acciones de cooperación.

[94] Entrevista con Alejandro G. Deimundo Escobal, Embajador de Argentina en Haití, Puerto Príncipe, 3 de agosto de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

de los ministerios de ambos países. De igual manera, existió un reconocimiento de las capacidades de los socios, el cual se apreció cuando los funcionarios del MECON identificaron "tanto áreas de cooperación, como aquellos organismos y autoridades más receptivos en Haití, en términos de interés y capacidad técnica" (Kern et al., 2011, p. 11).

Con respecto al Proyecto de Cuantificación del Gasto Público destinado a la Niñez en Haití se distinguieron interacciones bilaterales, primero entre Argentina y Haití y, después se tejieron interacciones trilaterales entre Argentina, Haití y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Del lado argentino, se destacan lecciones sobre "la estructura de las finanzas públicas de otro país y el hecho de tener que 'construir un dato' sobre el gasto público cuando no estaba disponible" (Kern et al., 2011, p. 22). En lo que respecta al lado haitiano, se observa el conocimiento adquirido en torno a la metodología de cuantificación y la identificación de las problemáticas relacionadas con la infancia. Cabe mencionar que uno de los resultados alcanzados por este proyecto fue un reporte sobre *Los Gastos Públicos destinados a la infancia en Haití para los periodos 2006-2007 y 2007-2008*.[95]

Una de las problemáticas que se identificaron en una entrevista sobre el proyecto de GPdN fue que este informe a pesar de constituir un precedente en la materia,[96] no fue difundido ampliamente, ni discutido de manera que se visibilizará la acción, además, de que no hubo una aceptación total de los resultados por parte del gobierno de Haití, ya que había cuestiones estadísticas frágiles.

Uno de los elementos que se tiene que tomar en cuenta no sólo para el caso de Haití, sino, en general, es el carácter político de los procesos de cooperación. En particular para Haití, se aprecia que en caso de que los resultados no sean positivos, el gobierno no se muestra de acuerdo con ellos porque evidencia

[95] Traducción propia, título original en francés: *Les dépenses publiques destinées à l'enfance en Haïti 2006-2007/2007-2008*.
[96] "Existen pocos estudios sobre medición del gasto público en general y aún menos sobre el gasto público social dirigido a la infancia y adolescencia en Haití" (Lamaute-Brisson, 2014, p. 33).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

realidades o la poca eficiencia de las políticas nacionales. En el proyecto del GPdN influyó el poco apoyo por parte del gobierno y el frágil interés de los principales actores de la cooperación internacional en la metodología utilizada para cuantificar el gasto público. Si actores, como la Unión Europea, no legitiman una metodología, buscan incorporar sus propios modelos. Por lo que se requiere una mayor apertura y un diálogo mucho más efectivo entre los llamados cooperantes tradicionales y los llamados cooperantes del Sur.[97] Una situación que se torna compleja por los intereses de cada uno de los actores y por su poca disposición para ceder poder.

Por otra parte, en materia de derechos humanos se observa que es un tema transversal en las acciones de cooperación entre Argentina y Haití. Por ejemplo, a pesar de que el proyecto de GPdN en Haití se insertó en los ámbitos económicos y de fortalecimiento institucional, también se observó el componente de derechos humanos al tratar de mejorar la toma de decisiones para proteger a la infancia. En el sentido estricto de los derechos humanos se llevaron a cabo acciones tendientes al fortalecimiento del Congreso y del sistema judicial, así como, proyectos en materia de memoria, verdad, justicia y reparación (Rodriguez, Cyment, Novak, Malacalza, y Pauseilli, 2014). En relación a estas últimas acciones, personalidades como Michèle Duvivier Pierre Louis reconocen el valor extraordinario y el contacto proactivo, diverso y particular de los vínculos con Argentina.

Un contacto proactivo debido a la organización del coloquio internacional *Encuentro de Memorias Argentina-Haití* (primero de julio al 8 de agosto de 2015 en Buenos Aires, Argentina); diverso porque este coloquio no se limitó al sector gubernamental. Su organización involucró a universidades, como la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), las Universidades París 7 y París 8, Fundaciones, como la Fundación Conocimiento y Libertad (FOKAL, por sus siglas en crèole), grupos artísticos, como el grupo artístico e interdisciplinario Kompost y

[97] Entrevista con ex funcionario haitiano.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

grupos de investigación, como el Laboratorio Tournant de Francia. Con respecto a esta diversidad, cabe mencionar que a pesar de que no hubo un posicionamiento oficial por parte del gobierno de Haití, hubo un apoyo del Embajador de Haití en Argentina.[98] Y particular por ser un acercamiento que no se experimentó con otros países de América Latina, como Brasil y Chile.[99] Es importante resaltar que el encuentro sobre memorias se organizó gracias a las relaciones que se tejieron en el coloquio *¿De la dictadura a la democracia? Transición, memoria y justicia*,[100] celebrado en Puerto Príncipe del 2 al 4 de junio del 2014 y llevado a cabo por la Escuela Normal Superior de Haití, FOKAL y dos universidades francesas.

Existen otros tipos de lazos que van en línea con lo no gubernamental. En este sentido, se destaca el encuentro entre investigadores y especialistas brasileños, argentinos, peruanos, uruguayos y españoles y representantes del movimiento popular haitiano en el marco del coloquio titulado "Haití y América Latina: un encuentro urgente y necesario" (del 11 al 14 de noviembre de 2012), el cual estuvo organizado por la Sociedad Latinoamericana de Economía y Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), la Plataforma Haitiana de Promoción para un Desarrollo Alternativo (PAPDA, por sus siglas en francés), la Asociación Haitiana de Economistas (AHE, por sus siglas en francés), la Universidad del Estado de Haití (UEH, por sus siglas en francés) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Algunos de los aspectos abordados en este encuentro fueron el imperialismo y sus aliados, la autodeterminación de los pueblos, la necesidad de fomentar proyectos de desarrollo comprometidos con los movimientos sociales y la democracia participativa.[101]

En el ámbito de seguridad alimentaria se desataca el ProHuerta. Para algunos actores, esta acción de cooperación es considerada como una iniciativa de

[98] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.
[99] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.
[100] Traducción propia, título original en francés: *Haïti: De la dictature à la démocratie? Transition, mémoire, justice*.
[101] Para mayor información consultar: "Declaración de Puerto Príncipe", SEPLA, https://sepla21.org/declaracion-de-puerto-principe-2/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

cooperación octogonal o *colectivo multiactoral* (Diaz, 2015) y, para otros, es visto como una acción *sui generis* y de larga duración. Gracias a su relevancia central como objeto de estudio de esta tesis, se le concederá un apartado en específico.

Finalmente y como cierre de esta sección, se observa que los puntos de encuentro entre Argentina y Haití se enfocan en lo político-diplomático y en las relaciones de cooperación, pero también en las intersecciones que trascienden la esfera de lo gubernamental al tejerse vínculos entre movimientos, universidades, fundaciones, especialistas e investigadores en temas como los derechos humanos, las comisiones de verdad, nuevas alternativas de desarrollo, la autodeterminación de los pueblos y las crisis del sistema mundial. De igual manera, se resalta el papel de la MINUSTAH en la construcción de lazos no sólo políticos, sino también sociales, ya que la participación latinoamericana en dicho mecanismo de Naciones Unidas tuvo implicaciones migratorias, las cuales se intensificaron tras el terremoto de 2010. Algunas de las cuestiones que valdría la pena profundizar son las políticas y/o estrategias generadas por el gobierno y/o por movimientos sociales para favorecer la integración de los migrantes haitianos en Argentina, pero también en otros países de la región.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Capítulo 3. Una descripción panorámica del ProHuerta Haití

El objetivo principal de este capítulo es ampliar el conocimiento sobre el ProHuerta. Se comienza con una breve introducción de los antecedentes de esta cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria. Posteriormente, se hace un recorrido sobre su estrategia de actuación y objetivo, así como, de los diversos socios que participaron en su materialización, de las zonas donde actúo y, finalmente, se cierra con las unidades que formaron parte de su estructura. Se tomó la decisión de incluir este apartado porque sería una tarea compleja situar la cooperación horizontal sin tener un conocimiento del ProHuerta en términos de su funcionamiento y estructura. En este capítulo se van a mencionar algunos elementos de la gobernanza indicados en el capítulo uno, esencialmente, se darán algunas pistas para responder a ciertos aspectos, como las motivaciones de los actores para interactuar con otros bajo esquemas bilaterales y/o triangulares.

3.1. El ABC del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos en Haití

Como se mencionó anteriormente algunos actores consideran al ProHuerta como una acción de *cooperación octogonal* o *colectivo multiactoral* (Diaz, 2015) y, para otros, es visto como una acción *sui generis* y de larga duración, pero por qué es considerada como una acción de *cooperación octogonal* o *colectivo multiactoral* y es vista como una iniciativa *sui generis* y de larga duración. Estos cuestionamientos y otras cuestiones serán elementos que se buscan abordar en esta sección.

3.1.1. Estrategia de actuación y objetivo

El ProHuerta Haití se basó en la experiencia argentina formulada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y financiada por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En 2015, el ProHuerta Argentina celebró sus 25 años de existencia (Rossi, 2014; Kern, et al., 2014; Piñero, Aréchaga, y Ruiz, 2015). Ello se

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

traduce en una acumulación de conocimientos y un posicionamiento a nivel nacional e internacional, este último nivel, por los vínculos políticos e institucionales que se han tejido con diversos actores para llevar a cabo el ProHuerta en otros países, como Haití, Guatemala y algunos de África Occidental, como Ghana.[102] De igual manera, se resaltan los contactos con algunos funcionarios de Angola, Mozambique y Sudáfrica referentes a las posibilidades de implementar acciones conjuntas con el INTA en materia de seguridad alimentaria (Morasso, 2015).

Cabe mencionar que la labor diplomática es un factor fundamental en la puesta en marcha del ProHuerta en otros países, tal y como lo destacan José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Guillermo Santander (2011) en su artículo titulado *La cooperación triangular: los donantes tradicionales ante la cooperación Sur-Sur*: "El hecho de que el actual Embajador de Argentina en Guatemala lo hubiera sido previamente en Haití, habiendo conocido de primera mano el ProHuerta, resultó de especial relevancia para su impulso en Guatemala" (p.1).

Es en este contexto de construcción de vínculos o internacionalización de políticas públicas que el ProHuerta comienza su historia en Haití en el 2005 cuando las autoridades argentinas presentaron al gobierno haitiano su experiencia en materia de seguridad alimentaria en el marco de la Reunión Ministerial sobre la Ayuda a la Reconstrucción de Haití, realizada en Cayena (18 de marzo), Guyana Francesa. Posterior a este evento, se llevan a cabo misiones exploratorias y técnicas con el fin de conocer las particularidades haitianas y determinar la pertinencia de una acción de cooperación que tuviera en su esencia la filosofía del ProHuerta argentino, la cual se basa en "la capacitación, la participación y organización comunitarias, generando capacidades" (Diaz, 2015, p. 27).

La presentación del ProHuerta en la Reunión Ministerial del 2005 puede ser observada como una estructura y como una oportunidad. Una estructura en el

[102] "El Pro Huerta en África: aportando soluciones al problema del ébola", Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, https://inta.gob.ar/videos/el-pro-huerta-en-africa-aportando-soluciones-al-problema-del-ebola, [consultado el 2 de marzo de 2018].

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sentido de lo que Jan Kooiman define como “los marcos dentro de los cuales [los] actores operan” (2000, p. 140) y, una oportunidad en el sentido de lo que esta presentación significó, sobre todo para el caso de Argentina, es decir, esta presentación significó la oportunidad de dar a conocer sus políticas valoradas como exitosas, como el ProHuerta, así como, dar a conocer su enfoque mediante el cual el tema de inseguridad alimentaria ha sido abordado, prácticamente, fue la oportunidad para ser reconocido en la materia más allá de sus fronteras nacionales y colocar su bandera en espacios multilaterales. La oportunidad vista desde esta arista puede vincularse con lo que Bernabé Malacalza (2016) observa como *selectividad*: “Ello se correspondería con una estrategia similar a la de una ‘diplomacia de nicho’ (*niche diplomacy*), a partir de la cual la política exterior invierte selectivamente en sectores/temas/agendas en los que cada país posee ventajas comparativas o experiencia acumulada” (p. 51).

En un primer momento, el ProHuerta Haití sería una experiencia piloto y localizada. Una experiencia piloto porque tendría una duración de seis meses (septiembre de 2005 a marzo de 2006) y una experiencia localizada porque se implementaría en Gonaïves, una comuna ubicada en el departamento de Artibonite.

Uno de los factores que influyeron en la localización del ProHuerta, en su fase piloto, fue la presencia del contingente militar argentino en Gonaïves: “En ese momento no se pensaba extenderlo a otras regiones, sino que el proyecto se iba a ejecutar sólo en Gonaïves porque ahí era donde estaba el contingente argentino” (citado en Diaz, 2015, p. 22).

En este sentido, al inicio de la experiencia no se tenía el objetivo ambicioso de llegar a los diez departamentos de Haití e, incluso, de incorporar otros componentes en materia de alfabetización, reforestación y apicultura. Esta inclusión de módulos sería resultado de la interacción de los actores en el terreno y favorecería el contacto institucional con otras cooperaciones, como la española, y con otros ministerios haitianos, como el Ministerio de Medio Ambiente (MDE, por

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

sus siglas en francés), pero a la vez motivaría una ruptura del seguimiento de la acción por parte del socio clave institucional haitiano: el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR). Lo anterior, se observó en una de las entrevistas realizadas a un funcionario del MARNDR, al preguntar sobre los distintos actores externos que participaron en la gestión del ProHuerta en las etapas de consolidación y expansión, se ubicó a Canadá, a UNASUR, pero se desconoció la participación española e inclusive el alcance territorial de la acción.

A la etapa piloto, le seguirían una fase de consolidación (de abril de 2006 a mayo de 2008) y otra de expansión (junio de 2008 a diciembre de 2016). Aunque no concuerdan en períodos, se resaltan coincidencias entre estas fases y los momentos analíticos (etapa exploratoria, de consolidación y de redimensionamiento) propuestos por Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2011).

Estas fases posteriores involucrarían a una diversidad de actores y responderían al modelo ProHuerta, el cual parte de la gestión compartida como modo de actuación, donde se busca, por un lado, colaborar con un organismo de cooperación con presencia local, con el gobierno y las organizaciones locales (grupos de mujeres, pequeños productores, iglesias y docentes) y, por el otro, potenciar la figura de promotores voluntarios (Diaz, 2015).

Este modo de actuación se relaciona con la gobernanza, en específico, con las interacciones que se desarrollan entre una diversidad de actores. En este sentido, se hace la pregunta siguiente: ¿Por qué los actores interactúan, bilateral o triangularmente, para atender una problemática determinada en un contexto en particular? La respuesta se vincula con el hecho de que ningún actor tiene a su disposición todos los recursos (técnicos, humanos, financieros y materiales) y la información para llevar a cabo iniciativas sociales y/o de desarrollo. Por lo tanto, la construcción de asociaciones se presenta como una alternativa para contrarrestar esa falta de recursos y obtener información de base o, bien, para obtener una aprobación social de lo que se pretende hacer en el terreno. A esta respuesta, se

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

le agrega otra que tiene que ver con los intereses compartidos y/o particulares de los actores.

Tanto el primer oferente (Argentina) como el socio receptor (Haití) requerían del apoyo logístico, financiero, humano y técnico de otros actores para sacar adelante el ProHuerta. El alcance de los actores involucrados en esta acción de cooperación entre Argentina y Haití hace ver que no sólo se trató de un ProHuerta, sino de varios ProHuertas,[103] cada ProHuerta estuvo determinado por los actores que se involucraron y por las dinámicas que se experimentaron con los diferentes socios, específicamente con los segundos oferentes de la cooperación, como Canadá y UNASUR. Los resultados, en términos del número de actores, han sido valorados por Daniel Diaz (2015) como un modelo de "cooperación octogonal" (p. 192) o, bien, como un "colectivo multiactoral" (p. 193); esta valoración octogonal o multiactoral constituye una de las características para considerar al ProHuerta como una acción *sui generis*: "la gestión compartida y la construcción de una amplia trama de vínculos profundos entre múltiples actores [es] algo llamativo y atípico para programas de este tipo" (Diaz, 2015, p. 12).

La etapa de consolidación se caracterizó por la afirmación de los vínculos estatales, el diálogo con otros actores y un mayor compromiso de la Embajada de Argentina: "[Existía] un fuerte compromiso de la Embajada Argentina, que establecía relaciones y participaba incluso en la elaboración de los borradores de proyectos, para luego enviarlos a Buenos Aires para su corrección. Es decir, existía una fuerte motivación por promover e instalar esta propuesta de cooperación que estaba realizando Argentina" (Diaz, 2015, pp. 172-173). Igualmente, se realizaron ferias para instalar esta propuesta argentina en materia de seguridad alimentaria.

Como resultado del diálogo con otros actores, el ProHuerta se insertó en los objetivos de otras iniciativas, se afirmaron relaciones con otras cooperaciones y se

[103] Intercambio, el 8 de junio de 2018, de comentarios con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

afianzaron contactos con redes de promotores para favorecer la expansión del ProHuerta en términos territoriales.

Para su ampliación, se identificaron los criterios que influyeron en ésta. De acuerdo con Michèle Duvivier Pierre Louis, “el ProHuerta se fue extendiendo conforme a una tendencia proactiva y otra receptiva. Mientras que la primera respondía a prospecciones del Coordinador Nacional del ProHuerta Haití, la segunda era resultado de la demanda de las comunidades vecinas de aquellos lugares donde el ProHuerta se estaba implementando".[104] A estos criterios, faltaría agregar otro que ya ha sido mencionado. En este sentido, se habla de la tendencia actoral (segundos oferentes).

Las prospecciones de la tendencia proactiva estaban en función de las posibilidades de implementación en el sentido de la motivación de la gente. Esta tendencia proactiva mantiene una relación con lo mencionado en el trabajo de Daniel Diaz (2015): “Al elegir los lugares para evaluar no hay que buscar las zonas donde hay agua y ya hay costumbre de cultivar, sino lugares donde hay organización, donde la gente tiene espíritu de trabajo: ahí es donde se puede hacer esta actividad” (p. 48). El guiarse por estos parámetros dificultaría, más adelante, la gestión de las actividades en terreno, ya que el cultivo de las semillas no sólo requería de la organización social y de la motivación de la población, sino también del acceso a recursos, como el agua. De hecho, la falta de acceso al agua sería referida en las evaluaciones como uno de los factores que limitaría la durabilidad de la acción de cooperación.

En la extensión del ProHuerta como consecuencia de la demanda de las comunidades vecinas, se identifican las redes sociales y la voz de las personas involucradas: “Cuando la población en Gonaïves comenzó a ver los resultados (como ocurrió en Argentina) la experiencia comenzó a expandirse naturalmente por la propia demanda, reforzando la promoción. Fue transmitiéndose mediante

[104] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

los testimonios de la gente, de los grupos; se fue 'voceando en el vecindario', y por estos vínculos se produjo la expansión" (Diaz, 2015, p. 175). En esta tendencia, además, se observa la demanda en el sentido del gobierno haitiano. Por ejemplo, en uno de los documentos del proyecto, sobre todo en aquel donde el PNUD fue uno de los socios oferentes,[105] se hace referencia a la demanda por parte del gobierno haitiano para que esta acción se insertara en los esfuerzos nacionales contra el hambre y la malnutrición, muy particularmente en el programa Aba Grangou (Abajo el hambre).[106]

En lo concerniente a la tendencia actoral como un elemento de la expansión territorial, se aprecian el rol de las asociaciones construidas, "como es el caso de Araucaria XXI con España en el Departamento Sudeste y luego lo será como 'ProHuerta Haití' en sí mismo cuando se hace el acuerdo con Canadá para trabajar en cinco de los Diez Departamentos del país" (Díaz, 2015, p. 56).

Es importante mencionar que la etapa de extensión territorial y actoral se distinguió, además, por un antes y un después. El terremoto de Haití en enero de 2010 marcaría esta diferencia. Tras el terremoto, se producen alteraciones en la dinámica de la acción como resultado de los compromisos asumidos por Argentina y la importancia que adquirieron otros espacios, como UNASUR, para procurar la cooperación en Haití.

En la etapa de extensión, el ProHuerta llego a su fin en diciembre de 2016 en un contexto político caracterizado, primeramente, por las elecciones en Haití y, después, con la llegada de Jovenel Moïse a la presidencia de Haití, pero también

[105] Para mayor información, se recomienda consultar el documento de proyecto del PNUD para la ampliación del ProHuerta – Haití con UNASUR, disponible en: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/HTI/AWD79220_Prohuertas_Project%20document_%202014.pdf

[106] "La Coordinación Nacional de Lucha contra el Hambre y la Desnutrición (COLFAM), viga maestra del programa Aba Grangou (¡Abajo el hambre¡) –iniciado en el año 2012 y encabezado por la esposa del [entonces Presidente Michel Joseph Martelly]-, buscó racionalizar el sistema con una estrategia dividida en tres ejes: i) la protección de las poblaciones vulnerables mediante la creación de comedores escolares y la vigilancia de la seguridad alimentaria; ii) la inversión en la agricultura, que incluye la producción local de sal yodada; y iii) la ampliación del acceso a los servicios básicos, especialmente a los servicios de nutrición y salud dirigidos a los más vulnerables" (Lamaute-Brisson, 2014, pp. 17-18).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

con el inicio de un nuevo proceso en Argentina: “reenfocar la cooperación con Haití, básicamente una relación efectiva que va a estar concentrada en la educación”.[107] Al final del ProHuerta, mientras que para unos es un programa, para otros es un proyecto. Lo anterior, manifiesta que no había un entendimiento común del nivel de lógica de planificación entre los socios y quizá también al interior de las instituciones que participaron por la parte argentina. Este desengrane de enfoques se evidencia en la distinción entre programa y proyecto que hace la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) de la República de Argentina:

> La Dirección General de Cooperación Internacional concibe al PH [ProHuerta] como un programa que se extiende a lo largo del tiempo, con diferentes socios triangulares, a partir de los cuales surgen distintos ‘proyectos’. Esta distinción permite caracterizar al PH como un compromiso de la Cooperación Argentina sostenido en el tiempo, independientemente del socio triangular con el cual se coopere.[108]

Si hacemos una tarea de búsqueda de semejanzas entre lo expuesto por la DGCIN y la manera en cómo se presenta al ProHuerta en el trabajo de Daniel Diaz (2015) titulado *El ProHuerta en Haití. Cooperación Sur-Sur y Triangular en seguridad y soberanía alimentaria*, se identifica que no hay una coincidencia, pero ¿por qué no hay una coincidencia? En la obra antes citada, el ProHuerta es presentado como una acción parte de otros proyectos: “Después el ProHuerta va a tener como distintas etapas, a la etapa piloto va a seguir la etapa donde el ProHuerta se caracteriza por ser parte de otros proyectos” (p. 53) o por establecer asociaciones de complementariedad y/o reciprocidad, esta complementariedad se conecta con la gobernanza y la disposición de recursos para actuar en un determinado contexto:

[107] Entrevista con Alejandro G. Deimundo Escobal, Embajador de Argentina en Haití, Puerto Príncipe, 3 de agosto de 2017.
[108] Intercambio, el 8 de noviembre de 2017, por correo electrónico con Agustín Barcos, Responsable de Proyectos de la DGCIN del MREC.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> Se incorporaba el ProHuerta Haití a otras experiencias ya en curso, a las que 'complementaba' o enriquecía con su accionar, o bien se imbricaba con actividades compatibles (como ocurrió con Brasil con las cisternas y los ensayos de nuevas variedades hortícolas). Los aportes de los socios conformaban una integración recíproca: Argentina aportaba el modelo de gestión y *know how* del proyecto, semillas y asistencia técnica argentinas; mientras que el otro socio contribuía con la incorporación de técnicos locales (a su costo), provisión de logística e infraestructura, otros insumos (por ejemplo, herramientas) y gastos de operación (por ejemplo, capacitación de promotores y familia) (Diaz, 2015, p. 189).

En seguimiento al ProHuerta como un proyecto o un programa, ¿qué se percibió en las entrevistas realizadas a los actores haitianos? La respuesta no es uniforme. Mientras que unos actores se referían al ProHuerta como un programa, otros lo hacían como un proyecto e, inclusive, algunos actores hablaban del ProHuerta como un programa y, al mismo tiempo, como un proyecto. Esta última situación, puede deberse a que estos términos, muchas veces, se llegan a utilizar como sinónimos.

Una vez presentado la visión de las partes, ¿cuál es el posicionamiento de la autora de esta tesis con respecto al ProHuerta como un proyecto o como un programa? De lo revisado en documentos y de lo presentado en el capítulo uno sobre la lógica de planificación,[109] se puede decir que en su primera etapa el ProHuerta se caracterizó por ser un proyecto, esta característica se mantuvo cuando el ProHuerta fue parte de otras iniciativas o de otros programas, como el Programa Araucaria XXI de la cooperación española, y en sus últimos períodos de existencia en Haití se caracterizó por ser un programa en sí mismo, desprendiéndose de éste proyectos que respetaron su filosofía en cuanto al trabajo con promotores.

[109] Ésta se basa en un modelo piramidal en el que "una política (o estrategia) se va concretando en planes, éstos en programas y éstos a su vez en proyectos" (Gómez y Sainz, 2008 p. 38).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En el marco de algunas entrevistas se identificaron algunos elementos que influyeron en su desenlace y que mantienen una relación con lo político, pero también con aspectos técnicos. En este sentido, había ciertas problemáticas en cuanto al entendimiento de los resultados de la acción de cooperación y los retrasos para ponerse de acuerdo con los reportes anuales, debido a la distancia lingüística y a la falta de una unidad técnica permanente en la Embajada de Argentina en Haití. Lo anterior, implicaba que las cuestiones técnicas terminaran siendo abordadas en términos político-diplomáticos:

> Generalmente, las cooperaciones con las que nosotros trabajamos tienen una unidad técnica en su Embajada. Con Argentina se tenía más una unidad política y los técnicos argentinos, en algunas ocasiones, no se encontraban en Haití. Los documentos, como los reportes anuales y/o los reportes de las misiones de seguimiento, se enviaban a la República de Argentina para su aprobación. Estos reportes anuales no eran aprobados cuando eran presentados, porque Argentina debía traducir los reportes al español, presentarlos y después los enviaban con comentarios. Es un problema de idioma y, además, el hecho de que todo se gestionaba a través del Embajador. Por ejemplo, con Brasil hay una unidad técnica en su Embajada, cuando tenemos reuniones de los proyectos, trabajamos con la unidad técnica, pero no trabajamos directamente con el Embajador; puede ser que las personas involucradas en el proyecto hagan consultas al Embajador, pero nosotros no tenemos la necesidad de discutir con él. Mientras que con Argentina, era con el Embajador, era directamente con lo político. Por ello, la comunicación y la toma de decisiones eran procesos complicados.[110]

En cuanto a la duración del ProHuerta Haití, su período de vida (2005-2016) es valorado como uno de los aspectos positivos de la acción: “fue algo sobre un tiempo bastante largo, no fue un proyecto de dos o tres años, fueron muchos

[110] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

años, lo que hace que la intención de largo plazo se haya cumplido".[111] ¿Este aspecto de larga duración favorecería, en el mundo de los hechos, la apropiación del ProHuerta? En la práctica, su duración no garantizó que la acción fuera apropiada por parte del gobierno haitiano. Por lo que valdría la pena preguntarse en futuras investigaciones: ¿Qué factores hacen posible la apropiación de una acción de cooperación? ¿Será que la duración de una acción debe ir acompañada de otros factores, como el involucramiento activo y de una interacción continua entre las partes, así como, de una convergencia de enfoques e intereses?

Ahora bien, el principal objetivo del ProHuerta era mejorar la alimentación de las poblaciones urbanas y rurales en situación de vulnerabilidad social mediante la autoproducción agroecológica, en pequeña escala y a través de huertas familiares, escolares, comunitarias e institucionales, de alimentos frescos de calidad para el autoconsumo y con especial atención en el papel de la mujer (Boisvert, Lorda, y Racine, 2011; Diaz, 2015; Duval y Berut, 2016).

Los ejes de actuación de este objetivo eran: a) asegurar la alimentación de la población involucrada; b) mejorar la calidad y la variedad de los alimentos; c) disminuir los gastos relativos a la alimentación; d) promover la participación comunitaria; y e) difundir tecnologías apropiadas para la autoproducción agroecológica de alimentos (Boisvert et al., 2011).

Para lograrlo, el ProHuerta buscó, por un lado, fomentar la articulación con el Estado haitiano e involucrar tanto a la población local como a las organizaciones de base y, por el otro, llevar a cabo un conjunto de acciones orientadas a la capacitación de las familias a partir del rol de promotores y promotoras voluntarios/as, la provisión de insumos estratégicos, como las semillas (Diaz, 2015) y el acompañamiento sistemático a través de técnicos argentinos, de un Coordinador Nacional (CN), de Coordinadores Territoriales (CT) y Asistentes Técnicos Locales (ATL), quienes recibían formación técnica argentina.

[111] Entrevista con Michel Chancy, Profesor de la Universidad Quisqueya (UniQ) y Exsecretario de Estado a la Producción Animal, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

De la información obtenida sobre las semillas, se sabe que éstas eran distribuidas por Kits de acuerdo a las dos temporadas de cultivo de hortalizas[112] y serían, para los actores haitianos, una de las fallas del ProHuerta Haití, debido a que su provisión dependía de la contraparte argentina: "la provisión de semillas hortícolas, por parte de Argentina, se ha venido efectuando a través del Programa ProHuerta de Argentina (INTA-MDS)" (Diaz, 2015, p. 213). Esta provisión, generaba círculos viciosos y no virtuosos, ya que no todas las familias involucradas se lanzaron a la reproducción de las semillas por falta de capacitación en la reproducción, conservación, calendario de cultivo y seguimiento de éste (Boisvert et al., 2011). En términos prácticos, el ProHuerta no favoreció modelos de autonomía.

En algunos de los testimonios recopilados en entrevistas a actores involucrados, directa o indirectamente, con el ProHuerta se aborda el hecho de que algunas semillas perdían sus propiedades germinales,[113] debido a que su envío y distribución eran, en ocasiones, procesos tardados.[114] Para Bernard Ethéart, las grandes decepciones del ProHuerta son las semillas y la falta de adaptación en el sentido de las necesidades locales: "para mejorar la situación de las personas hacen falta oportunidades financieras y laborales".[115] Esto último en relación con el trabajo voluntario y, por lo tanto, no remunerado de los promotores y de las promotoras.

En línea con lo expuesto por Bernard Ethéart sobre las semillas, se identifica que el ProHuerta "no creo una autonomía, ni disto mucho de los esquemas globales de cooperación en Haití, identificándose lo anterior, en la decisión

[112] Colecciones otoño-invierno y primavera-verano.
[113] En las evaluaciones revisadas se encontró información sobre la germinación de las semillas. En ocasiones, esto sucedió cuando no se respetaban los calendarios de cultivo o, bien, cuando la distribución no coincidía con las temporadas de cultivo.
[114] Entrevista con Bernard Ethéart, fue Presidente del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INARA) de Haití y trabajo en una evaluación del Programa Araucaria XXI de la cooperación española, Puerto Príncipe, 24 de agosto de 2017.
[115] Entrevista con Bernard Ethéart, fue Presidente del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INARA) de Haití y trabajo en una evaluación del Programa Araucaria XXI de la cooperación española, Puerto Príncipe, 24 de agosto de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

irracional de importar las semillas, cuando en Haití hay una gran diversidad de ellas y que son de calidad."[116] Además, de esta irracionalidad, vista desde los términos de una enfermedad clásica de los proyectos de desarrollo, existe un factor capitalista en la interacción. Para Michèle Duvivier Pierre Louis:

> Mi problema fueron las semillas, es decir, hay una cara capitalista de la cosa, esto es, ustedes crean sus propias semillas para venderlas, para exportarlas, etc. Hay una transacción en alguna parte, que es absorbida por alguien. Si el programa hubiese visto la posibilidad de dirigirse a los productores de semillas haitianas, se habría favorecido el aspecto económico del programa en Haití. Esa es la única crítica que tengo. Si se hubiesen tenido semillas haitianas, se habría tenido la posibilidad de continuar lo aprendido tras el fin de la acción de cooperación.

En la búsqueda de esa transacción se encontraron algunos documentos que resolvieron dudas al respecto. En la evaluación llevada a cabo en el marco de la cooperación Haití-Argentina-la Secretaría Técnica (ST) de UNASUR/PNUD (2016) se indica que "las semillas eran producidas en Argentina, compradas de acuerdo a los procedimientos de competencia a una cooperativa agrícola y eran enviadas en barco o avión"[117] (Duval y Berut, 2016, p. 49).

El actor que provee las semillas al ProHuerta Argentina es la Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (FECOAGRO): "Un conjunto de productores de semillas de la provincia de San Juan está integrado en cooperativas, las que a su vez se han federado en FECOAGRO. Estas cooperativas producen semillas de cultivares de uso público, principalmente del INTA, y la participación en el mercado nacional aún es pequeña, su rol principal ha sido proveer semillas al Programa ProHuerta" (Gaviola, 2005, p. 21), "para

[116] Entrevista con Camille Chalmers, Director Ejecutivo de PAPDA, Puerto Príncipe, 29 de septiembre de 2017.
[117] Traducción propia, texto original en francés: "Les semences sont produites en Argentine, achetées selon une procédure de mise en concurrence auprès d'une coopérative agricole et sont envoyées en Haïti par bateau ou avion".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

ello debe ganar las periódicas licitaciones" (de Obschatko, Basañes, y Martini, 2011, p. 151).

FECOAGRO no sólo tuvo una participación a distancia en el ProHuerta Haití, en la etapa de extensión, sobre todo en la experiencia donde participó Haití-Argentina-Canadá/IICA, se decidió fortalecer al programa a través de nuevas líneas de trabajo: "granja (avicultura familiar), producción local de semillas para disminuir la dependencia de variedades importadas de Argentina, autoconstrucción de herramientas y de insumos para sostener a los otros componentes" (Diaz, 2015, p. 181). Dentro del componente de producción local de semillas se contempló a la FECOAGRO, por la parte de Argentina, y al Servicio Nacional de Semillas (SNS, por sus siglas en francés), por la parte de Haití.

Algunos actores, como Rose-Anne Auguste,[118] consideran que "el hecho de que esta federación de cooperativas argentinas participará en la provisión de semillas permitió tejer conexiones sociales-sociales entre las partes".[119]

Sin ser muy pesimista, podría pensarse que el ProHuerta desde su inicio estaba destinado al fracaso por el hecho de no haber trabajado con semillas locales desde el momento en que se concibió como acción de cooperación. Lo anterior va en línea con la idea de que los proyectos nacen muertos (Dalembert, 2010) por las inadecuadas políticas de los cooperantes o por las fallas registradas en la etapa inicial del ciclo del proyecto o, muy particularmente, con la manera en que los actores definen las estrategias para atender una problemática determinada.

Por su lado y contrario a lo que se observa con el trabajo voluntario y a las semillas, se resalta la manera en que el ProHuerta operaba en el terreno a través de promotores y promotoras y la manera en que se fomentaba la

[118] Fue Ministra Delegada Encargado de los Derechos del Hombre y de la lucha contra la pobreza extrema de mayo de 2012 a enero de 2015.
[119] Entrevista con Rose-Anne Auguste, activista y promotora de los derechos humanos, Puerto Príncipe, 19 de octubre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

agricultura familiar, la producción diversificada y a pequeña escala. Por un lado, el operar a partir de promotores "permite generar una relación muy diferente de la clásica relación de desarrollo, [ya que hay un salto en la manera en que su rol es observado: de ser actores pasivos o beneficiarios pasan a ocupar un papel de socios en el mismo proyecto]" (Rossi, 2014, p. 12).

Los promotores eran propuestos por las organizaciones de base: grupos de campesinos, organizaciones sociales, asociaciones femeninas y organizaciones religiosas. Para su formación, recibían talleres teórico-prácticos sobre los objetivos del proyecto, la autoproducción de alimentos frescos, las huertas orgánicas familiares, el desarrollo local, la agroecología, el medio ambiente, el compostaje, la lombricultura, el *mulching* o acolchado en la huerta ecológica, la rotación de cultivos y el seguimiento de indicadores sobre seguridad alimentaria (Boisvert, et al., 2011).

Hablar de agroecología implica una agricultura "libre de pesticidas y otros químicos con miras a la reducción de la contaminación del agua y la tierra" (Nardi, 2010, p. 23). Por otra parte, el enfoque de la agricultura familiar, la producción diversificada y a pequeña escala son considerados como aspectos positivos del ProHuerta, debido a que promovía la producción y el acceso a alimentos nutritivos y diversificados en espacios que no requerían grandes extensiones de tierra: se podía producir en cubetas, llantas o en pequeños jardines.[120]

En este sentido, para Camille Chalmers "es un programa muy bonito y muy interesante a nivel del concepto, ya que apoya a la pequeña agricultura campesina y, también, a la autonomía de las familias para que puedan consumir cerca de su casa".[121] De igual manera, Michel Chancy reconoce que "el programa tenía la fuerza de que ofrecía un modelo técnico adaptado a las familias, a la agricultura

[120] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití; Entrevista con Harmel Cazeau, Responsable de la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria (CNSA, por sus siglas en francés), Puerto Príncipe, 5 de octubre de 2017.
[121] Entrevista con Camille Chalmers, Director Ejecutivo de PAPDA, Puerto Príncipe, 29 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

familiar que es lo que predomina en Haití",[122] y para Michèle Duvivier Pierre Louis, el ProHuerta "introdujó un componente de mejor salud que es muy importante para las poblaciones pobres en Haití".[123] Asimismo, se destacan las tecnologías agroecológicas para repeler a los insectos: "el aspecto fitosanitario para proteger los cultivos con medidas naturales estuvo bien pensado".[124]

En línea con lo mencionado por Michel Chancy sobre la atención a la agricultura familiar, para Rose-Anne Auguste el ProHuerta "fue una innovación como proyecto extranjero, debido al acompañamiento que recibieron las familias para producir en pequeños espacios. Ese acompañamiento dio como resultado una cooperación interesada en adentrarse a las realidades haitianas para mejorar su actuación en el terreno".[125]

En suma, en esta sección fueron abordados los aspectos relacionados con el inicio del ProHuerta en Haití, de ser una experiencia piloto y localizada paso a ser una acción de larga duración y con objetivos ambiciosos. Estos objetivos ambiciosos, sobre todo, porque buscó ampliar su alcance territorial a los diez departamentos de Haití. Tras la experiencia piloto, le sucedería una fase de consolidación y otra de expansión. Al identificar algunas características de estas fases, se distinguieron algunos criterios que influyeron en su alcance territorial y actoral. La construcción de asociaciones con diversos actores daría como resultado una experiencia de *cooperación octogonal* o *colectivo multiactoral* (Diaz, 2015). Para resolver la duda sobre esta *cooperación octogonal* o *colectivo multiactoral*, en el apartado posterior se hará un esfuerzo por desagregar esta cooperación en función de los actores que se involucraron. De igual manera, se van a mencionar algunas complejidades y/o dinámicas que se vivieron con ciertos socios de la cooperación.

---

[122] Entrevista con Michel Chancy, Profesor de la Universidad Quisqueya (UniQ) y Exsecretario de Estado a la Producción Animal, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.
[123] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.
[124] Entrevista con Michèle Duvivier Pierre Louis, Directora de FOKAL, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.
[125] Entrevista con Rose-Anne Auguste, activista y promotora de los derechos humanos, Puerto Príncipe, 19 de octubre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

3.1.2. Socios de la cooperación

Como se mencionó anteriormente, en el ProHuerta hubo una participación de los socios clave (Argentina y Haití) y de una diversidad de actores, desde países hasta organismos multilaterales e, inclusive, Organizaciones No Gubernamentales, entre estos actores destacan: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Instituto Nacional Democrático (NDI, por sus siglas en inglés), Brasil, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Canadá, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Japón y la Secretaria Técnica (ST) de UNASUR. La participación de éstos se dio por etapas y, en algunos, de manera coincidente o en paralelo.

Aunque existan otros actores, es importante no perder el eje rector de esta tesis, el cual se basa en la aplicación de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal al caso específico del primer oferente y del socio receptor, esto es, para el caso de Argentina y de Haití.

Por la parte del primer oferente (Argentina), se aprecia un involucramiento de la Embajada de Argentina en Haití, del MREC, del INTA, del MDS y del Ministerio de la Defensa. Existe un memorándum de entendimiento entre el INTA, el MDS y el MREC que regula sus roles para la ejecución del ProHuerta Haití. Mientras que el MDS y el INTA se encargaron de las misiones de capacitación a través del envío de expertos, el MREC, a través de la DGCIN-FO.AR,[126] financió las misiones de expertos y fue, además, “el interlocutor con los distintos socios triangulares y [con las agencias de ejecución]”.[127] También, se registró una participación del Ministerio de Defensa para el traslado de las semillas.

[126] Actualmente es el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular, antes se llamaba Fondo Argentino de Cooperación Horizontal.
[127] Intercambio por correo electrónico con Agustín Barcos, Responsable de Proyectos de la DGCIN del MREC, el 8 de noviembre de 2017,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Por la parte del socio receptor (Haití), se distingue al MARNDR, las Direcciones Departamentales Agrícolas (DDAs, por sus siglas en francés), las Oficinas Agrícolas Comunales (BACs, por sus siglas en francés) y diversos actores locales, entre los que destacan los promotores, las familias y las organizaciones. De los documentos revisados no se localizaron a todas las organizaciones haitianos que participaron en el proceso. Gracias al Reporte de la Misión conjunta de seguimiento de la Cooperación Canadiense, la Cooperación Argentina y del MARNDR (2013) y, a la Evaluación realizada en la última etapa donde participó Argentina-Haití-UNASUR/PNUD (2016), se identificaron las organizaciones locales siguientes: Asociación Juntos,[128] Cooperativa Raboure,[129] Crecimiento Agrícola Abierto[130] y la Asociación de Productores de Hortalizas Orgánicas de Kenscoff (APLOK).[131]

Tanto las Direcciones Departamentales Agrícolas (DDAs) como las Oficinas Agrícolas Comunales (BACs) son estructuras administrativas y técnicas descentralizadas del Ministerio de Agricultura de Haití. "Las DDA dirigen a las BAC, estas últimas están encargadas de prestar servicios a los agricultores. Hay un total de 140 comunas en Haití, pero solamente hay una cuarentena de BAC que son funcionales y su distribución geográfica en el territorio no refleja las necesidades correspondientes del número de agricultores en las diferentes zonas del país"[132] (MARNDR, 2010, p. 3).

Las relaciones entre los gobiernos quedarían formalizadas por el *Acuerdo por Canje de Notas sobre el Proyecto de Cooperación técnica entre la República Argentina y la República de Haití denominado Autoproducción de Alimentos*

[128] Traducción propia, nombre original en crèole haitiano: Asosyasyon Men Ansanm.
[129] Traducción propia, nombre original en francés: Cooperative Raboure,
[130] Traducción propia, nombre original en crèole haitiano: Gwoupman Agrikòl Ouvre.
[131] Traducción propia, nombre original en francés: Association des Producteurs de Légumes Organiques de Kenscoff.
[132] Traducción propia, texto original en francés: "Les Directions Départementales de l'Agriculture (DDA) coiffent les Bureaux Agricoles Communaux (BAC) censés fournir les services de proximité aux agriculteurs. Il y a un total de 140 communes en Haïti, mais seuls une quarantaine de BAC sont fonctionnels et leur distribution géographique sur le territoire ne reflète pas les besoins correspondants à la répartition des agriculteurs entre les différentes zones du pays".

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Frescos,[133] firmado el 22 de septiembre de 2005. En este acuerdo se establece las responsabilidades de Argentina, así como, las instituciones que se encargarían de la implementación.

Por el lado de Argentina, se designó al MREC y sus compromisos fueron orientados a la difusión de "material didáctico para capacitar y asistir a formadores locales, [así como, el suministró de] los insumos biológicos indispensables para el desarrollo de huertas" (p. 1) y la contratación de un experto local para desempeñar la función de Coordinador Nacional. Por la parte haitiana, se eligió al IICA (sede Haití) como institución intermediaria y agencia ejecutora del ProHuerta.

Los vínculos entre el MREC y el IICA quedarían estipulados por la firma del Convenio de Cooperación Técnica entre el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), ahora MREC, de la República Argentina y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

En este sentido, el IICA serviría como un enlace entre el gobierno de Argentina y el gobierno de Haití: "Durante la etapa piloto y el período de expansión del proyecto, el IICA local resulta el primer socio de [Argentina] y actúa como nexo con el Ministerio de Agricultura de Haití (MARNDR)" (Diaz, 2015, p. 189).

El IICA no sólo cumpliría un rol de conector, sino que también tendría un papel técnico, logístico y estratégico, debido a que brindaría información de base y facilidades en cuanto al transporte, infraestructura y contacto con actores locales e internacionales, siendo no sólo una agencia implementadora elegida por el gobierno haitiano, sino también se convertiría en la agencia que administraría los fondos de la cooperación canadiense.

El que el IICA haya sido una agencia elegida por parte del gobierno haitiano, no significó que este último dejara de tener un rol en otras responsabilidades. De hecho, sus responsabilidades estarían orientadas a la selección de los técnicos

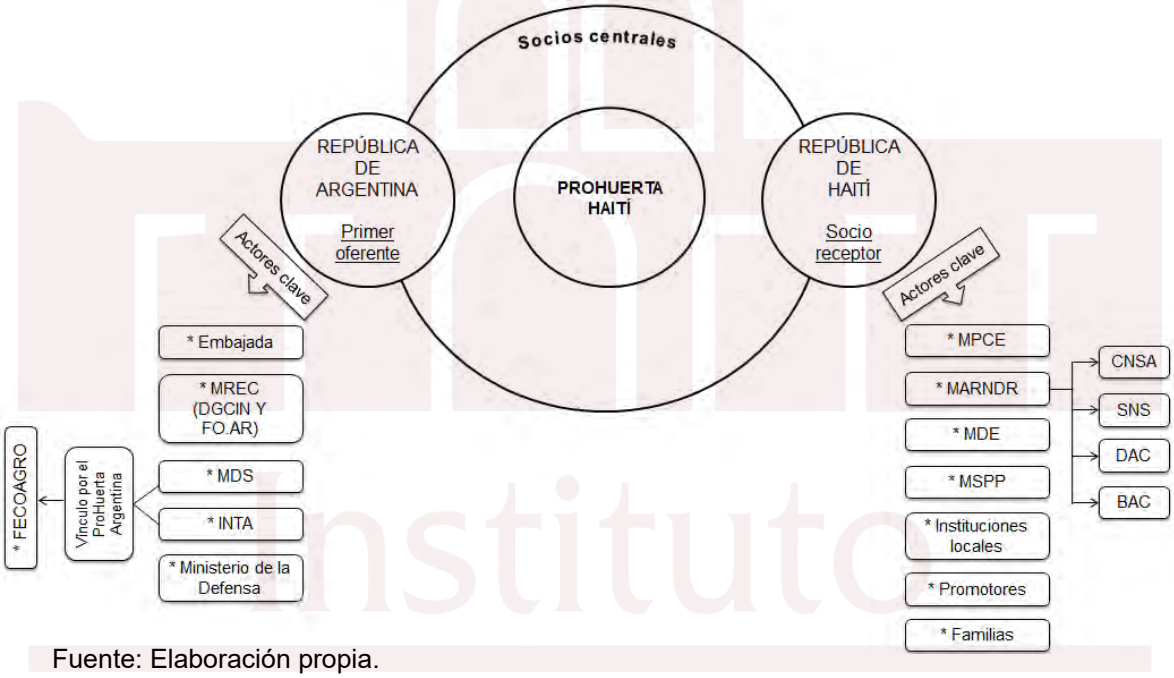
[133] Suscrito en el marco del *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica* de 1980.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

haitianos y de los lugares donde se iba a operar, asimismo, prestaría apoyo para establecer enlaces con otros actores, como el Ministerio Haitiano de Salud Pública y Población (MSPP) e, inclusive, con el Ministerio de Educación, aunque este último no aparece en el esquema que se incluye posteriormente.

Antes de identificar a los otros actores internacionales, a continuación se presenta un esquema de los agentes clave (primer oferente y socio receptor) tomando en cuenta la información presentada anteriormente.

Figura 7. Socios clave del ProHuerta Haití



Fuente: Elaboración propia.

En esta figura se observan a los socios clave. Por un lado, se presentan los actores del primer oferente (Argentina) para la implementación del ProHuerta Haití, entre ellos, se destacan a la Embajada, al MREC, al MDS, al INTA y al Ministerio de Defensa, y se agrega a FECOAGRO por su importancia en la provisión de semillas y en la tarea de producción local de semillas en Haití. Por el otro, se presentan algunos actores del socio receptor (Haití) con un grado de implicación, como el Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa (MPCE) por ser un actor responsable, junto al MARNDR, de mantener un contacto

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

con los demás socios de la cooperación, al MDE por su vinculación en la etapa donde el ProHuerta operó a través del Programa Araucaria XXI de la cooperación española, al MSPP al incorporar al ProHuerta el componente sobre alimentación y nutrición (2012), a las instituciones locales, los promotores y las familias involucradas. Al nivel del MARNDR se incorporan otros agentes que dependen del mismo y que tuvieron un rol en algún momento del ProHuerta, en este sentido se encuentran a la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria (CNSA) en la labor de evaluaciones, al Servicio Nacional de Semillas (SNS) en la acreditación de la calidad de las semillas y en la producción local de semillas, a las DDAs y a los BACs en la legitimidad de la acción, en su participación en la gestión y en la proporción de información de base.

Como se mencionó anteriormente, el ProHuerta se insertaría en los ejes de actuación de otros proyectos y programas y, también, de él surgirían iniciativas bajo una identidad propia.

Con respecto a la inserción del ProHuerta en los ejes de actuación de otros proyectos se destaca que fue parte del proyecto del IICA para la generación de ganancias en el medio rural (proyecto Pwotocol), del Forum Civique Project del Instituto Nacional Demócrata y de uno iniciado por el Ministerio de Agricultura de Haití y financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD, por sus siglas en francés) identificado como el Proyecto de Intensificación de Cultivos Alimentarios fase dos,[134] mejor conocido como $PICV_2$, en el departamento Centro de Haití (Fenelón y Mena, 2008; Diaz, 2015). A ello, faltaría agregar que se insertó en el tercer objetivo del Programa Araucaria XXI[135] de la cooperación española y al proyecto de cooperación entre la AECID y la UNESCO en materia de Alfabetización y Formación de Base de jóvenes adultos de las comunas de Bainet

[134] Traducción propia, nombre original en francés: Projet d'Intensification des Cultures Vivrières.
[135] Este programa de la cooperación española estaba orientado al mejoramiento de las condiciones ambientales en el Sudeste de Haití a partir del reforzamiento de sus instituciones públicas, principalmente del MDE, frenar la degradación ambiental a través de la reforestación de cuencas hídricas y mejorar la seguridad alimentaria de la población de las comunas de Belle Anse y Grand Gosier a través de la producción orgánica de alimentos para el autoconsumo. Dentro de esta última línea de acción, el ProHuerta se insertó.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

y Côtes de Fer, ambas en el Sudeste haitiano. También, en el terreno hubo interacciones con Brasil, con el Programa Mundial de Alimentos (PMA)[136] y con Barbados.[137]

En relación a la segunda cuestión que se vincula con la idea de que el ProHuerta es un programa que se extiende a lo largo del tiempo, con diferentes socios triangulares, a partir de los cuales surgen distintos proyectos, se distinguen las asociaciones triangulares, primero con Canadá, quien elegiría al IICA para que administrará sus fondos y, después, con la ST de UNASUR.

En 2008 tuvo lugar una de las cooperaciones que proyectaría al ProHuerta bajo una identidad propia, de mayor alcance territorial y duración. En este sentido, se habla de la cooperación entre Argentina, Haití y Canadá. La consolidación triangular de esta cooperación fue resultado de negociaciones iniciadas desde el 2006 y quedaría asentada con la firma del Memorándum de entendimiento entre los tres actores (Diaz, 2015). Cabe mencionar que por la parte canadiense, el IICA se encargaría de administrar sus fondos y de darle un seguimiento técnico a la acción de cooperación. Se dice que fue una de las cooperaciones de mayor alcance territorial, debido a que su actuación se enfocaba en cinco (Artibonite, Centro, Norte, Noreste y Oeste) de los diez departamentos de Haití en un plazo de 5 años (junio del 2008 a julio de 2013).

Tras el terremoto en Haití, se observan cambios respecto a las estrategias de cooperación por parte de Argentina. En una primera etapa, se priorizaron asociaciones triangulares con actores, preferentemente, con presencia local, ya sean organismos no gubernamentales o los actores de las cooperaciones tradicionales, como Canadá y España. Con el terremoto de Haití, las acciones de

[136] Se sabe que los contactos se dieron en el marco de las acciones llevadas a cabo por el PMA en torno al Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS, por sus siglas en francés) en el Noroeste de Haití. Tras el terremoto en enero de 2010, la cooperación argentina "entregó una contribución de un millón de dólares al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) en apoyo al" (Malacalza, 2016, p. 97) PNCS.

[137] Del contacto con Barbados, se tiene conocimiento que en 2010 el IICA local "recibió una donación de Barbados de USD 25.000 para ProHuerta Haití y [se dispuso aplicarlo en una comunidad religiosa en Arreguy, al Sudeste del país caribeño]" (Diaz, 2015, p. 183).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación se articularon vía la Secretaría Técnica de UNASUR.[138] En esta articulación se ubican algunos factores que fueron determinantes, entre los que destacan: a) las contribuciones financieras argentinas; y b) la gestión de esta representación multilateral a cargo del Embajador y especialista argentino, Rodolfo Mattarollo (Malacalza, 2016).

Es en este contexto que la cooperación argentina se articuló con UNASUR para llevar a cabo la ampliación del ProHuerta a los diez departamentos de Haití (Artibonite, Centro, Grand'Anse, Nippes, Norte, Noreste, Noroeste, Oeste, Sudeste y Sur). La asociación triangular quedaría establecida por el Memorándum de entendimiento entre Argentina, Haití y la ST de UNASUR. A pesar de que este memorándum se firma en 2012, es hasta el 2013 cuando la interacción comienza sus operaciones en el terreno. En 2014 se decide que el PNUD administré los recursos financieros de UNASUR para la concreción del ProHuerta (Diaz, 2015), el cual llega a su fin en diciembre de 2016. Esta decisión se vincula con el fin del mandato de la Secretaría Técnica de UNASUR. Se observa al PNUD y no al IICA porque las relaciones con este último actor se terminaron por diluir, debido a los conflictos experimentados al nivel de los roles y de las responsabilidades de los socios. Otros factores que influyeron en la elección del PNUD, fue por la creencia de que esta agencia de Naciones Unidas no complejizaría la relación. Sin embargo, "sus trabas burocráticas y administrativas complejizaron la gestión del programa".[139]

Uno de los aspectos que no debe dejarse al olvido es la presencia de relaciones de poder tanto en la dinámica de la cooperación con Canadá como en las

[138] La Secretaría Técnica de UNASUR en Haití, aprobada por las declaraciones presidenciales de Quito y Los Cardales, "actuó durante 39 meses –entre octubre de 2010 y diciembre de 2014- con un rango de representación multilateral, lo que le permitió participar de reuniones de gobierno y diplomáticas. Además de gestionar once proyectos de cooperación técnica, estableció vínculos con intelectuales, apoyó a expresiones artísticas, del cine y la literatura haitiana y sensibilizó a la comunidad en materia de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad durante la dictadura duvalierista" (Malacalza, 2016, p. 92).

[139] Entrevista con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Puerto Príncipe, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

interacciones con el PNUD. Estas relaciones de poder se vinculan con lo mencionado por Alejandra S. Kern, Lara Weisstaub y Paula Rodriguez Patrinós (2011) para el caso de la rendición de cuentas en el proyecto de cuantificación del gasto público destinado a la niñez en Haití:

> Particularmente, se destaca la preeminencia de una relación ascendente hacia el socio triangular multilateral, aún cuando la mayoría de las actividades se desarrollaron entre Argentina y Haití. Los principales canales formales de rendición (informes de avances de actividades realizados por los consultores e informes de las misiones) respondieron a los requerimientos administrativos de UNICEF –que puso en práctica sus habituales mecanismos de rendición para dar cuenta del destino de los recursos financieros aportados. En contraposición, observamos la inexistencia de una relación de rendición de cuentas hacia abajo (desde UNICEF a Argentina y Haití). Esta situación da cuenta que el socio con más poder relativo en términos organizativos, económicos y de prestigio, es quien pide explicaciones – de forma similar a las relaciones de rendición que caracterizan a la cooperación tradicional.

Aunque en el caso de estudio de la presente tesis no se analizaron los sentidos de la rendición de cuentas, si se observaron algunos criterios que dejan entrever las dinámicas de operación de los socios con más poder relativo. Por la parte canadiense, se aprecian que sus principios, indicados en la *Guía de Evaluación de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional* (2004), fueron una de las pautas tomadas en cuenta para la realización de la Evaluación tripartita (Canadá, Argentina y Haití) de medio tiempo del ProHuerta (2011).

Por la parte del PNUD, se distingue la manera en la que operó en el terreno y los parámetros que rigieron su actuación:

> Al nivel del PNUD, el proyecto entró en la categoría de proyectos DIM (directa implementación), es decir en la categoría de proyectos donde el PNUD tiene el rol de socio encargado de su puesta en marcha. En ese caso,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

el PNUD asume la responsabilidad de movilizar los recursos disponibles con el fin de alcanzar los resultados esperados, igualmente, asume la responsabilidad global de gestión y rinde cuentas en función de sus políticas y procedimientos[140] (Duval y Berut, 2016, p. 20).

Esta categoría de implementación directa supone que uno de los actores, en este caso el PNUD, desconoce primordialmente las capacidades del socio receptor, pero puede ser, también, en el sentido del primer oferente. Este desconocimiento de capacidades no fomenta un esquema de partenariado, debido a la incapacidad de uno de los socios, por lo general el de mayor poder relativo, para flexibilizar sus procedimientos y adecuarse a los criterios tanto del socio receptor como del primer oferente.

En el mismo período de interacciones Argentina-Haití-UNASUR/PNUD, se llevaron a cabo un conjunto de actividades, entre las que destaca el "1er Curso para Latinoamérica, Caribe y África, autoproducción de alimentos, con base agroecológica y educación alimentaria para el desarrollo", el cual se llevó a cabo del 11 al 21 de noviembre de 2014 en Argentina, para formar a técnicos de diversos países, entre estos acores se encontraba la participación de Haití. Este curso fue realizado gracias al apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). No sería la primera vez que Argentina y Japón colaboran en el marco del ProHuerta. En 2010, se organizó en Argentina "un taller de intercambio de experiencias, al que asistió la totalidad del equipo haitiano con el objetivo de fortalecer sus capacidades, ante el nuevo escenario post-sismo" (Cipolla, 2011, p. 49).[141]

---

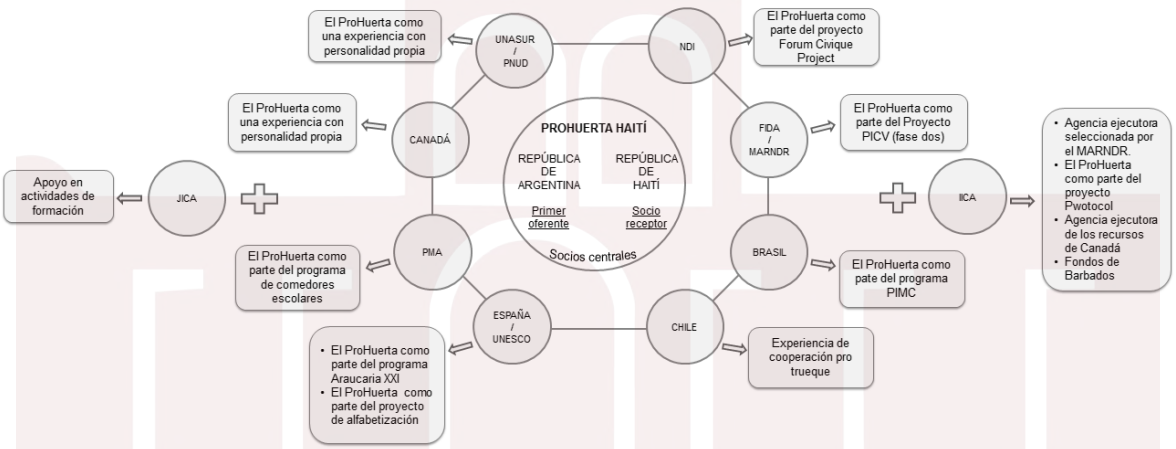
[140] Traducción propia, texto original en francés: "Au niveau du PNUD, le projet entre dans la catégorie des projets DIM ("Direct Implementation"), c'est-à-dire dans la catégorie des projets où le PNUD a le rôle du partenaire en charge de la mise en œuvre. Dans ce cas, le PNUD assume la responsabilité de mobiliser les ressources disponibles de manière à atteindre les résultats attendus, il assume également la responsabilité globale de gestion et doit rendre compte de l'exécution du projet. En conséquence, le PNUD doit suivre les politiques et procédures s'appliquant à ses opérations".

[141] Los vínculos entre Argentina y Japón no son una situación particular al caso de Haití, ambos países han venido realizando cursos conjuntos de capacitación y practicando la cooperación triangular. En 2001, firman "el Programa de Asociación (Partnership Program) con el que se

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Una vez identificado los actores que se involucraron en el período de vida del ProHuerta en Haití, se procede a observar si corresponde o no a un modelo de *cooperación octogonal*, valoración utilizada por Daniel Diaz (2015), para dar cuenta de la cantidad de actores que fueron involucrados en las distintas etapas del ProHuerta. Para lo anterior se hizo una figura de ocho lados, en cada de una de las puntas se indican los actores y la manera en que el ProHuerta se manifestó.

Figura 8. El ProHuerta como una experiencia de cooperación octogonal



Fuente: Elaboración propia con base en Diaz, 2015.

En el esquema anterior, es posible identificar que por la cantidad de actores no se trata de una *cooperación octogonal*, pero sí de una experiencia *multiactoral*. Quizá la falla de este acomodo no tenga un origen conceptual en lo indicado por Daniel Diaz (2015), sino por un error relacionado con la manera en que la autora de esta tesis interpretó la información e hizo el acomodo de las piezas.

La valoración, en términos actorales del ProHuerta Haití o de los ProHuertas Haití, como una experiencia de *cooperación octogonal* es interesante. No

---

estableció el marco institucional para la implementación de la cooperación en forma asociada en terceros países" (Romero, 2011, p. 20). Con el INTA se lleva una experiencia de cooperación con el JICA de más de 30 años; en los años 70, ambas instituciones trabajaron para un proyecto tendiente al mejoramiento genético de la soja (Romero, 2011).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

obstante, no da cuenta de la complejidad y del dinamismo de las interacciones.[142] Al abordar algunos elementos de la gobernanza en el capítulo uno de esta tesis, se mencionó que el entendimiento de una interacción radica en la diversidad de los actores, en la complejidad de su estructura y en el dinamismo del sistema.[143] Considerando lo anterior, surge el cuestionamiento siguiente ¿cuáles fueron algunas de las complejidades y de las dinámicas experimentadas en el marco de la cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria para el período 2005-2016?

Algunas de las situaciones presentes en el ProHuerta fueron la indefinición de los criterios que regirían las evaluaciones, así como, las confusiones al nivel de las responsabilidades de los socios, particularmente, en el ProHuerta Argentina-Haití-Canadá/IICA. Igualmente, se observan las relaciones de poder, como se mencionó anteriormente. La falta de una unidad técnica presente en la Embajada de Argentina en Haití fue una de las complicaciones experimentadas al nivel de la estructura de gestión. Otras de las dificultades experimentadas al nivel de la gestión fue la toma de decisiones. Con respecto a esta última situación, Daniel Diaz (2015) hace referencia a los inconvenientes operativos que se vivieron en la etapa donde el ProHuerta fue parte del Programa Araucaria XXI: “El vínculo entre AECID y el Ministerio del Ambiente presentaba complejidades en cuanto a la toma de decisiones para la gestión y [la] liberación de fondos” (p. 179).

En lo concerniente a las dinámicas que se generaron en el ProHuerta, se distingue como una regularidad el intercambio de los conocimientos técnicos argentinos. Sin embargo, se observa como una irregularidad la provisión de semillas y la pugna de enfoques entre lo propuesto por el ProHuerta y lo propuesto por otras iniciativas. En lo concerniente a la provisión irregular de las semillas, se aprecia que en la etapa donde el ProHuerta trabajó con el NDI, las semillas no fueron proporcionadas por Argentina, sino por la Organización No Gubernamental

[142] Intercambio, el 8 de junio de 2018, de comentarios con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).
[143] Como se recordará, un sistema es definido como “el conjunto de entidades que muestran más interrelaciones entre ellas que con otras entidades”[143] (Kooiman, 2000, p. 140).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

estadounidense, lo que implicó problemas fitosanitarios y la frustración de algunos resultados. Por su parte, una de las irregularidades que estaría muy presente en la relación fue la pugna de enfoques y de prácticas: “Lo singular [del $PICV_2$] era que se trataba de un proyecto agrícola tradicional, con fertilizantes sintéticos y plaguicidas y destinado a [la] horticultura comercial” (Diaz, 2015, p. 177). La intención de compaginar estos enfoques (enfoque agroecológico y enfoque tradicional) en el marco del $PICV_2$ no fue posible, lo que generó problemas al nivel técnico operacional.

Otro factor que influyó en la alteración de la relación fueron los desastres naturales. El terremoto del 2010 modificó la operatividad del ProHuerta, ocasionando inclusive el cese de actividades. Por ejemplo, los daños en la infraestructura de la AECID en Puerto Príncipe provocaron “un paréntesis en el desarrollo de las acciones” (Diaz, 2015, p. 178), reanudándolas en abril de 2012. En este sentido, se puede decir que las regularidades e irregularidades no dependen sólo de lo que pasa en el sistema, sino también de lo que ocurre fuera de éste.

Además de la diversidad de actores, de la complejidad de una estructura y del dinamismo de un sistema, en el capítulo uno de esta tesis se habló de las intersecciones. Estas intersecciones pueden ser gracias a los intereses compartidos o a la coincidencia de objetivos (generales o específicos) de las acciones de cooperación. Dentro de la coincidencia de objetivos, se ubica la inserción del ProHuerta en el tercer objetivo del Programa Araucaria XXI, este objetivo se enfocaba en mejorar la seguridad alimentaria de la población de las comunas de Belle Anse y Grand Gosier, ambas en el departamento Sudeste de Haití. Para mejorar la seguridad alimentaria de las comunas antes mencionadas se hizo un vínculo con el ProHuerta y su enfoque agroecológico.

Anteriormente, se comentó que el ProHuerta Haití fue una oportunidad para Argentina, debido a que constituyó una plataforma para dar a conocer sus experiencias nacionales y posicionarse en temas de seguridad alimentaria e,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

inclusive, se presentó como una oportunidad para fortalecer sus esquemas de cooperación, tanto bilaterales como triangulares, pero: ¿qué significó el ProHuerta para los segundos oferentes en términos de oportunidad? Aunque no se sabe el significado que tuvo esta cooperación para cada uno de los segundos oferentes, en una de las entrevistas se identificó lo que el ProHuerta significó para el PNUD. A grandes rasgos, el ProHuerta significó la oportunidad para mejorar sus mecanismos de trabajo, particularmente las asociaciones triangulares y, tener un rol mucho más activo en temas de seguridad alimentaria.[144] Por su parte, para la cooperación canadiense se presentó como una oportunidad para seguir con sus esfuerzos de lucha contra la pobreza y protección de la niñez y la infancia (Boisvert et al., 2011). Más allá de este interés canadiense, valdría la pena cuestionar ¿En qué medida los segundos oferentes vieron al ProHuerta como una oportunidad para continuar con la política de las banderas o para mantener su posicionamiento en Haití? Más adelante se menciona en qué consiste esta política de banderas.

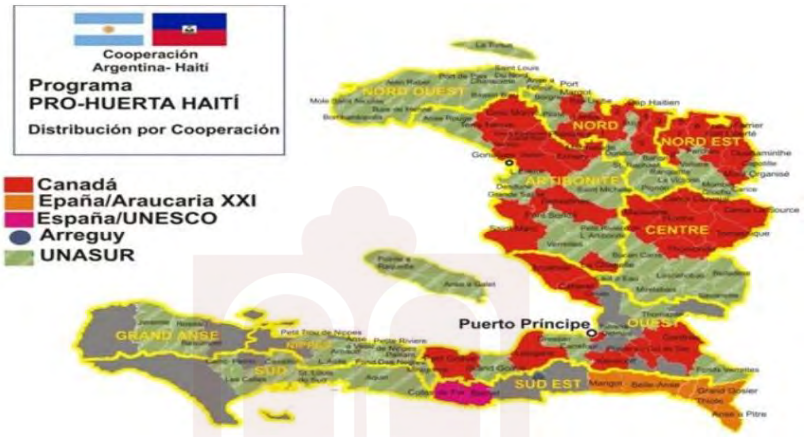
Al abordar al ProHuerta Haití como una experiencia de *cooperación octogonal* se deja de lado el aspecto micro de la acción, es decir, no se observa el papel de las familias involucradas, de los promotores y de las promotoras, así como, del equipo técnico montado. Por esta razón, se considera que el ProHuerta se inserta en lo que Daniel Diaz (2015) valora, a su vez, como *colectivo multiactoral*. Ahora bien, podría ser interesante aproximarse al ProHuerta a través de dos ámbitos: uno macro (*cooperación octogonal*) que considere la diversidad, la complejidad y el dinamismo de las interacciones político-institucionales entre el primer oferente, el segundo oferente y el socio receptor y, otro micro (*colectivo multiactoral*) que considere la diversidad, la complejidad y el dinamismo de las interacciones técnico operacionales-sociales. Esta distinción (nivel macro y nivel micro) no significa la inexistencia de vínculos entre ambos, ya que las interacciones a nivel macro influyen en las interacciones al nivel micro.

[144] Entrevista con Madeleine Oakes, Encargada de Proyectos en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Puerto Príncipe, 23 de octubre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Una vez abordado los actores, faltaría agregar un mapa que proyecte su distribución territorial. A continuación se presenta un mapa que da cuenta de ello.

Mapa 1. Socios de la cooperación y distribución por zonas



Fuente: Ana Ciuti (2016).

El mapa anterior no muestra todos los actores, pero si da una idea general de donde se actuó. De igual manera, introduce al siguiente punto que habla sobre las zonas de actuación. Antes de ello, quedaría por concluir este apartado diciendo que las asociaciones triangulares en materia de cooperación muchas veces son un elemento que complica la gestión de una acción, ya que cada socio tiene sus propios criterios, procedimientos y enfoques. Para el caso del ProHuerta, se observan tres tendencias en la participación de los socios, una es identificada como el contacto con terceros que surge gracias a la interacción de los actores en el terreno, la otra, es distinguida como el contacto que surge gracias a experiencias previas de cooperación, como es el caso de la cooperación japonesa y, la última es observada como el resultado de los intereses de la política exterior argentina, como es el caso de la Secretaría Técnica de UNASUR.

3.1.3. Zonas de actuación

De los documentos revisados, no fue posible ubicar una lista actualizada de todas las comunas en las que el ProHuerta operó. De acuerdo con Lise Duval y Cécile Berut (2016), el ProHuerta trabajó en 69 comunas distribuidas en los diez

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

departamentos de Haití (Norte, Noreste, Centro, Artibonite, Noroeste, Oeste, Grand'Anse, Sur, Nippes y Sudeste). A pesar de no haber accedido a una lista actualizada de las comunas, se ubicó un documento de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Por la extensión de este documento, se retomó únicamente la información relacionada con el ProHuerta.

Cuadro 1. Zonas de actuación del ProHuerta a mayo del 2010

Departamento	Comunas	Departamento	Comunas	Departamento	Comunas
Oeste	Arcahaie Cabaret Cite Soleil Croix-Des-Bouquet Ganthier Kenscoff Leogane Petit-Goave	**Sudeste**	Anse-A-Pitre Bainet Belle Anse Cayes-Jacmel Cote-De-Fer Grand Gosier Jacmel Marigot Thiotte	**Artibonite**	Dessalines / Marchand Ennery Gonaïves Marmelade Saint-Marc Terre Neuve
Centro	Belladere Boucan Carre Cerca Carvajal Cerca La Source Hinche Lascahobas Mirebalais Saut-D'Eau Savanette Thomassique Thomonde	**Norte**	Acul Du Nord Grande Riviere Du Nord Limbe Limonade Plaine Du Nord Port Margot Quartier Morin	**Noreste**	Caracol Carice Ferrier Fort Liberte Mont Organise Terrier Rouge Trou Du Nord
Fuente: Adaptado de OCHA, 2010.[145]					

El ProHuerta se organizó, al interior de las comunas, a través de unidades de intervención, que para este trabajo serán consideradas como zonas de actuación, ya que la palabra intervención se puede asociar con "intromisión, injerencia, intrusión, coerción o represión" (Carbelleda, 2002, p. 93). Si se retoma lo

[145] Para mayor información, se recomienda revisar el sitio web de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA): https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4A4326B5F18703EC8525774B004DFB9F-map.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

mencionado sobre los criterios de ampliación, particularmente el que habla de la demanda, tanto en el nivel social como en el gubernamental, se observa que la presencia del ProHuerta no fue determinada de manera unilateral:

> Dentro de las comunas, el proyecto trabajo en [unidades de actuación]. Éstas pudieron haber estado situadas en zonas rurales, urbanas o peri-urbanas. Una unidad es una [zona de actuación] con un número determinado de promotores (aproximadamente treinta), de entidades locales, y de familias. Una zona de actuación puede ser una comuna, una sección comunal o, bien, una colonia. Además, en una misma comuna puede haber una o más unidades de [actuación]. Todo depende de la cantidad de participantes en una comuna y de su dispersión.
>
> Las [zonas de actuación] se dividen en tres zonas territoriales de coordinación, cada una de estas zonas estuvo supervisada por un coordinador técnico (CT): (1) Departamentos Norte, Noreste y Centro; (2) Departamentos Artibonite y Noroeste y una parte del Oeste; (3) Departamentos Grand'Anse, Sur, Nippes, Sudeste y una parte del Oeste[146] (Duval y Berut, 2016, pp. 18-19).

En este sentido, se destaca que el monitoreo o las actividades de supervisión se desarrollaron por zonas territoriales de coordinación, las cuales estuvieron a cargo de tres coordinadores técnicos. Esta división de coordinación se hizo en función de los departamentos y respondió a la estructura del ProHuerta. Por lo que ya se convierte en una tarea fundamental hablar de su estructura de gestión.

[146] Traducción propia, texto original en francés: "Au sein des communes, le projet travaille dans des 'unités d'intervention'. Elles peuvent être situées en zones rurales, urbaines ou péri-urbaines. Une unité est une zone d'intervention avec un nombre déterminé de promoteurs (environ une trentaine), d'entités locales, et de familles. Ce peut être une commune, une section communale ou même un quartier, tout dépend de la quantité de participants dans la commune et de leur dispersion. Ainsi, dans une même commune, il peut y avoir une ou plusieurs unités d'intervention. La zone d'intervention est divisée en trois zones territoriales de coordination, chacune des trois zones est supervisée par un coordinateur technique (CT): (1) Départements du Nord, Nord-Est et Centre; (2) Départements de l'Artibonite et Nord-Ouest et une partie de l'Ouest; (3) Départements de la Grande-Anse, le Sud, Le Sud-Est et une partie de l'Ouest."

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

3.1.4. Estructura

En el desarrollo de la presente tesis se ha hecho referencia al Coordinador Nacional (CN), a los Coordinadores Territoriales (CT) y a los Asistentes Técnicos Locales (ATL). Su análisis no sólo implica mencionarlos, sino abordarlos de tal manera que se comprenda su papel en la estructura del ProHuerta.

Entender la estructura del ProHuerta no es una tarea sencilla, pero no imposible como tratar de resolver una derivada de un logaritmo cuando uno ha dejado atrás sus habilidades lógico-matemáticas o, imposible, como tratar de darle sentido al capítulo 34 de la obra titulada *Rayuela* de Julio Cortázar sin percatarse desde su inicio de su lógica literaria, la cual simula un movimiento que el autor llama como *brownoideo*, pero es mejor conocido como *movimiento browniano*.[147] Sin duda estos ejemplos de lo imposible imprimen un sentido creativo a la presente tesis o al menos eso es, lo que la autora piensa,[148] pero no se aproximan a la complejidad de los problemas que se presentan de manera intermitente en la cotidianidad.

Lo que puede pasar en esta tarea compleja, al igual que cuando uno está resolviendo un problema matemático, es cometer fallas en el proceso por una inadecuada interpretación del planteamiento, un mal acomodo de los datos disponibles o, bien, por la falta de información.

Se habla de una tarea compleja en esta sección, debido a que no se ubicó una homogeneidad en los documentos revisados cuando se aborda, en ocasiones de manera general, la estructura del ProHuerta. Por ejemplo, en la evaluación realizada en el marco de la cooperación Argentina-Haití-Canadá/IICA se menciona la existencia de una Comisión Técnica Ejecutiva encargada de aplicar las políticas generales del proyecto, estas políticas eran previamente aprobadas por el Comité de Pilotaje o de Gestión (Boisvert et al., 2011). Esta Comisión Técnica Ejecutiva

[147] "El movimiento browniano consiste en el movimiento aleatorio que se observa para algunas partículas en un líquido, producido por el bombardeo incesante de las moléculas del mismo debido a la agitación térmica" (Schwartz, 2012).
[148] Para esta frase (lo que la autora piensa) se retomó la estructura del programa *Lo que la gente cuenta* de la televisora mexicana Tv Azteca.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

deja de ser mencionada en la evaluación realizada en el marco de la cooperación Argentina-Haití-UNASUR/PNUD y, aparece en dos ocasiones en el trabajo de Daniel Diaz (2015). Una de ellas cuando se indica que:

> Conceptos como 'agroecología' o 'agricultura familiar' resultaban extraños, a menos que ingresarán a través de los programas financiados por aquéllos [los cooperantes tradicionales]. Por ello es probable que el MARNDR, a nivel central, no haya alcanzado un convencimiento cierto sobre 'ProHuerta Haití' en la medida que sus 'socios privilegiados' tampoco lo tuviesen y que manifestase desconocimiento del mismo, si los organismos técnicos internacionales reclamaban algo similar, a pesar de haber participado en todas las instancias formales de conducción del proyecto (pilotaje y comisión técnica) (p. 198).

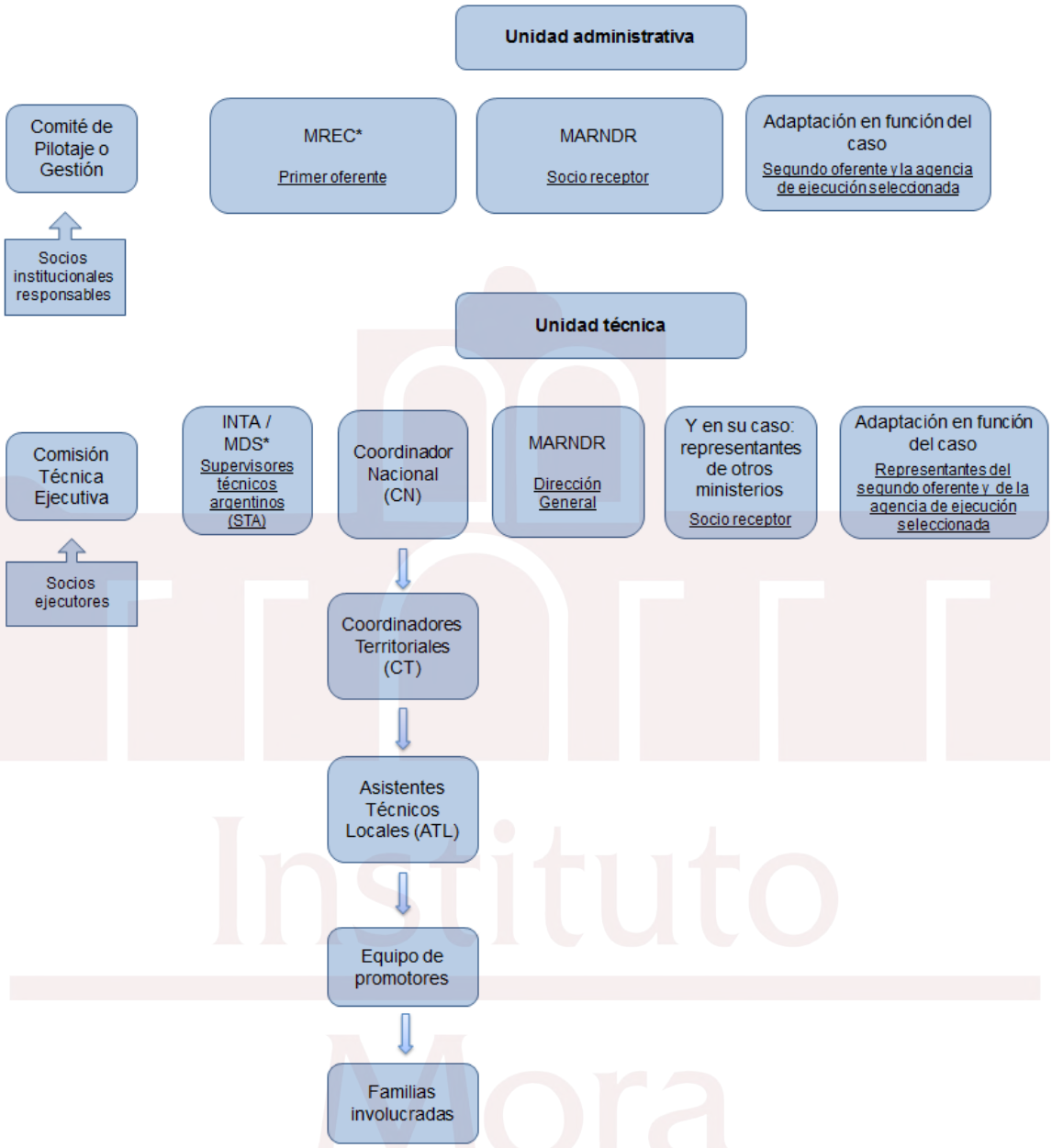
Esta mención muy general, deja en evidencia la importancia de la Comisión Técnica Ejecutiva como una de las instancias formales presentes en la estructura del ProHuerta, por lo que debe ocupar un lugar en esta sección.

En función de los documentos revisados, se infiere que en el ProHuerta hubo dos unidades en su estructura: una compuesta por el Comité de pilotaje o de Gestión, la cual es identificada bajo el término de unidad administrativa y, otra compuesta por el ya mencionado Comité de Pilotaje a la que se denomina como unidad técnica.

A continuación se presenta un esquema aproximativo de lo que fue la estructura del ProHuerta y, que da cuenta de las dos unidades identificadas.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Figura 9. Estructura del ProHuerta



Fuente: Elaboración propia con base en el documento de proyecto *Ampliación de ProHuerta-Haití con la UNASUR* (2011); y Lise Duval y Cécile Berut (2016).
***** Por la parte de la cooperación argentina, su Embajada en Haití tuvo un rol de fundamental importancia en su gestión.

En el Comité de Pilotaje o de Gestión, se desarrollaba una coordinación tripartita de los socios institucionales, quienes eran responsables de las decisiones

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

relativas a la orientación (planificación, gestión y recursos financieros) del proyecto en general. Cualquier modificación debía ser aprobada por el Comité de Gestión en conformidad con lo establecido en los documentos de proyecto (PNUD, 2014). De acuerdo con Daniel Diaz (2015), el Comité de Pilotaje sería la "instancia máxima anual de seguimiento y toma de decisiones estratégicas sobre la marcha y orientación del Proyecto, con participación de todas las partes intervinientes" (p. 181). Estos socios institucionales, además, debían promover un ambiente de confianza mutua y una comunicación efectiva para la toma de decisiones.

En lo que respecta a los recursos financieros, se observó en los acuerdos establecidos entre los socios una dinámica de costos compartidos en la etapa donde participó Argentina-Haití-UNASUR/PNUD. Esta dinámica de costos compartidos es difícil de observar como una constante en la historia de vida del ProHuerta Haití, debido a la falta de información sobre este ámbito y a la heterogeneidad presente en la sistematización de la información. Por ejemplo, en la evaluación realizada en 2016 se presentan las aportaciones financieras que asumieron oficialmente los actores, sin embargo, en la evaluación realizada en 2011 en el marco de la cooperación Argentina-Haití-Canadá/IICA se observa únicamente el presupuesto general destinado por la cooperación canadiense para la ejecución del tercer año del proyecto. De acuerdo con el Documento de Proyecto para la ampliación del ProHuerta-Haití con UNASUR y la evaluación del 2016, las contribuciones financieras oficiales, expresadas en dólares estadounidenses, de los socios fueron las siguientes:

Tabla 1. Contribuciones financieras compartidas

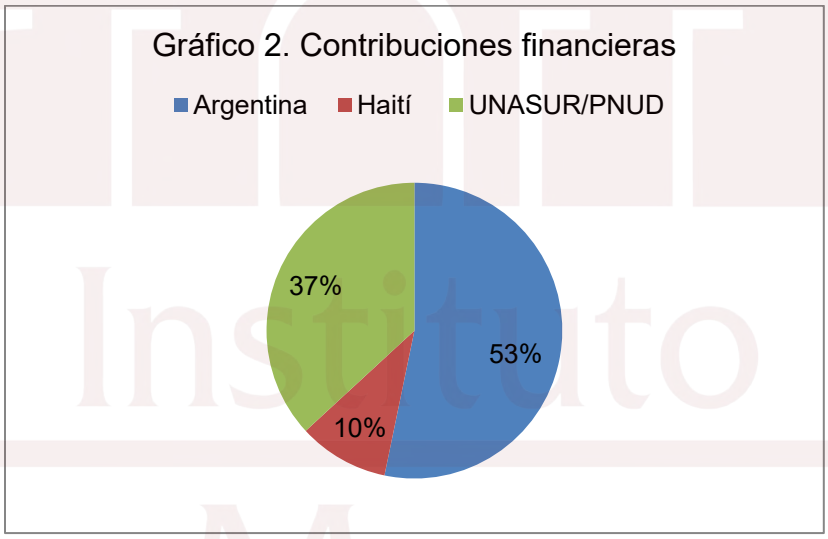
Argentina	**Haití**	**Secretaría técnica de UNASUR/gestionados por el PNUD**	**Total**
4 620 235, 63[149]	858 634, 5	3 198 046[150]	8 676 916, 13

[149] De esta cantidad, 4 173 053, 58 estuvo reservada a las misiones técnicas, compra y transporte de semillas, y el restante (447 182, 05) estuvo reservado a los puestos del coordinador nacional y un coordinador territorial (Duval y Berut, 2016). De acuerdo con Daniel Diaz (2015), "se proveyeron en total a ProHuerta Haití 262 100 colecciones de semillas hortícolas y 82 toneladas de semilla en fraccionamiento mayor" (p. 213).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En el desarrollo de esta investigación, se identificó que los gastos de gestión contraídos por el PNUD para la administración de los fondos de la Secretaría Técnica del PNUD fueron del 7%, lo equivalente a 223 863, 22 dólares estadounidenses.[151] Se desconoce si los gastos de gestión contraídos por el PNUD fueron consensuados entre las partes. Uno de los aspectos que han sido debatidos (en espacios internacionales) sobre los costos de transacción o gastos de gestión de programas y/o proyectos de desarrollo ha sido que éstos reducen la eficiencia de las acciones al absorber recursos financieros que podrían ser utilizados para el desarrollo de actividades o el cumplimiento de prioridades (Vandeninden y Paul, 2012).

A continuación, se presenta una figura que proyecta el porcentaje de las contribuciones financieras de cada uno de los socios:



Fuente: Duval y Berut, 2016, p. 60.

En párrafos anteriores, se hace mención a las contribuciones financieras en términos oficiales porque en la práctica existieron algunos desbalances,

[150] De esa cantidad, 208 398 dólares estadounidenses fueron previstos para el componente apícola.

[151] Para mayor información, se recomienda consultar el documento de proyecto del PNUD para la ampliación del ProHuerta – Haití con UNASUR, disponible en: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/HTI/AWD79220_Prohuertas_Project%20document_%202014.pdf

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

ocasionados por la falta de compromiso de los socios y la falta de información para verificar lo asumido con lo desplegado en el terreno. Pero, ¿de qué manera estos desbalances se observaron?

Primero, el desbalance ocasionado por la falta de compromiso de los socios se observó en el hecho de que el gobierno de Haití hasta el 2015 no había desplegado el 10 % asumido. Segundo y para el desbalance generado por la falta de información, se apreció que el gobierno de Argentina no facilitó la información al equipo encargado de realizar la última evaluación del ProHuerta en el marco de la cooperación Argentina-Haití-UNASUR/PNUD. Con respecto a esta última situación, se ubicó lo siguiente: "El PNUD no solicitó las datos presupuestarios a la Embajada de Argentina. Las consultoras externas lo hicieron, pero el gobierno de Argentina consideró que la presente evaluación no implicaba una revisión de esos gastos"[152] (Duval y Berut, 2016, p. 114). Esos gastos hacen referencia a la provisión de las semillas, a los talleres de formación, a los salarios del Coordinador Nacional y de un Coordinador Territorial, así como, a los gastos que implicaban las misiones de los expertos argentinos.

Por su parte, la Comisión Técnica Ejecutiva tenía las responsabilidades siguientes: aplicar las políticas acordadas por el Comité de Gestión; realizar recomendaciones sobre la organización y el funcionamiento del ProHuerta al Comité de Gestión; aportar el apoyo necesario para llevar a cabo las evaluaciones externas; seleccionar las poblaciones involucradas y las zonas de actuación en función de los criterios previamente acordados por el Comité de Gestión; y poner en ejercicio los planes operativos anuales (Boisvert et al., 2011).

Siguiendo con la descripción de la estructura organizativa, se procede a mencionar las responsabilidades del Coordinador Nacional (CN), de los Coordinadores Territoriales (CT) y de los Asistentes Técnicos Locales (ATL). A continuación se muestra una tabla que da cuenta de ello.

[152] Traducción propia, texto original en francés: "Le PNUD n'a pas sollicité des données budgétaires à l'Ambassade Argentine. Les consultantes externes l'ont fait, mais l'Argentine considère que la présente évaluation n'implique pas une révision de ses dépenses".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Tabla 2. Responsabilidades del Coordinador Nacional, de los Coordinadores Territoriales y de los Asistentes Técnicos Locales

Puesto	Responsabilidades
Coordinador Nacional (CN)	- Identificar, establecer y mantener alianzas estratégicas con actores diversos: gobierno, organismos de la cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, etc. - Coordinar al equipo técnico y realizar informes periódicos, así como, reportes técnicos. - Proporcionar información para las evaluaciones de resultados e impactos del proyecto. - Asistir a las misiones de supervisión técnica y seguimiento, así como, mantener una relación con la Embajada de Argentina en Haití y una comunicación con los supervisores técnicos argentinos.
Coordinadores Territoriales (CT)	- Planificar las actividades en las zonas de actuación y realizar reportes de actividades, así como, participar en la elaboración de guías pedagógicas. - Supervisar a los Asistentes Técnicos Locales. - Realizar misiones de monitoreo (intercambios con los promotores y visitas a huertas) y verificar los aspectos de seguimiento administrativo, así como, de seguridad. - Mantener una coordinación con las Direcciones Departamentales Agrícolas.
Asistentes Técnicos Locales (ATL)	- Colaborar con la planificación de las actividades al nivel de las zonas de actuación, así como, seleccionar entidades locales y realizar talleres de formación para los promotores. - Distribuir las semillas para los promotores y las familias involucradas. - Realizar seguimientos regulares de los promotores y de las familias involucradas, y visitar las huertas. - Mantener contacto con las Oficinas Agrícolas Comunales.
Fuente: Elaboración propia con base en el Documento proyecto para la ampliación del ProHuerta-Haití con UNASUR; y Lise Duval y Cécile Berut (2016).	

Con respecto al equipo técnico y para la última etapa del ProHuerta, se aprecia que el Coordinador Nacional y uno de los Coordinadores Territoriales fueron contratados por la cooperación argentina. Por su parte, el PNUD contrató a dos Coordinadores Territoriales y a 26 Asistentes Técnicos Locales (Duval y Berut,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

2016). Es importante resaltar que a pesar de que el Coordinador Nacional fue contratado por la cooperación argentina, éste no la representaba en reuniones. La cantidad de personas locales contratadas por la cooperación argentina no significa un aspecto malo o negativo, más bien habla de los compromisos asumidos en función de sus capacidades financieras.

Para algunos actores, la estructura del ProHuerta es un elemento *sui generis* y para otros no constituyó un elemento distante de lo que han venido haciendo los actores de las cooperaciones tradicionales.

Primero, el personal externo que participó en la realización de la evaluación tripartita entre Argentina-Haití-Canadá/IICA (2011) consideró que su estructura fue un elemento *sui generis*, debido a las características poco comunes al nivel técnico, esta peculiaridad no se presentó en un sentido positivo, dado que existieron dificultades en la puesta en marcha de las actividades y en la toma de decisiones. Se señala, entre otras cosas, que el Coordinador Nacional no tenía una pertenencia institucional. De igual manera, el hecho de que no se tuviera un equipo técnico argentino de base repercutía en la toma de decisiones: "Además, otro aspecto de la gestión que ralentizo la toma de decisiones fue que la Cooperación argentina no tuviera un representante oficial en Haití"[153] (Boisvert et al., 2011, p. 54).

En seguimiento con las peculiaridades de la estructura del ProHuerta, se resalta como un aspecto positivo el haber contratado a jóvenes haitianos para la ejecución y las actividades de seguimiento. Sin embargo, su estructura no distó mucho de lo que han venido haciendo las cooperaciones tradicionales en el terreno:

> Un punto negativo, es que se montó un equipo técnico para ejecutar el proyecto. Tal vez no hubo otra forma de hacerlo, visto el interés del

[153] Traducción propia, texto original en francés: "Autrement, un autre aspect de la gestion qui semble ralentir la prise de décisions tient a fait que la Coopération argentine ne possède pas de représentant officiel en Haïti".

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

MARNDR. Pero se montó un equipo de proyecto que hizo que el germen, digamos de la no durabilidad estuviese sembrado, una situación que se observa en los proyectos de otras cooperaciones. Esta constante se presenta de manera diferente en la cooperación cubana. Generalmente, el personal técnico que representa a la cooperación cubana viene y se integra en las instituciones gubernamentales para reforzarlas. El problema sucede cuando los ministerios no tienen un programa o una estrategia para aprovechar su inteligencia.[154]

De hecho, al revisar las evaluaciones del ProHuerta, la autora de esta tesis llegó a cuestionar la operatividad de la acción de cooperación a través de la capacitación de jóvenes agrónomos externos, cuando se pudo haber capacitado al personal técnico disponible en el MARNDR. Quizá este cuestionamiento se relacioné con lo mencionado por Michel Chancy sobre el escaso interés del Ministerio de Agricultura para trabajar los temas agroecológicos y la agricultura familiar y, de igual manera, con el hecho de que los ministerios no tengan estrategias internas para aprovechar las bondades de la cooperación.

En lo referente a la manera en la que actúa la cooperación cubana a través de la inserción de sus recursos humanos a instituciones haitianas, se ubicó lo siguiente en una de las obras coeditadas por la CEPAL y el Instituto Mora titulada *Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México* (2017): "Los recursos humanos que Cuba pone a disposición de Haití colaboran bajo el mando de las instituciones haitianas. En particular, los cooperantes en el sector salud responden a la política definida por el Ministerio de Salud Pública" (Charles, 2017a, p. 74). A esto se agrega, que esta forma de operación cubre el déficit humano característico de las instituciones haitianas. Este aspecto positivo de la cooperación cubana se enfrenta, igualmente, a ciertas problemáticas del contexto haitiano, como la falta de apoyo institucional: "La

[154] Entrevista con Michel Chancy, Profesor de la Universidad Quisqueya (UniQ) y Exsecretario de Estado a la Producción Animal, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

cooperación con Cuba es un modelo eficaz, pero no todos los actores del gobierno trabajan para impulsar las iniciativas" (Charles, 2017a, p. 75).

En suma en este apartado, se identificó que la estructura del ProHuerta estuvo dividida en dos unidades, una administrativa y otra técnica. Como una primera aproximación, se observa que su diseño favorecía un enfoque participativo e incluyente en la toma de decisiones. No obstante, en la práctica este diseño se topó con realidades que dificultaron la materialización de la participación activa de los socios.

De igual manera y a lo largo de este capítulo, se buscó conocer la manera en que el ProHuerta operó, sus aciertos como el haberse enfocado en la agricultura familiar y, sus errores como el no haber favorecido desde un inicio la producción local de semillas. Asimismo, se distinguieron los diversos actores que participaron en su evolución y se mencionaron algunas de las situaciones que dificultaron la experiencia, como las trabas burocráticas de uno de los socios o las mismas relaciones de poder. Estos elementos sirven para contextualizar el análisis de la cooperación horizontal y comprender mejor esta iniciativa argentina en materia de seguridad alimentaria en Haití.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Capítulo 4. El ProHuerta Haití: ¿Una experiencia de cooperación horizontal?

El objetivo principal de este capítulo es analizar la gestión del ProHuerta a partir del marco analítico propuesto de cooperación horizontal, con el fin de observar la manera en que esta acción se desenvolvió en el marco de este modelo. Para ello, los componentes de la cooperación horizontal serán estudiados en las fases del ciclo del proyecto.

Al final de cada una de las etapas se presenta un esquema que da cuenta de los componentes de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal que fueron identificados. Estos componentes se presentan como evidentes, poco evidentes o nada evidentes. Los componentes evidentes hacen referencia a aquellos que fueron detectados tanto para Argentina como para Haití. Los componentes poco evidentes hacen referencia a aquellos que no se apreciaron en en una de las partes, debido a la existencia de irregularidades; y los componentes nada evidentes se refieren a aquellos que no fueron distinguidos ni para el socio oferente (Argentina) ni para el socio receptor (Haití).

4.1. En la búsqueda de la cooperación horizontal a través del ciclo del proyecto

El ProHuerta Haití se llevó a cabo en el marco de la MINUSTAH y en el período denominado por Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2011) como etapa exploratoria o de conocimiento mutuo. Como ejercicio recordatorio esta etapa se caracterizó por el diálogo político-diplomático y por las acciones focalizadas y de corto alcance. Además del diálogo político diplomático, en el ProHuerta hubo un diálogo institucional, técnico y social pero, ¿por qué hubo un diálogo entre distintos niveles de interacción?

La respuesta a la interrogante anterior se relaciona con la manera en que surgen los proyectos, se negocian y formulan, se implementan, evalúan, monitorean y se les da seguimiento, es decir, con las etapas del ciclo del proyecto. En este sentido, el principal objetivo de esta sección es incorporar las dimensiones

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

analíticas de la cooperación horizontal al caso de estudio de la presente tesis. Las dimensiones analíticas se abordaron previamente en el capítulo uno, desagregarlas implica recordar la aproximación conceptual que se hace de la cooperación horizontal: toda relación en la que dos o más actores trabajan de manera conjunta para gestionar acciones que se adaptan a sus realidades y generan beneficios recíprocos.

Considerando lo anterior, las dimensiones analíticas son: a) trabajo conjunto en el sentido de la participación activa y colectiva, la toma de decisiones por consenso y el reconocimiento de capacidades; b) la adaptación de las acciones a las realidades de los socios; y c) los beneficios recíprocos, ya sea en términos de desarrollo, fortalecimiento institucional, alianzas internacionales y/o posicionamiento internacional.

Para el ciclo del proyecto, se retoman las etapas indicadas en la *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica* (2015) de la Secretaría General Iberoamericana y del Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, estas etapas son: identificación, negociación y formulación, implementación, evaluación, seguimiento y monitoreo. Para esta investigación, se hace una modificación en el estudio de estas etapas: el monitoreo se analiza en el marco de la implementación y, el seguimiento en el marco de la evaluación.

Para facilitar la lectura, las dimensiones se presentan por etapas. Es importante resaltar que el salto de la propuesta analítica a la aplicación de las dimensiones al caso de estudio da cuenta de las dinámicas que suceden en una relación, pudiendo ser que las dimensiones de la cooperación horizontal no se manifiesten en su totalidad a lo largo de la gestión de la acción. Lo anterior, va en línea con lo comentado en el capítulo uno de esta tesis sobre la visión holística de la cooperación horizontal y de su intermitencia.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

4.1.1. Identificación

Tras la presentación del ProHuerta en la Reunión Ministerial celebrada en Cayena (marzo de 2005), se comienza a cuestionar en las instituciones argentinas, particularmente en la DGCIN del MREC, en la subsecretaría de Políticas Alimentarias del MDS y en la presidencia del INTA, la pertinencia de llevar a cabo la experiencia ProHuerta en Haití. Para resolver este cuestionamiento, se toma la decisión de llevar a cabo una misión que tuviera como propósito el diagnóstico de la situación en el terreno.

En este sentido, se conforma una misión exploratoria o de conocimiento mutuo, la cual estaba integrada por técnicos con una larga trayectoria en el ProHuerta Argentina.

Imagen 1. Reunión con funcionarios del MARNDR

Reunión con funcionarios del MARNDR en Mayo 2005. En la foto: Roberto Ghetti, intérprete, Daniel Diaz, Claudio Di Gregorio, Alfredo Mena, Jean Constant y Jean Dominique (MARNDR).

Fuente: Daniel Diaz, 2015.

No se dispone de información precisa de la fecha de esta misión exploratoria y de su duración. Gracias a una de las fotos presentadas en el libro de Daniel Diaz (2015) se deduce que ésta se llevó a cabo en el mes de mayo de 2005.

El objetivo principal de esta misión exploratoria o evaluación ex–ante era establecer contacto con diversos actores e identificar las condiciones sociales y ambientales necesarias para determinar la pertinencia del ProHuerta. Gracias al apoyo de la Embajada de Argentina en Haití se entra en diálogo con el IICA. En este diálogo, la cercanía jugó un rol importante, puesto que este agente ejecutor se encontraba próximo a la Embajada de Argentina en Haití. Quizá este aspecto parezca irrelevante a los ojos externos, pero fue un factor determinante en la interacción: “La relación con el IICA surge porque desde acá [Argentina]

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

habíamos pedido que nos consiguieran entrevistas con todos los que podían ser informantes clave: organismos, organizaciones locales, lo que se pudiera. La embajada dijo: 'Acá cerca nuestro está el IICA de Haití que está haciendo proyectos, podemos hacerles el contacto…'." (Diaz, 2015, p. 21).

Más adelante en los acuerdos básicos, el IICA dejaría de ser un actor informante para convertirse en un socio logístico y estratégico, así como, en un intermediario no solo del Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) de Haití, sino también de la cooperación canadiense.

En la reunión que los técnicos argentinos mantuvieron con el representante del IICA, Alfredo Mena, hubo, también, una representación del MARNDR de Haití. En este encuentro técnico-institucional se realizó un diálogo de sensibilización que buscaba dar a conocer el modelo ProHuerta y su enfoque basado en la agroecología y en la agricultura familiar. El IICA en estos espacios de reunión mostró cierto interés por la iniciativa argentina e incluso constituyó una plataforma para los contactos que vendrían después: esta agencia planeó buena parte de la agenda de entrevistas para obtener información de base en Gonaïves y, facilitó la visita a campo a esta comuna haitiana ubicada en el Departamento de Artibonite.

Dentro de esta agenda de entrevistas, se encontraban los vínculos con pequeños productores, grupos de maestros, familias campesinas y organizaciones religiosas, así como, con el Director Departamental de Artibonite, quien desde su inicio apoyaría la experiencia ProHuerta Haití y, con otros cooperantes, como los médicos cubanos, estos últimos identificaban a la cooperación tradicional bajo el adjetivo de golondrina por su volatilidad:

> En 2004, con [el huracán] Jeanne se había llenado de cooperantes, trayendo cosas, pero después, cuando ocurrió el tsunami de diciembre de 2004 [en el océano índico], así como llegaron se fueron todos. Los médicos cubanos los llamaban *cooperación golondrina*. Al irse dejaron todo sin terminar. Incluso habían dejado un tomógrafo de última generación en el hospital de Gonaïves donde no había energía eléctrica (citado en Diaz, 2015, p. 24).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Con respecto al encuentro con las familias campesinas, se identifica que los actores locales no proyectaron confianza ante los técnicos argentinos debido a que no se fomentó, en un primer momento, una dinámica interactiva. En esta desconfianza, también, influía la cantidad de proyectos que les habían precedido y la diversidad de promesas que no se habían cumplido. Sin embargo, el ambiente de desconfianza fue desapareciendo, primero, cuando los técnicos argentinos fomentaron un ambiente de comunicación bidireccional y, segundo, cuando se tejieron lazos mucho más estrechos al nivel técnico y social. Este tejido de lazos sería mucho más evidente en la etapa de implementación.

A continuación se da cuenta, desde los lentes argentinos, de ese ambiente de desconfianza que con el diálogo se convirtió en un escenario de apertura al otro:

> Otra reunión inolvidable fue la que tuve con un grupo de familias campesinas. Está reflejada en una foto muy ilustrativa de lo que ocurría en ese momento. Les explicaba el Programa mientras una técnica local iba traduciendo para que las familias entiendan, veo la cara de la gente y era como si tratara de sacar agua de las piedras. Les contaba del ProHuerta, les explicaba en qué consistía el proyecto y la gente no hablaba, entonces les pedí si querían contarme algo, cómo se alimentaban, y ahí sí, la gente dice: 'lo que comemos todos los días son fideos… algo más cuando podemos, pero casi todos los días comemos fideos'. La gente me clavaba la mirada con dureza, eso aparece en la foto.

Imagen 2. Encuentro con familias

Fuente: Daniel Diaz, 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> Finalmente cuando el ambiente se afloja un poco y les explico lo que queríamos era armar un programa junto con ellos, que no les íbamos a traer recetas, finalmente me dicen: 'todo lo que nos cuenta nos parece muy lindo, y creemos realmente que sería de gran ayuda para nosotros… ahora bien ¿en serio piensan volver?' (Diaz, 2015, p. 25).

Para efectos gráficos, además de incluir la cita, se decidió incorporar la foto. Ahora, si se recuerda lo abordado en el capítulo uno de esta tesis, se aprecian coincidencias entre lo mencionado sobre el nivel de interacción técnico operacional-social y el aprendizaje dialógico con lo aquí señalado en este caso de estudio.

Primero, los técnicos además de compartir sus conocimientos, crean lazos de confianza a través del diálogo, como lo vivió Daniel Diaz en la visita a familias campesinas, fomentando en las personas una dinámica de participación activa en lugar de verlos como meros beneficiarios en los proyectos de cooperación. Segundo, desde el aprendizaje dialógico, el diálogo tiene la cualidad de desaparecer las fronteras que dividen a los especialistas de los grupos involucrados. Asimismo y en secuencia con esta cualidad, cuando se presenta el diálogo hay una receptividad al otro y se reconoce el valor de sus aportaciones/experiencias de vida para entender su cotidianidad, en este caso de sus hábitos alimenticios.

Además de identificar las necesidades alimentarias de la población, se observó un interés social por el proyecto. De igual manera, se distinguieron las características de las zonas agroecológicas y se tuvo la apertura para reconocer las capacidades organizativas de la sociedad. En relación con las zonas agroecológicas, se apreciaron los contextos similares entre Argentina y Haití: "notamos como en Haití, en menos de 30 km por el relieve pueden cambiar las condiciones agroecológicas totalmente. Es similar a lo que ocurre con las yungas en nuestro noroeste, donde en un tramo corto pasas de la aridez a la vegetación

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

exuberante de esos vallecitos encajonados entre laderas montañosas" (Diaz, 2015, p. 26).

En lo que concierne al reconocimiento de las capacidades organizativas, se distingue que fue gracias a las interacciones directas que se desarrollaron entre los técnicos argentinos y la sociedad. Esta interacción, además, contribuyó a romper los prejuicios de las miradas externas[155] sobre la inexistencia de capacidades sociales en Haití:

> En esos días y en ese viaje que finalmente pudimos hacer a Gonaïves descubrimos algunas cosas muy importantes: una es que había organización. No era cierto que estábamos en un caos, un desorden o una sopa de nada. Que nosotros no entendiéramos las lógicas de organización de la población haitiana era algo muy distinto. De hecho habíamos detectado grupos de productores, de mujeres. Había muchos grupos organizados en torno a distintas confesiones religiosas, también grupos barriales o referenciados a pequeños partidos políticos locales y, como dije, pequeñas organizaciones campesinas. Esto ocurría tanto en la ciudad como en las zonas rurales (Diaz, 2015, p. 27).

Uno de los elementos que influyó en este reconocimiento de capacidades y diálogo social fue el hecho de que los técnicos argentinos traían una experiencia de más de veinte años en el desarrollo del ProHuera en su país. Por la parte haitiana, no se percibe, para esta etapa, un reconocimiento oficial de las capacidades de la acción en la atención de la inseguridad alimentaria.

Tras la visita a campo a Gonaïves, se considera que el ProHuerta puede ser una opción en Haití para diversificar y mejorar la calidad alimentaria de las familias (Diaz, 2015). Al cierre de la misión exploratoria, se llevan a cabo un par de reuniones, primero en un nivel institucional-político/diplomático con el

[155] Las miradas externas hacen referencia a los juicios de las cooperaciones tradicionales, estos juicios se deben, entre otras cosas, al profundo desconocimiento del país y a la poca apertura que, muchas veces, muestran para reconocer las capacidades y/o el valor del otro.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Embajador de Argentina en Haití y después con el IICA, pero no es evidente una interacción activa con el socio receptor (MARNDR), este último contacto con el ministerio haitiano hubiese favorecido un buen diagnóstico en términos institucionales: capacidades financieras, prioridades –influencia de los actores de las cooperaciones tradicionales- y enfoques prevalecientes en materia de agricultura en Haití. Más adelante, el enfoque se convertiría en un elemento que limitaría la participación del MARNDR. Asimismo, un mayor diálogo con la institución haitiana hubiese permitido que los actores argentinos contemplaran la posibilidad de integrar sus recursos humanos al ministerio, en lugar de haber montado un equipo técnico.

Las conversaciones tanto con el Embajador de Argentina en Haití como con el IICA tenían el objetivo de compartir lo observado en el terreno. De igual manera, de las conversaciones se generarían algunas pautas que marcarían la relación de colaboración con el IICA en términos de apoyo logístico, técnico y de movilidad para el desarrollo de lo que sería: la primera etapa del ProHuerta Haití en Gonaïves.

Con lo señalado hasta el momento, se observa que la dimensión de cooperación horizontal nombrada como trabajo conjunto no se presentó de manera constante en el sentido de la participación activa, pero sí se presenta de manera clara en el sentido de la participación colectiva. Fue colectiva porque en la misión exploratoria se realizaron consultas técnico operacionales-institucional operacional y técnico operacional-social. Estas consultas incluyeron a una diversidad de actores, desde la población local hasta el gobierno, pasando por otras cooperaciones e instituciones con presencia local, como el IICA. A pesar de que fue colectiva, hizo falta indagar sobre la producción local de semillas en Haití, los actores dedicados a tal efecto o, en su caso, a las organizaciones haitianas enfocadas en materia de seguridad alimentaria. Lo anterior, hubiese permitido el trabajo conjunto para el desarrollo del componente de producción local de semillas desde la fase piloto. Sin lugar a dudas, estos contactos hubiesen

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

requerido más tiempo y un mayor conocimiento del contexto y de los actores, pero que a la larga hubiesen contribuido con la sostenibilidad del ProHuerta.

El trabajo conjunto no se presentó de manera constante en el sentido de la participación activa, debido a que el contacto con el MARNDR fue débil. De los documentos revisados en el cierre de la misión exploratoria no se observó un vínculo sólido con el ministerio haitiano. De hecho, la fragilidad de los vínculos al nivel político e institucional-operacional entre Argentina y Haití sería una característica a lo largo del desarrollo del ProHuerta: "Una de las dificultades fue trabajar con el gobierno haitiano. En la cuestión de la horizontalidad el apoyo del Estado es importante para el fomento del desarrollo. Sin embargo, en la articulación con Haití se da directamente entre Estado-gobierno argentino y sociedad o promotores. La relación con el Estado haitiano es muy frágil con vaivenes e inconvenientes".[156] Por el lado de Argentina, se apreció un involucramiento activo de sus instituciones, como la Embajada, y de los técnicos que formaron parte de esa primera misión exploratoria.

En esta etapa, la toma de decisiones por consenso no es muy evidente, aunque se aprecian acuerdos básicos, sobre todo, entre el IICA y los representantes argentinos. Lo que se aprecia de manera muy clara es el reconocimiento de capacidades sociales. En este sentido, se observa que en la etapa de identificación, los actores argentinos ubicaron las necesidades y las lógicas de organización, pero hizo falta conocer a fondo el contexto institucional no sólo en términos de su inestabilidad, sino también de los proyectos prioritarios y enfoques. Si esta debilidad sólo se queda en el sentido de Argentina, se estaría rompiendo con la bidireccionalidad de la horizontalidad. En este caso, se aprecia que del lado haitiano se dio el visto bueno del programa, pero no se especificaron desde un principio las prioridades y las estrategias de actuación en materia de agricultura y seguridad alimentaria.

[156] Entrevista con Bernabé Malacalza, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Puerto Príncipe, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Lo anterior va en línea con lo mencionado por Amlin Charles (2017a) en uno de sus trabajos titulado *La Cooperación Sur-Sur desde la perspectiva de los actores de Haití*. A pesar de que existan documentos que definen tanto las prioridades como las necesidades de desarrollo. “Se percibe que Haití no cuenta aún con un marco global para guiar el diálogo con sus socios y orientar las iniciativas de cooperación. Eso da lugar a una serie de problemas e inconsistencias en la definición e implementación de iniciativas y de prioridades que tengan impactos positivos en beneficios de la población” (p. 328). La falta de ese marco global, hace que una cantidad de proyectos de actores diversos, en ocasiones con buena voluntad, se encuentren operando en el terreno, a veces, sin tener un vínculo directo con el Estado o sin contar con su apoyo gubernamental e institucional.

A esto se agrega, que el comienzo del ProHuerta se da en un momento político de transición en donde los cambios institucionales en Haití jugarían un papel en la continuidad del diálogo. Más adelante en la relación, los cambios institucionales, también, serían una variable en la cooperación argentina. Daniel Diaz (2015) hace referencia a la posible discontinuidad de los vínculos con los representantes del MARNDR que participaron en la reunión con el IICA: “Nos reunimos con ellos [(IICA)] y por su intermedio con gente del Ministerio de Agricultura, lo cual no era fácil porque en esta etapa de transición todo era provisional y si eran provisionales los ministros mucho más sus asesores” (p. 21). A pesar de la identificación de este riesgo, se observa que existe un interés argentino por fomentar el diálogo y el trabajo con instancias gubernamentales. Este interés rompe con las dinámicas observadas en la cooperación tradicional, la cual evita trabajar con el gobierno y prefiere operar a través de ONGs bajo el supuesto de que estos últimos actores son más democráticos y transparentes.

Siguiendo con las dimensiones de la cooperación horizontal, se aprecia que la acción se adaptó a las realidades de cada uno de los socios. Por la parte argentina, se hicieron modificaciones con respecto al equipo técnico que se encargaría de supervisar el desarrollo del ProHuerta Haití. Antes de la misión exploratoria, se tenía pensado trabajar con técnicos del Gran Buenos Aires. Sin

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

embargo, al término de esta misión se decide modificar el curso del equipo hacia técnicos del noroeste de Argentina, por las similitudes encontradas no sólo en cuanto a las condiciones ambientales, sino también por los paisajes sociales, como la pobreza: “En el norte [de Argentina] hay mucha pobreza, o había bastante cuando empezamos la misión a Haití, era 2005 y todavía sufríamos las consecuencias de la crisis económica de los ’90” (citado en Diaz, 2015, p. 39).

Se abre un paréntesis para mencionar una reflexión vinculada con los paisajes sociales similares. A pesar de que existan realidades compartidas, el tratamiento o los caminos de abordaje de las problemáticas no deben ser los mismos, ya que su intensidad y manera de manifestación cambian de un lugar a otro, y de un momento histórico a otro. La personalidad o estructura de una problemática depende del paisaje histórico, político, sociocultural, ambiental, económico e inclusive del componente institucional[157] y de los intereses internacionales.

La adaptación de la acción a las realidades del socio receptor, se aprecia en el hecho de que la inseguridad alimentaria es una problemática existente en el contexto haitiano, estrechamente vinculada con diversos factores, entre los que destacan: la alternancia de enfoques y de políticas tanto del gobierno como de los socios internacionales, la liberalización de la economía, la pobreza, la desigualdad, la importación de productos, los desastres naturales y los precios elevados de los alimentos. De acuerdo con el *Balance de la Seguridad Alimentaria 2003-2005* de la CNSA, la “inseguridad alimentaria se fortalece y adquiere proporciones alarmantes: el 67% de los hogares vive con menos de un dólar estadounidense por persona y por día, no llegando a satisfacer sus

[157] La lucha contra la desigualdad fracasa cuando las elites diseñan “instituciones económicas para enriquecerse y perpetuar su poder a costa de la vasta mayoría de las personas de la sociedad. Las distintas historias y estructuras sociales de los países conducen a las diferencias en la naturaleza de las élites y en los detalles de estas instituciones extractivas. Sin embargo, la razón por la que persisten estas instituciones extractivas siempre está relacionada con el círculo vicioso, y las implicaciones de estas instituciones en términos de empobrecimiento de sus ciudadanos son similares, aunque su intensidad difiera” (Acemoglu y Robinson, 2013, p. 465).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

necesidades alimentarias de base”[158] (p. 20). A esto se agrega, las necesidades alimentarias ocasionadas por el [huracán] Jeanne en septiembre de 2004: Las inundaciones provocadas por el [huracán] Jeanne afectaron los sectores vitales de Gonaïves, entre los que destacan: el sector agrícola, los transportes, la infraestructura hidráulica y sanitaria (CNSA, ca. 2006). Aunque como se mencionó anteriormente, hizo falta que la acción también se adecuará al contexto institucional.

En secuencia con el análisis de la cooperación horizontal, se procede con la dimensión de beneficios recíprocos, éstos pueden manifestarse, ya sea en términos de desarrollo, fortalecimiento institucional, alianzas internacionales y/o posicionamiento internacional. En esta dimensión, los beneficios van en el sentido de lo político, particularmente en la dirección de las prioridades o de los intereses de desarrollo de cada uno de los socios. Para algunos actores, como Jean-Max Bellerive el ProHuerta no sólo debe ser visto desde un enfoque micro, su estudio requiere ir más allá del ProHuerta como una acción de cooperación:

> También para mí era una intención de integración regional, no era solamente en términos de cooperación, se trataba, también, de política, porque hay votos internacionales, hay voto en las Naciones Unidas, hay voto en la OEA, hay muchas cosas que implica, que sí hay programa de cooperación, pero es una cosa más macro, tenemos que pensar y actuar juntos. Yo estoy aislado en el Caribe, yo soy como un huérfano, yo necesito hermanos, porque yo tengo padres, hasta ahora adoptivos, que son los países del Norte. Los países del Sur son mis hermanos de sangre, entonces vamos a asociarnos, porque el que me adoptó no me quiere, me adoptó porque yo tengo hambre y me dio un sitio para dormir y comer, pero no tiene una relación cariñosa y de afecto conmigo, es un acto de humanidad que está haciendo, con interés, pero no hay una relación cariñosa entre él y yo. Entre

[158] Traducción propia, texto original en francés: “L’insécurité alimentaire tend à se renforcer et prend des proportions alarmantes : 67% des ménages vivent avec moins de 1$ US par personne et par jour et n’arrivent pas à combler leurs besoins alimentaires de base”.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

nosotros sí [países de América Latina], hay una cultura común, hay una historia común, hay luchas comunes.[159]

La coincidencia de intereses se relaciona con lo indicado en el *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica* de 1980 sobre el marco que da pie a la intensificación de los lazos de cooperación entre Argentina y Haití:

> La cooperación prevista en el Presente Acuerdo tendrá como objetivo incrementar el progreso científico y técnico y contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de los dos países conforme a sus respectivos objetivos. Esta cooperación se hará aplicando sus conocimientos y capacidades científicas y tecnológicas en el campo y en el sector de interés y beneficios recíprocos (p. 2).

En seguimiento con lo anterior, Alejandra S. Kern, Paula Rodríguez Patrinós y Lara Weisstaub (2014) indican que mediante el análisis de la dimensión de los procesos políticos-institucionales de la cooperación entre Argentina y Haití es posible observar la contribución de las acciones en términos del desarrollo de capacidades estatales y sociales.

En esta etapa aún no se observan resultados en lo concerniente al fortalecimiento institucional y al posicionamiento internacional tanto de Argentina como de Haití. En línea con lo comentado por Jean-Max Bellerive, se daría un actuar conjunto en foros multilaterales para posicionar luchas comunes, en esta primera etapa de conocimiento mutuo no son evidentes este tipo de alianzas entre estos dos actores, pero sí en los momentos analíticos identificados por Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2011) como de consolidación y de redimensionamiento. Estos momentos analíticos se observan en la fase del ciclo de proyectos conocida como implementación. A pesar de que las alianzas internacionales no sean tan evidentes en la identificación, se van tejiendo otro tipo

[159] Entrevista con Jean-Max Bellerive, Fue Ministro de Planificación y Cooperación Externa de junio 2006 a junio 2011 y Primer Ministro de Haití de noviembre 2009 a octubre 2011, Puerto Príncipe, 9 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

de asociaciones al nivel institucional operacional, particularmente entre el INTA y el IICA.

En cuanto al ámbito político, se aprecia que la acción se insertó en los intereses de política exterior de Argentina. En su primer discurso (25 de mayo de 2003) ante la Asamblea Legislativa, el entonces Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, resaltó que la política exterior priorizaría "la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social" (citado en Lengyel y Malacalza, 2014, p. 57). En esta construcción, las relaciones Sur-Sur y el multilateralismo favorecerían, además, "el posicionamiento del país a través de la participación en proyectos de integración y concertación regional y el fortalecimiento de la cooperación con países con intereses y visiones compartidas" (Lechini, 2014, p. 12). Asimismo, "la cooperación argentina de la primera década del siglo reflejó la orientación política de los gobiernos en ejercicio. Funcionó bajo los preceptos de una concepción nacionalista del desarrollo que ubicaba al Estado como actor fundamental del cambio social" (Kern, et al., 2014, p. 36).

Por la parte haitiana, se identificó que la acción se insertó en el marco de la voluntad política de lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. En este sentido, se encuentra el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (PNSAN) de 1996, que después sería actualizado en 2010. Al nivel de MARNDR se observa lo siguiente:

> A nivel del Ministerio de Agricultura, las preocupaciones de fortalecer la seguridad alimentaria están profundamente inscritas en el marco de la política agrícola. Los imperativos ligados al aumento de la producción nacional y a la diversificación de la dieta alimentaria son abordados a través de diferentes programas y proyectos puestos en marcha: intensificación de cultivos de tubérculos, intensificación y popularización de nuevos cultivos de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

hortalizas con, entre otras cosas, un retorno a las [productos] tradicionales[160] (CNSA, ca. 2006, p.3).

Retomando lo anterior, se observa que el ProHuerta se insertaba en el interés de diversificación de la dieta alimentaria, pero no en el sentido del aumento de la producción nacional a grandes escalas.

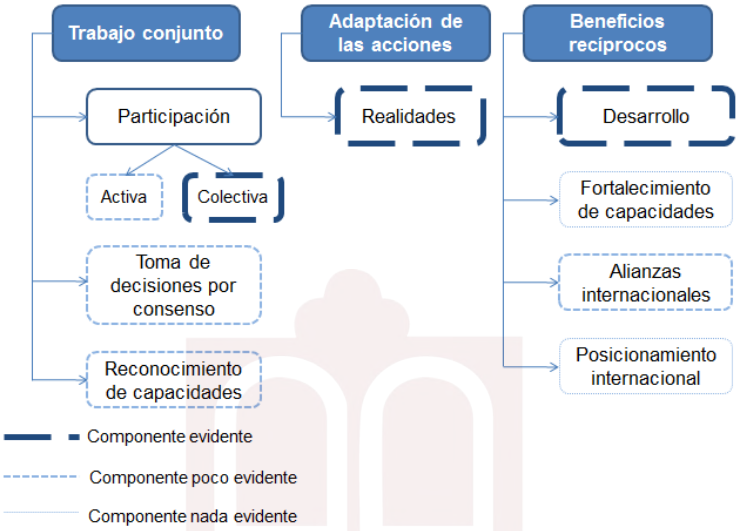
De igual manera, la acción se enmarcó en las prioridades del plan de cooperación del gobierno de Haití para el período de transición (2004-2006), mejor conocido como Marco Interino de Cooperación (CCI, por sus siglas en francés). Como parte de este plan de cooperación, se establecieron diez grupos temáticos que reunían las necesidades en los ámbitos de desarrollo siguientes: 1) gobernanza política y diálogo nacional; 2) gobernanza económica y desarrollo institucional; 3) creación de empleos y de una red de seguridad y protección social; 4) protección y rehabilitación del medio ambiente; 5) gestión del territorio, desarrollo local y descentralización; 6) salud y nutrición; 7) educación y cultura; 8) agricultura y seguridad alimentaria; 9) infraestructura; y 10) desarrollo del sector privado. Dentro de la agricultura, se indica que una producción agrícola globalmente orgánica es una de las vías que el país caribeño dispone para contrarrestar, entre otras situaciones, la falta de tecnología y la degradación de los suelos (Gobierno de la República de Haití, 2004).

A continuación, se presenta un esquema que recapitula los componentes observados de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal en esta etapa del ciclo del proyecto:

[160] Traducción propia, texto original en francés: “Au niveau du Ministère de l’Agriculture, les préoccupations de renforcement de la sécurité alimentaire sont profondément inscrites dans le cadre même de la politique agricole. Les impératifs liés à l’augmentation de la production nationale et à la diversification de la diète alimentaire sont adressés au travers les différents programmes et projets mis en œuvre: intensification de la culture des tubercules; intensification et vulgarisation de nouvelles cultures légumières avec, entre autres, un retour aux légumes feuilles traditionnelles”.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Figura 10. Cooperación horizontal en la fase de identificación del ProHuerta



Fuente: Elaboración propia

4.1.2. Negociación y formulación

A la misión exploratoria o de conocimiento mutuo, le siguió una misión técnica con tres objetivos: 1) seleccionar al que sería el Coordinador Nacional del ProHuerta Haití; 2) comenzar a desarrollar el programa e implementarlo en Gonaïves; y 3) crear material de capacitación, en este último se tendría que traducir al créole la cartilla del ProHuerta Argentina (citado en Diaz, 2015).

Al igual que en la misión exploratoria no se dispone de las fechas exactas en que se llevó a cabo esta misión. No obstante, las características de los objetivos dan una aproximación de que ésta se realizó tras la firma del *Acuerdo por Canje de Notas sobre el Proyecto de Cooperación técnica entre la República Argentina y la República de Haití denominado Autoproducción de Alimentos Frescos*.

En este acuerdo, como se ha comentado anteriormente se indica: la duración de la etapa piloto (septiembre de 2005 a marzo de 2006); las responsabilidades de la parte argentina (difusión de material didáctico, contratación del Coordinador Nacional, etc.); la selección del IICA como la contraparte implementadora del lado

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

haitiano; y la necesidad de acordar un marco operativo entre el IICA y el gobierno argentino.

Retomando este último punto, se observa el *Convenio de Cooperación Técnica entre el entonces MRECIC y el IICA* (diciembre de 2005). En este convenio, se establece el apoyo técnico y logístico que brindaría el IICA a la contraparte argentina para que se realizaran las actividades necesarias para el desarrollo del ProHuerta en Gonaïves. Para la parte argentina, se indica que ésta deberá asumir el costo de las capacitaciones en terreno, disponer de un fondo para riesgos y comprar los insumos y las herramientas. De igual manera, se establece, por un lado, que el Coordinador Nacional deberá ser haitiano y elegido por mutuo acuerdo entre las partes y, por el otro, que la capacitación de promotores y la traducción del material de divulgación al créole serían resultado del trabajo conjunto.

Otra de las actividades que los actores realizarían de manera conjunta son las evaluaciones y los registros tanto de los avances como del comportamiento agronómico de las semillas. Asimismo, se menciona que el IICA realizaría "las gestiones necesarias frente a las autoridades del Ministerio de Agricultura de Haití para obtener los permisos de importación de los insumos agrícolas que [serían] introducidos desde la Argentina" (IICA y MRECIC, 2005, p. 2).

En este convenio no se aprecia algún indicio de lo que sería la estructura del ProHuerta, asimismo, no se hace mención a la existencia de una unidad técnica permanente argentina en su Embajada en Haití, pero se mencionan los actores que serían responsables de la planificación y seguimiento del proyecto:

> Para asegurar la buena marcha y finalización de la cooperación establecida en este Convenio, las partes designan, por el MRECIC, al Ministro Claudio Pedro Di Gregorio, Embajada de Argentina en Haití y, por el IICA, al Ing. Agr. Alfredo J. Mena Pantaleón, Representante Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Haití, quienes serán los responsables de la planificación y seguimiento del proyecto (IICA y MRECIC, 2005, p. 3).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Al contrastar los puntos abordados en el Acuerdo por Canje de Notas y del Convenio de Cooperación con la manera en que se desarrolló la misión técnica para la consecución de la selección del Coordinador Nacional y la traducción del material didáctico, se distingue que la cooperación horizontal se dio en los sentidos del trabajo conjunto (participación activa y colectiva) y de la toma de decisiones por consenso, así como, en la dirección de la adaptación de las acciones a las realidades de los socios.

La selección de Emmanuel Fénelon, quien fungiría como Coordinador Nacional del ProHuerta Haití, fue resultado del consenso entre Argentina, el IICA y el MARNDR: “Me eligieron a través de una entrevista donde participaron representantes de las distintas instituciones involucradas en la puesta en marcha del Proyecto: el Ministerio de Agricultura, el IICA y la Embajada de Argentina” (citado en Diaz, 2015, p. 33). Emmanuel Fénelon reconoce que en este primer contacto con los argentinos, se generaría una especie de fraternidad, además, de que esta interacción le permitiría cambiar la imagen racista que tenía de los argentinos.

Este enfoque participativo y activo, igualmente, estaría presente en el escenario social, particularmente, en la elección de promotores: “Igual que en Argentina, el equipo técnico jamás ha elegido un promotor. Lo elegía la comunidad” (citado Diaz, 2015, p. 68). De hecho, en la evaluación donde participó el PNUD se hace referencia a esta situación a través de un esquema. En este esquema, se menciona que los promotores eran elegidos por las entidades locales (Duval y Berut, 2016).

En cuanto a la adaptación de la acción a las realidades de los socios, se distingue una constante en todo el ciclo de proyectos, sobre todo, una constante para la parte argentina: “las instituciones argentinas lograron articular sus roles con base en habilidades sectoriales y a la disposición de distintos tipos de recursos financieros, técnicos y humanos” (Kern et al., 2014, p. 29).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Por la parte haitiana, se aprecia que en este momento de la relación era un requerimiento adaptar el material didáctico del ProHuerta Argentina al contexto haitiano. El ProHuerta, también, se adaptó a las condiciones al fomentar la conformación del equipo con personal local: "Por eso la contratación de un técnico local, las capacitaciones que se adecuan a la realidad haitiana –la primera interacción con Emmanuel y con otros técnicos haitianos muestran la necesidad de ir acomodando esos postulados técnicos y metodológicos que nosotros traíamos- y la necesidad de que hubiera un manual de capacitación hecho en [créole]" (Diaz, 2015, p. 29). En esta interacción técnica operacional, se aprecia que hubo un reconocimiento del otro al tomar en cuenta la opinión de los técnicos haitianos contratados y/o consultados.

Algunos cuestionamientos surgen con respecto a la cartilla o manual de capacitación: ¿fue producto del consenso? Y ¿logró adaptarse al contexto local? Ambas inquietudes, tienen una respuesta afirmativa que se relacionan con la manera de hacer cooperación de Argentina. Para Jean-Max Bellerive, el ProHuerta se caracterizó por una comunicación técnico operacional-social:

> Primero, en lo Sur-Sur como saben que no tienen muchos recursos [financieros], se enfatiza en los recursos humanos que tienen especializados. Segundo, se pone atención en la localización, también, porque los países del Sur entienden que el espacio es importante, dónde tú haces los proyectos, con cuál población, cómo lo va a recibir la población, cómo se puede beneficiar la población de la cooperación, cómo se puede integrar lo técnico a la población y trabajar con ellos, sacar de su experiencia, todo eso fue con el proyecto ProHuerta, había mucho vaivén, mucha comunicación entre la población y la gente responsable de los proyectos.[161]

[161] Entrevista con Jean-Max Bellerive, Exministro de Planificación y Cooperación Externa y Ex primer Ministro de Haití, Puerto Príncipe, 9 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

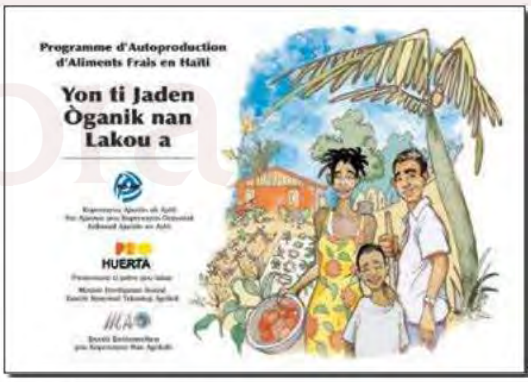
Estos circuitos de comunicación serían reconocidos por la narrativa argentina, sobre todo, cuando se indica la manera en la que el material de capacitación en créole del ProHuerta Haití fue creado y retroalimentado, esta cartilla contenía información sobre el programa, las semillas y las técnicas de cultivo: “Hacer esa cartilla fue una ida y vuelta, se envió a Argentina, se elaboró una primera versión, volvió a Haití, de allí volvió con correcciones, se aplicaron, se volvió a enviar. Esa imagen de ida y vuelta permanente, de la flexibilidad para ir adecuando todo, caracteriza el inicio del proyecto y, en realidad, al ProHuerta en sí” (Diaz, 2015, p. 37).

En cuanto a la adecuación del material de capacitación, se distingue que los “actores argentinos consideran como ejemplo de adaptación la elaboración de un manual didáctico en [créole] compuesto por dibujos acordes a las características fisionómicas de raza. Este manual, sostienen, fue crucial para sortear las dificultades del analfabetismo y lograr un convencimiento local sobre las ‘bondades’ del proyecto” (Malacalza, 2016, p. 105). Incluso, los gráficos de este manual respetaron las características del ecosistema haitiano.

La consideración argentina acerca de que el manual se adaptó al contexto haitiano coincide con lo mencionado en una de las evaluaciones realizadas en la etapa donde participó Argentina-Haití-Canadá/IICA:

> El manual ‘Programa de autoproducción de alimentos frescos en Haití’ fue distribuido a todos los promotores del proyecto y fue utilizado como material didáctico en la transmisión de conocimientos a las familias [involucradas]. Este documento contiene información pertinente para apoyar a la población involucrada del proyecto en el trabajo de hortalizas y, la

Imagen 3. Cartilla en créole



Fuente: Daniel Diaz, 2015.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

metodología utilizada para presentar la información se adaptó al contexto de aprendizaje. En efecto, el trabajo realizado entre los técnicos argentinos y haitianos abordó la cuestión pedagógica y el interés por recuperar los saberes culturales locales propios de los haitianos. Además, conviene reconocer el valor de las ilustraciones presentadas en ese documento y su capacidad para referirse al contexto local y a las condiciones de aprendizaje (tomando en cuenta que un gran porcentaje de la población no sabe leer) porque, como lo indicó un técnico argentino 'si la imagen no encuentra una correlación con la realidad, no hay valor de uso'[162] (Boisvert et al., 2011, pp. 31-32).

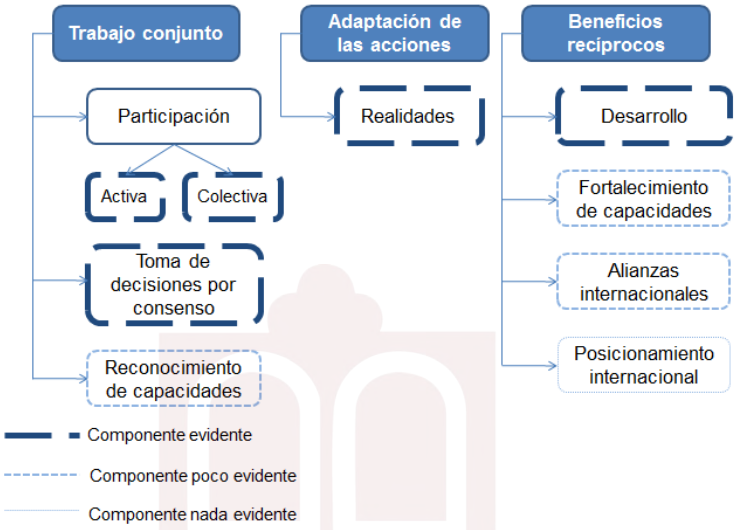
En este sentido se concluye que el material didáctico acordado en esta etapa del ciclo de proyectos se adecuó al contexto haitiano, superando así las barreras lingüísticas, sociales y culturales. Asimismo, la elaboración del material didáctico contribuiría a fortalecer las capacidades de Argentina (nivel institucional y técnico operacional) y las capacidades de los recursos humanos haitianos (nivel técnico operacional). En esta etapa, no se presentan cambios trascendentales con respecto a los beneficios recíprocos indicados en la fase de identificación, salvo lo mencionado para el caso del fortalecimiento de capacidades.

A continuación se presenta un esquema que da cuenta de los componentes de las dimensiones analíticas de cooperación horizontal distinguidos en esta etapa del ciclo del proyecto:

[162] Traducción propia, texto original en francés: "Le manuel 'Programme d'autoproduction d'aliments frais en Haïti' en langue créole –*Yon ti Jaden Òganik nan Lakou a*- été distribué à tous les promoteurs du projet qui l'utilisent comme matériel didactique dans le transfert de connaissances aux familles bénéficiaires. Ce document comporte des informations très pertinentes pour appuyer les bénéficiaires du projet dans leurs travaux maraîchers et la méthodologie utilisée pour présenter les informations nous a semblé très bien adaptée au contexte d'apprentissage. En effet, le travail réalisé en conjonction entre les techniciens argentins et haïtiens a traité en priorité la question pédagogique et l'intérêt de récupérer les savoirs culturels locaux propres aux Haïtiens. Ainsi, il convient de reconnaître la valeur devant être accordée aux illustrations présentées dans le document pour leur capacité à référer au contexte local et aux conditions d'apprentissage (prenant en compte le fort pourcentage de personnes ne pouvant lire) car, comme le soulignait l'un des techniciens argentins interviewés 'si l'image ne trouve pas de corrélation avec la réalité, il n'y a pas de valeur d'usage".

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Figura 11. Cooperación horizontal en la fase de negociación y formulación del ProHuerta



Fuente: Elaboración propia

En este esquema, la toma de decisiones por consenso es evidente en la relación, debido a que los actores negociaron sus responsabilidades y roles. En el convenio de cooperación entre el INTA y el IICA no se profundiza en los recursos financieros y humanos, ni en la estructura para llevar adelante la experiencia piloto del ProHuerta Haití, pero se hace mención al trabajo conjunto entre los actores para llevar a cabo tanto las actividades de capacitación como la elaboración del material de formación, el cual se adaptó a las realidades del socio receptor y fue producto del consenso. El reconocimiento de capacidades se manifestó cuando los técnicos argentinos tomaron en cuenta las observaciones de sus contrapartes haitianas sobre la necesidad de adecuar el material.

Algunas situaciones observadas, como la toma de decisiones por consenso y ese diálogo de ida y vuelta entre los actores, se complicarían en la implementación de la acción, pero ¿por qué se complicarían en la implementación de la acción? Este cuestionamiento abre camino hacia el escenario donde los protagonistas de la historia materializan la acción en el terreno y en donde, además, se dan otros procesos de negociación y formulación al incluir a terceros

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

socios. Estos nuevos procesos en la etapa de implementación, permiten apreciar la naturaleza dinámica del ciclo del proyecto: cualquier adecuación o cambio en la ruta de acción requiere de negociación.

4.1.3. Implementación y monitoreo

En esta etapa se identifican las dimensiones de la cooperación horizontal en la fase piloto en Gonaïves y en donde el ProHuerta se amplió progresivamente al territorio nacional, profundizando, sobre todo, en los momentos donde participó Canadá/IICA y UNASUR/PNUD. Ello se debe a que la mayoría de los documentos a los que se accedieron fueron sistematizados en esos períodos.

En la implementación del ProHuerta, se llevaron a cabo las actividades de distribución de semillas y del material didáctico, así como, las capacitaciones a los promotores, quienes a su vez transmitían los conocimientos técnicos a las familias. Hubo una participación colectiva para hacer posible la transmisión de conocimientos. En la etapa piloto, las capacitaciones a promotores quedaron, particularmente, en manos del que hasta ese momento sería el único técnico local contratado, Emmanuel Fénelon. Además de ser el Coordinador Nacional del ProHuerta Haití, se encargaría de realizar informes, monitorear las actividades y mantener una comunicación continua con la contraparte argentina. En un primer momento, sus responsabilidades se complementarían con la presencia constante de los STA, quienes participaban en las reuniones y en las capacitaciones. Posteriormente, las misiones técnicas argentinas se enfocarían en actividades de seguimiento: “sobre todo en la primera etapa donde salíamos mucho a las reuniones con los promotores –ahora hacemos visitas de seguimiento nada más–” (Diaz, 2015, p. 42). Por su parte, el IICA prestaría facilidades de movilidad tanto para el CN como para los STA.

Tanto el trabajo del CN como de los STA (nivel técnico operacional) favoreció la participación de los promotores y de las familias, puesto que se crearon relaciones de confianza que fueron más allá de los vínculos técnicos-sociales. La confianza

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

no sólo fue motivada por el hecho del acompañamiento continúo, sino también por el hecho de que el equipo argentino no constituía personal militar,[163] tal y como lo indica uno de los técnicos argentinos que estuvo presente en la historia de vida del ProHuerta Haití:

> Mientras íbamos caminando, al tercer o cuarto día, se nos acerca uno de los que estaba en el curso que era el que sabía un poco hablar en español y nos dice: '¿Ustedes también son militares?'. Y entonces le decimos: 'No, nosotros somos técnicos allá en la Argentina, y trabajamos en esto mismo… hacemos lo que estamos haciendo aquí, lo hacemos allá, no formamos parte de los militares de las Naciones Unidas, sino que estamos en un Instituto de investigación'. Cuando le dijimos eso cambiaron de repente. Si bien el batallón argentino no era mal visto, por el hecho de no ser militares nos empezaban a tratar distinto. No sabes. Era otra cosa, y todos cambiaron radicalmente en la forma de tratarnos. Entonces cada vez que íbamos a un lugar. Si bien estaban los militares argentinos, nos presentábamos de esa manera. Y eso cambio muchísimo, ¡muchísimo! (citado en Diaz, 2015, p. 45).

La interacción técnico operacional-social permitió reconocer no sólo habilidades de organización, sino también los técnicos argentinos vieron reflejadas realidades de su país en Haití, entre las que destacan: las motivaciones de los profesores para participar en talleres de formación. Asimismo, en estas interacciones, se aprende sobre la manera en que la población involucrada resuelve problemas que se presentan en la cotidianidad de un proyecto y que se pueden resolver gracias a los conocimientos adquiridos, pero también a los saberes locales. Para promover la participación tanto de hombres como de mujeres en las capacitaciones, se decidió, por un lado, que los niños podían asistir a dichos puntos de encuentro, y por el otro, que las reuniones podían ser organizadas en domingos.

[163] Para mayor información sobre la manera en la que afecta abordar los temas sociales a través de un enfoque militar, se recomienda revisar el trabajo de Matthew Bolton (2011) titulado *Human Security After State Collapse: Global Governance in Post-Earthquake Haiti*.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Al final de la etapa piloto, se realizó una evaluación donde los resultados en cuanto al número de huertas fueron limitados, no por la incapacidad de las personas o la pertinencia de los conocimientos, sino por situaciones externas, como las sequías. Lo que permitió continuar con la ampliación del proyecto, fue el hecho de que se observaron logros en algunas huertas, el haber alcanzado a 625 familias y el haber construido una red de 125 promotores en tan sólo seis meses (Diaz, 2015). En este sentido, se identifica un fortalecimiento de las capacidades sociales y un fortalecimiento de las capacidades logísticas institucionales de Argentina para movilizar el envío de semillas y adaptar el ProHuerta a contextos que trascendían las fronteras territoriales argentinas.

En la presentación de estos avances se empezaban a tener indicios del posicionamiento del MARNDR con respecto al ProHuerta, debido al enfoque agroecológico característico de la acción de cooperación.[164] Esta situación, se aprecia en uno de los comentarios de un funcionario de dicho ministerio: "¿Cuántos insectos por cm^2 tenía cada hoja?" (citado en Diaz, 2015, p. 52).

La falta de apoyo no sólo se comienza a observar en el sentido del enfoque, sino también en lo que concierne a las prioridades del MARNDR. Estas prioridades van en relación con la sobreoferta de proyectos de cooperación, tal y como lo indica uno de los técnicos argentinos involucrados en el ProHuerta Haití:

> Recuerdo la primera vez me llevan a hablar con el Ministro. Recibir a un técnico de terreno le debe haber molestado mucho y lo debe haber hecho por cortesía con la embajada Argentina… Me dice: 'Sí, bienvenido… diez puntos, al ProHuerta lo vamos a sostener hasta al final… Pero tomá, acá te dejo un par de folletos, son los proyectos que vamos a empezar a implementar, me voy a conversar con esta gente… Te agradezco el apoyo a Haití, pero estos son los proyectos estratégicos...'. Unos proyectos de 30 millones de dólares, otros de 20 millones de dólares… y el nuestro iba a

[164] En la práctica, algunos actores identifican que la disonancia de enfoques es una situación que se presenta de manera general en la cotidianidad institucional.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

aportar en total 100 mil dólares. Entonces uno se ubica (citado en Diaz, 2015, p. 52).

A pesar de la falta del apoyo institucional, la contraparte argentina hizo el esfuerzo de discutir el programa con el Ministerio de Agricultura, tal y como lo indica Michel Chancy:

> Uno de los aspectos positivos es que realmente se discutió con el gobierno, con el Ministerio de Agricultura, pero eso ya me permite introducir los aspectos negativos. El primer aspecto negativo es que a nivel del Ministerio de Agricultura hay muy poca gente que tiene esta visión de reforzamiento de la agricultura familiar, lo que predomina en el Ministerio es un poco la idea del productivismo, la agricultura productivista, sin tener las tierras, ni la gente, ni las empresas, ni el capital para hacerlo, pero en la cabeza de muchos agrónomos es lo que predomina, entonces cuando ven algo como ProHuerta, lo observan como gestión de la miseria, es decir, que la gente que piensa en la agricultura familiar es minoritaria en el ministerio. Yo comparto la visión de esa minoría, mi punto de vista es que la agricultura familiar debería ser el eje principal de las intervenciones en la agricultura. Entonces, digamos, no hubo un interés muy potente, hubo un interés muy regular.[165]

Nuevamente, se observa que las diferencias de enfoque se convertirían en un factor de suma importancia, debido a que obstaculizó la participación plena del socio receptor. Con respecto a las diferencias de enfoque, valdría la pena cuestionar ¿qué tanto es una situación que se presenta en el mundo de la cooperación? Y ¿En qué medida es un factor que influye o no en la apropiación de las acciones de cooperación tanto en Haití como en otros países?

Se puede decir que el ProHuerta no se adaptó al enfoque predominante en el MARNDR. Es importante considerar que este enfoque no sólo se promueve por el

[165] Entrevista con Michel Chancy, Profesor de la Universidad Quisqueya (UniQ) y Exsecretario de Estado a la Producción Animal, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

MARNDR, sino también por otras cooperaciones y en un contexto social donde el uso de fertilizantes se valora como un camino para producir y satisfacer ciertas necesidades en menor tiempo, esta última situación, se distinguió durante la visita que la autora de esta tesis realizó a la asociación APLOK.

En el apoyo institucional de Haití al ProHuerta intervienen otros factores que van más allá de las prioridades o de la sobreoferta de proyectos. En este sentido, se destacan las personalidades de los dirigentes institucionales o que se encuentran en cargos políticos, tal y como lo indica Jean-Max Bellerive:

> El ProHuerta fue muy positivo, pero no había un respaldo del lado haitiano para ampliar o apropiar la iniciativa. Al final, vamos a ser honestos, no había un control real del gobierno haitiano sobre ese programa y para ser franco, yo estaba muy interesado en ese programa por razones personales o vínculos que tuvimos con tal Embajador o tal personaje que estaba en el programa de cooperación, no por el programa en sí mismo. Por ejemplo, yo tenía una relación muy cariñosa con el Embajador.[166]

Tomando en cuenta lo anterior, la cuestión que viene a la mente es cómo fue posible que el ProHuerta sobreviviera más de 10 años en un contexto caracterizado por la inexistencia de una sincronía de enfoques. Con lo observado hasta el momento, se deduce que el desarrollo de estrategias permitió que la acción continuara en el terreno y se ampliara. Dentro de las estrategias se destacan: la rotación de socios o la construcción de asociaciones triangulares con actores internacionales con una larga trayectoria en materia de cooperación en Haití y la inserción del ProHuerta a otros proyectos, como el proyecto del Ministerio de Agricultura de Haití conocido como el Proyecto de Intensificación de Cultivos Alimentarios fase dos ($PICV_2$), financiado por el FIDA.

[166] Entrevista con Jean-Max Bellerive, Fue Ministro de Planificación y Cooperación Externa de junio 2006 a junio 2011 y Primer Ministro de Haití de noviembre 2009 a octubre 2011, Puerto Príncipe, 9 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Más allá de estas estrategias, existieron otros factores que hicieron posible o que influyeron en el período de vida del ProHuerta Haití. Dentro de estos factores, se ubican los fenómenos naturales, como el terremoto de 2010 y los huracanes, entre los que destacan: Fay, Gustav, Hanna, Ike (estos cuatro se presentaron en 2008), Sandy e Isaac (ambos en 2012). Por ejemplo, tras el terremoto de 2010 y en el marco de la cooperación Argentina-Haití y Canadá/IICA se decidió "reforzar la provisión de semillas, enviando más de 40 [toneladas] de este insumo".[167]

Para la inserción del ProHuerta al proyecto financiado por el FIDA hubo un respaldo institucional por parte de las autoridades argentinas, quienes realizaron una misión de alto nivel representada por el Presidente del INTA, Carlos Cheppi, y la Directora de Cooperación Internacional de la Cancillería, Ana Cafiero, y por parte del entonces Ministro de Agricultura de Haití, François Severin, quien fue reconocido por la contraparte argentina como "un hombre afable y conocedor de los ambientes rurales haitianos" (Diaz, 2015, p. 58).

En lo referente a las asociaciones triangulares con Canadá/IICA y UNASUR/PNUD surge el cuestionamiento siguiente: ¿Estos lazos favorecieron la continuidad o discontinuidad de la cooperación horizontal?

Primero, en la etapa donde participó Argentina-Haití-Canadá/IICA hubo un esfuerzo por trabajar conjuntamente. Estos esfuerzos de trabajo conjunto no se experimentarían en la etapa donde el PNUD se involucró, debido a que esta instancia de Naciones Unidas operó bajo su categoría de proyectos de implementación directa.

El trabajo conjunto es un factor de primera importancia para el desarrollo y ampliación del ProHuerta, tal y como lo menciona Emmanuel Fénelon en la obra de Daniel Diaz (2015): "El programa implica o entraña una filosofía de vida y entre los huerteros se va conformando una ideología, o incluso una forma de ser que

[167] "Autoproducción de Alimentos Frescos Pro Huerta", Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Argentina, http://cooperacionarg.gob.ar/es/haiti/autoproduccion-de-alimentos-frescos-pro-huerta, [consultado el 15 de junio de 2018].

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

mezcla la solidaridad con el cuidado del medio ambiente, la integración de la diferencia, la superación del hambre, el cuidado de la salud, el cultivo de los valores, el trabajo conjunto con otros, la ayuda entre generaciones" (p. 49). En este sentido, el *trabajo conjunto con otros* habla de una acción colectiva en la que se desarrollan contactos a diferentes niveles: político, institucionales operacionales, técnico operacionales y sociales. En algunas entrevistas, se observaron los vínculos entre lo técnico operacional y lo político, particularmente entre el CN y algunos representantes políticos de Haití, como la Ex Primera Ministra de Haití Michèle Duvivier Pierre Louis.

Al nivel de las instituciones operacionales, se aprecia por la parte argentina el involucramiento del MREC, del MDS, del INTA y del Ministerio de la Defensa tanto para las tareas administrativas como para las actividades técnico-logísticas e inclusive de apoyo institucional o legitimidad. A pesar de que hubo un seguimiento técnico argentino, se distingue que la ausencia de una unidad técnica permanente en su Embajada en Haití desfavoreció el carácter activo de su participación. Esta situación, además, perjudicaba los circuitos de comunicación para la toma de decisiones de manera eficiente y por consenso. A esto se agrega que, en ocasiones, los documentos se enviaban en francés y su traducción al español tenía como consecuencia procesos dilatados, como se mencionó anteriormente en el ABC del ProHuerta, particularmente en la sección de estrategia de actuación y objetivo.

De hecho, esta ausencia por parte de Argentina, igualmente, daría pie a la existencia de dos mandos en la dirección de la acción:

> Había como un doble comando. Nosotros éramos un poco como un padre, pero un padre a miles de kilómetros, con el que se requería tener una lealtad y una clara comprensión del ProHuerta por parte del equipo técnico haitiano. Porque nosotros debíamos velar porque el espíritu o naturaleza del proyecto no se desnaturalizara.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

> La pelea más fuerte era porque no se deformara lo que el ProHuerta era y su forma de trabajar. Eso el equipo técnico lo captó, lo valoró mucho y lo defendió con uñas y dientes. También valoraban que nosotros estábamos, como podíamos, pero estábamos cuando había que estar, en las buenas y en las malas (Diaz, 2015, p. 63).

A pesar de que a nivel del equipo técnico local se valoraba el acompañamiento argentino intermitente, al nivel de las evaluaciones se presentaba como una preocupación que generaba retrasos en la operatividad del ProHuerta, debido a la sobrecarga de las responsabilidades y a la disponibilidad laboral del Coordinador Nacional y a que este último no representaba a la cooperación argentina, ni tampoco tenía un cargo institucional que le permitiese negociar con sus pares y compartir información:

> Aunque los intercambios entre el Coordinador Nacional y el IICA se desarrollaron en un espíritu de colaboración con el sentimiento de trabajar por una causa en común, el hecho de que no existiera un vínculo directo jerárquico o una relación interinstitucional entre el Coordinador Nacional y el IICA provocaba problemas al nivel de la operatividad de las actividades y el seguimiento del proyecto. En efecto, de acuerdo con la información recopilada, la inexistencia de un lazo jerárquico y la confusión de campos de responsabilidad entre el Coordinador Nacional y el IICA complejizó la resolución de conflictos potenciales creados por una situación donde existía una ambigüedad en relación a los campos de jurisdicción de cada uno de los intervinientes[168] (Boisvert et al., 2011, p. 53).

[168] Traducción propia, texto original en francés: “Bien que les échanges entre le coordinateur national et l’IICA se fassent dans un esprit de collaboration avec le sentiment d’œuvrer à une cause commune, le fait qu’il n’existe pas de lien direct hiérarchique ou encore de relation interinstitutionnelle entre le coordinateur national el l’IICA provoque à l’occasion des problèmes au niveau de la dynamique de mise en œuvre des activités et de suivi du projet. En effet, selon les informations recueillies, l’inexistence d’un lien hiérarchique et la complémentarité des champs de responsabilité entre le coordinateur national et l’IICA fait en sorte de complexifier la résolution de conflits potentiels créée par une situation où il existe, d’une part, une certaine ambigüité par rapport aux champs de juridiction de chacun des intervenants”.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Ahora bien, por qué se dice que la disponibilidad del Coordinador Nacional era una dificultad para la realización de sus responsabilidades, entre las que destacan la realización de informes y el contacto con otros actores, la razón es porque el Coordinador Nacional no tenía un contrato de tiempo completo. Ante esta falta de disponibilidad y de la inexistencia de un lazo jerárquico interinstitucional, se había pensado en la posibilidad de que la contraparte argentina montará una estructura de gestión en Haití, esta posibilidad, además, contribuirá a que la toma de decisiones y el intercambio de información fueran dos realidades en la interacción:

> Para remediar esa situación, la cooperación argentina trabajó en una propuesta que le permitiría dotarse de una estructura de gestión en Haití. Esta propuesta estaría dirigida por un representante (posiblemente del INTA) responsable de la supervisión del proyecto. La presencia en Haití de un especialista del modelo ProHuerta tendría la ventaja de reducir la amplitud de las tareas del Coordinador Nacional, quien sería directamente supervisado por este representante argentino. Asimismo, una estructura de esta naturaleza hubiese tenido la ventaja de permitir la instauración de una relación interinstitucional sostenida entre la cooperación argentina y el IICA, lo que hubiese favorecido el intercambio de información y la toma de decisiones[169] (Boisvert et al., 2011, p. 69).

De los documentos revisados (Misión de seguimiento del 2013 y Evaluación del ProHuerta del 2016) no se ubicó un posicionamiento claro sobre la ruta que tomó la acción de cooperación con respecto a esta posible modificación en la estructura de gestión. Lo que se identificó fue que en la etapa donde participó Argentina-Haití-UNASUR/PNUD hubo una continuidad del doble comando.

[169] Traducción propia, texto original en francés: “Pour remédier à cette situation, la Coopération argentine travaille actuellement à une proposition qui lui permettrait de se doter d’une structure de gestion en Haïti, avec à sa tête un représentant (possiblement de l’INTA) responsable de la supervision du projet. La présence en Haïti d’un spécialiste du modèle Pro-Huerta aurait pour avantage d’assurer la Coopération argentine du respect de l’application de son modèle et viendrait réduire l’ampleur de la tâche travail du Coordinateur national qui serait directement supervisé par le représentant argentin. De plus, une telle structure de gestion aurait aussi l’avantage de permettre l’instauration d’une relation interinstitutionnelle soutenu entre la Coopération argentine et l’IICA, ce qui favoriserait certainement le partage d’information et l’accélération des prises de décisions.”

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Se agrega otro factor con un grado de influencia en la participación activa del primer oferente. Aunque al nivel técnico no se experimentaron cambios en cuanto a la conformación del equipo, al nivel de las instituciones, la alternancia se presentó como una situación que perjudicaba el seguimiento y que modificaba, en ocasiones, los cursos de una acción, debido a que un cambio del personal podría suponer reorientaciones en los objetivos y/o en los intereses institucionales:

> Durante los primeros ocho años de desarrollo del ProHuerta, la titularidad del MDS cambió en dos oportunidades, la Presidencia y la Dirección Nacional del INTA en tres oportunidades, la Dirección General de Cooperación Internacional en cuatro y el Embajador argentino en Haití en tres oportunidades. No obstante, la estructura de Coordinación y supervisión técnica argentina, así como la Coordinación Nacional en Haití se [mantuvieron] estables (Diaz, 2015, p. 193).

En lo que respecta al involucramiento del socio receptor (Haití), una funcionaria del MARNDR mencionó lo siguiente al preguntarle sobre la participación de la institución en el ProHuerta en todo su período de vida (de inicio a fin):

> No hasta el final, yo diría que cuando el PNUD asumió responsabilidades, el Ministerio no estuvo más implicado en el programa. El programa [con Canadá] se terminó, el programa debía continuar con otro financiamiento, con el financiamiento de la UNASUR, hubo retrasos en el financiamiento y en el arranque de la nueva etapa. Paralelamente al ProHuerta, había otro proyecto sobre apicultura. Entonces, el programa comenzó, pero desconozco lo que pasó después. Bueno, fue el PNUD quien continúo, en el período donde el PNUD tomó la batuta, el Ministerio no estuvo verdaderamente implicado.[170]

[170] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Otra de las cuestiones que deja en evidencia la exclusión del Ministerio de Agricultura de Haití en el período donde el PNUD actuó es el desconocimiento del alcance territorial de la acción:

> Finalmente, yo pienso que la acción no se implementó en todos los departamentos de Haití. En realidad, desconozco lo que se realizó con el PNUD, pero yo creo que no se tocaron los diez departamentos, probablemente por los recursos financieros, porque implican muchos gastos tener vehículos, hacer venir las semillas, los cursos de formación para los promotores, los cursos de formación en Argentina. Eso es mucho.[171]

Al recordar el capítulo tres, aparecen otros ministerios (Ministerio de Educación y el de Salud de Haití) con los que se mantendría un contacto. En la práctica, estos contactos no se lograron concretizar:

> Debo decir que al principio del programa, se discutió y se determinó invitar al Ministerio de Salud y al Ministerio de la Educación Nacional. Al Ministerio de la Educación Nacional para dirigirnos a los escuelas y al Ministerio de la Salud por el aspecto nutricional de la población, pero eso realmente no progresó, no funcionó, no sé las razones, pero invitamos a alguien del Ministerio de la Salud para que hiciera presentaciones sobre la importancia de la nutrición al equipo de terreno del proyecto, pero el programa siguió sin esos socios, sin el Ministerio de la Salud y el Ministerio de la Educación.[172]

A diferencia de lo que ocurrió con el MARNDR, hubo una participación activa al nivel de algunos DDAs y BACs. Ello se observa en una de las evaluaciones realizadas en la última etapa del ProHuerta Haití donde se involucró al PNUD: “El socio institucional del proyecto haitiano, el MARNDR, estuvo poco implicado a nivel nacional, pero hubo una colaboración activa con ciertos representantes de

[171] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.
[172] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

los DDA y de los BAC”[173] (Duval y Berut, 2016, p.11). En lo antes mencionado, llama la atención que la colaboración se presentó con ciertos representantes, esta situación, posiblemente, se vincule con que algunos DDA y BAC no comprendían en su totalidad el funcionamiento y los objetivos del ProHuerta (Boisvert et al., 2011).

Al igual que en Argentina, la alternancia se presenta como un factor de inestabilidad para el seguimiento de las acciones e, inclusive, para la toma de decisiones e implementación de componentes, como el de producción local de semillas. Lo anterior se ubicó en la evaluación del ProHuerta realizada en 2016 y en donde la alternancia no sólo se presenta al nivel de los países, sino también al nivel de Naciones Unidas: “Este proyecto se debía llevar a cabo de enero de 2014 a enero de 2016, su operatividad conoció importantes retrasos, ligados a dificultades externas (inestabilidad, cuatro reajustes del Ministerio de Agricultura haitiano, pero igualmente al interior del PNUD y de la cooperación argentina”)[174] (Duval y Berut, 2016, p.8). La alternancia es un factor que queda por profundizar en los estudios de cooperación, una posible pregunta de investigación sería ¿de qué manera la alternancia institucional afecta o no la dinámica de un proyecto de cooperación o, bien, la continuidad de los mismos?

La alternancia como un factor que altera la dinámica de una acción de cooperación, también, se identificó en una de las entrevistas realizadas a un actor haitiano:

> Hay muy poca estabilidad a nivel institucional. Los cambios hacen que el seguimiento y la coordinación sean dos actividades difíciles de asegurar. Por ejemplo, cuando se empiezan a entender los problemas, de pronto ocurre

[173] Traducción propia, texto original en francés: “Le partenaire institutionnel du projet haïtien, le MARNDR, a été très peu impliqué au niveau national; en revanche, au niveau local, une collaboration active a été établie avec certains représentants des DDA et des BAC”.
[174] Traducción propia, texto original en francés: “Ce projet devait se dérouler de janvier 2014 à janvier 2016, mais sa mise en œuvre a connu d’importants retards, liés à des difficultés externes (instabilité, quatre remaniements du Ministère de l’agriculture haïtien), mais également internes au niveau du PNUD et de la coopération Argentine”.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

algo que motiva la salida de los recursos humanos. Cada cambio implica volver a empezar, por lo que no es fácil dar un seguimiento a lo que se venía haciendo anteriormente. Entonces el proyecto ProHuerta, por ejemplo, que duró muchos años, pues la mayoría de los Ministros no tuvieron el tiempo para entenderlo, orientarlo o capitalizarlo, porque habían otros problemas que gestionar y otros proyectos que administrar. Entonces, los únicos que sabían bien del proyecto eran los que lo iniciaron técnicamente. Cuando se fueron las personas que lo pensaron y le dieron su aprobación no quedó una memoria institucional.[175]

Esta situación de la memoria institucional termina siendo otro de los factores que interrumpen la continuidad de una acción e, inclusive, favorece el desconocimiento o el alcance de los resultados obtenidos. La falta de una sistematización de información o la dispersión de la misma no sólo se presenta para el caso de Haití, sino que es una realidad y un reto para los países latinoamericanos en los procesos de cooperación, la pregunta que valdría la pena hacer es ¿de qué manera los países pueden enfrentar este reto?

Al retomar lo analizado sobre la participación de los socios, se concluye para este componente que la participación sería colectiva, pero no se reflejaría totalmente como una participación activa al nivel institucional operacional y al nivel técnico de Argentina, así como, al nivel gubernamental de Haití. Esta actividad, además, y como se ha mencionado dificultó la toma de decisiones por consenso. En la etapa de ampliación, la estructura del ProHuerta comienza a ser evidente y se darían procesos de negociación y formulación para establecer roles entre los socios y acordar misiones de monitoreo conjuntas, así como, las evaluaciones y, en teoría, los criterios de éstas.

La falta de una unidad técnica argentina y el hecho de que las instituciones haitianas no lideraran la acción contribuyó a que los segundos oferentes con presencia local y con mayor poder relativo asumieran un rol de mayor actividad en

[175] Entrevista a ex alto funcionario del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

la interacción. Esta realidad, es una lección para evaluar los costos de las asociaciones triangulares y el tipo de estrategias que se tendrían que implementar para que el primer oferente y el socio receptor no pierdan su papel rector:

> Al mismo tiempo, la distancia geográfica con el proyecto haitiano y las dimensiones de éste 'colectivo multiactoral', amalgamado mediante un consenso requerido de constante renovación, podrían haber afectado la ejecutividad de la cooperación argentina en la toma de decisiones; quedando el 'día a día' del proyecto en un escenario donde quienes tenían más condiciones para influenciar en los resultados, eran aquellos actores con presencia permanente en Haití y las alianzas que ya existían entre ellos o podían establecerse (Diaz, 2015, p. 194).

Dentro de estos vínculos construidos, se identifica la alianza entre Canadá y el IICA y cómo esta situación provocó un mal entendido entre los actores. Aunque en un principio se había acordado que el IICA se encargaría únicamente de administrar los fondos canadienses, en el Memorándum de Entendimiento firmado entre los actores se termina por presenciar una situación que perduraría hasta el final de la relación. De ser sólo un administrador de fondos, el IICA terminó asumiendo responsabilidades técnicas que se sobreponían a las realizadas por el Coordinador Nacional. Esta situación se trató de abordar a través del diálogo en las reuniones del Comité de Pilotaje o de Gestión. Sin embargo, no se alcanzó un consenso y/o un acuerdo. A esto se agrega que en una de las reuniones del Comité de Pilotaje no hubo una presencia de la cooperación argentina. Ante esta situación, la cooperación argentina se vio en la necesidad de esclarecer que el Coordinador Nacional no la representaba.

En esta etapa de la cooperación, se llegaron a consensos sobre la estructura del ProHuerta para la toma de decisiones y circuitos de información. Asimismo, se concertaron misiones de seguimiento y evaluación. A pesar de haber consensuado mecanismos de seguimiento y evaluación entre los socios, no se establecieron los criterios que regirían éstos, ni los parámetros para

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

homogeneizar la presentación de la información. Más adelante estas cuestiones serán abordadas en la etapa de evaluación y seguimiento.

No sólo se trata de llegar a consensos, sino de aplicarlos. En la práctica, la distancia es un factor que obstaculiza la toma de decisiones por consenso:

> Un programa necesita ejecutividad, para resolver eventuales inconvenientes que se presenten en su gestión. El requerido consenso en las decisiones entre tres asociados, inevitable, genera cierto '[rezago]' en las respuestas o decisiones respecto de la ejecución del programa. Tal situación, pudo llevar a los otros socios a dar por aceptadas decisiones ante mayores tiempos de respuesta, transfigurados localmente en 'no objeción' y a que la coordinación local en Haití adoptase en ocasiones decisiones *per se*, ante ausencia de instrucciones oportunas. Aquí radica uno de los principales motivos sobre la necesidad de contar con un referente argentino de la cooperación en Haití. Lo que aquí demora semanas, allí se resuelve en minutos, con llamados telefónicos entre los restantes actores técnicos con presencia local (citado en Diaz, 2015, p. 194).

El diálogo, en esta fase como en las demás, se vuelve fundamental para llegar a consensos y a circuitos de comunicación activos para tomar decisiones operativas de lo que acontece en el terreno. El diálogo, como se apreció en la fase de identificación favorece ambientes de confianza, pero al mismo tiempo se convierte en una tarea difícil de concretar cuando no hay una apertura al otro o no se reconocen las capacidades institucionales de los demás socios, como se presentó con el PNUD y su categoría bajo la cual operó en el ProHuerta. Para algunos actores, el hecho de que una acción dependa del diálogo complejiza la implementación de la misma: "La Cooperación Sur-Sur es más difícil de poner en marcha porque eso mismo es fruto del diálogo".[176]

[176] Entrevista con Jean-Max Bellerive, Exministro de Planificación y Cooperación Externa y Ex primer Ministro de Haití, Puerto Príncipe, 9 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Algunos factores que se estaban quedando en el olvido son las contingencias ambientales y de inseguridad; éstas, también, tuvieron un rol en la discontinuidad de los acuerdos y en la participación activa de los actores.

En cuanto a las contingencias ambientales y a la discontinuidad de acuerdos se aprecia que tras el terremoto de Haití, algunos documentos que fueron enviados a la contraparte haitiana para su aprobación no fueron retroalimentados. Dentro de estos documentos, aparecía uno relacionado con la delimitación de las responsabilidades del IICA y del Coordinador Nacional, y que especificaba que este último era contratado por los argentinos:

> Este es un proyecto argentino, con lo cual la asistencia técnica y la semilla la pone la Argentina y el Coordinador Nacional está contratado por la Argentina. Advertido de esto, el Canciller Taiana manda la 'fe de erratas' de estos documentos a Canadá y a Haití y en 15 días Canadá lo acepta. Puede ser que también se les haya pasado porque esto era una cosa nueva que apoyaban, una cooperación triangular entre países… Entonces se corrige y se manda a la firma de Haití y aquí entra en un limbo. Nadie sabe qué suerte corrió en Haití ese documento aclaratorio (mucho menos después del terremoto) (Diaz, 2015, p. 61).

Por su parte, las contingencias de inseguridad repercutieron en la actividad de algunos vínculos que se habían programado para sacar adelante componentes. Si se recuerda en el desarrollo del ABC del ProHuerta, se habló de los lazos entre FECOAGRO y el SNS para el componente de producción local de semillas. A pesar de que se llegaron a acuerdos entre los dos actores antes mencionados sobre el enfoque que prevalecería (producción artesanal de semillas a través de las familias y de las organizaciones de base) y se eligieron a las instituciones locales que participarían en este componente (Hugues y Coimin, 2013), se experimentó, por un lado, retrasos de la misión argentina debido a los momentos de inestabilidad ocasionados por las elecciones de 2010 en Haití (Boisvert et al.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

2011) y, por el otro, un desfasaje financiero, producto de un "'error de interpretación' del monto total comprometido por Canadá" (Diaz, 2015, p. 213).

Mientras que en la fase del ProHuerta donde participó Argentina-Haití-Canadá/IICA se llevaron a cabo reuniones del Comité de Pilotaje o de Gestión,[177] en la etapa donde se establecieron vínculos con el PNUD, esta unidad administrativa sería prácticamente inoperante, lo que, a su vez, explica la falta de conocimiento del MARNDR sobre la dirección que tomó la acción de cooperación en su última etapa. Lo anterior, aparece en la evaluación del ProHuerta realizada en 2016:

> Ningún Comité de Gestión se realizó hasta marzo de 2016. El Comité de Gestión no fue entonces funcional los dos primeros años del proyecto. Este Comité debía ser programado por la Secretaría Técnica de UNASUR y los gobiernos de Argentina y Haití, pero ninguna fecha pudo ser programada. El hecho de que el Ministerio de Agricultura haya cambiado en 4 veces de Ministro en 14 meses no ayudó a la organización del comité. Un punto focal del proyecto fue determinado al nivel del MARNDR, pero ese punto focal estuvo poco informado de los avances del proyecto. El no funcionamiento del Comité de Gestión limitó los conocimientos del MARNDR sobre el desarrollo del proyecto, la coherencia con los otros actores y ciertas decisiones estratégicas como la puesta en marcha de indicadores, etc.[178] (Duval y Berut, 2016, p. 64).

[177] De los documentos revisados, se identificaron cinco reuniones del Comité de Pilotaje.

[178] Traducción propia, texto original en francés: "aucun comité de gestion ne s'est tenu jusqu'à mars 2016, date à laquelle le projet aurait dû être clôturé. Le comité de gestion n'était donc pas fonctionnel les deux premières années de fonctionnement du projet. Ce comité devait être programmé par le secrétariat technique de l'UNASUR et les gouvernements de l'Argentine et Haïti, mais aucune date n'a [pas] pu être programmée. Le fait que le Ministère de l'Agriculture a changé 4 fois de ministère en 14 mois n'a pas aidé l'organisation de ce comité. Un point focal du projet avait été identifié au niveau du MARNDR, mais ce point focal a été peu informé des avancées du projet. Le non-fonctionnement du comité de gestion a limité l'information du MARNDR sur le développement du projet, la cohérence avec les autres interventions portées par le MARNDR et certaines prises de décisions stratégiques comme la mise en place d'indicateurs, etc."

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El hecho de que este comité no haya funcionado habla, además, del frágil, por no decir inexistente, contacto directo entre los socios institucionales argentinos y haitianos. Se podría decir que prácticamente se excluyó al MARNDR de la gestión del proyecto, aunque en el Documento del Proyecto del PNUD se establecía su participación. Esta inoperatividad no contribuyó en nada a la toma de decisiones de manera eficiente. Se dice que el MARNDR quedó fuera de la gestión porque en la evaluación del ProHuerta del 2016 se habla de acuerdos de gestión entre UNASUR, el PNUD y Argentina. Estos acuerdos experimentaron, de igual forma, procesos dilatados para la toma de decisiones, ello, debido a fallas en los circuitos de comunicación. Probablemente, al hablar de exclusión sea una postura un tanto radical, si el gobierno de Haití realmente hubiese estado interesado en el ProHuerta, se hubiesen desarrollado estrategias para involucrarse más en los procesos. Dentro de estas estrategias, la capacidad de negociación con otros actores, como el PNUD y Argentina, juega un rol determinante.

A diferencia de lo poco evidente que fue la toma de decisiones por consenso, se manifestó un reconocimiento claro de las capacidades. En esta ocasión se dio en el sentido de la capacidad de la acción para atender una determinada problemática, el reconocimiento fue bidireccional. Esta situación bidireccional es curiosa dado el apoyo institucional del MARNDR. Para este reconocimiento, hubo una participación por parte de otros actores haitianos, como la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria (CNSA), la cual depende del MARNDR.

Por la parte de Argentina se manifiestó este reconocimiento en discursos, documentos oficiales y trabajos académicos. Cada una de estas fuentes resalta, en ocasiones de manera coincidente, los atributos del ProHuerta.

En 2008, el Canciller Jorge Taiana[179] destacó, en el marco del lanzamiento de la cooperación entre Argentina y Canadá para el desarrollo del ProHuerta, las cualidades de esta iniciativa en materia de seguridad alimentaria en términos de

[179] Político y sociólogo argentino, fue titular del entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina del primero de diciembre de 2005 al 18 de junio de 2010.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

su enfoque inclusivo y de sus resultados alcanzados hasta ese año: “no es sólo un medio para mejorar la calidad de la alimentación de los haitianos sino, muy especialmente, una alternativa de inclusión social ya que el trabajo es realizado por voluntarios líderes de las comunidades donde se desarrollan las huertas” y “más de 22 mil personas participan del proyecto”.[180]

En la Conferencia Internacional de Cooperantes para la Reconstrucción con Transformación de Guatemala (11 y 12 de octubre de 2010), la entonces Directora General de Cooperación Internacional del MREC, Julia Levi, exaltó al ProHuerta como un programa con una capacidad “absoluta” de adaptación:

> El fortalecimiento del ProHuerta ha sido continuo y es un programa que tiene capacidad muy grande de adaptación como lo ha demostrado en la República hermana de Haití, donde hemos trabajado a partir del año 2005 y en los cuatros años que fueron desde el 2005 al 2009 iniciamos nosotros la cooperación en Haití a partir del reconocimiento de nuestros expertos del ProHuerta de las capacidades en el sector agrario que tenía la población haitiana y se hizo no una transferencia sino una adaptación absoluta a lo que es la cultura haitiana del uso de suelo con el programa ProHuerta.[181]

En cuanto a lo anterior, se pueden tener dudas con respecto a la capacidad “absoluta” del ProHuerta para acoplarse a la cultura haitiana y al contexto local, tanto institucional como ambiental. En la dimensión de adaptación de las acciones a las realidades de los socios se profundiza al respecto. A grandes rasgos y por el momento, se puede decir que el ProHuerta no se adaptó en su totalidad a ciertas circunstancias nacionales de Haití. Ello, corresponde a una dinámica de fallas bidireccionales, tanto Argentina como Haití cometieron errores en el alcance de

[180] “Haití: El Canciller Taiana y la Ministra Alicia Kirchner anunciaron que Canadá se suma al Plan Argentino ‘Pro Huerta’”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Argentina, https://mrecic.gov.ar/haiti-el-canciller-taiana-y-la-ministra-alicia-kirchner-anunciaron-que-canada-se-suma-al-plan, [consultado el 28 de abril de 2018].

[181] “Intervención de Julia Levi”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20141128142309147Intervencion%20de%20Julia%20Levi%20Directora%20General%20de%20Cooperacion%20de%20Argentina.pdf, [consultado el 28 de abril de 2018]

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ciertos objetivos, como el de fortalecer al MARNDR a través de la contratación de personal técnico formado por el ProHuerta.

Continuando con este reconocimiento de atributos, en documentos oficiales, entre los que destacan los informes de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Argentina y sus catálogos de proyectos, se refiere al ProHuerta como una acción de cooperación que ha "contribuido a mejorar la calidad de vida de miles de haitianos en todo el país, transformándolo en un programa de alcance nacional valorado por los beneficiarios y reconocido por la comunidad de cooperantes" (Fo.Ar, 2008, p. 56). Igualmente, se llegan a destacar sus resultados al indicar que "a fines del 2009, el Programa llegó a contar con 1 843 promotores, 11 465 huertas y más de 80 000 participantes" (Fo.AR, 2010, p. 63). Si se toma como referencia esta cifra de participantes y lo antes mencionado por el entonces Canciller Jorge Taiana, se observa el carácter aparentemente multiplicador de la acción de cooperación al tejer redes en la población involucrada.

Otros de los aspectos que se llegan a encontrar en los documentos oficiales son su enfoque agroecológico y su espíritu como un ejemplo de Cooperación Sur-Sur y Triangular: "El programa busca promover la seguridad alimentaria de la población mediante la autoproducción de alimentos en pequeñas huertas orgánicas. El programa, compuesto por diversos componentes que incluyen el desarrollo de herramientas, cría de aves y producción de semillas, es un ejemplo de Cooperación Sur-Sur" (FO.AR, 2013, p. 26).

Sin embargo, esa cualidad del programa para promover la producción de semillas puede resultar relativa. Para el caso de Haití, el componente de producción local de semillas no se materializó totalmente por retrasos en los vínculos entre FECOAGRO y el SNS, así como, por la falta de recursos financieros. Esta situación se observa tanto en la evaluación del ProHuerta del 2016 como en la visita que la autora de esta tesis realizó a la asociación APLOK.

En la evaluación del ProHuerta que se llevó a cabo en el 2016 se mencionan las tareas necesarias para que el componente local de semillas fuese una

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

realidad en el ProHuerta Haití: organizar más talleres de formación sobre la autoproducción de semillas y trabajar con aquellos grupos que mostraron una apropiación de los conocimientos técnicos. El pleno desarrollo de estas actividades se considera clave para la sostenibilidad del mismo: "Ese trabajo es esencial porque permitirá incrementar los efectos del proyecto en la generación de ganancias y la durabilidad de los resultados del proyecto"[182] (Duval y Berut, 2016, pp. 81-82).

En la visita a la asociación APLOK, algunas situaciones fueron detectadas. A pesar de que hubo un fortalecimiento de las capacidades institucionales por los conocimientos técnicos que se adquirieron para la producción de alimentos a través de un enfoque agroecológico, había un ambiente de incertidumbre, el cual era ocasionado por la falta de semillas. Por lo que se apreció, el efecto de dependencia que el ProHuerta generó al importar las semillas desde Argentina y el no haber fomentado la producción local de semillas desde un principio.

En seguimiento con este reconocimiento por parte del lado argentino, falta abordar los trabajos académicos. De las referencias revisadas, se presenta al ProHuerta como un programa exitoso que demostró "ser una solución social efectiva y de bajo costo para los problemas alimentarios de la población, logró construir un entramado de cooperación multilateral" (Kern et al., 2014, p. 26).

Considerando lo anterior, por la parte argentina se dio un reconocimiento del ProHuerta Haití en términos de sus capacidades para mejorar la calidad alimentaria de la población local y atender la problemática alimentaria a través de un enfoque social y participativo.

Por la parte de Haití se manifiesta este reconocimiento en informes y en evaluaciones nacionales. En estos informes y evaluaciones, el ProHuerta es presentado como una iniciativa de la cooperación argentina y es abordado en términos de sus resultados.

[182] Traducción propia, texto original en francés: "Ce travail est essentiel car il permettra d'accroitre l'effet du projet sur la génération de revenus, d'améliorer la durabilité des résultats du projet".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En el *Informe de Balance Anual 2013-2014* del MARNDR (documento de acceso público), se habla del ProHuerta como la acción de cooperación más visible de la República de Argentina. A pesar de dicho reconocimiento, se establece que esta acción es ejecutada a través del IICA después del año 2005. Este reconocimiento, también, sería un punto de quiebre en la relación, debido a que había una competencia por la pertenencia de esta acción en materia de seguridad alimentaria. En este informe, igualmente, se hace referencia a los resultados en la etapa donde participó Canadá: "Con el apoyo sustancial de Canadá, el proyecto trabajó en cinco departamentos: Oeste, Artibonite, Centro, Norte y Noreste. Éste alcanzó a 21 980 familias a partir de 2 872 promotores" (p. 57.

Por su parte, la CNSA realizó en 2013 un reporte de evaluación (documento de acceso restringido, pero que se tuvo la oportunidad de consultar durante la estancia de investigación en Haití) que aborda aspectos como: las dificultades encontradas para la recopilación de la información, el impacto y las percepciones de la población involucrada. Para la realización de la evaluación, se tomó como muestra a 642 involucrados distribuidos en cinco departamentos (Artibonite, Centro, Norte, Noreste y Oeste), de esta muestra, 214 fungieron como promotores. De los promotores, el 69% eran hombres y el 31% eran mujeres, para el caso de la población que recibía la formación de los promotores, se distinguió que el 50.7% eran hombres y el 49.3% eran mujeres. Para el caso de los promotores no se observa una paridad hombre/mujer aceptable (CNSA, 2013). En estos momentos, únicamente, se mencionará lo referido a la capacidad de la acción para atender una determinada problemática, que en este caso es la inseguridad alimentaria. Posteriormente se van a mencionar otras cuestiones que sirven para analizar las dimensiones de la cooperación horizontal que hablan sobre la adaptación de las acciones a las realidades de los socios y los beneficios recíprocos.

En la sección que habla sobre los impactos, se distinguió el reconocimiento buscado:

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

> Los análisis de los resultados de la evaluación sugieren una mejora significativa de la situación de seguridad alimentaria de [la población involucrada]. La incidencia de la inseguridad alimentaria disminuyó drásticamente, el nivel de consumo alimentario aceptable alcanzó una tasa aproximada del 96% en promedio para el conjunto de [la población involucrada]. Esto sugiere un aumento de la frecuencia de consumo alimentario, medido por el número de comidas consumidas por día.[183] (CNSA, 2013, p. 37).

Una situación que se presenta en cuanto al seguimiento de la población involucrada en el ProHuerta y que se valora como una de las problemáticas a la hora de presentar la información, es el hecho de las fallas registradas (listas no actualizadas) en el monitoreo[184] de las personas que participaron en el ProHuerta: Algunos desafíos se presentaron en la realización del reporte de evaluación. A veces pasaba que había personas registradas en las listas de base, pero que, al momento de llevar a cabo la evaluación, éstas ya no habitaban en las zonas de actuación por razones diversas, como la migración (CNSA, 2013).

Considerando lo anterior, se puede decir que hubo un reconocimiento de la acción para atender una determinada problemática. Sin embargo, ¿qué tanto este reconocimiento fue visibilizado? y ¿en qué nivel se dio esta visibilidad?

En algunas de las entrevistas realizadas durante la estancia en Haití y en algunas referencias consultadas, fue posible distinguir este reconocimiento, sobre todo, en la esfera política haitiana, en las zonas donde actuó, en algunos espacios multilaterales y por otros actores locales ligados a temas de seguridad alimentaria y/o desarrollo, como el PAPDA. Fuera de estas esferas, se observa que el

[183] Traducción propia, texto original en francés: "L'analyse des résultats suggèrent une amélioration significative de la situation de sécurité alimentaire des bénéficiaires. L'incidence de l'insécurité alimentaire a diminué drastiquement, le niveau de consommation alimentaire acceptable ayant atteint un seuil approximatif de 96% en moyenne pour l'ensemble des bénéficiaires. Cela suggère en fait une augmentation de la fréquence de consommation alimentaire, mesurée par le nombre de repas consommé par jour".

[184] En la evaluación tripartita del ProHuerta en 2011 se hace mención a las dificultades para el monitoreo de la población involucradas, entre las que destacan su dispersión y límites presupuestarios (Boisvert et al., 2011).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

reconocimiento no es generalizado, sobre todo en el ámbito nacional y en el ámbito de algunos actores internacionales con una presencia bien posicionada en Haití, como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID).

Al cierre de una de las entrevistas realizadas a uno de los funcionarios del BID, se comentó "más que horizontal, ha sido invisible". De hecho no se tenía conocimiento de la participación de Argentina en temas de seguridad alimentaria en Haití. Por su parte, Camille Chalmers, director del PAPDA, se refirió al ProHuerta como una acción de cooperación poco identificada:

> Nosotros trabajamos con muchas organizaciones campesinas, no hemos encontrado una organización campesina haitiana que dice que ha tenido una experiencia interesante con ProHuerta. Es poco conocido a nivel nacional y no se insertó dentro de los esfuerzos de soberanía alimentaria[185] que hacen las organizaciones campesinas con las cuales trabajamos, como Tèt Kole o Movimiento Campesino de Papaya.[186]

Su desconocimiento a nivel nacional se debe, en gran parte, a lo contrario de lo observado en la *política de las banderas*, un término utilizado por Jean-Max Bellerive para referirse al efecto perverso de la cooperación internacional que se presenta cuando los actores tradicionales, sedientos de protagonismo, colocan su estandarte en el terreno, haciendo grandes discursos, inauguraciones y presentaciones de lo que han hecho en Haití:

> Definir la cooperación argentina, no quiere decir nada en Haití, pero el proyecto ProHuerta sí, donde actuaron la gente lo apreciaron y los miembros del gobierno que tomaron el tiempo de entender el programa, lo que buscaba, lo apreciaron *per se* también, pero lo primero interesa poco porque no hay dinero, porque la gente no ve fondo, no se puede hacer grandes

[185] La soberanía alimentaria entendida como el "derecho del pueblo haitiano [para] producir sus propios alimentos, definir su propia política de alimentación que garantice un proceso de desarrollo sostenible y humano" (Yves-Pierre, 2007).
[186] Entrevista con Camille Chalmers, Director Ejecutivo de PAPDA, Puerto Príncipe, 29 de septiembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

anuncios, apertura de nada, conferencia de prensa o construimos infraestructura. Es muy confidencial, los resultados son más profundos y corresponde a necesidades reales de la población, pero no hay el efecto de las banderas. Se trata de un concepto bien organizado y que da resultados, pero no se puede hacer mucha espuma.[187]

Esta política de las banderas y la filosofía del ProHuerta se aprecia, de igual manera, en el trabajo de Daniel Diaz (2015): "Las organizaciones de la cooperación internacional que empezaron a venir al país [Haití] desde hace varias décadas, vienen para tener visibilidad, para entregar cosas, para poder 'salir de gira'. Mientras que el ProHuerta es enseñarle a la gente, para que a su vez pueda capacitar a otros. Trabaja para la gente, mientras que en general las otras cooperaciones trabajan para sí mismas" (p. 50).

Aunque a nivel nacional no se logró evidenciar al ProHuerta, a nivel internacional si se logró visibilizar la acción tanto en espacios regionales como internacionales. De hecho, esta situación corresponde con los beneficios obtenidos para el primer oferente (Argentina), sobre todo, en términos de posicionamiento: "Como puede apreciarse. El Pro-Huerta ha contribuido positivamente a instalar a la Argentina como una voz autorizada en los temas de seguridad alimentaria" (Lengyel y Malacalza, 2014).

De los documentos revisados, hay una visibilidad de la acción en algunos de los informes de cooperación de la SEGIB. En *el II informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* se indica que Haití fue socio "receptor, ya en el año 2006, del proyecto argentino Prohuerta, reconocido regionalmente por su capacidad para avanzar en el ámbito de la seguridad alimentaria" (Xalma, 2008, p. 79). Igualmente, se observa una visibilidad de la acción en el mapa realizado por la OCHA en 2010 sobre los actores presentes en Haití en agricultura e inclusive se ganó el reconocimiento del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban

[187] Entrevista con Jean-Max Bellerive, Exministro de Planificación y Cooperación Externa y Ex primer Ministro de Haití, Puerto Príncipe, 9 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ki-Moon en 2012: “Ban Ki-moon, secretario general de la ONU, le hizo llegar a Cristina Fernández de Kirchner la alegría que tenía por la excelente contribución de la Argentina a las misiones de paz y especialmente en la República de Haití, donde le pidió que siguiéramos trabajando con el plan de huertas que se está llevando adelante” (INTA, 2012).

Una vez hecho el análisis del reconocimiento de capacidades de la acción, se procede a la dimensión analítica de la adaptación de la acción a las realidades de los socios.

Como se mencionó anteriormente, la acción se desarrolló, de manera general, en función de las habilidades sectoriales argentinas y de sus capacidades financieras y técnicas. Sin embargo y de manera particular, no se adaptó humana e institucionalmente a los objetivos ambiciosos de alcance territorial del ProHuerta, lo que dificultó la toma de decisiones operativas, debido a la ausencia de personal técnico permanente en su Embajada en Haití.

En seguimiento con la falta de una adecuación institucional, Daniel Diaz (2015) menciona en su obra que la estructura de la cooperación argentina no permitió atender las necesidades del ProHuerta: “generar un marco distinto de planificación dentro del [FO.AR] para este proyecto, que en ese momento con casi un lustro de continuidad se diferenciaba nítidamente de la operativa ‘normal’ de dicho fondo” (p. 192). Esta situación abre las puertas a una discusión que se relaciona con la pregunta siguiente: ¿De qué manera los actores, más allá de sus discursos, compromisos internacionales e intereses nacionales, disponen de capacidades reales (logísticas, técnicas, humanas y financieras) para llevar a cabo iniciativas de cooperación internacional?

Contrariamente a lo anterior, se incorpora un elemento que fomentó la adaptación: las realidades similares. Algunos talleres de formación para el personal técnico local haitiano (CN, CT, ATL) se organizaron en Argentina, en lugares donde existían semejanzas de contextos. Inclusive en estos talleres de formación en Argentina se invitó a personal del MARNDR: “También como parte

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

de la preparación, el programa no intentó replicarse sino adecuarse a las características del ecosistema. Resulta ilustrativo que el equipo promotor haitiano recibió capacitación en Tucumán y Santiago del Estero, sitios de similares características naturales a Haití" (Malacalza, 2016, p. 105).

Por la parte haitiana, se observan diversas cuestiones relacionadas a esta dimensión analítica. ¿Qué tanto las semillas se adaptaron al contexto haitiano? ¿Los objetivos ambiciosos de alcance territorial se adecuaron a las realidades institucionales del MARNDR? y ¿Qué tanto se modificó la acción para su implementación en el medio rural y urbano en Haití?

De acuerdo con la Evaluación del ProHuerta llevada a cabo en 2016, las semillas se adaptaron al contexto, sin embargo, se experimentaron problemáticas vinculadas con la sequía y el acceso al agua: "De acuerdo con los técnicos del proyecto y la [población involucrada] las semillas se adaptaron al contexto. No obstante, de lo observado en el terreno y en los grupos de discusión se distinguió la posibilidad de adaptar mejor las semillas a las condiciones de sequía [y] al ciclo de cultivos"[188] (Duval y Berut, 2016, p. 51).

Estas problemáticas aparecen, igualmente, en el reporte de evaluación realizado por la CNSA en 2013 cuando se advierte sobre la calidad de las semillas del ProHuerta: De los 642 participantes, aproximadamente el 49% (315 participantes) estimó que las semillas recibidas fueron de mejor calidad en comparación con aquellas utilizadas habitualmente, el 10% (64 participantes) las calificó como semillas de calidad inferior debido a que no germinaron, el 15% (96 participantes) estimó que las semillas eran de calidad similar a las cultivadas habitualmente y el 26% (167 participantes) no se pronunció al respecto, debido a que no las cultivaron por los períodos de sequía (CNSA, 2013).

[188] Traducción propia, texto original en francés: "Selon les techniciens du projet et les bénéficiaires, le kit est bien conçu et adapté à toutes les zones. Par contre, les observations et les groupes de discussion montrent qu'il aurait été important de pouvoir mieux adapter les semences aux conditions de sécheresse, de les adapter au calendrier cultural".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Por lo que había una implementación de la acción sin considerar las características particulares de las zonas de actuación. Esta falta de evaluación y/o adaptación ocasionó que se llevaran a cabo medidas reactivas y no preventivas, lo que a su vez, provocó que se destinaran recursos que no habían sido previstos: "Ciertas dificultades no habían sido identificadas. Por ejemplo, los problemas de agua no se habían contemplado. Se crearon sistemas para que la gente pudiera recolectar agua. Ello implicó gastos, porque si no había agua no se podían realizar los pequeños jardines".[189] Aunada a esta situación, se apreció que la ampliación se desarrolló sin distinguir, verdaderamente, las particularidades urbanas y rurales y sin modificar los cursos de formación en función las características del contexto:

> En las zonas de extensión, la elaboración del proyecto no estuvo precedida de investigaciones o intercambios con la población meta para adaptar el enfoque del proyecto. Las entrevistas con el Coordinador Nacional y los Coordinadores Territoriales, así como en los documentos de proyecto muestran que el proyecto tuvo un enfoque similar en todos los departamentos en la fase de extensión sin una adaptación mayor para el medio urbano y el medio rural, ni entre las diferentes realidades agroecológicas, ni de tierras y sociales. Entonces, se trató de una réplica en las zonas de actuación; se encargó a los coordinadores territoriales y a los ATL de dar, en las formaciones y el seguimiento técnico, más importancia a las temáticas [que favorecieran la adaptación a cada una de las zonas][190] (Duval y Berut, 2016, p. 32).

[189] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.

[190] Traducción propia, texto oficial en francés: "Dans les zones d'extension, l'élaboration du projet n'a pas été précédée d'enquêtes ou d'échanges avec les bénéficiaires cibles pour adapter l'approche du projet. Les entretiens avec le coordinateur national et les coordinateurs territoriaux, ainsi que les documents du projet montrent que le projet a une approche similaire dans tous les départements dans cette phase d'extension sans adaptation majeure entre milieu urbain et milieu rural, ni entre les différentes réalités agro-écologiques, foncières et sociales. Il s'est donc agi d'une réplication dans les zones d'extension; à charge des coordinateurs territoriaux et des ATL de localement donner dans les formations et dans leur suivi technique plus d'importance aux sujets adaptés aux zones".

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Otras de las situaciones a las que tampoco se adaptó completamente el ProHuerta fue al contexto social. Sin caer en generalidades, este escenario se observó en la visita a la Asociación APLOK, en ésta se hizo énfasis en las necesidades alimentarias insatisfechas debido a que los alimentos producidos gracias a los kits de semillas no eran proporcionales al número de integrantes que conformaban las familias. Esta circunstancia mantiene una relación con el hecho de que al ampliar el ProHuerta no se hicieron modificaciones sustanciales para atender las particularidades de cada uno de los lugares donde actuó.

En este sentido, se observa que los objetivos ambiciosos de carácter territorial requerían una mayor adaptación de la acción y un mayor conocimiento de las características locales. Igualmente, los objetivos ambiciosos de carácter territorial no se alinearon a las realidades del MARNDR tanto en términos financieros como humanos. Esta falta de adecuación, aunada al poco apoyo institucional, no contribuyó a que el programa fuera apropiado y, por lo tanto, que se le diera un seguimiento tras el fin de la acción de cooperación: "En el Ministerio se decía que probablemente el programa estaba actuando en muchos departamentos al mismo tiempo, nosotros decíamos que si el programa hubiese sido más focalizado, se hubieran tenido más impactos y hubiera sido más fácil, también, el seguimiento. El Ministerio no tenía muchos recursos financieros para darle seguimiento o acompañar el seguimiento".[191]

La focalización de la acción hubiese favorecido la adaptación y permitido un mayor seguimiento no sólo en el sentido de lo institucional, sino también de lo técnico y social, como se indica en una de las evaluaciones del ProHuerta realizada en 2011: "Es importante considerar la cuestión de la extensión de las zonas de [actuación] para asegurar la calidad de seguimiento de los ATL y de los promotores"[192] (Boisvert et al., 2011, p. 7).

[191] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.
[192] Traducción propia, texto original en francés: "Il importe de considérer la question de l'extension des zones d'intervention pour assurer la qualité du travail de suivi des ATL et les promoteurs".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Se carecían de recursos financieros tanto para darle seguimiento a la acción como para concretizar el objetivo de fortalecer al MARNDR a través de la contratación de técnicos formados en el marco del ProHuerta. Con respecto a esta situación, Michel Chancy, destaca el apoyo institucional que en su momento dio el MARNDR para fortalecer sus capacidades en términos humanos, pero que en la práctica, esta intención no se logró materializar: "En el mecanismo de hacer pasar a los jóvenes agrónomos al Ministerio, el Ministerio no jugó, digamos, el juego. Lo dijo, lo aceptó, pero a la vez, los jóvenes no fueron integrados. Eso para mí, fue bastante débil, pero no por culpa del proyecto mismo, sino por la falta de interés en el mismo Ministerio".[193]

Esta situación de la falta de adaptación a las realidades institucionales del socio receptor, también, es ubicada por la contraparte argentina en el texto de Daniel Diaz (2015):

> También hay que hacer una mea culpa en cosas en la que nos hemos pasado de esquemáticos. Por ejemplo: que la apropiación del proyecto por parte del gobierno haitiano iba a incluir que al final del proyecto los técnicos debían pasar a planta del Ministerio de Agricultura de Haití. Cuando [terminó] el proyecto solamente dos técnicos han pasado a la planta y de esos dos, uno dijo al otro día que se iba a estudiar a Europa y el otro ya van dos años y nunca cobró" (p. 62).

Se coincide en que esta falla no se debió al proyecto en sí mismo o únicamente a la cooperación argentina. El ser demasiados esquemáticos, como lo menciona Daniel Diaz, habla de que no hubo un mayor conocimiento del contexto, sobre todo institucional, pero al mismo tiempo, proyecta la confianza que mostró el primer oferente con respecto a los compromisos asumidos por el MARNDR. La falla, también, se dio en el sentido del gobierno haitiano al querer asumir responsabilidades que no estaban en línea con sus circunstancias institucionales.

[193] Entrevista con Michel Chancy, Profesor de la Universidad Quisqueya (UniQ) y Exsecretario de Estado a la Producción Animal, Puerto Príncipe, 7 de noviembre de 2017.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Esta asunción de responsabilidades puede vincularse con la falta de un conocimiento real de sus recursos y capacidades.

Para el desarrollo de este tipo de objetivos (fortalecer las capacidades institucionales a través de la contratación de recursos humanos), se requiere conocer situaciones particulares, como las diferencias salariales entre el mundo de lo gubernamental y de los actores internacionales, la tendencia gubernamental para cubrir los salarios y la motivación local para integrarse laboralmente al Estado. Algunos de estos aspectos van en la misma dirección con lo comentado en la evaluación del ProHuerta del 2011: "Los ATL parecen no estar dispuestos a trabajar para el Ministerio debido a la diferencia salarial una vez integrados al Ministerio de Agricultura. Además, los ATL se muestran consternados por las condiciones de trabajo a las que se enfrentarían: disponibilidad de transporte, presupuesto de desplazamiento, gastos de telefonía y trabas administrativas[194]" (Boisvert et al., 2011, p. 28).

Aunque el ProHuerta se adaptó a las realidades sectoriales y financieras de Argentina, y las semillas se adecuaron a ciertos contextos, se observa que esta dimensión de la cooperación horizontal es poco evidente tanto para el primer oferente como para el socio receptor. Por lo que valdría repensar las actuaciones que tienen objetivos tan ambiciosos en términos territoriales, debido a que estos objetivos podrían poner en riesgo la capacidad de la acción para adaptarse tanto a las realidades institucionales de cada uno de los socios como a las circunstancias locales.

Dando continuación a la última dimensión analítica de cooperación horizontal, surgen los cuestionamientos siguientes ligados con aquellos aspectos que componen los beneficios recíprocos ¿qué tipo de desarrollo promovió el

[194] Traducción propia, texto original en francés: "[Les] ATL semblent être réticents à vouloir intégrer le Ministère à cause de la différence du traitement salarial qu´ils toucheraient une fois intégrés au Ministère. De plus, les ATL sont aussi concernés par les conditions de travail plus difficiles auxquelles ils seraient confrontés (disponibilité du transport, budget de déplacement, frais de téléphone, lourdeurs administratives, etc.)".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

ProHuerta? ¿En qué niveles se fortalecieron las capacidades? ¿Qué tipo de alianzas se construyeron? y ¿qué tipo de posicionamientos se obtuvieron?

En la etapa de implementación y ampliación, el ProHuerta se insertó por la parte haitiana en los intereses del Expresidente de Haití, René Préval, de "redefinir las bases de la cooperación internacional" (Kern et al., 2014, p. 22) y estrechar los lazos de solidaridad y amistad con otros países de América Latina y el Caribe (Rodríguez, 2006), así como, de sus intenciones de restablecer la autoridad del Estado (Roc, 2007; Linares, 2009).

Igualmente, el ProHuerta estuvo en línea con diversas políticas del gobierno haitiano, entre las que destacan el *Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza* (2007), como se mencionó anteriormente con el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (1996; 2010), y el *Plan de acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití* (marzo de 2010). Mientras que en el *Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza* se hace referencia al sector agrícola como uno de los pilares para reducir la pobreza, en el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* se alude a la necesidad de abordar a la seguridad alimentaria como un fenómeno transversal y desde un enfoque sostenible para atender las necesidades alimentarias de la población. Finalmente, en el *Plan de acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití* se establecieron los parámetros para satisfacer las necesidades de los ciudadanos con apoyo de la comunidad internacional, sin perder de vista el rol del Estado.

De acuerdo con Alejandra S. Kern, Paula Rodríguez Patrinós y Lara Weisstaub (2014): "Argentina ha encaminado su estrategia de cooperación con Haití partiendo del supuesto de que el Estado es un actor irremplazable para impulsar el desarrollo" (p. 17) y garantizar los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica y con algunos de los elementos desarrollados anteriormente, es posible identificar que el Estado haitiano no jugó un rol destacado en la evolución del ProHuerta, ni tampoco se contribuyó con un desarrollo autónomo, debido a

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

que se experimentaron dinámicas de dependencia al importar las semillas desde Argentina. A esto se agrega que el ProHuerta no fue apropiado por el gobierno haitiano. El que el gobierno haitiano no se haya apropiado del ProHuerta pudo deberse, entre otras cosas, a la disonancia de enfoques.

Desde un punto de vista micro y a nivel institucional operacional, hubo un fortalecimiento limitado del MARNDR en términos humanos y de infraestructura, fue limitado porque no se logró el objetivo de contratar a técnicos formados por el ProHuerta y, también, porque los talleres de formación no se enfocaron en capacitar al personal técnico de dicho ministerio, aunque se les invitó a los talleres organizados en Argentina. Igualmente, se observó un fortalecimiento en términos de infraestructura. Lo anterior, se debió a que tras el terremoto de Haití en 2010 los actores decidieron destinar recursos del ProHuerta, sobre todo de la cooperación canadiense, para tareas de reconstrucción: “Debido a cuestiones político institucionales aceptadas por las partes, casi 600 mil dólares del aporte canadiense se utilizaron en la construcción de una nueva sede del MARNDR luego del terremoto, con posteriores reasignaciones de recursos también para rehabilitación de DDAs” (Diaz, 2015, p. 182).

Tomando en cuenta a las organizaciones de base que estuvieron involucradas en el ProHuerta (al final de la experiencia ProHuerta participaron 913 organizaciones y 75 escuelas), se distinguió, tanto en la visita a APLOK como en una de las evaluaciones, que hubo un fortalecimiento institucional en el sentido de los conocimientos técnicos adquiridos para la producción de alimentos desde un enfoque agroecológico: “A pesar de que el proyecto se orientaba principalmente hacia el fortalecimiento de las familias, es preciso indicar que la inclusión de escuelas, grupos de mujeres y organizaciones locales en el proyecto permitió a estos últimos favorecerse de una asistencia técnica que vendría a mejorar sus

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

conocimientos y competencias en materia de agricultura orgánica”[195] (Boisvert et al., 2011, p. 46).

Como se mencionó anteriormente, la aplicación de estos conocimientos tras el fin del ProHuerta se vería obstaculizada por la ausencia de semillas y porque no se trabajó con mayor ímpetu en el componente de producción local de las mismas o en la implementación de otras estrategias, como la organización de talleres de formación sobre la reproducción de semillas y su conservación.

Al nivel social, se alcanzó una red de 4 728 promotores y 37 656 familias involucradas, la adquisición de conocimientos, también, fue valorada para este sector en las evaluaciones y misiones de seguimiento del ProHuerta, aunque, también, se hacía énfasis en la fragilidad ocasionada por la dependencia de las semillas:

> [De la población involucrada] que fue posible encontrar en los cinco departamentos, se constató un aumento de los conocimientos en los ámbitos de cultivo de hortalizas y se sienten capaces de aplicar todas las técnicas aprendidas. Ahora, reconocen la importancia de las verduras en su dieta alimentaria, las familias pueden continuar produciendo y consumiendo por un tiempo bastante largo. No obstante, esas familias son conscientes de su debilidad al nivel de la producción de semillas hortícolas, debido a que grupos de productores [organizaciones participantes en el componente local de semillas] no fueron seleccionados en todas las zonas. Para que esas familias puedan producir semillas de calidad, es preciso capacitarlas con nuevas técnicas de producción y conservación[196] (Hugues y Coimin, 2013, p. 23).

[195] Traducción propia, texto original en francés: “Bien que le projet soit principalement orienté vers le renforcement de familles, il faut aussi indiquer que l’inclusion d’écoles, de groupements de femmes et d’organisation locales dans le projet a permis à ces derniers de bénéficier d’une assistance technique qui viendra améliorer d’autant leurs connaissances et compétences en matière d’agriculture organique”.

[196] Traducción propia, texto original en francés: “Tous les bénéficiares que la mission a eu l’opportunité de rencontrer dans les cinq départements, ont confié qu’ils avaient pu augmenter leurs

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De acuerdo con la evaluación del ProHuerta realizada por la CNSA en 2013: el 98.1% de los promotores (aproximadamente 210) que participaron en esta evaluación practicó las técnicas aprendidas. En esta evaluación se trató de identificar una cifra similar para las familias involucradas, sin embargo, no se ubicó. La razón por la que se quería integrar una cifra de las familias involucradas que ponían en práctica los conocimientos aprendidos fue porque durante la vista a la asociación APLOK se distinguió que, a pesar de recibir las formaciones, tener una claridad de las técnicas agroecológicas y conocer los beneficios para la salud y el ambiente, utilizaban fertilizantes cuando no eran monitoreados, debido a que el uso de químicos favorecía el cultivo de los alimentos en menor tiempo y, con las técnicas agroecológicas había que ser pacientes, cuando ellos lo que necesitaban era comer. Las autoridades de APLOK hicieron énfasis en que no era una falla en sí del ProHuerta, sino que era una situación del contexto, modificarla requería más tiempo y acciones integrales para cambiar la mentalidad social con respecto a los fertilizantes. Lo observado en esta visita a campo no da una idea general de lo que pasó en otros lugares donde el ProHuerta actuó.

Sin ser demasiado pesimista, se aprecia que esta situación sí es una falla del ProHuerta, es una falla porque, en la etapa de identificación, no se distinguieron este tipo de particularidades. Aunado a ello, se observa la falta de recursos humanos para dar un seguimiento diario a las familias y verificar la aplicación de los conocimientos y el respeto del modelo agroecológico.

También, se apreció un fortalecimiento de los conocimientos de los agrónomos que asumieron el rol de Asistentes Técnicos Locales, al final de la experiencia fueron 26: Al nivel de los técnicos, particularmente de los ATL,

---

connaissances dans le domaine de la culture maraichère, et qu'ils se sentaient en mesure d'appliquer toutes les techniques apprises. Maintenant qu'elles connaissent l'importance des légumes dans leur diète alimentaire, les familles peuvent continuer à en produire et consommer pendant longtemps. Par ailleurs ces familles sont donc conscientes de leur faiblesse au niveau de la production de semences maraichères, car des groupes de producteurs n'ont pas été sélectionnés dans toutes les zones. Pour que ces familles arrivent à produire de semences de qualité, il faudrait qu'elles soient entrainées aux nouvelles techniques de production et de conservation".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

hubo un alto nivel de apropiación del modelo ProHuerta en lo que respecta a la dieta alimentaria equilibrada y la producción orgánica a pequeña escala (Boisvert et al., 2011).

Por la parte argentina, el ProHuerta Haití se insertó en los intereses de política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). De acuerdo con Agustín Marconetto (2014), la política exterior durante estas dos administraciones tuvo una fuerte influencia del Peronismo y se caracterizó por la promoción de un modelo autónomo que intentaría provocar cambios en el orden internacional, una mayor integración de América Latina y un fuerte apoyo al multilateralismo. Los intereses de política exterior mantenían un vínculo con las propuestas latinoamericanas de corte posliberal o neo-desarrollista,[197] a grandes rasgos esta propuesta se caracteriza por el retorno del rol del Estado y el "rechazo al modelo económico anterior [neoliberalismo], que fue acusado de generar y perpetuar desigualdades sociales" (Pereyra, 2017, p. 174).

El canciller Jorge Taiana en 2008 indicó que el desarrollo social era uno de los ejes básicos de la cooperación internacional argentina, en este eje se reemplaza el asistencialismo por la elaboración de políticas públicas inclusivas basadas en los principios de la economía social (FO.AR, 2008). El enfoque participativo característico del ProHuerta y el papel de FECOAGRO en la cooperación Argentina-Haití fueron aspectos que influyeron en la obtención de beneficios sociales y económicos para Argentina.

En la jornada titulada "La viabilidad de los 'inviables'. Estudios, debates y experiencia sobre formas de producción alternativas al modelo concentrador en el agro", realizada en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina, del 12 al 14 de noviembre de 2014, el ingeniero agrónomo, Alfredo Luis Romano, mencionó que los kits de semillas que produce y fracciona FECOAGRO "son el

[197] "El nuevo siglo mostró una América del Sur de gobiernos con cierta convergencia ideológica, llamados posliberales" (Pereyra, 2017, p. 174).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

símbolo palpable del cooperativismo", su proceso "genera gran cantidad de mano de obra para la familia de los agricultores en su lugar de residencia habitual. Se estima 350 puestos de trabajo durante 5 o 6 meses del año aproximadamente" (p. 21).

Algunos investigadores han destacado que las motivaciones argentinas para cooperar en los procesos de desarrollo de Haití respondieron más a cuestiones estratégicas, como "la necesidad de recuperar presencia internacional y posicionarse en una situación de liderazgo en la resolución de situaciones de crisis en la región junto con otros países como Brasil y Chile" (Kern et al., 2011, pp. 7-8), este actuar regional, favorecería, a su vez, una profundización de los procesos de integración regional, como el MERCOSUR y la UNASUR.

Además, el ProHuerta Haití se integró en el interés de consolidar asociaciones de largo plazo, como se mencionó en el capítulo dos de esta tesis, y en los objetivos nacionales de Argentina para luchar contra la pobreza y "promover la cooperación trilateral como plataforma para mejorar el diálogo entre diversos paradigmas de la cooperación internacional como, la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Norte-Sur"[198] (Boisvert et al., 2011, p. 41).

La experiencia ProHuerta Haití contribuyó al fortalecimiento de las capacidades institucionales en la gestión de acciones de cooperación, tanto en su esquema bilateral como en su dinámica triangular:

> En Argentina, los efectos institucionales para estructurar acciones de cooperación fueron muy significativos, en tanto las organizaciones del Estado más allá de la Cancillería han estado diseñadas para recibir cooperación, más que para ofrecerla. A través de estas experiencias, las

[198] Traducción propia, texto original en francés: "De même, ce projet permet au gouvernement argentin d'atteindre son objectif de promouvoir la coopération international comme plateforme pouvant favoriser un dialogue entre divers paradigmes de la coopération international comme, dans ce cas précis, l'approche Sud-Sud de l'Argentine et l'approche Nord-Sud de la coopération canadienne".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

dependencias responsables de su ejecución adquirieron capacidades relativas a su condición de socio cooperante. En el caso del GDPN, al igual que en Pro-Huerta, la relación triangular estimuló un mayor conocimiento en materia de gestión y administración de proyectos, incluso con una visión más crítica de las prácticas establecidas, que propició reflexiones sobre sus limitaciones (Kern et al., 2014, p. 29).

El conocimiento en materia de gestión y administración de proyectos, incluye la manera en la que se van haciendo modificaciones para adaptar las acciones a las realidades del socio receptor. Aunque se tuvieron problemas para concretar acuerdos en las asociaciones triangulares, se ganaron aprendizajes sobre la manera en la que algunos actores operan en el terreno y lo que ello implica en términos de negociación: “El proceso de negociación para dar forma al proyecto resultó largo y muy laborioso. Aquí la construcción de una cooperación triangular entre países, implicó un proceso de aprendizaje mutuo y complejo” (Diaz, 2016, p. 182).

Con respecto a las reflexiones sobre las limitaciones del ProHuerta en Haití, se ubica lo siguiente a nivel técnico operacional-institucional operacional: Resulta evidente tanto “la necesidad de obtener una presencia continua, con capacidades expertas en el programa, en su lugar de desarrollo, para un eficaz seguimiento y una mejor articulación con el Estado local y otros socios cooperantes” (Diaz, 2016, p. 254) como la definición clara de roles y responsabilidades con el fin de “evitar problemas de superposición de funciones” (Diaz, 2014, p. 214).

Sin lugar a dudas, el fortalecimiento de capacidades para la parte Argentina no fue limitado, tanto es así, que el ProHuerta se ha implementado en otros países, como Guatemala, bajo dinámicas, igualmente, triangulares y con socios que habían sido parte de la experiencia ProHuerta Haití. Para dejarlo más claro, la experiencia ProHuerta Guatemala involucró, a grandes rasgos, a los actores siguientes: por la parte de Argentina al MREC (DGCIN y FO.AR), a su Embajada y al INTA, por la parte del socio receptor al Ministerio de Agricultura, Ganadería y

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Alimentación y, finalmente, España a través de la AECID y de su Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Guatemala. Por lo que el ProHuerta Haití contribuyó, además, a fortalecer alianzas con otros socios. Lo que valdría la pena preguntarse en estos momentos y quizá sería la base para futuras investigaciones es: ¿qué tanto lo aprendido en Haití se implementó en las experiencias posteriores y contribuyó a mejorar el modelo ProHuerta?

Siguiendo con los beneficios recíprocos en términos de las alianzas construidas, se distingue, nuevamente, lo mencionado por Jean-Max Bellerive sobre la necesidad de ver al ProHuerta más allá de un ámbito micro. Durante la entrevista realizada, esta necesidad se mencionó dos veces. La primera se indicó en la etapa de identificación y, la segunda, aparece a continuación:

> Yo saco más del ProHuerta, ProHuerta sí es bueno, pero para mí la cooperación con Argentina, la Cooperación Sur-Sur, es una cooperación de solidaridad más global, que va más allá de un proyecto, porque un proyecto de la USAID, lo que me interesa del proyecto es que va a ser efectivo, va a ser grande, pero un proyecto con algún país de América del Sur va más allá de solamente el impacto del proyecto, es entendimiento y más que el proyecto *per se*.

Tras el terremoto de Haití en 2010, la agenda de cooperación entre Argentina y Haití se manifestó en diversos escenarios que van desde lo regional hasta lo interregional, pasando por lo multilateral (Lengyel y Malacalza, 2011):

Cuadro 2. Cooperación Argentina-Haití en diferentes escenarios (2010)

Ámbito	Foro	Reuniones	Resoluciones
Regional	UNASUR	Declaración de Los Cardales, Argentina (5 de mayo)	Creación de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití (Compromiso de creación de un fondo UNASUR de U$S 300 millones)
	Grupo de Río (Mecanismo Permanente de	Cumbre de la Unidad de Riviera Maya (23 de febrero)	Apoyo al proceso de reconstrucción y creación de un nuevo organismo denominado Comunidad de Estados

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

	Consulta y Concertación Política)	Reuniones Anuales entre los jefes de Estados de América Latina y el Caribe	Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
	MERCOSUR	Reunión de San Juan (2 de agosto)	Apoyo a la CIRH y a UNASUR. Fuerte compromiso con gobierno haitiano
Multilateral	G20	Cumbre de Toronto	Apoyo a la creación de un Fondo para la Reconstrucción y condonación de todas las deudas bilaterales
	OEA	Reuniones periódicas Reunión de Coordinación Latinoamericana de la Cooperación Policial en Haití	Misión de Observación Electoral paras las elecciones presidenciales (noviembre de 2010). Asistencia en procesos electorales e instituciones relacionales; registro de ciudadanos en Haití; y sistema catastral. Cooperación en la reforma policial.
	Grupo de amigos de Haití	Reuniones periódicas (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, Francia, Canadá y México)	Negociación de la resolución que prorroga el mandato de la MINUSTAH, antes de su consideración por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
	[ONU]	[Conferencia de alto nivel sobre la reconstrucción de Haití] (Nueva York, 31 de marzo)	Compromiso de 18 millones de dólares vía UNASUR
	Cumbre Mundial sobre el Futuro de Haití	Punta Cana (2 de junio)	Convocada por República Dominicana, Argentina decide no participar en protesta a la presencia del gobierno de '"facto" de Honduras
Interregional	Cumbre de Unión Europea – América Latina	Declaración de Madrid (18 de mayo)	Apoyo al plan de Acción para la Recuperación y Desarrollo Nacional de Haití
	Cumbres Iberoamericanas Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Jornada Iberoamericana de Cooperación con Haití (Santo Domingo, 29 de junio) XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Mar de Plata, Argentina (3-4 de diciembre)	Las iniciativas incluyen el apoyo a Haití para reconstruir su sistema judicial, un proyecto para conocer el estado del patrimonio documental y archivístico de Haití, entre otros
Fuente: citado en Lengyel y Malacalza, 2011.			

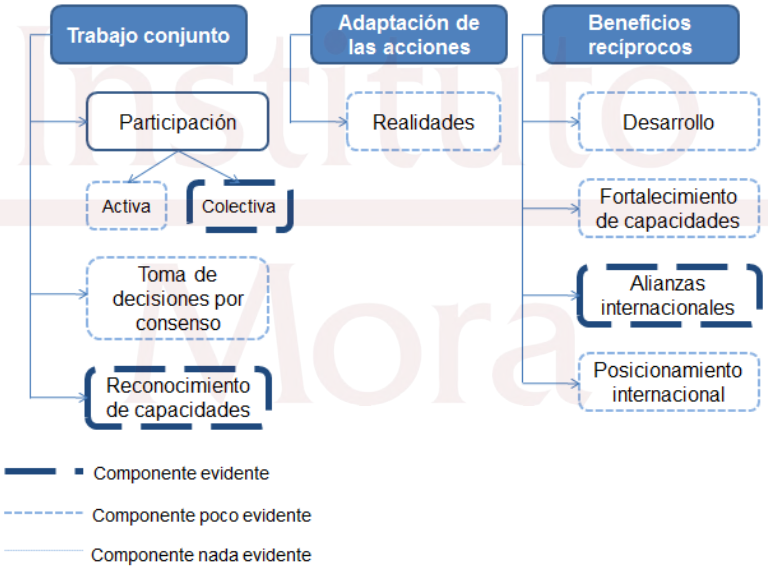
Las alianzas internacionales no sólo serían entre Argentina y Haití, sino también con otros países, como España, sobre todo, para el caso del primer

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

oferente. Por último, en lo referente al posicionamiento internacional tanto para el primer oferente como para el socio receptor, se distingue, como se mencionó anteriormente el posicionamiento internacional argentino en temas de seguridad alimentaria. Para la parte haitiana, este posicionamiento no es muy claro, aunque se observa un posicionamiento de Haití en la cooperación argentina: "la cooperación sur-sur argentina se ha concentrado en América Latina; no sólo con los países limítrofes (miembros plenos o Estados Asociados al Mercosur), sino también con la región centroamericana y caribeña. Se observa una creciente tendencia de cooperación sur-sur argentina en Centroamérica y el Caribe sobre todo en materia de desarrollo sustentable y gobernabilidad" (Oddone y Martín, 2014, p. 98).

Para seguir con la misma dinámica observada al cierre de las otras etapas, a continuación se muestra un esquema que visibiliza las dimensiones de la cooperación horizontal:

Figura 12. Cooperación horizontal en la fase de implementación y monitoreo del ProHuerta



Fuente: Elaboración propia

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En esta figura, se destaca que la participación fue colectiva, pero no activa tanto para el primer oferente como para el socio receptor. Ello, se debe al poco interés que generó el ProHuerta en el MARNDR debido a su enfoque agroecológico y de pequeña escala. Por la parte de Argentina, la falta de una unidad técnica permanente en su Embajada hizo que su participación fuera intermitente, circunstancia que desfavoreció la toma de decisiones por consensos, ya que en la práctica se requerían tomar decisiones rápidas para resolver problemas operativos. Igualmente, en este esquema se visibilizan con mayor claridad los beneficios obtenidos para cada una de las partes en cuanto al fortalecimiento de capacidades y alianzas internacionales. En lo referente al fortalecimiento de capacidades es importante considerar el nivel en que se manifiestan.

4.1.4. Evaluación y seguimiento

En esta etapa, algunos componentes de la cooperación horizontal serán visibilizados, tales como el trabajo conjunto y la toma de decisiones por consenso, y otros (reconocimiento de capacidades, adaptación de las acciones a las realidades de los socios, desarrollo, fortalecimiento de capacidades, alianzas internacionales y posicionamiento internacional) se mantendrán como fueron presentados previamente en la fase de implementación y monitoreo.

A lo largo del desarrollo de la etapa de implementación y monitoreo, se apreciaron algunas cuestiones sobre la evaluación y el seguimiento, particularmente, en la etapa donde participó Argentina-Haití-Canadá/IICA. Se mencionó que se acordaron las evaluaciones y las misiones de seguimiento que se llevarían a cabo, las cuales partían de un modelo de trabajo conjunto, pero no se llegó a un consenso sobre el cómo, es decir, sobre los criterios que regirían a éstas y la homogeneización de la información, situaciones que complicaron, a nivel del equipo evaluador, el análisis de los documentos y, al nivel de los socios institucionales, la aprobación.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En la etapa donde el ProHuerta actuó en cinco de los diez departamentos de Haití (cooperación Argentina-Haití-Canadá/IICA) se realizaron "actividades sistemáticas de seguimiento [y] evaluaciones de medio término y final" (Diaz, 2015, p. 190). Dentro de estas evaluaciones, se destacan las siguientes: *Evaluación de medio término del proyecto de cooperación trilateral de autoproducción de alimentos frescos 'Pro-Huerta Haití'* (2011) y la *Evaluación final del Proyecto ProHuerta* (2013). También, en el período donde el ProHuerta se amplió a los diez departamentos de Haití, se llevó a cabo la siguiente evaluación: *Evaluación de medio término: Ampliación del Pro-Huerta Haití con UNASUR* (2016). En las etapas donde el ProHuerta se insertó en los ejes de actuación de otros proyectos y programas, se distingue que las tareas de seguimiento y evaluación no fueron dos constantes en su cotidianidad (Diaz, 2015).

En cuanto a las tareas de seguimiento, se tiene conocimiento de que se efectuaron 9 informes de seguimiento y un reporte conjunto en el marco de la cooperación Argentina-Haití-Canadá/IICA.

La evaluación realizada en 2011 fue resultado de un enfoque triangular entre el MARNDR, la cooperación argentina y la cooperación canadiense; se eligió a un equipo que representó a cada uno de los socios. Este enfoque, en teoría, favorecería el consenso sobre la orientación de la evaluación. No obstante, el equipo evaluador se enfrentó a una problemática que adquiere su nombre bajo la disonancia de visiones sobre el alcance de la evaluación: Mientras que unos socios privilegiaban una visión basada en los resultados logrados, otros beneficiaban una visión orientada en la extensión del proyecto en términos del mayor número de la población involucrada. A esto se incorpora, que la matriz de evaluación generada por el equipo externo se adecuó a los principios la cooperación canadiense, los cuales se sustentaron en la *Guía de Evaluación de la*

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y las *Normas del CAD*[199] *para una evaluación de calidad*.

La pregunta que surge en estos instantes es: ¿cuáles fueron los criterios que prevalecieron en la evaluación del ProHuerta realizada en 2016? En esta evaluación, se indica que los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) marcaron las pautas de ésta. No se hace mención al proceso mediante el cual estos criterios fueron elegidos, pero se precisa que el PNUD fue la institución que solicitó la evaluación. Por lo que es muy probable que el primer oferente y el segundo oferente se hayan tenido que adaptar a los patrones del PNUD.

Tanto en la evaluación del 2011 como en la del 2016, se hicieron consultas a diversos actores: autoridades gubernamentales locales, cooperación argentina, IICA, cooperación canadiense, equipo técnico local (CN, CT, ATL), equipo técnico argentino, promotores y población involucrada. En el desarrollo de la evaluación del 2011, el equipo evaluador se percató de las inconsistencias en cuanto a la presentación de la información: "El principal problema encontrado al nivel de las herramientas de gestión del proyecto es que no se utilizó una base de referencia común para presentar la información"[200] (Boisvert et al., 2011, p. 55).

Para la aprobación de la evaluación del 2011, se manifestaron los mismos fantasmas que obstaculizaron la experiencia ProHuerta Haití en la implementación y monitoreo: El idioma y la ausencia de una unidad técnica permanente hicieron de esta aprobación un proceso dilatado. Además, de que la contraparte argentina no estaba de acuerdo con la manera de presentar la información:

[199] Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
[200] Traducción propia, texto original en francés: "Le principal problème rencontré au nievau des outils de gestion du projet tient, à notre avis, au fait que l'on n'utilise pas una base de référence commune pour présenter les informations".

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> La cooperación canadiense financió generalmente las evaluaciones. Entonces, cuando hacíamos las evaluaciones, había un representante de la cooperación canadiense, uno de argentina y un representante del ministerio. Cuando el reporte se finalizó, se le dio un ejemplar a cada uno de los socios, pero para la Argentina, debían traducirlo al español y enviarlo para su posterior aprobación. Después, el reporte regresaba a Haití. Argentina no veía las cosas como nosotros las veíamos. Si una cosa no marchaba bien, Argentina solicitaba que no se escribiera de esa manera, que se escribiera, por ejemplo, con porcentajes. En lugar de decir que eso no funciona, yo puedo decir que eso no marcha bien en un 50%. Eso siempre se presenta, ya sea con Argentina o con otro país; cada país tiene sus propios criterios para hacer evaluaciones y seguimientos, hay una manera para presentar los resultados. Entonces, siempre hay pequeños problemas a ese nivel porque no siempre estamos de acuerdo con la manera en que se presentan los resultados.[201]

De lo anterior, por un lado, se tejen vínculos entre los principios que rigieron la evaluación y el socio financiador. En este sentido, los enfoques del socio con mayor poder relativo en términos financieros predominan. Por el otro lado y que va en línea con la manera en que los resultados se presentan, debe existir un mayor diálogo entre los actores para adaptarse a los criterios del socio receptor, ello, facilitaría no sólo una homogeneización de enfoques, sino también el seguimiento de las acciones por parte de las instituciones locales.

La disonancia en cuanto a la manera en que los resultados son vistos por los socios, también es referida por la parte de las instituciones operacionales que participaron por el lado de la cooperación argentina:

> Se acuerda [que] esas misiones sean conjuntas, es decir que vayan a monitorear los canadienses, los del IICA, los del Ministerio de Agricultura de Haití y los técnicos de Argentina. Y aunque todos siempre mirábamos lo

[201] Entrevista a funcionaria del gobierno de Haití.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

mismo, después cuando aparece el documento escrito, había discrepancias. Había que discutir meses para acordar la redacción final de los documentos y se perdía un tiempo desmesurado en el informe de una misión de seguimiento, en cómo tenía que estar escrita (Diaz, 2015, p. 71).

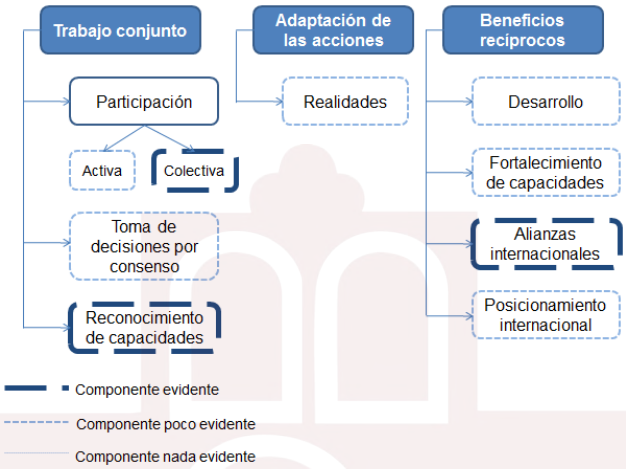
La manera en la que se presentan los resultados, orienta el pensamiento hacia la reflexión siguiente: Al no tener acuerdos sobre los criterios, las relaciones de cooperación pueden tornarse complejas y las percepciones pueden girar en torno a miradas disimiles, lo que complejiza los consensos. Para entender mejor esta reflexión sería bueno vincularla con una frase de la cotidianidad. Por ello, se eligió una frase del escritor y pensador español Ramón de Campoamor: “En este mundo traidor, nada es verdad ni es mentira, todo es según el color del cristal con que se mira”. El cristal con que se mira depende de las historias de vida o, bien, de las experiencias positivas que han tenido los países para solucionar ciertas problemáticas, así como, de los intereses creados para reconocer el éxito, encubrir o atenuar fracasos. Además de la falta de consenso sobre los criterios que regirían las evaluaciones y las misiones de seguimiento, tampoco se llegó a un acuerdo para aclarar las responsabilidades del Coordinador Nacional y del IICA. En la evaluación de 2011 se hizo referencia a ello y en la misión de seguimiento de 2013 reaparece dicha situación e, inclusive, se hace referencia a las reuniones que se llevaron a cabo el Comité de Pilotaje o de Gestión. En esta misión de seguimiento se señala que una de las partes no aprobó el documento que se generó en el comité de pilotaje del 2012, el cual aclaraba los roles de cada uno de los socios.

De lo abordado hasta el momento, se distingue que la participación fue colectiva, debido a que las actividades de evaluación involucraron a representantes de cada uno de los socios y se hicieron consultas a diversos actores, incluyendo a la población local. Sin embargo, no fue activa en su totalidad debido a la ausencia de la estructura técnica argentina y a los patrones que rigieron los criterios de las evaluaciones. Aunque se llegaron a ciertos

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

consensos, se dejaron pasar otros que serían de fundamental importancia para la homogeneización de la información y la presentación de resultados.

Figura 13. Cooperación horizontal en la fase de evaluación y seguimiento del ProHuerta



Fuente: Elaboración propia

A lo largo de este capítulo se identificaron las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal para el caso del ProHuerta Haití. De lo estudiado hasta el momento, se destaca que la cooperación horizontal, como fenómeno de estudio, no es constante a lo largo del ciclo de proyectos. Ello, se debe a diversos factores ocasionados por la forma en que los actores diseñan sus estructuras para dirigir este tipo de procesos, a criterios de otros actores que modifican las dinámicas inclusivas y/o participativas o a las alternancias institucionales, así como, a las eventualidades naturales y a la disonancia de enfoques. Igualmente, se observa que algunos componentes comienzan a evidenciarse en la etapa de implementación y monitoreo. Llama la atención que uno de los componentes que se mantuvo a lo largo de la historia del ProHuerta fue la participación colectiva, aunque esto no significó que, también, fuera activa.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Conclusiones

Para las conclusiones, es indispensable recordar la pegunta que orientó el camino de esta investigación: ¿De qué manera las relaciones entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria se insertaron en un modelo de cooperación horizontal durante el período 2005-2016?

De acuerdo con el marco analítico propuesto para el estudio de la cooperación horizontal y en función de los hallazgos encontrados, las relaciones entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria durante el período 2005-2016 fueron multinivel y se presentaron de manera intermitente en un modelo de cooperación horizontal, pero ¿por qué las relaciones fueron multinivel y se presentaron de manera intermitente?

1. Las relaciones fueron multinivel, debido a las interacciones que se construyeron para la gestión del ProHuerta en un ámbito político, institucional operacional, técnico operacional y social. En la gestión de una acción de cooperación no sólo participan los Estados (ámbito político), sino que también se involucran las instituciones que llevan a cabo la iniciativa en el terreno (ámbito institucional operacional), los técnicos que representan a esas instituciones y los técnicos que se contratan para complementar las actividades en el terreno (ámbito técnico operacional), así como, la población involucrada (ámbito social). De igual forma, fueron multinivel porque se establecieron vínculos bilaterales y triangulares.

Esta distinción de niveles se relaciona con lo abordado en el capítulo uno sobre la diversidad de actores. Tanto el institucionalismo neoliberal como el constructivismo social reconocen el papel central de los Estados y la importancia de otros actores, como las instituciones, estas últimas caracterizándose por su utilidad y heterogeneidad. Su utilidad al favorecer la cooperación, restringir papales, reducir costos de transacción y proveer información. Su heterogeneidad por su constitución (actores gubernamentales y no gubernamentales), alcance territorial (internacional, regional, subregional, nacional y local) o temática de actuación (agricultura, seguridad alimentaria, democracia, desarrollo, etc.).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Para el caso del ProHuerta, se distinguió el rol de los Estados en un nivel bilateral: Argentina como socio oferente y Haití como socio receptor; y en un nivel triangular: Argentina como primer oferente, Haití como socio receptor y un tercer actor que cumplió el rol de segundo oferente. Este tercer actor, para el caso del ProHuerta, fue un país (España, Canadá, Japón, etc.) y, en algunas etapas, se involucraron organismos regionales e internacionales, tales como el IICA, la UNASUR y el PNUD. Asimismo, se señaló el rol de las instituciones que representaron a los Estados (Embajada de Argentina en Haití, INTA, MDS, MARNDR, CNSA, entre otras) y, en un ámbito local y social, a las organizaciones no gubernamentales haitianas que participaron en la implementación, como APLOK.

Retomando, nuevamente al institucionalismo neoliberal, las instituciones que se involucraron en el ProHuerta brindaron información de base, proporcionaron recursos logísticos y redujeron los costos de transacción, pero al mismo tiempo los vínculos se complejizaron, debido a que cada uno de los actores operó bajo sus lógicas de actuación. Además de complejizar las relaciones, se observó que los segundos oferentes cumplieron, en ciertos momentos, un rol de liderazgo en la relación, lo que, en ocasiones, provocó que el primer oferente y el socio receptor perdieran la dirección de la acción, sobre todo en un nivel institucional operacional y técnico operacional. Esta situación lleva a preguntarse: ¿cuáles son las ventajas y las desventajas de la cooperación triangular en el mundo de los hechos? Estas ventajas y desventajas pueden ser estudiadas con mayor profundidad a través de estudios de caso. De igual manera, lleva a pensar sobre la pertinencia de establecer asociaciones triangulares y lo que ello podría implicar en términos de liderazgo o en términos de las dinámicas unilaterales que se puedan desarrollar.

Otros de los aspectos que también llaman la atención es: ¿por qué los actores interactúan para atender una problemática determinada? Este cuestionamiento se planteó en el capítulo uno de la presente tesis al momento de abordar algunos elementos de la gobernanza. Una respuesta se relaciona con que ningún actor posee todo el conocimiento, ni toda la información, así como, los recursos

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

(financieros, técnicos y humanos) para resolver un problema de cualquier índole. Tanto Argentina como Haití no poseían la información, ni las capacidades (logísticas, financieras y humanas) para llevar a cabo los objetivos ambiciosos del ProHuerta. Con respecto a los objetivos ambiciosos valdría la pena cuestionarse: ¿Cuáles son las estrategias que los actores diseñan para llegar a esos objetivos? y ¿De qué manera estas estrategias se adaptan a las realidades de los actores?

Continuando con la gobernanza y con las interacciones, se distingue que las interacciones entre los actores se desenvuelven en lo que Jan Kooiman (2000) define como estructura. Sólo para recordar la estructura se refiere a "los marcos dentro de los cuales [los] actores operan" (p. 73). Estos marcos pueden ser los convenios y/o los acuerdos. Por mencionar algunos marcos, se identificaron los siguientes: en un nivel político, se distingue el *Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica* (1980) entre Argentina y Haití, así como, el *Acuerdo por Canje de Notas sobre el Proyecto de Cooperación técnica entre la República Argentina y la República de Haití denominado Autoproducción de Alimentos Frescos* (2005); en un nivel institucional operacional, se aprecia el *Convenio de Cooperación Técnica entre el entonces MRECIC y el IICA* (2005). Igualmente, en el desarrollo de la presente tesis se destacó el marco que rigió las interacciones al nivel de las instituciones argentinas. En este sentido, se mencionó el memorándum de entendimiento entre el INTA, el MDS y el MREC. Asimismo, se hace mención a que un marco podría referirse a las conferencias y/o a las reuniones en donde los actores comparten sus conocimientos y/o dan a conocer sus compromisos. Al respecto, se identifica la Reunión Ministerial sobre la Ayuda a la Reconstrucción de Haití.

Otros de los aspectos que se abordaron en el capítulo uno de esta tesis es el aprendizaje dialógico, pero ¿de qué manera se manifestó el aprendizaje dialógico en los niveles de interacción? El aprendizaje dialógico se manifestó en las interacciones institucional operacionales, técnico operacionales y sociales. Esta manifestación no fue constante, sobre todo, cuando se involucraron a terceros actores, como el PNUD. El diálogo y el reconocimiento de capacidades sería una

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

de las características al nivel técnico operacional y social, dado que los técnicos que representaron a las instituciones argentinas respetaron las particularidades sociales y reconocieron el valor del *otro* tanto en el ámbito social como en las interacciones que se tejieron con sus contrapartes técnicas haitianas.

En la idea anterior, se hizo referencia a la manifestación discontinua del aprendizaje dialógico. Esta idea de discontinuidad remite a la intermitencia de la relación y al segundo punto de la pregunta que se presentó al inicio de las conclusiones: ¿por qué las relaciones fueron multinivel y se presentaron de manera intermitente?

2. Las relaciones de cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria se presentaron de manera intermitente. Esta intermitencia se debe a que los componentes de las dimensiones analíticas propuestas para el estudio de la cooperación horizontal no se apreciaron de manera constante a lo largo de todas las fases del ciclo del proyecto, es decir, existieron momentos de la relación en las que fueron muy evidentes y, períodos, en los que se presenciaron irregularidades en su observación o en su continuidad. La intermitencia de los componentes de las dimensiones analíticas mantiene una conexión con los niveles de interacción.

Para desarrollar más esta conclusión hace falta recordar la aproximación que se hace de la cooperación horizontal: toda relación en la que dos o más actores trabajan de manera conjunta para gestionar acciones que se adaptan a sus realidades y generan beneficios recíprocos. En esta aproximación: a) el trabajo conjunto se presenta en el sentido de la participación activa y colectiva, de la toma decisiones por consenso y del reconocimiento de capacidades; b) la adaptación de las acciones a las realidades de los socios (tanto del oferente como del receptor); y b) los beneficios recíprocos en términos de desarrollo, fortalecimiento de capacidades, alianzas internacionales y/o posicionamiento internacional.

Para la primera dimensión (trabajo conjunto), se distingue que la participación en el ProHuerta fue colectiva en todas las etapas del ciclo del proyecto, sin

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

embargo, la participación de los actores involucrados (Estados, instituciones, técnicos y población) no se presentó de manera homogénea, ni de manera activa, esta situación mantiene un vínculo con lo mencionado en el capítulo uno sobre los modos de ESTAR de los actores. En este sentido, la participación activa se distingue en función de los niveles de interacción.

Para el caso del socio oferente (Argentina), se identificó: una participación política activa a través de su Embajada en Haití; una participación activa del INTA y de los técnicos argentinos en la etapas tanto de identificación como de negociación y formulación, no obstante, esta situación no se mantuvo en la fase de implementación y monitoreo, dado que no se estableció una unidad técnica permanente en Haití. Para el caso de la evaluación y el seguimiento, no hubo una participación activa en un nivel técnico. En el ámbito social, se observó una participación de FECOAGRO. Los vínculos de esta federación de cooperativas agropecuarias con la población involucrada del socio receptor fueron muy frágiles, ya que no hubo un contacto directo, el contacto se estableció por el hecho de que las semillas eran proporcionadas por esta federación. De igual manera, se presentaron vínculos institucionales operacionales poco activos entre FECOAGRO y el SNS de Haití para llevar a cabo el componente de producción local de semillas.

Por la parte haitiana, no se apreció una participación activa al nivel político e institucional operacional desde la fase de identificación hasta la implementación y el monitoreo, pero sí lo fue para algunas instituciones (CNSA), particularmente, en la fase de evaluación y de seguimiento. Al nivel técnico operacional y social, la participación activa fue una de las cualidades del ProHuerta en la fase de negociación y formulación, así como en la fase de implementación y seguimiento, ya que se formó un equipo técnico local y se fomentó la labor voluntaria de promotores y promotoras, estos promotores desempeñaron un rol fundamental para el desarrollo del ProHuerta.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

La participación activa se liga con algunos aspectos observados en el capítulo uno sobre la gobernanza, sobre todo, cuando se habla de lo complejo que resultan las interacciones entre diversos actores. La complejidad se observa en términos de la estructura de las relaciones. Como se recuerda, la estructura tiene que ver con los marcos dentro de los cuales los actores operan. Para el caso del ProHuerta, se observó que no hubo una claridad en los acuerdos y en los convenios en cuanto a los roles que desempeñarían cada uno de los actores, esta falta de claridad fue uno de los factores que influyó en la participación activa y en la construcción de lazos de confianza entre los participantes. Aunado a ello, los compromisos alcanzados en la etapa de negociación y formulación no se respetaron en la implementación y en el monitoreo, esto es evidente, particularmente, en el ProHuerta Argentina-Haití-Canadá/IICA. En lo que concierne a la claridad de los acuerdos y a la estructura de gestión, se aprecia que son elementos de fundamental importancia para que una interacción fluya de manera sistemática y sin irregularidades en cuanto a la comunicación. La comunicación es un elemento clave para que la toma de decisiones no se convierta en un proceso dilatado. En este sentido, valdría la pena profundizar en los canales de comunicación que los actores diseñan para la gestión de acciones de cooperación y cuáles de estos canales resultan benéficos para la relación.

De igual manera, en la gobernanza se habla del dinamismo en un sistema, este último es definido como "el conjunto de entidades que muestran más interrelaciones entre ellas que con otras entidades"[202] (Kooiman, 2000, p. 140). De acuerdo con lo anterior y con los procesos cognitivos de la autora de esta tesis, el sistema puede ser el ProHuerta y el estado en continua transformación se debe a diversos factores, tanto internos como externos. Internos en el sentido de las lógicas de actuación de cada uno de los actores, de los cambios que se pueden presentar al nivel de los intereses o de las posibilidades financieras y/o logísticas, así como, de las alternancias en el equipo técnico e, inclusive, de la disonancia de

[202] Traducción propia, texto original en inglés: "a system being a whole of entities which display more interrelations among themselves than with other entities".

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

enfoques entre los actores que se involucran en una interacción. Con respecto a la disonancia de enfoques, valdría la pena preguntar: ¿Qué tanto en su factor que influye o no en la apropiación de las acciones de cooperación en Haití, sea Sur-Sur, Norte-Sur o Triangular? Se hace referencia a la disonancia de enfoques, debido a que en el ProHuerta no existió una aprobación plena por parte del socio oferente. Mientas que en el MARNDR de Haití prevaleció un modelo productivista y de uso de fertilizantes, en el ProHuerta prevaleció un modelo agroecológico y a pequeña escala.

Dentro de los factores externos, se destacan alternancias en el gobierno o en los cargos directivos de las instituciones gubernamentales, los desastres naturales y/o las situaciones de inestabilidad. Estos factores influyen tanto en la participación activa como en la toma de decisiones por consenso entre los actores.

En lo que respecta a la toma de decisiones por consenso, se aprecia que fue una dinámica presente en las etapas de identificación, así como, en la negociación y en la formulación, sin embargo, tanto en la etapa de implementación y monitoreo como en la etapa evaluación y seguimiento existieron irregularidades, como la distancia argentina y lo que ello implicaba en términos de respuesta, la alternancia institucional, los desastres naturales y las lógicas de actuación de terceros actores.

Como se mencionó anteriormente, el aprendizaje dialógico influye en el reconocimiento de capacidades. Este reconocimiento de capacidades sociales y técnicas se presentó, sobre todo, en las etapas de identificación, negociación y formulación, sin embargo, se presentaron alteraciones o ceses en la etapa de implementación y extensión del ProHuerta, debido al involucramiento de terceros, como el PNUD, quien por sus lógicas de actuación limitó la interacción con el socio receptor, debido a que operó bajo su categoría de proyectos de implementación directa, desconociendo así, las capacidades institucionales del MARNDR y cesando, inclusive, el diálogo o las reuniones llevadas a cabo en el Comité de Pilotaje o Gestión.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

En lo referente a la adaptación de las acciones a las realidades de los socios, se observa que fue una dimensión presente tanto en las etapas de identificación como en la negociación y en la formulación. Sin embargo, en la etapa de implementación y monitoreo, así como en la evaluación y el seguimiento, el ProHuerta no se adecuó a las realidades institucionales, financieras y humanas tanto del socio receptor como del oferente. A esto se agrega, que el ProHuerta experimentó algunas fallas para adecuarse a las características sociales y ambientales del contexto haitiano.

Para la última dimensión de la cooperación horizontal, los beneficios recíprocos deben ser analizados en función del nivel de interacción y se observa que fueron más claros en la etapa de implementación y monitoreo tanto para Argentina como para Haití. En las etapas de identificación, negociación y formulación los beneficios recíprocos van en el sentido de la adecuación de la acción a los intereses nacionales y/o de desarrollo de los actores. Para la parte argentina se observan destellos de fortalecimiento institucional operacional y técnico operacional en la etapa de negociación y formulación, así como, en la implementación. Para la contraparte haitiana, se aprecia un fortalecimiento técnico operacional en la fase de negociación y formulación e implementación. Igualmente, en la fase de implementación se observa que el MARNDR fortaleció sus capacidades institucionales en términos de infraestructura, sobre todo, tras el terremoto de 2010.

En términos de desarrollo, para la parte haitiana se apreció que el ProHuerta no generó un desarrollo autónomo, debido a los lazos de dependencia que generó el trabajar con semillas de Argentina y no con semillas haitianas. Al final del día surge un cuestionamiento que no sólo se presenta para el caso de estudio seleccionado para esta tesis, sino que se experimenta en la cooperación en general: ¿a quién beneficia la cooperación?

Otros aspectos que se observaron en la gestión del ProHuerta, particularmente, en la etapa de implementación es el reconocimiento de esta acción de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

cooperación para atender la seguridad alimentaria. Con respecto a este reconocimiento, se presentan algunos resultados y en qué nivel fueron ubicados. Una de las cuestiones abordadas es que el ProHuerta fue poco conocido a nivel nacional. Sin embargo, este frágil reconocimiento no es una situación particular del ProHuerta, sino es una circunstancia que se presenta de manera constante en las experiencias de cooperación, generalmente, Sur-Sur. Por lo que valdría la pena reflexionar sobre el tipo de estrategias que los actores tendrían que diseñar para posicionar sus iniciativas más allá de los lugares donde actuaron y en diversos escenarios (político, institucional, técnico y social).

Es importante mencionar que en el reconocimiento de la acción influye otro factor: el impacto real de las acciones. Con respecto a esta última situación, Amlin Charles reflexiona (2017b), para el caso de la cooperación latinoamericana en Haití, que la "búsqueda de visibilidad puede ser fatal cuando no se acompaña de impactos verificables de las iniciativas de cooperación" (p. 350). Ahora bien, en el impacto de la acción interviene otro elemento que se vincula con la manera en que los actores presentan la información de los resultados en las evaluaciones.

Al final del día, el tipo de interacciones que se desarrollan entre diversos actores influye en los resultados que se buscan obtener tanto en un nivel político, institucional operacional, técnico operacional y/o social. Hablar de cooperación horizontal, desde la perspectiva propuesta en esta tesis, permite observar que las interacciones entre los actores a lo largo del ciclo del proyecto no son lineales, debido a la existencia de factores que se vinculan con las dinámicas del propio sistema y con las variables del entorno. La cooperación es un proceso en constante construcción, cualquier decisión u omisión afecta su trayectoria.

El esquema analítico propuesto en esta tesis tiene el valor de poder ser trasladado, adaptado o mejorado a otros casos de estudios. Algunos caminos para el desarrollo de futuras investigaciones son: aplicar el marco a esquemas de CNS, como es el caso de la cooperación holandesa en Centroamérica, o, bien, aplicar las dimensiones a otras experiencias del ProHuerta en otros países, como es el

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

caso Guatemala. Este último camino, con el fin de apreciar si las lecciones aprendidas en Haití mejoraron o no el operar de dicha iniciativa argentina. De igual manera, este esquema podría ser de gran utilidad para conocer la manera en que México hace cooperación.

Otros temas que también se presentan para el desarrollo de investigaciones son: los efectos de la alternancia institucional en el seguimiento de las acciones de cooperación y, la disonancia de enfoques como un factor que influye en la apropiación de las acciones de cooperación. De igual manera, se abren otros caminos que van más allá de temas de cooperación: la participación latinoamericana en la MINUSTAH como un elemento que favoreció o no las migraciones a países como Brasil, Chile y Argentina o el rol de Haití en la crisis Siria.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Bibliografía

A) Libros y/ documentos completos:

Aguilar, C. (2015). *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*. El Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/Secretaría General Iberoamericana.

Alonso, J. A. (2013). *Cooperación con Países de Renta Media: Un enfoque basado en incentivos*. Madrid: AECID.

Arriola, S. (2016). *La cooperación Económica entre Países en Desarrollo 1996-2016*. Madrid: SEGIB.

Ayllón, B. (2013). *La Cooperación Sur- Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: Editorial IAEN.

Boivert, R. Lorda, M.A., y Racine, G. (2011). *Rapport Final d'Évaluation du Projet: Projet de coopération trilatérale d'autoproduction d'aliments frais 'Pro-Huerta Haïti*. Canadá/Argentina/Haití: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto/ Ministerio de Agricultura Recursos Naturlas y Desarrollo Rural.

Besharati, N. A., Garelli, O., Khunou, K., y Moliwa, M. (2015). *Developing a Conceptual Framework for South-South Co-Operation*. Nueva Delhi: NeST Africa/SAIIA/OXFAM/Wits School of Governance.

Buteau, P., Saint-Éloi, R., y Trouillot, L. (2010). *Refonder Haïti?* Quebec: Mémoire d'encrier.

Carballeda, A. J. (2002). *La intervención en lo social: Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Argentina: PAIDÓS.

Cánepa, M.A. (2011). *Un modelo de cooperación horizontal: La Red Iberoamericana de Bancos de Leche Humana (BHL*). Washington: OPS/AECID.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Casimir, J. (2012). *Haití de mis amores*. Chile: Ambos editores.

CNSA (1996). *L'aide alimentaire en Haïti*. Puerto Príncipe: Coordination Nationales de Sécurité Alimentaire.

CNSA [ca. 2006]. *Haïti: Bilan de la sécurité alimentaire 2003-2005*. Puerto Príncipe: CNSA.

CNSA (2013). *Rapport de l'enquête d'Evaluation finale du Projet "Pro-huerta"*. Puerto Príncipe: CNSA.

Cohen, E. y Franco, R. (2000). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI.

CIRH (2011). *Haiti one year later: The progress to date and the path Forward*. Puerto Príncipe: Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití.

Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

de Obschatki, E.S., Basañes C.C., y Martini, G.D. (2011). *Las cooperativas agropecuarias en la República de Argentina. Diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Dematine, S. y Rodríguez, J. (2015). *Argentina Coopera: Capacidades de la Administración Pública Nacional para conocer y compartir*. Buenos Aires: Dirección General de Cooperación Internacional.

Diaz, D. (2015). *El ProHuerta en Haití. Cooperación Sur-Sur y Triangular en seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Fundación ArgenINTA.

Duval, L. y Berut, C. (2016). Évaluation à mi-parcours du projet: Élargissement de Pro-Huerta Haïti avec l'UNASUR. Auzeville, Oréade-Brèche.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Duffard, I. (2016). Del Caribe haitiano a la Argentina: Trayectorias de cuerpos en movilidad humana pos terremoto 2010. Buenos Aires: CLACSO.

DGCIN (2013). Cooperación Sur-Sur: República Argentina. Catálogo de Proyectos. Buenos Aires: MREC.

DSDS (2015). *Population totale, de 18 ans et plus, ménages et densités estimes en 2015*. Puerto Príncipe: IHSI.

Elie, J. R. (2006). La décentralisation en Haïti. En *Les relations entre la société civile et les pouvoirs publics en Haïti*. Gressier: Développement et Civilisations/Institut Culturel Karl Lévêque.

Eckstein, D., Künzel, V. y Schäfer, L. (2017). *Global Climate Risk Index 2018: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2016 and 1997 to 2016*. Bonn: Germanwatch.

Figueroa, U. (2010). *Organismos internacionales: Teorías y sistemas universales*. Santiago: RIL editores.

FO.AR (2008). *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*. Buenos Aires: MREC.

FO.AR (2010). *Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina*. Buenos Aires: MREC.

FO.AR (2013). *Cooperación Sur-Sur República Argentina: Catálogo de proyectos*. Buenos Aires: MREC.

Gobierno de la República de Haití (2004). *Cadre de Coopération Intérimaire 2004-2006*. Puerto Príncipe: Gobierno de Haití.

Garelli, O., Besharati, N. A., y Moliwa, M. (2016). *La eficacia de la cooperación México-El Salvador: Entre su institucionalidad y desafíos operativos*. México: OXFAM México.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Gómez, M., Ayllón, B., y Albarrán, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Madrid: CIDEAL.

Gómez, M. y Sainz, H. (2008). E*l ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo.* Madrid: CIDEAL.

Gobierno de la República de Haití (2010). *Plan de acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití*. Puerto Príncipe: Gobierno de la Republica de Haití.

Hugues, C. y Coimin, Y. M. (2013). *Projet d'Autoproduction d'Aliments Frais (ProHuerta), Rapport de la Mission de suivi conjointe de la Coopération canadienne, argentine et haïtienne*. Puerto Príncipe: Centro de Cooperación Haití-Canadá.

Ibarra, A., Delgadillo, A.L., Pérez, J.A. (2017). *Sistema mesoamericano de salud pública del proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica*. México: OXFAM México.

IICA (2012). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación para los subproyectos de innovación en el marco de la fase III de Red SICTA*. Managua: IICA/Cooperación Suiza en América Central.

INTA (2016). *Plan Estratégico Institucional 2015-2030: Un INTA comprometido con el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Joseph, J. (2012). *La MINUSTAH et le Cholera*. Puerto Príncipe: Bibliothèque Nationale d'Haïti.

Jahan, S. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas*. Nueva York: PNUD.

Kern, A. S., Rodríguez, P., y Weisstaub, L. (2011), *Fortaleciendo capacidades estatales: Experiencia de cuantificación del Gasto Público Dirigido a la Niñez en Haití*. Busan: Task Team on South-South Cooperation.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

López, S. (2014). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo: Secretaría General Iberoamericana.

Lamaute-Brisson, N. (2014). *Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.

Ministerio de la Agricultura, Recursos Naturales y del Desarrollo Rural (2010). *Plan d'Investissement la Croissance du Secteur Agricole, Services Agricoles et Appui Institutionnel*. Puerto Príncipe: MARNDR.

Ministerio de la Agricultura, Recursos Naturales y del Desarrollo Rural (2012). *Politique d'Irrigation du MARNDR*. Damien: MARNDR.

Ministerio de la Agricultura, Recursos Naturales y del Desarrollo Rural (2014). *Rapport Bilan Annuel 2013-2014*. Damien: MARNDR.

Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa (2007). *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*. Puerto Príncipe: MPCE.

Ministerio de la Planificación y de la Cooperación Externa (2010). *Plan Estratégico de Desarrollo de Haití*. Puerto Príncipe: MPCE.

Observatoire National de la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (2013). *Haïti: Investir dans l'humain pour combattre la pauvreté*. Puerto Príncipe: ONPES.

Instituto de Políticas públicas en Derechos Humanos y Organización Internacional para las Migraciones (2017). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Buenos Aires: IPPDH/OIM.

Oficina Regional de América Latina y el Caribe (2016). *Argentina: Análisis Ambiental de País*. Washington: Banco Mundial.

Pérez, B. y Sierra, I. (1998). *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México: SER/Instituto de Cooperación Internacional/M.A. Porrúa.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Piñero, V., Aréchaga, A.J., y Ruiz, C. (2015). *Prohuerta: desde una mirada de los derechos humanos y las políticas de género*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Podur, J. (2016). La nouvelle dictature d'Haïti. Coup d'État, séisme et occupation onusienne. Écosociété: Québec.

Rovere, M R. (1999). *Redes en salud; Un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte.

Robleto-González, L. (2012). *Repenser localement Haïti. Perspectives de la Société Civile sur le Décentralisation*. Londres: Progressio/ICCO.

Reid, J. (2011). *Évaluation du projet 514HAI1000-LIFE UNESCO/ESPAGNE/SEA Alphabétisation et formation de base des jeunes adultes des communes de Bainet et Côtes de Fer*. Puerto Príncipe: UNESCO/España/SEA.

Rodriguez, P., Cyment, P., Novak, V., Malacalza, B., y Pauseilli, G. (2014). *MERCOSUR, UNASUR y Haití: Cooperación regional en derechos humanos*. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.

República de Haití. (2010). *Haïti: Résumé du PDNA du tremblement de terre, évaluation sectorielle des dommages, des pertes et des besoins*. Puerto Príncipe: Banco Mundial (BM)/Banco Interamericano del Desarrollo (BID)/Sistema de Naciones Unidas/Comisión Europea.

Rossi, A.L. (2014). *Redes sociales, ciudadanía y desarrollo local: Una mirada desde políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Sánchez, G. y Gilbert, R. (Coords.). *Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Savanije, H.H.G. y Hoekstra, A. Y. (2009). *Water Resources Management*. Reino Unido: EOLSS Publishers/ UNESCO.

Seitenfus, R. A. S. (2016). *Reconstruir Haití, entre la esperanza y el tridente imperial*. Santo Domingo: CLACSO/Fundación Juan Bosch.

Tannfeld, J. R. (2011). *La huerta agroecológica de autosustento*. Chaco: INTA.

UNICEF Colombia (2005). *Guía de Mejores Prácticas: Monitoreo*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.

Victor, J. A. (1995). *Code des lois haïtiennes de l'environnement*. Puerto Príncipe: PNUD.

Xalma, C. (2007). *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Madrid. Secretaría General Iberoamericana.

Xalma, C. (2008). *II Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Madrid. Secretaría General Iberoamericana.

Xalma, C. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: SEGIB.

B) Capítulo de libros:

Araníbar, A. y Rodríguez, B. (2013). Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo? En A. Araníbar y B. Rodríguez (Coords.), *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* (31-82). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Alba, C. (2017). La cooperación mexicana en Haití: Estudio de tres casos. En G. Sánchez y R. Gilbert (Coords.), *Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México* (pp. 263-310). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Auguste, L. (2010). Un 12 janvier pas comme les autres. En P. Buteau, R. Saint-Éloi y L. Trouillot (Eds.), *Refonder Haïti?* (pp. 11-19). Québec: Mémoire d'encrier.

Ayala, C. (2012). Aspectos teóricos-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo. En C. Ayala y J. A. Pérez (Coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos* (pp. 11-38). México: Instituto Mora.

Ayala, C. y Molina, M. C. (2014). El surgimiento de nuevas alianzas y modalidades de cooperación sur-sir en América Latina en el marco de una apremiante evolución. En C. Ayala y J. Rivera, (Coords.), *De la diversidad a la consonancia: La cooperación sur-sur latinoamericana, estudios de México, Centroamérica, países donantes y ámbitos mixtos* (pp. 33-61). Ciudad de México: Instituto Mora/BUAP.

Ayllón, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. De una época dorada a una fase incierta. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (Coords.), *América Latine y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur* (pp. 134-170). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Caldentey, P. (2013). La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina. En A. Arriola, R. Garrazno y L. Ruiz (Coords.), *La renovación de la Cooperación Iberoamericana* (pp. 189-204). Madrid: SEGIB/AECID.

Charles, A. (2017a). Haití: un contexto complejo. En G. Sánchez y R. Gilbert (Coords.), *Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México* (pp. 33-88). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Charles, A. (2017b). La cooperación Sur-Sur desde la perspectiva de los actores en Haití. En G. Sánchez y R. Gilbert (Coords.), *Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México* (pp. 311-362). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Campos, S. G. (2012). La cooperación Sur-Sur en América Latina: implicaciones para el sistema de ayuda. En H. Cairo, A. Cabezas, T. Mallo, E. García y J. Carpio (Eds.), *Actas del Congreso Internacional América Latina: La autonomía de una región* (pp. 1224-1235). Madrid: Trama editorial/CEEIB.

Devlin, R., Estevadeordal, A. y Krivonos, E. (2003). El nexo entre comercio y cooperación. En G. Cairó, A. Costas (Coords.), *Cooperación y desarrollo: hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo* (pp. 195-230). Madrid: Ediciones Pirámide.

Dalembert, L.P. (2010). Ma terre natale, ce champ ruines. En P. Buteau, R. Saint-Éloi y L. Trouillot (Eds.), *Refonder Haïti?* (pp. 91-96). Québec: Mémoire d'encrier.

Gómez, M. (2008). La gestión de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo. En M. Gómez y L. Cámara (Coords.), *La gestión de la cooperación al desarrollo: Instrumentos, técnicas y herramientas* (pp. 37-59). Madrid: CIDEAL.

Henriquez, M. G. (2008). Estado, políticas sociales y pobreza en la Argentina: Acerca del Programa Integrado ProHuerta. En C. Sojo (Comp.). *Pobreza, Exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina* (pp. 43-59). Costa Rica: FLACSO.

Hirst, M. (2016). El marco multilateral y la presencia regional en Haití. En S. Frederic y M. Hirst (Coords.), *La presencia de Argentina en Haití: Contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)* (pp. 37-80). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Keohane, R. O. (1993). Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial. En R.O. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre las teorías de las relaciones internacionales (*pp. 13-38). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamérica.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. En J. Pierre (Ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 138-164). Oxford: Oxford University Press.

Kooiman, J. (2010). Governance and governability. En P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public Governance* (pp. 72-86). London: Routledge.

Kern, A. S., Rodríguez, P., y Weisstaub, L. (2014), La cooperación de Argentina con Haití: aportes empíricos para la identificación de un modelo de cooperación internacional. En C. Ayala y J. Rivera (Coords.), *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur latinoamericana*, *estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares* (pp. 15-42). Ciudad de México: Instituto Mora/BUAP.

Lamy, S. L. (2001). Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism. En J. Baylis y S. Smith. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Leutner, J. y Müller, U. (2010). Ownership in Practice. En S. Frenken y U. Müller (Eds.), *Ownership and Political Steering in Developing Countries: Proceedings of International Conferences in London and Berlin*. Baden-Baden: Nomos.

Lazo, C. (2016). La cooperación chilena en Haití durante 2010-2015: Lecciones aprendidas. En G. Sánchez y R. Gilbert (Coords.), *Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México* (pp. 153-232). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Langendorf, J. y Lázaro, L. (2012). Initiation of Triangular Cooperation. En J. Langerdof, N. Piefer, M. Knodt, U. Muller y L. Lázaro (Eds.), *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice* (pp. 59-76). Baden-Baden: Nomos.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2014). Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino. En C. Ayala y J. Rivera (Coords.), *De la diversidad a*

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

la consonancia: La Cooperación Sur-Sur latinoamericana, *estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares* (pp. 43-77). Ciudad de México: Instituto Mora/BUAP.

Lechini, G. (2014). Introducción. Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Una morada desde el Siglo XXI. En G. Lechini (Comp.), *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI* (pp. 5-14). Rosario, UNR Editora.

Lechini, G. y Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI, Reflexiones desde América Latina. En Serbin, A., Mertínez, L. y Ramazini, H (Coords.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur* (pp.114-133). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Morasso, C. (2016). Los aportes de la cooperación Sur-Sur a la agricultura. La presencia de China, Brasil e India en África Subsahariana. En G. Lechini y C. Giaccaglia (Eds.), *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el sur global* (pp. 156-174). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional del Rosario.

Müller, U. (2012). Steering and Processes in Triangular Cooperation. En J. Langerdof, N. Piefer, M. Knodt, U. Muller y L. Lázaro (Eds.), *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice* (pp. 97-116). Baden-Baden: Nomos.

Malacalza, B. (2016). Ayuda internacional y cooperación Sur-Sur regional en Haití. En S. Frederic y M. Hirst (Coords.), *La presencia de Argentina en Haití: Contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)* (pp. 81-109). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Nardi, M. A. (2005). Dinámicas territoriales entorno a la agroecología en el Norte de Argentina. En J. P. Böhrt (Ed.), *Desafíos de la globalización a los sistemas agroalimentarios en América Latina* (pp. 19-36). La Paz: DANIDA.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Oddone, N. y Martín, P. M (2014). El caleidoscopio de la cooperación sur-sur en la Argentina: ¿muchos prismas con un mismo objetivo? En C. Ayala y J. Rivera (Coords.), *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur latinoamericana*, *estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares* (pp. 79-112). Ciudad de México: Instituto Mora/BUAP.

Pataccini, V. (2012). Discusión política sobre el rol de los Países de Renta Media y la cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano. En M. Colacri, *La cooperación internacional y los países de renta media sudamericanos* (pp. 15-32). Madrid: Dykinson.

Pereyra Doval, G. (2016). Modelos de desarrollo y política exterior como transfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI. En G. Lechini y C. Giaccaglia (Eds.), *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el sur global* (pp. 71-85). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional del Rosario.

Prado, J.P. (2016). La cooperación internacional para el desarrollo: Apuntes sobre epistemologías y paradigmas analíticos. En E. Ponce, S. Lucatello y R. Velázquez (Coords.). *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: Una perspectiva desde México* (pp.17-31). México: AMEI/CGCID/REMECID.

Rabuffetti, A. G. y Guerra de Almeida, J. A. (2016). Cooperación Sur-Sur en Bancos de Leche Humana: Un estudio de la horizontalidad en los proyectos bilaterales. En *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur* (pp. 129-157). San Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Rojas, F. (2011).Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular: nuevas formas de asociación y vinculación. En Rojas, F. y Beirute, T. (Eds.), *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur* (pp. 19-30). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Simonoff, A. (2008). La política exterior argentina reciente, con especial énfasius en la relación con Brasil y Estados Unidos. En N. Consani, A. Sepúlveda y Z. Zeraoui (Comps.). *Transitando los inicios del siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México* (pp. 27-56). Santiago de Chile: RIL editores.

Surasky, J. (2013). Una mirada a la actual Cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina. En A. Bruno y T. Ojeda (Coords.), *La cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (pp. 40-64). Madrid: Catarata.

Vera, J.M. (2011). La cooperación horizontal Sur-Sur en el marco de la Conferencia Iberoamericana. En F. Rojas y T. Beirute (Eds.), *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones del Sur-Sur* (pp. 85-106). Buenos Aires: Teseo/FLACSO/Fundación Carolina.

C) Artículo de revista:

Abarca, E. (2001). El nuevo rostro de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. *Revista de Ciencias Sociales*, 94 (3), 169-188.

Albornoz, M. (2015). Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 10 (29), 41-64.

Alonso, J. A., Aguirre, P., y Santander, G. (2011). La cooperación triangular: Los donantes tradicionales ante la cooperación Sur-Sur. *ICEI paper*, (19), 1-4.

Álvarez, A. (2008). Liderazgo carismático y proceso sociopolítico en Haitpi (1986-2004): el caso de Jean Bertrand Aristide. *Foro Internacional*, 48 (3), 695-717.

Bernal-Meza, R. (2002). Política exterior Argentina: De Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política. *São Paulo em Perspectiva*, 16 (1), 74-93.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Belan, C. (2017). Aristide: ¿Héroe o Villano? Apuntes para la historia reciente de la política en Haití (1980-2004). *Revista Internacional de Histórica e Cultura Jurídica*, 9 (2), 330-349.

Bolton, M. (2011). Human Security after State Collapse: Global Governance in Post-Earthquake Haiti. *LSE Global Governance Research Paper*, (01), 1-39.

Brodeur, M. (2012). Gouvernance et corruption en Haïti: état des lieux, impacts et enjeux. *Haïti perspectives*, 1 (2), 50-54.

Bracho, G, (2014). La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 89-113.

Castor, S. (2012). Haïti et l'Amérique latine: une relation à construire. *Rencontre, Revue Haïtienne de Société et de Culture*, (24-25), 72-65.

Cipolla, A. L. (2011). Cooperación Fo-AR-INTA: Más de 16 años de historia compartida. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), 43-50.

Casimir, J. (2008). Haití y sus élites: el interminable diálogo de sordos. *Foro internacional*, 48 (4), 807-841.

Couceiro, E. (2005). Haití: la MINUSTAH, un mandato fuerte, una interpretación frustrante. *Papeles*, (92), 41-48.

Crisorio, C. (2007). Malvinas en la política exterior argentina. *MINUIS: Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía*, 15, 67-83.

Duarte, L.K., González, C.H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8 (15), pp. 117-131.

Duque, E., de Mello, R. y Gabassa, V. (2009). Aprendizaje dialógico. Base teórica de las comunidades de aprendizaje. *Aula de Innovación Educativa*, (187), 37-41.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Diéguez, M. (1994). La Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación interamericana para el Desarrollo. *Revista de Política Exterior Mexicana*, (43), 38-45.

Fenelon, E. y Mena, A. (2008). Programa Autoproducción de alimentos frescos en Haití Pro-Huerta 2005-2008. *Revista COMUNIICA*, 4 (1), 31-37.

Follietti, G. (2005). La participación argentina en Haití: el papel del Congreso. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1), 37-56.

Gaviola, J. C. (2005). Producción de semillas Hortícolas en la Argentina. *Revista IDIA XXI*, 5 (8), 19-24.

Greño, J.E. (1979). La cooperación horizontal de los países en desarrollo. *Revista de Política Internacional*, (162), 43-66.

Hilje, L. (1984). Simbiosis: consideraciones terminológicas. *Uniciencia*, 1 (1), 57-60.

Herbst, N. (2011). La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur. La experiencia regional en Haití. Foreign Affairs Latinoamérica, 11 (2), 67-75).

Handerson, J. (2015). Diaspora. Sentidos Sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, 21 (43), 51-78.

Krahmann, El. (2003). National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many. *Global Governance*, 9 (3), 323-346.

Kern, A. y Weisstaub, L. (2011). El debate sobre la cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de Argentina. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), 83-95.

Lechini, G. (2010). La cooperación sur-sur. Teoría y práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África. *Surmanía*, (4), 39-59.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Lechini, G. (2013). China en África: discurso seductor, intenciones dudosas. *Nueva Sociedad*, (246), 115-128.

Levi, J. (2011). La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), 17-42.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2011). Argentina-Haití: El desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción al desarrollo. *Revista Española de Cooperación Internacional*, 12, 113-127.

Longhi, F., Bolsi, A., Celemín, J.P., Paolasso, P. y Velásquez, G. (2013). Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Población*, 7 (12), 99-131.

Martínez, P.C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión*, (20), 165-193.

Malacalza, B. (2014). Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, prácticas y tensiones. *Relaciones Internacionales*, (25), 53-76.

Malacalza, B. (2016). Triangulación y selectividad. ¿Por qué los países intermedios hacen cooperación sur-sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití. *Conjuntura Internacional*, 13 (1), 46-57.

Millán, N., Gutiérrez, J., y Sabalza, M. (2015). Coherencia de Políticas para el Desarrollo: más allá de la AOD. *Centro de Documentación Hegoa*, (44), 1-10.

Morasso, C. (2013). La Cooperación Sur-Sur entre Argentina y África Subsahariana: el caso de la agricultura. *Revista NEIBA, cadernos Argentina-Brasil*, 2 (2), 15-24.

Morasso, C. (2015). La cooperación sur-sur agrícola argentina con África subsahariana: Una historia que comienza. *Revista tempo do mundo*, 1 (1), 109-137.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Morales, D. E. (2010). La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un 'Regional Core-State' suramericano. *Contextualizaciones latinoamericanas*, 2 (3), 1-44.

Newell, P. (2008). The Political Economy of Global Environmental Governance. *Review of International Studies*, 34 (3), 507-529.

OEA (1994). Compromiso para Impulsar la Cooperación Solidaria y la Superación de la Pobreza. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (42), 154-159.

OEA (1994). Marco de Política General y de Prioridades de la Cooperación Solidaria para el Desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior* (42), 159-169.

Pereyra, M. G. (2017). Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Apuntes*, (80), 159-185.

Pierre, L.N. (2008). Haïti, le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP): Étude des aspects institutionnels, socioéducatifs et culturels. *Observatoire des Amériques*, 8 (9), 1-21.

Posada, M. G. (2004). Desestructuración neoliberal y política social. El caso del Programa alimentario nacional en la Argentina. *Espacio abierto*, 13 (2), 169-201.

Quintero, J. J. y Alamo, M. A. (2013). Prácticas de intervención en la agricultura familiar urbana mediante la articulación interinstitucional y el trabajo voluntario. El Pograma Pro-Huerta en la Ciudad de Bahía Blanca. *Revista de la Facultad de Agronomía*, (112), 103-112.

Roc, N. (2007). Haïti: Un an après les élections, quel espoir? *La Chronique des Amériques*, 7 (13), 1-13.

Rodríguez, M. (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción. *América Latina Hoy*, 63, 113- 137.

Ruiz, C. (2014). Hacia una comprobación experimental de la zona de desarrollo próximo de Vigotsky. *CIENCIA ergo-sum*, 22 (2), pp. 167-171.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Rubiolo, M. F. (2017). Diversificación y autonomía: Ejes en la aproximación argentina al Sudeste de Asia. Comillas Journal of International Relations, (08), 67-80.

Santos, M. (2006). De la verticalidad a la horizontalidad. Reflexiones para una educación emancipadora. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (107), 39-64.

Serrano, E. (2007). Las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití (1991-2005). *Desafíos*, (16), 180-215.

Simón, A.A., Garcia, C., y Racionero, S. (2009). El aprendizaje dialógico. *Cultura y Educación*, 21 (2), 128-140.

Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. CONfines, 5 (10), 71-86.

Sorondo, P. M. (2017). El largo camino del agua. *Revista de Investigaciones Agropecuarias*, 43 (2), 113-117.

Tripp, J. O. y Vega B. (2011). Asociaciones complementarias: Base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y Triangular de México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (28), 29-42.

Verplaetse, J. G. (1950). El punto cuatro del Presidente Truman. *Cuadernos de estudios africanos*, (9), 97-118.

Vaca, J. y Cao, H. (2005). Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. *Revista de Estudios Regionales*, (72), 141-164.

Vandeninden, F. y Paul, E. (2012). Foreign Aid Transaction Costs: What are They and When are the Minimised? *Development Policy Review*, 30 (3), 283–304.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Villanueva, R. (2015). La agenda de desarrollo para después de 2015: hacia un nuevo contrato social global para México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (103), 15-27.

Zúñiga, C. (2010). El banco del Sur. *Revista de Derecho Económico*, (2), 437-473.

D) Artículo de revista en línea:

Almeida, C., Buss, P., Ferreira, J. R., Fonseca, L. E., y Pires de Campo, R. (2010), A concepção brasileira de 'cooperação Sul-Sul estruturante em saúde'. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação y Inovação em Saúde, 4 (1), 25-35. Recuperado de https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/696

Organización de las Naciones Unidas (2014). Apoyo Financiero a la Cooperación Sur-Sur: El Programa de Acción de Caracas y el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero. Crónica ONU, 51 (1). Recuperado de https://unchronicle.un.org/es/article/apoyo-financiero-la-cooperaci-n-sur-sur-el-programa-de-acci-n-de-caracas-y-el-fondo

Saravia, P. (2012). Desafíos y logros de la horizontalidad en las experiencias cooperativas agroecológicas andaluzas. *Revista digital mientras tanto*, (103), 1-23. Recuperado de http://www.mientrastanto.org/boletin-103/ensayo/desafios-y-logros-de-la-horizontalidad-en-las-experiencias-de-cooperativas-agroec

E) Tesis:

Gonzalías, D. (2015). *Programa ProHuerta Inta AMBA: Análisis presupuestario y de gestión* (Tesis inédita de Posgrado en Especialización). Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.

Linares, A. E. (2009). *Las operaciones para el mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas: el caso de Haití (1991-2009)* (Tesis inédita de Licenciatura). El colegio de San Luis: México.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Marconetto, A. (2014). *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía* (Tesis inédita de licenciatura). Universidad Nacional de Rosario: Argentina.

F) Otros documentos:

Asamblea General (1973). *Resolución 3177 sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.* Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de

http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3177(XXVIII)&Lang=S&Area=RESOLUTION

Asamblea General (1974). *Resolución 3281: Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de

http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3281(XXIX)&Lang=S&Area=RESOLUTION

Asamblea General (1977). *Resolución 32/183 sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Asamblea General (1976). *Resolución 31/179 sobre la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre los Países en desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/31/179

Berenson, W.M. (2002). El proceso de la cooperación técnica en la organización de los estados americanos: El marco legal. En el Seminario de la Nueva Agenda Legal de la OEA y la Región del Caribe. Ponencia llevado a cabo en Nassau, Bahamas.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Consejo de Seguridad. *Resolución 1542 mediante la cual queda establecida la MINUSTAH*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3729.pdf?view=1

CEPAL (1984). *Nota de la Secretaría: Actividades realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el fomento de la Cooperación entre países en desarrollo*. Cartagena: Organización de las Naciones Unidas.

Flecher, J. (febrero de 2014). La diaspora haïtienne, un pilier très important dans l'économie du pays. *Le nouvelliste*. Recuperado de http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/127036/La-diaspora-haitienne-un-pilier-tres-important-dans-leconomie-du-pays.html

Jeanty, G. J. (enero de 2018). 'Les haitiens n'ont pas besoin de visa pour visiter l'Argentine', dixit l'ambassadeur Pedro Cornelo Von Eyken. *Le nouvelliste*. Recuperado de https://lenouvelliste.com/article/181989/les-haitiens-nont-pas-besoin-de-visa-pour-visiter-largentine-dixit-lambassadeur-pedro-cornelo-von-eyken

Giacchino, V. (Septiembre 2014). Presentación Argentina: Financiamiento de Acciones y Proyectos de Cooperación Sur-Sur. Presentación en el taller de Gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países Iberoamericanos. Taller llevado a cabo en Quito, Ecuador. Recuperado de http://docplayer.es/3986705-Antecedentes-de-la-cooperacion-argentina.html

INTA (2012). La ONU destacó los logros del Prohuerta en Haití. INTA informa. Recuperado http://intainforma.inta.gov.ar/?p=13598

Ciuti, A. (2016). SS-Mart for SDG'S. Presentación en Global South Development Expo 2016. Presentación llevada a cabo en Dubai, Emiratos Árabes Unidos.

Lengyel, M. (2006). Argentina's Participation in Haiti: Trends and Prospects. Documento en el encuentro Haití desafíos para el Desarrollo del Centro de

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés). Recuperado de http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/DT1.pdf

OCHA (2010). Haiti-Cluster Agriculture: Présence des parténaires. Organización de las Naciones Unidas.

Rodríguez, A. (2006). René Preval: la ayuda internacional que necesitamos es como la que nos da Cuba. Cuba debate contra el terrorismo mediático. Recuperado de http://www.cubadebate.cu/opinion/2006/04/13/rene-preval-la-ayuda-internacional-que-necesitamos-es-como-la-que-nos-da-cuba/#.WtPLPy7wbIU

República de Argentina y República de Haití (1980). Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica entre la República de Argentina y la República de Haití. Puerto Príncipe. Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=2275

República de Argentina y República de Haití (1980). Convenio Cultural entre la República Argentina y la República de Haití. Puerto Príncipe. Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=2274

República de Argentina y República de Haití (1984). Acuerdo de cooperación comercial económica y financiera entre el gobierno de la República de Argentina y el Gobierno de la República de Haití. Buenos Aires. Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=2278

República de Argentina y República de Haití (2005). Acuerdo por Canje de Notas sobre el proyecto de cooperación técnica entre la República Argentina y la República de Haití denominado 'Autoproducción de Alimentos Frescos'. Buenos Aires/Puerto Príncipe.

República de Argentina y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2005). Convenio de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el IICA. Puerto Príncipe.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Romero, A. (2011). Grandes áreas que acercan a Japón con nuestros países: Los negocio, el comercio y la cooperación. Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África. Evento llevado a cabo en Bogotá, Colombia.

Romano, L. A. (2014). Se puede y se debe. En la Jornada la viabilidad de los 'inviables'. Estudios, debates y experiencia sobre formas de producción alternativas al modelo concentrador en el agro. Ponencia llevada a cabo en la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Das, S., De Silva, L. y Zhou, Y. (2007). Towards an Inclusive Development Paradigm: South South Development Cooperation. Documento presentado en el Foro sobre Desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad Técnica de Cooperación del PNUD.

SEGIB (2007). La cooperación de los países Iberoamericanos con Haití. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de http://segib.org/wp-content/uploads/CSS_IB_Haiti_2007.pdf

SEGIB (2008). Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de http://segib.org/wp-content/uploads/Documento-Formulacion-Programa-Sur-Sur.pdf

SEGIB (2017). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*. Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de https://www.informesursur.org/

Schwartz, G. A. (2012). Cortázar, el movimiento browniano y las figuras del amor. *Arte, Literatura y Ciencia*.

Yves-Pierre, R. (2007). Soberanía alimentaria en Haití: análisis, retos y perspectivas. *PAPDA*.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Anexos

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Anexo 1. Lista de entrevistas

Entrevistado	Institución y/o actividad	Fecha	Tema
Alejandro Deimundo	Embajada de Argentina	3 de agosto de 2017	Cooperación Argentina / ProHuerta
Bernard Ethéart	Participación en una evaluación del ProHuerta	24 de agosto de 2017	ProHuerta
Bernabé Malacalza	Universidad Nacional de Quilmes	19 de septiembre de 2017	ProHuerta
Harmel Cazeau	CNSA	5 de octubre de 2017	ProHuerta
Raphy Favre	PMA	3 de octubre de 2017	Programa Nacional de Cantinas
Gary Paul	Consultor	6 de octubre de 2017	Seguridad alimentaria
Kokou Amouzou	FAO	27 de septiembre de 2017	Seguridad alimentaria
Chrystian R. Solofo	UNICEF	28 de septiembre de 2017	Proyecto de Cuantificación del Gasto Público destinado a la Niñez
Camille Chalmers	PAPDA	29 de septiembre de 2017	MINUSTAH / ProHuerta
Jean Jorese Pierre	Consultor	12 de octubre de 2017	Seguridad alimentaria
Jean Rusnel Etienne	Agrónomo	16 de octubre de 2017	Seguridad alimentaria
Gabriel Duvalsaint	FMI / MEF / Cooperación Argentina-Haití	16 de octubre de 2017	Cooperación Sur-Sur y Proyecto de Cuantificación del Gasto Público destinado a la Niñez
Rose Anne Auguste	Ex Ministra Delegada Encargado de los Derechos del Hombre y de la lucha contra la pobreza	19 de octubre de 2017	Cooperación latinoamericana / ProHuerta

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Entrevistado	Institución y/o actividad	Fecha	Tema
Madeleine Oakes	PNUD	23 de octubre de 2017	ProHuerta
---	MARNDR	25 de octubre de 2017	ProHuerta
Michele Pierre-Louis	FOKAL	7 de noviembre de 2017	Política exterior / Cooperación latinoamericana
Michel Chancy	Ex Secretario de Estado a la producción anima	7 de noviembre de 2017	Cooperación latinoamericana / ProHuerta
Carmine Paolo	BID	8 de noviembre de 2017	Seguridad alimentaria
Jean Max Bellerive	Ex ministro de Planificación y Cooperación Externa y Ex primer Ministro de Haití	9 de noviembre de 2017	Cooperación latinoamericana
Robinson Defend	MPCE	13 de noviembre de 2017	Cooperación Sur-Sur / ProHuerta
Jean Casimir	-----	24 de noviembre de 2017	Sociedad
Visita a campo			
-----	APLOK	4 de diciembre de 2017	ProHuerta

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Anexo 2. Haití: Una narrativa vivencial

Haití: Hazme no olvidarte, hazme recordarte en cada instante,
en cada sabor, en cada sonrisa y en cada paso que doy.
Con el tiempo aprendí a conocerte y a escucharte, supongo,
que con el tiempo aprenderé a vivir sin ti y,
sin la parte de mí que abandoné en el camino.
Si tuviera la habilidad de pintar,
me gustaría plasmar mis recuerdos y
tus paisajes tanto ambientales como socioculturales.[203]

Antes de mi viaje a la República de Haití, no era capaz de imaginar el contexto que mis ojos apreciarían. Para llegar a mi destino hice una escala en el aeropuerto de Miami. En ese momento, me di cuenta de algo particular, compartiría el ave comercial (avión) con personas que seguramente eran misioneros. Por lo bloqueada que me encontraba en ese instante, no fui capaz de interactuar con ellos. La sensación de bloqueo se debía a los hechos que acontecieron antes de tomar el avión dirección Ciudad de México-Miami. Estos hechos estuvieron vinculados con la despedida familiar y el hecho de partir de manera solitaria y por un período prolongado.

Al llegar al aeropuerto de Puerto Príncipe, seguía sin poder entender lo que estaba pasando en ese momento. Recuerdo una sensación de sofocación provocada por el calor. Mi primer contacto real con Haití es difícil de exponer con palabras, no recuerdo perfectamente los ruidos, los olores y el paisaje que me rodearon en ese primer vínculo, supongo que ello se debe al estado de nerviosismo en el que me encontraba y a la nosología que me oprimía el corazón. Lo que sí soy capaz de recordar fue la hospitalidad que me brindó Marie Pascale Theodate y la primer comida saboreada aquella primera tarde de julio: fue aguacate y un gratinado preparado por Simone. Las habilidades culinarias de

[203] Reflexión pensada al final de mi estancia en Haití.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Simone superan las mías y las de mi familia, incluyendo el *saber hacer* de mi abuelita. Con respecto a esta última información es preferente que mi abuelita no la conozca.

Durante toda mi estancia en Haití, me sorprendió lo caro que resultaba la vida en este país caribeño. Lo anterior adquirió la forma de reflexión: "Cada vez que voy al supermercado y veo los precios de los productos, no lo hago pensando en pesos mexicanos o en dólares estadounidenses, sino en gourdes. Y comprendo lo caro e inaccesible que puede resultar la vida en este bello lugar, quizá no para un agente externo, pero muy probablemente para un actor local". Cabe mencionar que la probabilidad referida en las últimas palabras de la reflexión va en línea con los paisajes socioeconómicos disimiles que coexisten de manera cercana en Haití.

Antes cuando pensaba en la cooperación internacional, lo hacía desde una perspectiva que ponía énfasis en los intereses geopolíticos, en la gestión de los resultados y en su eficacia. Estando en Haití, me di cuenta de que la cooperación, también, puede ser vista desde otra arista: la de la industria.

En estos momentos se me ocurre hablar de la industria de la cooperación a través de la industria del cine. Para efectos de este apartado, se tomará como referencia lo que Wikipedia nos dice al respecto de la industria cinematográfica: "El término industria cinematográfica o economía del cine describe a todas las ramas económicas de la producción y distribución de películas en el cine o la televisión. Entre ellas cuentan las empresas productoras o distribuidoras de trabajos cinematográficos".[204]

A partir de lo anterior, se puede decir que el término de la industria de la cooperación describe todas las actividades económicas o los sectores de producción que se ven involucrados cuando dos o más actores interactúan con el fin de llevar a cabo acciones que transformen la realidad de una comunidad. Entre

[204] https://es.wikipedia.org/wiki/Industria_cinematogr%C3%A1fica

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

los actores podemos encontrar los Estados, las ONGs, las fundaciones, los Organismos Internacionales, etc.

Para que estos actores operen necesitan infraestructura, transporte, personal, entre otras cosas. Al necesitar infraestructura, estos actores se ven obligados a construir o rentar espacios que les permitan cumplir con su finalidad, favoreciendo así, a las empresas constructoras o a las inmobiliarias. Al requerir transporte, se ven en la necesidad de comprar o rentar autos o, en su caso, contratar choferes, favoreciendo así, la industria automotriz o, bien, a las empresas dedicadas a la renta de automóviles. Si necesitan personal, buscarán contratar recursos humanos locales o extranjeros. El salario, dependerá, entre otras cosas, de lo riesgoso que un país pueda resultar. La evidencia muestra que existe una competencia entre los salarios ofrecidos por los actores internacionales y los salarios ofrecidos por las organizaciones locales y la administración pública. La competencia no sólo se percibe en los salarios, sino también en la búsqueda de fondos.

La presencia de cooperantes y la existencia de acciones de cooperación en el terreno, también favorece otros sectores, como la industria hotelera. Por ejemplo, para llevar a cabo presentaciones de proyectos, seminarios o talleres, se rentan espacios que los hoteles disponen para tales efectos. En una conversación informal, me comentaron que algunos hoteles no sobreviven del turismo, sino gracias a la misma cooperación.

Como toda industria, tiene sus aspectos positivos y negativos. Uno de los aspectos negativos, es que promueve dinámicas excluyentes, sobre todo, cuando se observa el tipo de hoteles a los que se favorece, el tipo de organizaciones a las que se ofrece apoyo financiero y el tipo de recursos humanos que se contratan.

Para cerrar este anexo, se termina con otra reflexión escrita durante mi estancia en Haití: “Cifras que desconocen realidades y que esconden en sus patrones intereses políticos, económicos y sociales”.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca