



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

MORENO SEGURA, Laura Natalia  
UNA CIUDAD INCONEXA. EL DESASTRE EN PUERTO PRÍNCIPE  
América Latina Hoy, núm. 74, 2016, pp. 55-79  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30849748004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## UNA CIUDAD INCONEXA. EL DESASTRE EN PUERTO PRÍNCIPE *Disjointed city. The disaster in Port-au-Prince*

Laura Natalia MORENO SEGURA

*IDEABORN, España*

✉ [lauranmorenos@gmail.com](mailto:lauranmorenos@gmail.com)

Fecha de recepción: 26 de abril del 2014

Fecha de aceptación y versión final: 28 de noviembre del 2016

**RESUMEN:** Tras el sismo del 2010 cientos de programas de ayuda internacional se desplegaron en Puerto Príncipe con el ánimo de restablecer el orden y la vida perdida bajo los escombros. Seis años después de la tragedia, la ciudad que va emergiendo, en efecto, se parece mucho a la de antes, pues las construcciones inseguras, los barrios insalubres, las dificultades de acceso a los servicios de base siguen estando presentes en la vida de sus habitantes. En este artículo se indagan, antes que los efectos visibles de la reconstrucción, los programas inconexos y los órdenes múltiplemente incomprendidos que impiden que la ciudad sea ensamblada.

**Palabras clave:** reconstrucción; Puerto Príncipe; cooperación internacional; desconexión; múltiples órdenes; inestabilidad.

**ABSTRACT:** *Hundreds of help programs have been deployed in Port-au-Prince, after the earthquake of 2010, with the intention of re-establishing the order and the life lost under the rubbles. Near six years after the tragedy the city that is emerging, in effect, looks like it was before because unsafe constructions, unhealthy neighborhoods, poor access to basic services are still present in the lives of its inhabitants. In this article the visible effects of the reconstruction are not investigated, but the unconnected programs and multiply misunderstood orders that prevent the city from being assembled are studied.*

**Key words:** reconstruction; Port-au-Prince; international cooperation; disconnection; multiple orders; instability.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La reconstrucción de Puerto Príncipe, la capital de Haití, tras el terremoto del 12 de enero de 2010 bien se sabía que no sería una tarea sencilla, pues no sólo estábamos hablando del país más pobre de América Latina y el Caribe, sino que también del único país de la región que aún alberga en su territorio a una misión permanente de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas (ONU) y ello no puede considerarse como un aspecto aislado y sin incidencia en el proceso de reconstrucción; por el contrario, es indicador de una alta fragilidad institucional interna, la cual resulta profundizada con el despliegue de cientos de organizaciones de ayuda humanitaria y organismos de cooperación internacional antes y después del sismo que, pese a las buenas intenciones que puedan motivarles, han contribuido a que la reconstrucción de la ciudad se adelante de manera descoordinada, con proyectos de corto plazo que en ocasiones resultan inconexos y contradictorios, dirigidos principalmente a la construcción de viviendas antes que al modelamiento del conjunto urbano de la ciudad.

En ese orden de ideas, la intención de este artículo es describir algunas de las características del proceso de reconstrucción de Puerto Príncipe, especialmente aquellas relacionadas con la ejecución del programa 16/6, desarrollado por las Naciones Unidas e implementado por diversas agencias en el terreno. Por ello, el lector no encontrará en estas páginas un análisis que enmarque este caso de estudio en una serie de teorías sobre la ciudad, sino un acercamiento, lo más próximo posible, a la manera fragmentaria y desarticulada en la que se fue reconstruyendo la capital haitiana después del sismo.

En el primer apartado se presentan algunos fenómenos asociados con el crecimiento exponencial de Puerto Príncipe y la manera en que éste se tradujo en la formación de barrios precarios, señalando cómo la presencia sostenida de la ayuda internacional no ha implicado mejoras significativas en la calidad de vida de sus habitantes. El segundo apartado aborda la gestión múltiple y descontrolada de la ayuda internacional destinada a la reconstrucción, estudiando dos aspectos centrales del programa de relocalización coordinado por las agencias de la ONU; a saber: los múltiples órdenes de propiedad de la tierra que siguen operando en Haití, los cuales dificultan la aplicación de los programas que las agencias de cooperación suelen ejecutar cuando responden a crisis habitacionales, así como las estrategias de rehabilitación de viviendas utilizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), cuyo seguimiento evidencia la desconexión existente tanto entre las agencias ejecutoras de la ONU, como de éstas con el gobierno<sup>2</sup> y la población local.

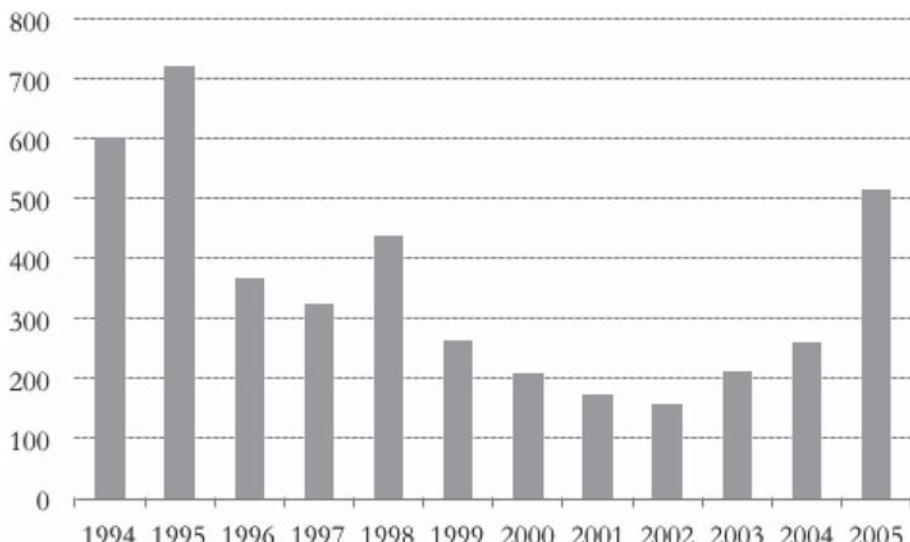
1. La autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

2. También es importante señalar que el nivel de implicación del gobierno es bajo, sobre todo en los niveles subnacionales, pues en el ámbito nacional el Ministerio del Interior ha tratado de mantener cierta participación en los proyectos de cooperación, pero aún sin lograr asumir un papel de coordinador y evaluador. Tal desentendimiento de las autoridades locales no sólo se presenta en los proyectos relacionados con la reconstrucción, sino que se hace evidente en todos los ámbitos. Por ejemplo, la

## II. LA CIUDAD ANTES DEL SISMO<sup>3</sup>

La condición de miseria e inequidad que caracteriza a Haití no es reciente. Por no ir muy lejos, desde la década de 1980 figuraba con índices de pobreza más altos que los del resto de América Latina y el Caribe –tal como lo muestra el Informe de Desarrollo Humano del 2010– a pesar de que desde los años 90 este país venía siendo un importante receptor de la cooperación internacional, dirigida a paliar sus problemas de desarrollo y políticos –tras el derrocamiento de Jean Bertrand Aristide, el primer presidente electo después de 30 años de la dictadura de la familia Duvalier– (Gráficos I y II).

GRÁFICO I  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA HAITÍ (MILLONES DE DÓLARES)

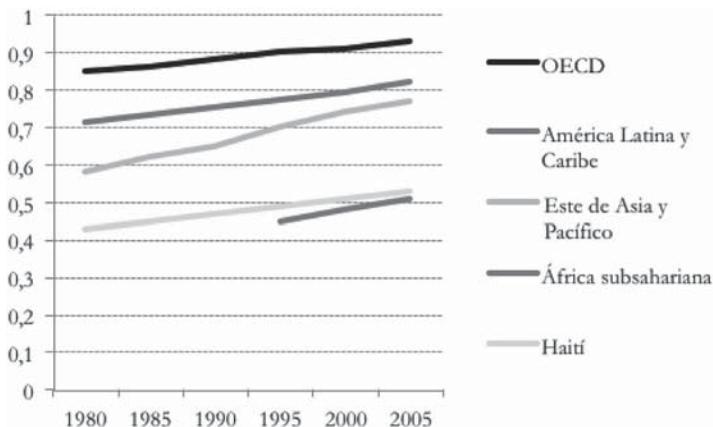


Fuente: OFFICE OF THE SPECIAL ENVOY FOR HAITI (2011).

ONG Médicos del Mundo (MDM) comenta, sobre su experiencia en la creación de un centro médico en Petit-Goave, que: «Al estar nosotros la tendencia es a desaparecer. El Ministerio de Salud ni paga el salario de las enfermeras haitianas en el centro de salud, y ya hemos advertido que el dinero se acaba y si no toman ellos las riendas el trabajo hecho puede perderse. Lo mismo pasa con el centro del cólera de Gressiere» (M. VICENT 2014).

3. De antemano pido excusas al lector por hacer una presentación tan somera sobre el crecimiento de los barrios precarios en Puerto Príncipe. Es un panorama general que, como tal, no puede más que señalar la existencia de ciertos fenómenos, no todos, sin adentrarse a conocer las dinámicas interacciones que los constituyen.

GRÁFICO II  
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR REGIONES (2009)



Fuente: PNUD (2009).

De este modo, bien se puede pensar que la cooperación internacional no es en sí misma una panacea y que su presencia sostenida en Haití debe ser evaluada rigurosamente para poder determinar de manera pormenorizada sus aciertos y desaciertos, siendo ésta una tarea que beneficiaría a los proyectos de cooperación en curso y a los futuros, encaminándolos de un modo que tuviera en consideración las experiencias del pasado<sup>4</sup>. También vale la pena señalar que aquí no se pretende sugerir que existe una causa única del desastre haitiano, pero tampoco se quiere desconocer que las múltiples causas que puedan existir no son suficientemente contrarrestadas por los programas de cooperación, o bien que la ayuda internacional se ha convertido en otra de las posibles causas.

Para esta segunda opción podemos sugerir dos explicaciones: (a) porque se enfoca en ofrecer programas paliativos de la pobreza mientras que, como dice Pogge (2009: 480), la inequidad en la distribución del ingreso global se mantiene intacta; o (b) porque sustenta una urdimbre de relaciones corruptas de las que participan distintos entes, nacionales e internacionales, que han creado un sistema bastante complejo, con sus propias reglas de funcionamiento y en el que se encuentran involucrados grupos de interés, élites locales, burocracia, actores políticos y económicos, que consigue perpetuar el

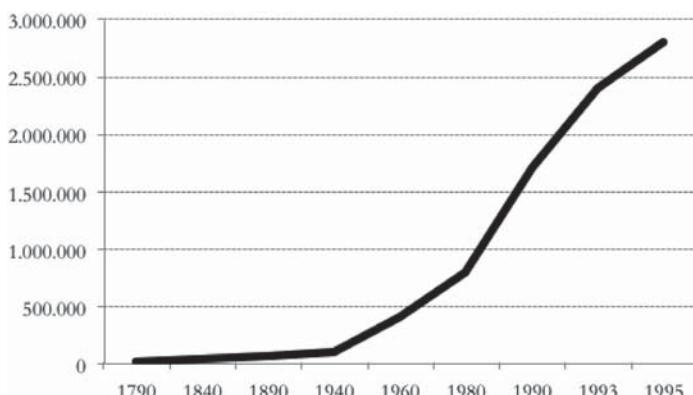
4. Lamentablemente ésta es una enorme laguna en la legislación sobre la cooperación internacional, puesto que no existen organismos de control ni sistemas de rendición de cuentas, a lo sumo algunas organizaciones adelantan autoevaluaciones. Por ello, es incierta la transparencia en el manejo de recursos, la pertinencia de los programas, el impacto en los participantes y beneficiarios de los proyectos ejecutados y, por supuesto, en la creación de un archivo histórico en el que reposen todas estas experiencias para que puedan fungir como memorias y guías consultadas por aquellos que formulen y ejecuten programas en el futuro.

estado de cosas actual sin llevar a cabo proyectos de gran envergadura que transformen las condiciones presentes, generando una suerte de «estabilidad negativa» que permite mantener a la ayuda internacional como la principal fuente de recursos para el funcionamiento de la sociedad haitiana. Tal «estabilidad negativa», por llamarla de alguna manera, no es una novedad que apareciera con el terremoto del 2010, sino que se ha venido desarrollando y perfeccionando en los últimos 20 años.

Puerto Príncipe no ha sido ajena a las conmociones de la pobreza y la cooperación, lo cual se hace patente en las transformaciones que la ciudad ha tenido, especialmente desde los años 50, albergando a las poblaciones que emigraron de las zonas rurales sin que éstas fuesen acogidas con planes de urbanismo o vivienda social desarrollados por las autoridades gubernamentales, tal como se llevó a cabo en otros países de la región que tuvieron la misma tendencia; mientras que algunas agencias de cooperación internacional han venido gestionando pequeños proyectos de vivienda, cuya cobertura es limitada, y su calidad y sostenibilidad cuestionables<sup>5</sup>.

El crecimiento demográfico de la ciudad, acelerado e imparable desde los últimos decenios del siglo XX, queda evidenciado en la curva ascendente que presenta el Gráfico III.

GRÁFICO III  
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN PUERTO PRÍNCIPE



Fuente: UN-HABITAT (2010: 18).

5. Por mencionar sólo un ejemplo, podemos encontrar el caso de las viviendas construidas por la ONG *Food for the Poor* durante la década de los 90 en el barrio Quartier-Morin, las cuales presentan en menos de dos décadas un deterioro que pone en riesgo a las familias que las habitan, teniendo en cuenta que el terreno en el que se encuentran es susceptible de sufrir inundaciones permanentes. Al respecto se puede consultar: L'ÉQUIPE DE L'OBSERVATOIRE. *Carton rouge à Food for the Poor*. Port-au-Prince: Observatoire du logement d'Haïti, 2013, en línea: [http://www.observatoireduelogementhaiti.org/html/carton\\_rouge.html#.UkKvUD-aQff](http://www.observatoireduelogementhaiti.org/html/carton_rouge.html#.UkKvUD-aQff) Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

Para el año 1979, más del 70% de la población total de Puerto Príncipe vivía en casas de una sola planta y la ciudad tenía una densidad residencial bruta superior a 800 personas por hectárea, lo cual implica que cada persona tenía menos de 10 m<sup>2</sup> de tierra disponible (U.S. Agency for International Development 1989: 8). La precarización de la vivienda se intensificó en los años 80, no sólo por la falta de programas gubernamentales de planeación urbana y vivienda que respondieran al aumento de la población que se estableció en la ciudad, sino también por los bajos ingresos a los que accedía la nueva mano de obra urbanizada y por la crisis de la economía nacional. El mercado laboral haitiano ha estado dominado por un número reducido de familias que han mantenido relaciones muy fluidas con el poder político, al tiempo que la presión de las organizaciones sindicales nacionales e internacionales no ha tenido un impacto considerable allí, y esto ha dado lugar a una regulación bastante laxa en términos de la remuneración salarial y las condiciones laborales.

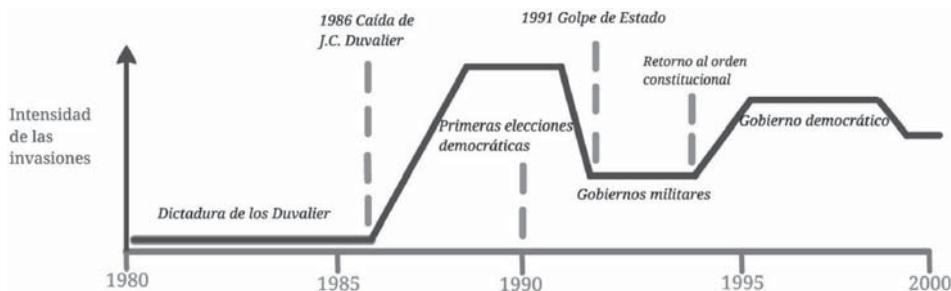
Aunado a lo anterior, la fragilidad de la economía haitiana se profundizó con la presencia de industrias extranjeras durante la dictadura de Jean Claude Duvalier (*Baby Doc*), quien les permitió establecerse en Haití con la garantía de conseguir mano de obra barata. Su gobierno llevó a cabo una «revolución económica» que consistió en liberalizar el mercado haitiano al capital extranjero pese a que Haití no contaba con la infraestructura, ni la organización interna para competir. Ello contribuyó al derrumbe del modelo haitiano de producción interna, dominado por pequeños cultivadores. El Banco Mundial (BM) y la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) participaron activamente en la implantación del modelo de apertura a través de sus programas de ayuda para combatir la pobreza rural, los cuales enfocaron la agricultura haitiana hacia la exportación en lugar de aumentar su autosuficiencia en la producción de alimentos<sup>6</sup>. Tales medidas, en las condiciones de baja competitividad de la agricultura haitiana, obligaron a aumentar las importaciones para completar los déficits en el abastecimiento local, reforzaron el proceso de concentración de la tierra, empeoraron el estado nutricional de pequeños agricultores y forzaron su migración hacia los centros urbanos, principalmente, a la capital (Dewind y Kinley 1988: 57). Así mismo, en aquellos años las finanzas públicas se vieron fuertemente afectadas por la caída de los precios internacionales del café, cuyos impuestos eran una fuente de ingresos muy importante del Estado –se quedaba con el 40% de los ingresos campesinos– que, a su vez, era el principal empleador del país (Lundahl 1979: 252). De otra parte, se incrementaron las pérdidas en el sector del turismo, afectado por la alarma internacional que aconsejaba no visitar Haití por el aumento del número de haitianos con Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).

6. La estrategia de USAID y el BM estaban en consonancia con la «Iniciativa de la Cuenca del Caribe» de la administración Reagan (*Caribbean Basin Initiative*), cuyo objetivo era aumentar las exportaciones del Caribe a los Estados Unidos en forma de productos agrícolas y productos manufacturados, lo que haría más competitivas a las industrias estadounidenses, al prohibir las importaciones procedentes de Asia y otros lugares, beneficiando así su industria nacional al tiempo que reforzaba la dependencia del Caribe (F. LARAQUE 1987: 40).

Además de las causas económicas para explicar el rápido crecimiento de las *bidonvilles*<sup>7</sup> en Puerto Príncipe, autores como Godard y Mérat (2003) afirman que en ello también influyó el fin de la dictadura de la familia Duvalier –que se había extendido durante 29 años–, pues ese cambio en el sistema político incrementó la debilidad estatal y el escaso control que sobre la posesión de tierras tenían las autoridades gubernamentales.

Adicionalmente, la entrega de tierras, independientemente de su adecuación para construcción, fue utilizada como «incentivo» para los votantes en períodos electorales. Se estima que más de la mitad de los barrios erigidos en Puerto Príncipe entre 1986 y 2001 son barrios precarios creados por invasiones (Godard y Mérat 2003: 4). Siguiendo a estos autores, el Gráfico IV muestra la tendencia que relaciona el aumento de la inestabilidad política con un aumento de la invasión de terrenos, presentando sobre el eje horizontal los años con los respectivos cambios políticos y en el eje vertical la intensidad de las invasiones. Estos datos parecen sugerir que, efectivamente, el periodo comprendido entre el final de la dictadura y las elecciones de 1990 presenta el pico más alto de toma ilegal de tierras en la ciudad y de autoconstrucción en ellas.

GRÁFICO IV  
INVASIÓN DE TIERRAS E INESTABILIDAD POLÍTICA EN HAITÍ



Fuente: GODARD y MÉRAT (2003: 5).

Por supuesto, ésta no es una lista taxativa que incluya todos los fenómenos que han incidido en el comportamiento del nivel de ingresos de los habitantes de las zonas urbanas, ni en las condiciones de habitabilidad de las viviendas, así como tampoco se nombran las interacciones posibles que se han sucedido entre las trayectorias de tales fenómenos. Debe existir una miríada de procesos que se escapan a este recuento, cuyo papel no ha sido suficientemente explorado en los estudios sobre Puerto Príncipe,

7. *Bidonville* es un término acuñado en países francófonos, compuesto por dos palabras: «bidon»: recipiente de lata, y «ville»: ciudad. Por tanto, aunque su traducción literal sea «ciudad de lata», una traducción que puede interpretar mejor su sentido sería: conjunto de casas hecho con basura reciclada.

puesto que la gran mayoría se han enfocado en establecer una relación causa-efecto entre condiciones económicas y precarización de la vivienda.

Aunque las condiciones de habitabilidad no han variado ostensiblemente en los últimos 30 años en esta ciudad, en algunos barrios incluso han empeorado. La excepción puede encontrarse en el breve periodo de la primera presidencia de Jean Bertrand Aristide (1990-1991), durante la cual se hizo una importante inversión en agua y saneamiento básico para el barrio *Cité Soleil*. Éste era uno de los más deprimidos y con mayores índices de criminalidad y sus habitantes proveían de mano de obra barata (menos de dos dólares por día) de las multinacionales que se instalaron en la zona franca de la ciudad. Tras la salida del poder de Aristide, tal sistema fue abandonado y ahora sólo quedan las ruinas de las obras de infraestructura que dejaron de proveer agua hace ya muchos años.

En el año 2003 la proliferación de las viviendas autoconstruidas y precarias no se había detenido, siendo la densidad estimada por vivienda de 2,5 personas por habitación. Se calculaba que el tamaño promedio de los hogares era de 4,76 personas en las zonas urbanas y de 4,55 en las zonas rurales (Cadre de Coopération Intérimaire 2004: 1). UN-HABITAT ha realizado varios estudios para evaluar la calidad de la vivienda en Puerto Príncipe, los cuales han determinado que el espacio del que goza cada persona que vive en una vivienda permanente es de 1,98 m<sup>2</sup> (UN-HABITAT 2010: 15), cuando el área recomendada por el Proyecto Esfera<sup>8</sup> es de 3,5 m<sup>2</sup>.

La inversión en infraestructura básica, planificación de la ciudad, construcción de proyectos de vivienda social de alto impacto y prevención de riesgos por inundación o deslizamiento no ha estado en la agenda de los gobiernos haitianos, ni tampoco en la de los programas de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), cuyos recursos humanos y económicos se han destinado a otros ámbitos<sup>9</sup>. De este modo, antes del terremoto, Puerto Príncipe ya era una ciudad atravesada por profundos problemas de exclusión y vulnerabilidad, así como por una multiplicidad de órdenes coexistentes, muchos de los cuales han llegado en las oleadas de ejércitos humanitarios, en medio de la pobreza.

8. A propósito de las normas mínimas establecidas por el proyecto Esfera para la construcción de viviendas, ver: THE SPHERE PROJECT. *Shelter and settlement standard 3: Covered living space*: 2010, en línea: <http://www.spherehandbook.org/en/shelter-and-settlement-standard-3-covered-living-space>. Consultado el 15 de agosto de 2013.

9. Ámbitos de intervención de la MINUSTAH: (i) seguridad: erradicar expresiones armadas violentas a través del despliegue de contingentes militares para reprimir, en ocasiones con abuso del uso de la fuerza (ver: «Harvard Group Releases Report Reviewing MINUSTAH Human Rights Abuses Calling For Withdrawal from Haiti»); (ii) político: apoyar a las autoridades locales para llevar a cabo elecciones periódicas; (iii) institucional: asesorar en la reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial haitiano; (iv) derechos humanos: incremento de la seguridad; y (v) desarrollo: facilitar el suministro y la coordinación de la asistencia humanitaria y el acceso del personal de organizaciones humanitarias a la población necesitada.

### III. PUERTO PRÍNCIPE, CIUDAD INCONEXA

Tras el terremoto la comunidad internacional se volcó sobre Haití a través de proyectos de respuesta de emergencia y con recursos económicos<sup>10</sup>. Casi la totalidad de la asistencia prestada en el periodo inmediatamente posterior al terremoto dejó de lado al gobierno local, pues fueron las agencias humanitarias, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas y otros proveedores de servicios no estatales quienes recibieron el 99% de la ayuda; mientras que sólo el 23% de la financiación se destinó a proyectos de recuperación a largo plazo (Office of the Special Envoy for Haiti 2011: 20)

Los donantes de fondos condicionaron el desembolso del dinero a la creación de un «ente» internacional que los administrara, argumentando el historial de corrupción y malversación que pesa sobre las autoridades haitianas. En efecto, se creó la *Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haiti* (CIRH), copresidida por el ex primer ministro haitiano, Jean-Max Bellerive, y el enviado de la ONU para el país, Bill Clinton. Esta comisión nació oficialmente el 21 de abril de 2010 mediante decreto presidencial y su mandato terminó el 21 de octubre de 2011. Tanto su formación y funcionamiento, como los resultados arrojados por la misma, fueron fuente de controversia. Se cuestionó hasta qué punto su existencia «usurpaba» la soberanía y el poder de decisión que debía reposar en el gobierno haitiano, la ausencia de programas y proyectos de largo alcance que surgieran del seno de la Comisión, así como se consideró una contravención a las normas democráticas la elección de sus miembros y la toma de decisiones, que no representaban a todos los actores sociales haitianos<sup>11</sup>.

En noviembre de 2012 el gobierno de Haití anunció la creación de un organismo gubernamental para la coordinación de la ayuda exterior (*Cadre de coordination de l'aide externe*, CAED) que reemplazó oficialmente a la CIRH. A la fecha, ni el trabajo de la extinta CIRH ni el de la CAED han conseguido que exista una gerencia centralizada que controle y administre el proceso de reconstrucción, ni tampoco estándares comunes para el diagnóstico y ejecución de proyectos.

Es así que para entender el proceso de reconstrucción de la ciudad es necesario desagregarlo en cada una de sus *partes* (llámese a esto barrios, campamentos o proyectos, entre otros), las cuales no obedecen a ninguna suerte de patrones comunes, sino que cada una está constituida por sus propios formatos, métodos de trabajo, planillas, trámites, etc. Esa pluralidad de formas de ordenar el mundo que intentan convivir en Puerto Príncipe no sólo hace que la ciudad no cuente con un plan maestro, sino que genera una relación compleja entre el *todo* y las *partes*, ya que ante la inexistencia de estándares comunes es imposible que los flujos de información circulen adecuadamente.

10. Una parte de estos últimos se ha quedado en promesas, ya que los desembolsos no fueron los esperados. Ver: V. RAMACHANDRAN y J. WALZ (2012).

11. Sobre este asunto se puede consultar la compilación de posturas que se presenta en: ALTER-PRESSE. *Acteurs haïtiens et étrangers divisés sur les questions de l'aide internationale et la reconstruction d'Haiti*. Port-au-Prince, 2013, en línea: <http://www.alterpresse.org/spip.php?article14377>. Consultado el 12 de septiembre de 2013.

Las conexiones entre *partes* diferentes dependen de la existencia de metrologías estandarizadas, es decir, de unidades de medida compartidas gracias a las cuales los mundos dejan de ser incommensurables<sup>12</sup>. Hay que decir, igualmente, que al interior de cada *parte* cohabitan actores diversos que tratan de imponer su agenda, intereses y formas de ordenar el mundo sobre las demás, lo cual deviene en una gestión múltiple del hábitat que genera distorsiones en los programas de unos y otros actores, quienes operan desarticuladamente e, incluso, chocando entre sí.

Ahora bien, vale la pena señalar que la desconexión que prevalece en Puerto Príncipe no sólo atiende a esa ausencia de estándares y medidas compartidas que dificulta y enrarece la comunicación, sino también a la inexistencia de *foros híbridos*<sup>13</sup> en los que se incluya a diferentes participantes, expertos y legos, para deliberar conjuntamente y tomar decisiones en casos de incertidumbre o conflictos sobre el resultado de alguna acción. Por el contrario, los mecanismos de «participación» con los que se trabaja en las *plataformas comunitarias*<sup>14</sup> de los barrios (por ejemplo, las opiniones de los habitantes)

12. La siguiente cita puede iluminar la cuestión de la incommensurabilidad, tal como se está entendiendo en este artículo: «Sin estándares como el vatio, el newton, el ohm, el ampere, es decir, sin el *Système International d'Unités*, no habría nada global de ningún tipo, porque ningún lugar tendría el ‘mismo’ tiempo, la ‘misma’ distancia, el ‘mismo’ peso, la misma intensidad de corriente eléctrica, los mismos ‘reactivos’ químicos, los ‘mismos’ materiales de referencia biológicos, etc. No habría base, no habría punto de referencia. Todos los sitios serían definitivamente incommensurables» (B. LATOUR 2008: 321).

13. Siguiendo a M. CALLON *et al.* (2009: 18), se entiende por *foros híbridos* los «espacios abiertos donde grupos pueden reunirse para discutir decisiones técnicas con la participación de distintos públicos. Híbridos porque los grupos involucrados y los portavoces son heterogéneos, incluyendo expertos, políticos, técnicos y laicos que se consideran implicados. También son híbridos porque las preguntas y los problemas abordados están dirigidos a diferentes niveles en una variedad de ámbitos, desde la ética a los derechos económicos e incluyendo la fisiología, la física nuclear, y el electromagnetismo».

14. Nombre dado a los grupos de ciudadanos formados por las agencias de la ONU en Puerto Príncipe a partir del 2011, especialmente por el PNUD para el desarrollo del programa 16/6, en los que se intentó vincular a los «líderes» de los barrios y agruparlos para que sirvieran de «intermediarios» entre las agencias y la población con el fin de presentarles algunas alternativas de intervenciones específicas en sus barrios (por ejemplo, número de calles a pavimentar o bombillas de alumbrado público a instalar). Estas plataformas, en muchos casos artificiales, por cuanto se formaron con el *dateline* que impone los tiempos exigidos por los donantes a procesos que se mueven con un ritmo diferente, como es el caso de la formación de grupos de representantes legítimos, se han ido desconfigurando –perdiendo el formato que les había dado el PNUD– o desapareciendo con el tiempo. En otros casos, devinieron en mafias que gestionaban la inclusión/exclusión de beneficiarios de los programas de acuerdo a intereses personales o grupales que no atendían al bienestar de la colectividad por lo que en algunos barrios, según lo comentó en una entrevista a la autora de este documento una funcionaria de la agencia United Nations Office for Project Services (UNOPS), cuando UNOPS llegó a trabajar en los barrios se vio en la necesidad de desmantelar las plataformas comunitarias heredadas del PNUD, pues éstas no sólo eran inoperantes sino que obstruían el desarrollo de los nuevos proyectos por su funcionamiento a modo de mafias. De otra parte, el «ideal de participación» parece diferir entre los cooperantes y la población. Un indicador de ello es el caso del barrio Villa Rosa, puesto que los operadores de las agencias 16/6 estiman que la organización y el trabajo de esta plataforma comunitaria sería un excelente modelo a reproducirse en otros barrios. Por su parte, los datos de las encuestas elaboradas por consultorías que

se toman en consideración respecto a temas muy restringidos que los expertos han definido de antemano como «relevantes» en otras mesas de discusión, en las que los ciudadanos de a pie no tienen voz ni voto.

Estos sistemas de participación fragmentados, antes que incentivar *foros híbridos*, lo que generan es una modelación de las «cuestiones de interés» o «asuntos relevantes» de acuerdo a criterios de medición excluyentes que formulan estándares y protocolos desconectados de las múltiples realidades, los diversos órdenes y mundos que pueblan la ciudad. En ese sentido, los canales de retroalimentación resultan cuestionables y, a la larga, no hacen más que desincentivar la construcción de un mundo compartido e incluyente, siendo los escenarios en los que se deciden las metrologías espacios cerrados, dominados por grupos de interés que suelen fungir como representantes de la élite nacional –empresarios y dirigentes políticos– e internacional –funcionarios de las agencias cooperantes o el mismo Bill Clinton<sup>15</sup>.

El estudio de la multiplicidad de partes que componen esta ciudad es un trabajo que desborda las posibilidades de este artículo, entre otras, porque el proceso de reconstrucción no sólo ha sido heterogéneo y fragmentado, sino que, además, ha generado diferentes tipos de acciones en ciertas temporalidades; es decir, un tipo de asociaciones se desplegaron durante el primer momento de la emergencia y éstas dieron lugar a la aparición de una suerte de agregados sociotécnicos que, con el paso de los meses, se fueron modificando, reensamblando o desapareciendo.

Ha habido mucho movimiento en la sociedad haitiana en los últimos seis años. Por ello, a continuación me propongo presentar un acercamiento al Programa del 16/6, que ha sido el de mayor alcance hasta el momento, cuyo propósito inicial era relocalizar a los habitantes de seis campamentos –de los 1.550 campamentos registrados en diciembre de 2010– en 16 barrios de la ciudad. Durante la ejecución del programa se amplió la cobertura a 18 barrios.

El programa del 16/6 surgió en el marco de la *Strategie de retour et de relocation* presentada en enero de 2011 por la coordinadora de los grupos humanitarios en Haití, que planteó: «reubicar a las familias víctimas del sismo en espacios más decentes y más apropiados, respetando sus derechos y su dignidad» (Inter Cluster Coordination 2011: 2). Dada la magnitud del desastre en Puerto Príncipe, la apuesta del 16/6 ha sido no sólo intervenir directamente en los campamentos y barrios, sino construir a partir de tal intervención una estrategia de relocalización y rehabilitación que luego pueda ser puesta en práctica por diferentes agencias o por el gobierno mismo. Más allá de los fallos o desaciertos de dicha estrategia, es importante señalar que en la medida que diversas agencias se han ido apropiando de ella, también le han ido poniendo su *toque personal*, por decirlo de algún modo, lo cual nos presenta una ciudad segmentada en una diversidad de proyectos que, pese a aparentar sustentarse en la misma lógica, evidencia la

---

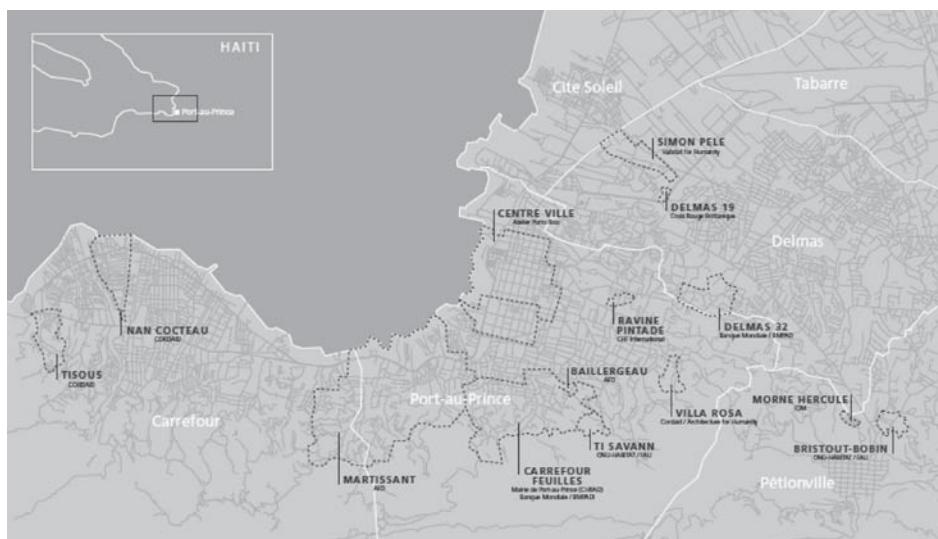
evaluaban la implementación del programa mostraron que los habitantes del barrio no se vinculaban con las actividades desarrolladas por la plataforma en cuestión.

15. Los tipos de participación que surgen modelados por la cooperación internacional a través de las agencias y las ONG han sido objeto de análisis en G. MANSURI y V. RAO (2013).

superposición de múltiples lógicas y estrategias de operación que no consiguen ensamblarse en un curso de acción compartido, manteniéndose desconectadas y con *mapas de interés*<sup>16</sup> disociados.

En el siguiente mapa de la ciudad (Mapa I) se presenta un breve resumen en el que aparecen los lugares sobre los que se estaban ejecutando en el 2012 proyectos de intervención en temas de urbanismo<sup>17</sup>. El mapa muestra el nombre de las diferentes agencias responsables de la ejecución, sin mencionar los socios –locales o internacionales– o empresas consultoras que trabajan para las agencias en el desarrollo de pequeñas tareas de sus proyectos. Pese a la información deficiente que presenta este mapa, sirve a modo de indicador para dar cuenta, aunque sea de manera panorámica, de la multiplicidad de actores del tercer sector, con diversas procedencias y agencias, que ejecutan proyectos de urbanismo en la ciudad. Una cartografía que incluya un mapa de actores locales, internacionales y las conexiones existentes entre ellos sigue siendo una tarea pendiente en las investigaciones sobre la Haití de nuestros días.

MAPA I  
 AGENCIAS DE COOPERACIÓN EN LOS BARRIOS DE PUERTO PRÍNCIPE



Fuente: UN-HABITAT (2012: 4).

16. Entiéndase por «mapa de interés» los objetivos y planes que se proponen alcanzar o desarrollar cada uno de los actores.

17. El mapa no hace un recuento exhaustivo de todas las agencias presentes en cada uno de los barrios.

Dada esta intensa participación de las agencias de la ONU y diversas ONG en el proceso de reconstrucción de Puerto Príncipe, es necesario vincular sus acciones con el surgimiento o ampliación de las zonas de viviendas autoconstruidas en la ciudad, ya que todos los proyectos que se ejecutaron entre 2010 y 2015 –periodo de referencia para este estudio– muestran que ese tipo de construcciones no surgen simplemente por la automotivación, autoorganización o necesidad que pueda mover a las organizaciones comunitarias informales después del sismo, sino que también es impulsada por los programas de desmantelamiento de campamentos que siguen la estrategia del 16/6, la cual de manera indirecta ha alimentado la ampliación de los barrios precarios o *bidonvilles*. Incluso ha permitido la aparición de nuevos sujetos, los *doléance*<sup>18</sup>, nombre que reciben las personas que, por distintas circunstancias, no reúnen las condiciones para acceder a los programas de relocalización desde los campamentos a los barrios, quienes, una vez son obligados a abandonar su tienda por la ONG que coordina el desalojo del campamento –normalmente lo hace la OIM–, no pueden ser beneficiarios de ninguna de las ayudas ofrecidas por las ONG. Son enviados a las alcaldías locales para que soliciten que se les incluya en programas de ayuda gubernamental, pero el gobierno haitiano aún no ha ideado ninguna fórmula para atender a los *doléance* y el funcionamiento de las alcaldías locales suele ser precario. Así las cosas, podrían pensarse como el resultado de una deformidad del modelo de relocalización que, aunque los crea, no los planea y por ello no puede prever la manera en la que co-constituyen la relocalización y el devenir de la ciudad; entre otras, porque cada *doléance* es un mundo... un mundo que ni siquiera aparece en los registros oficiales<sup>19</sup>.

### *III.1. Del campamento al barrio. El programa del 16/6*

El Programa del 16/6 nace en el año 2011 como una estrategia diseñada por el *United Nations Country Team*, apoyada por el gobierno haitiano, y gestionada por el PNUD. Dada la amplitud del programa, así como los múltiples componentes que hacen parte del mismo, en este apartado se dará cuenta de dos procesos vinculados a su ejecución: la gestión del *incierto estatuto de propietario* para acceder a los beneficios de uno de

18. Literalmente la palabra *doléance* podría traducirse como «reclamante», pero dadas las connotaciones del término en el contexto aquí analizado y la cercanía de esta palabra con *douleur*, bien podría traducirse como «doliente» o «adolorido».

19. A este grupo de los *doléance* podríamos agregar también a las familias víctimas de desalojos forzados. Éstos suelen ser adelantados por la Policía Nacional de Haití (PNH) o por grupos armados pagados por propietarios de los terrenos para sacar a sus ocupantes. En el 2013, Amnistía Internacional contabilizaba 178 casos de desalojo desde enero de 2010. El testimonio de una mujer de 47 años, recogido por esta organización, describe mejor que las definiciones aportadas anteriormente la vida de un *doléance*: «Estaba en el hospital con mi hija cuando destrozaron mi tienda y se llevaron todas mis pertenencias. No pude encontrar ni siquiera los certificados de nacimiento. [...] Diez días después, mi hija murió y tuve que ir a vivir con mi hermana, pero como su marido no quiere que esté allí, tengo que dormir en el suelo, bajo el balcón» (AMNESTY INTERNATIONAL 2013: 34).

los componentes del programa y las estrategias de rehabilitación de viviendas utilizadas por UNOPS y PNUD.

### III.1.1. Incertidumbre e improvisación en el régimen de propiedad y tenencia

El objetivo del programa es «rehabilitar 16 barrios de Puerto Príncipe para ofrecer a sus residentes y a los residentes de 6 campamentos soluciones de viviendas durables y mejores condiciones de vida a través de un mejor acceso a los servicios de base y actividades generadoras de ingreso» (Gouvernement de la République d'Haiti 2011: 5). El uso de la palabra *rehabilitar* en lugar de *reconstruir* no es fortuito; por el contrario, apelando a su definición, anuncia cómo Puerto Príncipe no será construida de nuevo, con prácticas de construcción seguras y mejores materiales, sino que se reestablecerá el estado previo al sismo en algunos barrios<sup>20</sup>, y es justamente eso lo que se ha hecho, con todos los riesgos que puede entrañar. Esto podría ayudar a explicar, por ejemplo, por qué el programa no contempla la construcción de sistemas de servicios básicos que alimenten a toda la ciudad, pues éstos no existían antes del terremoto.

Las estrategias de rehabilitación, al igual que lo hace la política nacional de vivienda promulgada por el gobierno haitiano en 2012, establece a las familias como los actores encargados de desarrollar las actividades de reparación de las viviendas<sup>21</sup>, pero en el documento oficial éstas pueden serlo sólo a condición de demostrar que son propietarios de la vivienda, no necesariamente del terreno.

En este punto, se encuentra uno de los primeros diques que frena el tránsito de esta primera estrategia de relocalización para que logre conectarse efectivamente con los beneficiarios potenciales de la misma, puesto que la titulación de tierras y la definición de propiedad en Haití es un asunto bastante complejo que, actualmente, sigue sin resolverse. Así que me permitiré hacer una breve radiografía del tema en Haití, para luego señalar cuáles han sido las respuestas dadas por el PNUD a estas características del sistema haitiano. Las acciones desplegadas por los actores vinculados en esta controversia sobre el estatuto de la propiedad y la tenencia evidencia la *desconexión* de actores, estrategias y mundos presentes en la reconstrucción de la ciudad.

La incertidumbre sobre los títulos de propiedad de la tierra, según los diagnósticos oficiales, se debe a varias causas: (i) Un elevado número de tierras han sido tomadas y construidas por invasión. (ii) El procedimiento formal para la compra y venta de tierras o inmuebles carece de los instrumentos necesarios que permitan establecer títulos de propiedad. Por ejemplo, no existe un registro catastral actualizado y elaborado por las autoridades, pues aunque el registro de propiedades debe hacerse ante un notario

20. Siguiendo la definición ofrecida por la Real Academia de la Lengua Española, la palabra *rehabilitar* significa: «Habilitar de nuevo o restituir a alguien o algo a su antiguo estado».

21. GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI (2012: 7) indica que: «dos años después del terremoto, las familias haitianas reconstruyen, reparan o construyen sus casas. Esta es una prueba de la energía del pueblo haitiano, su capacidad de iniciativa y su fuerza de resiliencia. Contar con esta fuerza será la clave de nuestro éxito».

público, éste no se eleva a un registro oficial, ni es inscrito en una oficina de catastro; por lo tanto, se pueden presentar varias reclamaciones por la misma propiedad sin que existan instancias, ni mecanismos legales formalmente establecidos para dirimir la disputa. Incluso, actualmente, la oficina de derechos de propiedad no dispone de registros digitales de los bienes registrados, sino sólo de documentos en papel, los cuales han sido suscritos por los notarios operando bajo las costumbres y reglas locales antes que con reglas y procedimientos estandarizados a nivel nacional (Department of State Modernization and Governance 2010: 3). El actual sistema de resolución de conflictos relacionados con los derechos de propiedad de la tierra se desarrolla en los tribunales y la resolución de cada caso, en promedio, suele tardar cinco años. (iii) El registro de propiedad es un proceso costoso y, por lo mismo, inasequible para una porción importante de la población que sobrevive con recursos limitados, pues, ante la incertidumbre sobre el titular de las tierras, los vendedores (a veces los compradores) están obligados a pagar entre 1.000 y 2.000 dólares por la investigación jurídica que les permita determinar el estado de una propiedad y los costos judiciales para registrar la transacción. Los gastos son proporcionales al tamaño de la parcela. En 1980 los costos jurídicos alcanzaban la suma de 600 dólares en una parcela que midiese entre 400 y 1.800 m<sup>2</sup>. Así las cosas, una parcela de 100 m<sup>2</sup> que podía valer en aquel entonces 1.500 dólares, debía ser vendida por 2.500 o 3.500 dólares para poder cubrir los gastos de inscripción (Office of Housing and Urban Programs 1989: 17).

Es difícil establecer la incidencia de estas razones sobre el proceso general de titulación de propiedades, pero los habitantes de Puerto Príncipe suelen argüir respuestas que no aparecen contempladas en los diagnósticos oficiales, tales como: (a) la no posesión de títulos de propiedad no afecta ningún procedimiento de su vida cotidiana; es decir, aparece como un procedimiento complejo e innecesario; (b) el descuido estatal porque no les ha ofrecido una mejor manera de vivir; (iii) la tenencia regulada a través de procesos informales entre los miembros de la comunidad es un procedimiento más efectivo que la costosa expedición de un papel; y (iv) la alta desconfianza hacia el sistema jurídico formal. Ese sentimiento aparece muy bien representado en la tradición oral popular, llegando a ser incluso un tema recurrente en la literatura haitiana. Según el profesor Andrew Leak, el funcionamiento del sistema de titulación de tierras se presenta en el imaginario popular bajo la forma de tríptico en el que participan: un acaudalado hombre de negocios, un topógrafo y un abogado que trabajan juntos para confiscar la tierra de las manos de los pobres y honestos agricultores (Levine *et al.* 2012: 9). Esta relación tensa y aprensiva de los haitianos de a pie hacia su aparato legal parece chocar con los valores de los equipos cooperantes que trabajan en Haití, para quienes la existencia de un reducido número de instituciones que administran la propiedad de la tierra es un punto a favor que permitiría simplificar y controlar el proceso de titulación, mientras que la población local suele identificar dicha institucionalidad como el símbolo de la impotencia de los más pobres. Estos asuntos excluidos del diagnóstico oficial pueden constituirse en elementos de distorsión de programas y medidas que desarrollen las autoridades competentes; pese a que no tienen valor en el sistema jurídico, su operatividad para definir actitudes, valores y comportamientos de la población puede incentivar

que se subvientan las regulaciones legales instauradas, impidiendo que se resuelvan los problemas asociados a la cuestión *foncier*<sup>22</sup> en Haití.

Establecer conexiones que habiliten canales de comunicación entre los distintos actores involucrados en un asunto relevante es una de las prioridades para que un *programa*<sup>23</sup> tenga más probabilidades de alcanzar sus objetivos, pues resulta claro que la administración necesitará desplegar otra serie de estrategias y vincular nuevos actores para hacer frente a los *antiprogramas*<sup>24</sup> que pueden provenir de una multiplicidad de lugares y agentes. En otras palabras, conseguir que los *mapas de interés* sean «comunes».

Adicionalmente, la regulación de la propiedad en Haití se enfrenta a la carencia de un archivo histórico institucional y a la existencia de instituciones competentes y debidamente equipadas (con personal, tecnologías, información, recursos económicos) para encargarse del control y gestión de la inscripción de títulos. La *Dirección Générale des Impôts* (DGI) es una dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas y tiene la tarea de registrar todas las transacciones inmobiliarias y los títulos. Desde 1824, la oficina central ha acumulado un registro de 2.500 libros, ninguno de los cuales ha sido digitalizado (Department of State Modernization and Governance 2010: 11). Tras el terremoto de enero de 2010, los archivos de la DGI quedaron sepultados bajo los escombros del edificio en el que solía funcionar. Ello ha dificultado su custodia, siendo entonces posible que muchos documentos se hayan perdido o hayan sido duplicados.

Esta incertidumbre sobre la regulación de la propiedad, asunto clave para el desarrollo de proyectos de vivienda y urbanismo, así como para la definición de un tipo de beneficiario incluido en el programa del 16/6, casi cuatro años después del sismo aún no ha sido superada. El gobierno de Haití creó en el año 2009 una institución, el *Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire* (CIAT), a la que encargó generar los mecanismos necesarios para reducir la inseguridad jurídica sobre la propiedad en el país, entre otras funciones. No obstante, este organismo gubernamental no ha conseguido establecer un marco legal sobre el cual desarrollar la estrategia de administración y titulación de tierras, siendo esto un obstáculo muy importante para el proceso de reconstrucción de la ciudad que, entre otras, impide crear planes de ordenamiento territorial. De ese modo, es imposible impedir que la forma urbana de Puerto Príncipe esté definida por los procesos informales de construcción o los pequeños proyectos de vivienda que se instauren a través de trámites amparados en la informalidad (tal como más adelante se mostrará para el caso del Programa 16/6). La directora del CIAT advierte que: «El sistema *foncier* en Haití se basa en el sistema francés. Peritos y notarios juegan un papel importante en el proceso de legalización de títulos de propiedad, pero ello

22. Nombre que recibe en francés, idioma oficial de Haití, la regulación de los asuntos relacionados con los usos y propiedad de la tierra, así como de bienes e inmuebles de propiedad del Estado, tributación sobre la propiedad de terrenos, planeación y ordenación del territorio.

23. Entiéndase por *programa* la serie de acciones –de diferente naturaleza– desarrolladas por los actores para conseguir que sus intereses y objetivos sean compartidos por el resto de actores con los que se encuentran relacionados para alcanzar un fin específico (V. SINGLETON y M. MICHAEL 1998: 176).

24. Se entenderá por *antiprograma* todas las acciones, intereses y objetivos de un actor o serie de actores contrarios a los intereses y objetivos de otro actor o serie de actores.

da lugar a abusos. El CIAT lleva a cabo proyectos piloto en varios lugares (asentamientos rurales, urbanos, centro de la ciudad) para comprender la situación e identificar las reformas. Se trata de un proyecto a muy largo plazo del que aún no tenemos resultados»<sup>25</sup>.

Los *procesos informales* de titulación o apropiación de la tierra en Haití han creando su propio orden y sus propias reglas. Por ejemplo, existe una disociación entre el propietario del terreno y el de la construcción que se asienta sobre éste. Para resolver esta doble «pertenencia» de un mismo lugar a distintos sujetos, los programas de rehabilitación han optado por ofrecer ayuda a quienes *habitan* el terreno, independiente mente de si son o no sus propietarios, con tal de que puedan probar que cuentan con la aquiescencia del dueño para levantar allí su casa o que vivían allí antes del sismo. Tal comprobación se lleva a cabo siguiendo las *normas informales* de acuerdo con las cuales aquel que no es dueño de la tierra pero mora hace tiempo en un terreno puede reclamar el *derecho de posesión* –bien sea de la vivienda o del terreno, este último caso se suele presentar cuando el propietario es el Estado– certificado a través de dos mecanismos: (i) algún papel firmado entre el propietario del terreno y el poseedor de la vivienda; estos documentos no suelen registrarse ante ninguna autoridad competente y, por lo tanto, carecen de validez legal pero informalmente tienen el 100% de legitimidad; y (ii) cuando no existen títulos informales, la tenencia es certificada por los vecinos, quienes son los llamados a dar cuenta de si una persona ha vivido x cantidad de tiempo en una casa, siendo tales testimonios suficientes para reclamar el derecho a la tenencia. En suma, en lugar de registros catastrales, jueces y notarios, existen acuerdos de palabra que son certificados por un papel sin sellos o por los vecinos de la propiedad en disputa.

Como es evidente, existe un choque de órdenes profundo en el manejo del tema *fondier* en Haití y, ante la falta de soluciones formales, las agencias de cooperación han decidido resolver el asunto siguiendo los métodos informales de los haitianos. En otras palabras, montándose en la balsa de los habitantes ante la falta de puentes, construidos por la legalidad, que comuniquen los mundos. Dado el contexto en el que esto ocurre es entendible que las agencias hayan tomado esa alternativa; sin embargo, haciendo un *zoom* para ver la situación más de cerca, pareciera que la rehabilitación de viviendas que se hace siguiendo el orden de la informalidad no contribuye a asociar el orden formal con el informal. Se trata de un ensamblaje débilmente construido que simplemente resuelve en el corto plazo, con medidas *ad-hoc*, un asunto que en el largo plazo seguirá obstruyendo la ordenación del territorio, la definición de usos del suelo y la construcción de grandes proyectos de vivienda a través de la inversión privada.

La estrategia del PNUD ha consistido en «establecer mecanismos de validación del *estatuto de la tenencia* que reconozcan la tenencia de la construcción sin pronunciarse sobre el estatuto de la propiedad de la tierra» (Gouvernement de la République d’Haïti 2011: 9). Ello, operativamente hablando, en palabras del jefe del Proyecto 16/6, se ha hecho así:

25. Entrevista concedida por la directora del CIAT, Rose-May Guignard, a la autora del artículo el 5 de junio de 2013.

Cuando se trata de *reparación* no es tan importante establecer quién es el propietario de la vivienda porque al final lo que se está haciendo es aumentando el *stock* locativo; en cambio, cuando se *construye* sí es importante porque no se quiere dar otra casa a un tipo rico. En todo caso, lo que se ha hecho en ambos casos, dado que no hay seguridad sobre la tenencia de la tierra, es acudir a los vecinos, a los notables del barrio y a la alcaldía para que éstos certifiquen que el beneficiario es el propietario o quien habitaba ese lugar de tiempo atrás. Entonces, estos testigos lo certifican y viene un juez de paz o alguien de la alcaldía y firma el certificado, pero ese documento no lo convierte en propietario. [...] Se corre el riesgo de que este certificado se convierta en otro de los títulos para disputa de terrenos, pero en realidad lo único que certifica es que alguien ha vivido en un terreno específico durante cierto tiempo<sup>26</sup>.

En ese sentido, el manejo dado por el PNUD al tema de la propiedad, antes que contribuir a la creación de un sistema con reglas claras, añade más ruido a la frágil comunicación entre los órdenes formales e informales del sistema de propiedad en Haití. El certificado emitido para iniciar la reparación de viviendas con títulos de propiedad en disputa se suma a la lista de formatos diferentes y enfrentados que ya circulan por la sociedad haitiana expedidos por los jueces, los vecinos, las partes involucradas en un negocio de compraventa, las redes paralelas al Estado que otorgan los permisos de construcción y el 16/6. Tal falta de estandarización y acuerdo hace al sistema de propiedad en Haití difuso, inestable e inconexo. No existen canales de circulación que ensamblen realidades para componer progresivamente un mundo común.

A su vez, las autoridades locales continúan sin ejercer controles frente a la expansión de viviendas autoconstruidas en terrenos no aptos para ello, lo cual pareciera ser el presagio de otro desastre de igual o mayor magnitud que el acaecido en enero de 2010. La licencia de construcción no es más que una formalidad, pero en pocas ocasiones se solicita, ya que para su obtención no se necesita cumplir con los requisitos técnicos, ni suele entregarse tras pasar una evaluación por parte del Departamento de Obras Públicas, sino que la autorización se obtiene simplemente pagando las tasas tributarias. A menudo, el abogado lleva a cabo los trámites por redes paralelas para obtener el permiso. En algunas comunas del área metropolitana solo se entrega un formulario de permiso después del pago de las tasas (Nöel 2013: 25). En ese orden de ideas, la gente construye sus casas en cualquier parte y sin cumplir con los procedimientos legales, mientras que los procedimientos legales vigentes tampoco garantizan el respeto por las zonas de protección medioambiental o de alto riesgo.

Aunado a lo anterior se tiene que el mecanismo de vaciamiento de campamentos que primó después del terremoto y se sigue aplicando a la fecha, incluyendo el propio 16/6, es la entrega de 20.000 gourdes (US\$500) por familia para que paguen con ellos un año de alquiler fuera del campamento<sup>27</sup>. La entrega del dinero estaba condicionada

26. Declaración tomada de la entrevista concedida a la autora de este artículo por Alejandro Pacheco, jefe del Proyecto 16/6, el 17 de mayo de 2013.

27. Los otros dos mecanismos de vaciamiento de campamentos utilizados han sido: el retorno a la provincia (entrega de 500 gourdes por familia para que retornara a sus pueblos de origen) y la

a una serie de requisitos, que varían sutilmente entre una y otra ONG a cargo del proceso de relocalización, pero en términos generales se debían presentar documentos que comprobaran que se había encontrado un sitio de alquiler y que las 20.000 gourdes se habían utilizado para pagarlo. Teniendo en cuenta el bajo stock de viviendas en la ciudad y las fechas límite de desalojo de los campamentos –algunas renegociadas, dependiendo de la organización interna de los campamentos–, sus habitantes optaron por tomar las 20.000 gourdes antes de ser desalojados, lo cual dio origen a diversidad de estrategias de reacomodación en la ciudad, que variaron según el barrio en el que se presentara<sup>28</sup>. Ese movimiento/desplazamiento intraurbano es un fenómeno que no ha sido registrado, ni estudiado por las autoridades locales, ni por los actores humanitarios, así que sus efectos sobre la forma urbana y el tipo de ciudad que emerge del desastre no pueden aún ser debidamente estimados, y con ello no se hace referencia simplemente a cuestiones arquitectónicas, sino también a las formas de supervivencia, agrupación, exclusión, pobreza y violencia a las que puedan dar origen (Moreno 2013). No obstante, lo que sí revelan estudios recientes sobre Puerto Príncipe (Ayiti 2013) es la aparición de nuevas *bidonvilles* y la ampliación de la frontera urbana como consecuencia de la formación de nuevos barrios construidos anárquicamente y habitados por poblaciones vulnerables, los cuales han sido alimentados tanto por las estrategias de autorreubicación, como por los programas de relocalización gestionados por diferentes ONG, ya que, al no encontrar tierra disponible, ni disponer de los recursos económicos para pagar un alquiler, la gente se ha reubicado en donde ha podido, siguiendo los mismos métodos de autoconstrucción que, en buena medida, propiciaron la magnitud de la tragedia del 12 de enero de 2010.

### III.1.2. *Owner Driven* o autorreparación. Puntos de desacuerdo

La ausencia de estándares comunes no sólo se presenta en lo relacionado con el manejo de la propiedad. Por ejemplo, la división entre agencias de la ONU para ejecutar el Programa 16/6 también ha generado distorsiones importantes. El componente del

---

entrega de un *shelter* (abrigó) temporal, construido por una ONG en el sitio donde hubiese disponibilidad de terreno (esto se utilizó principalmente a las afueras de Puerto Príncipe) o en el sitio donde previamente estaba construida la casa que se derrumbó con el sismo. Esta última alternativa aumentó la vulnerabilidad de la ciudad, pues las familias se reasentaron en los mismos sitios, independientemente de si éste era apto o no para construir.

28. Las indagaciones en el terreno realizadas por la autora de este documento revelaron estas tendencias: alquilar espacios más reducidos por el mismo valor que pagaban antes del sismo –situación muy frecuente en Campêche–; regresar al lugar en donde su casa se derrumbó para reconstruirla con sus propios modelos y técnicas, haciendo uso de los recursos entregados por las ONG, pero sin ninguna vigilancia técnica –estos casos aparecieron principalmente en Panamericaine Bas–; comprar o invadir una parcela muy pequeña de tierra en zonas aún despobladas de las partes altas de las montañas para construir viviendas de lata y lona –es el caso de Morne Hôpital–; o instalarse en *shelters* ‘provisionales’ que poco a poco irán transformando en viviendas ‘durables’ mediante la autoconstrucción –estos casos fueron encontrados en Nerette (L. MORENO 2013)–.

16/6 dirigido a reparar y reconstruir viviendas dañadas es ejecutado por la UNOPS y por el PNUD, pero no de manera conjunta, sino que cada una de estas agencias desarrolla sus proyectos de forma separada. UNOPS ha optado por incentivar la *autorreparación* de viviendas, es decir, haciendo entrega de dinero a los beneficiarios para que éstos arreglen sus casas y así puedan abandonar los campamentos. Para que la *autorreparación* se adelante siguiendo ciertas normas técnicas que hagan las construcciones más seguras, se invita a los beneficiarios a participar de talleres de formación e información que realiza UN-HABITAT en los *Centres de Ressources Commaunitaires* (CRC)<sup>29</sup>. Estas entidades tienen varias funciones, incluyendo facilitar el diálogo entre los líderes de la comunidad y las partes interesadas que participan en la reconstrucción (estatales, ONG, etc.). No obstante, muchos de los habitantes entrevistados por la autora de este artículo en los barrios relocalizados señalaban no conocer los CRC, mientras que quienes sí los conocían afirmaron que éstos aún no han instaurado canales de comunicación eficaces que creen vínculos entre la población y las alcaldías para dialogar sobre sus demandas respecto del barrio y la gestión urbana en general; así mismo declararon que no era una obligación asistir a los talleres para recibir los recursos destinados a la reparación de sus casas<sup>30</sup>. De las 30 familias entrevistadas que se relocalizaron en el barrio *Panamericaine Bâs*, todas respondieron no haber recibido asistencia técnica, ni vigilancia sobre las reparaciones que estaban haciendo en sus viviendas.

La efectividad para la formación técnica en normas de construcción de los CRC es cuestionada por los miembros del equipo PNUD, quienes consideran que su metodología para la rehabilitación de viviendas es mucho más eficiente y segura que los proyectos de autorreparación gestionados por UNOPS.

El método PNUD se conoce como *owner driven* y consiste en convertir al beneficiario en el administrador de la reconstrucción de su casa. Así, éste no reparará de manera improvisada, sino que contratará a personas que tengan alguna formación técnica en construcción. Este mecanismo se pone en marcha a través de los *Centres d'appuy à la réconstruction de maisons endommagées* (CARMEN) instalados en los barrios para cumplir funciones similares a los CRC, pero administrados por el PNUD.

Como es evidente cuando se visitan las casas reparadas de los barrios precarios en Puerto Príncipe, esta duplicación institucional de centros de formación, adscritos a diferentes agencias que se supone que se encuentran trabajando en busca del mismo objetivo, no sólo parece innecesaria sino contraproducente, pues los beneficiarios cuya comunicación con las instituciones es frágil y su fuente de información normalmente proviene del rumor no terminan de comprender la diferencia entre los programas de cada uno de estos centros y demandan recibir en uno la atención que reciben en el otro

29. Los CRC son una creación conjunta entre el Ministerio del Interior Nacional, de las Colectividades Territoriales y de la Defensa Nacional (MICTDN) con el apoyo de UN-HABITAT y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

30. Entrevistas realizadas entre mayo y julio de 2013 en los barrios Panamericaine Bâs, Nerette, Câmpeche y Morne Hôpital.

y viceversa<sup>31</sup>. Resumiendo, diríamos que los CRC y los CARMEN, en lugar de construir redes de apoyo mutuo y lenguajes compartidos para abordar los trabajos de reparación, se dedican a crear de manera desconectada sus propias reglas de juego y estrategias de funcionamiento. De este modo, aumentan la desconexión entre actores y crean nuevos mundos incommensurables entre sí.

Esta controversia aún no resuelta sobre qué método debe aplicarse para reparar viviendas en Puerto Príncipe trasciende estas dos agencias y se extiende a los programas de cooperación en escenarios postdesastre en general, ya que los defensores de la autorreparación señalan que ese método permite reconstruir más viviendas porque cada una de ellas costará menos dinero, mientras que los partidarios del *owner driven* defienden que la diferencia de costos entre los dos métodos no es muy grande y que, por el contrario, la ganancia que se obtiene al construir viviendas de mejor calidad es incalculable. Así pues, la pregunta que subyace a estas cuestiones es si los programas de rehabilitación se deben dirigir a construir menos pero con mejor calidad o construir más con dudosa calidad, teniendo en cuenta que el foco del programa 16/6 está puesto en disminuir el déficit de viviendas en la ciudad para que se puedan terminar de vaciar los campamentos. Ante la falta de acuerdo, la decisión de las agencias implementadoras, al parecer, ha sido llevar a cabo la estrategia que cada una considera más pertinente antes que erigir una estrategia común.

En todo caso, es importante advertir que para que estas estrategias operen en la práctica y arrojen los resultados esperados no basta con el establecimiento de una «franquicia» que se llame *owner driven* o autorreparación; ni tampoco es suficiente con establecer nuevas instituciones que no cuenten con herramientas para ligarse con el mundo sobre el que buscan incidir, sin crear canales diminutos y grandes carreteras que vayan conectando lugares, actores, intereses. En suma, para reconstruir la ciudad no es suficiente con entregar dinero a los desplazados por el sismo, sino adelantar el complejo y delicado trabajo de componer lo común, lo cual requiere superar el aislamiento, la arbitrariedad y los cortocircuitos que predominan en el mundo fragmentado e inconexo que emerge de la reconstrucción de Puerto Príncipe. Parafraseando la metáfora sugerida por Sloterdijk, quien señala que para instaurar un sistema democrático no basta con lanzar un parlamento inflable desde una avioneta (Latour *et al.* 2008: 36), en el caso de Puerto Príncipe podríamos decir que para reconstruir la ciudad se requieren esfuerzos mucho más intensos que permitan a la institucionalidad que se está creando y a la preexistente conectar mundos e incidir sobre la forma urbana de un modo que no continúe incentivando las construcciones inseguras y la expansión de las *bidonvilles*,

31. Adicionalmente, los CARMEN surgen de un proyecto anterior al 16/6 y no queda muy claro por qué no se vincula directamente a estos centros como parte del 16/6, sino que se mantienen como proyectos de rehabilitación desconectados. Que el PNUD se apoye en éstos para ejecutar sus proyectos de rehabilitación no significa que se esté vinculando a los CARMEN en el 16/6, pues aparece sólo en las reparaciones agenciadas por el PNUD, aumentando así el ruido y la inestabilidad institucional entre los proyectos del 16/6.

es decir, que actúen para ensamblar la sociedad existente en lugar de seguir añadiendo órdenes dispersos, inestables y contradictorios.

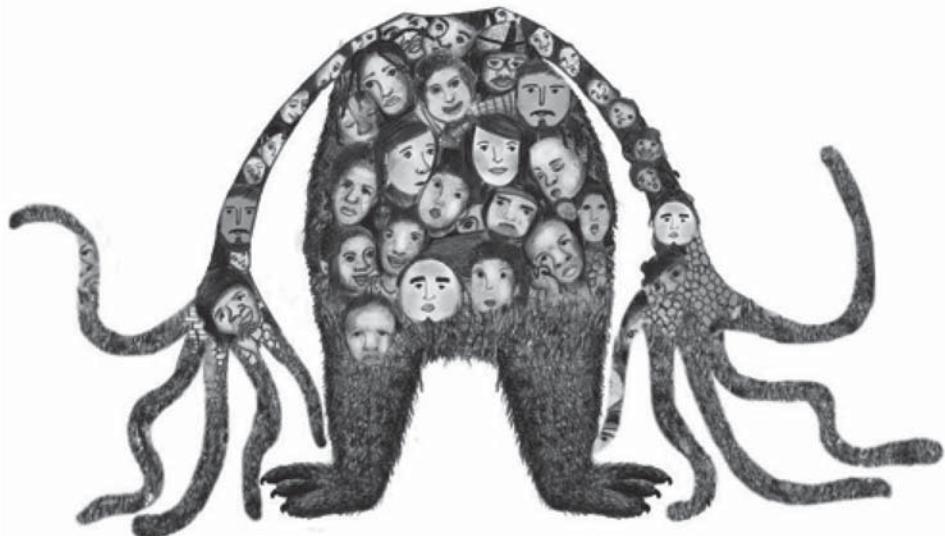
#### IV. CONCLUSIONES

Es posible sugerir que Puerto Príncipe no ha sido construida por la ejecución de planes generales de ordenamiento urbano, ni por la fuerza de la ley, sino que es el resultado de miles de acuerdos –cumplidos y fallidos– negociados y renegociados permanentemente por sus habitantes. De este modo, las reglas que la constituyen, las que sostienen los miles de arreglos informales que hacen la vida de la ciudad, no surgen de las leyes en vigor, ni en los documentos de la MINUSTAH, sino que se encuentran en la cotidianidad de sus habitantes, en su modelo tradicional de ocupación de la tierra, en sus relaciones de tensión y cercanía con sus gobernantes, en su «no» planificación de la vida. Ahora la ciudad se reconstruye con todos esos modos consuetudinarios de saber-hacer vigentes, acompañados por el vacío institucional del gobierno haitiano y por los proyectos de las miles de ONG que intentan rehabilitar la ciudad, muchas veces sin comprender muy bien la ciudad en la que están trabajando. Puerto Príncipe se vuelve a levantar impulsada por una multitud de corrientes, algunas de ellas encontradas, que causan torbellinos, haciendo difícil prever el devenir de la ciudad, aunque, siguiendo los resultados arrojados hasta el momento, no parece encauzarse hacia el publicitado *building back better*<sup>32</sup>.

Procurando describir de una manera más gráfica la forma en la que está siendo gestionada y ejecutada la reconstrucción de Puerto Príncipe, puede ser útil acudir a las representaciones de los dioses griegos del caos, por ejemplo, a la diosa Eris, quien en la *Teogonía* de Hesíodo aparece como el origen (la madre) de la fatiga, el olvido, el hambre, los dolores, los combates, las guerras, las ambigüedades, el desorden, entre otros. Sin embargo, aquella diosa no da cuenta suficientemente del caso de Puerto Príncipe, ya que es una diosa de una sola pieza, cuyo poder de decisión y acción reside en ella, es decir, no se encuentra fragmentada. Por ello, quizás sea necesario construir una nueva representación para hablar de esta ciudad, que se asemeja más a una suerte de *monstruo multiacéfalo*, cuya multiplicidad no lo hace más fuerte, sino que por el contrario puede ser una fuente de debilidad e incoherencia, incluso de torpeza al no ser capaz de definir un solo curso de acción –de ahí su acefalía–. Es así que pese a estar compuesto de muchas cabezas, al final de cuentas no tiene ninguna y, sin embargo, como ser divino, va dictando las órdenes que definen el destino. En este caso, puede ser el destino que fijan los dioses del caos.

32. Esta frase de «reconstruir mejor» (*building back better*) se ha convertido en una suerte de *leitmotiv* de UN-HABITAT, organización que ha visto incrementarse su trabajo en la última década ante el aumento de emergencias por desastres naturales que, posteriormente, demandan la reconstrucción de ciudades; así que su lema es invitar a reconstruir mejor para que disminuya la vulnerabilidad de esas ciudades en riesgo.

IMAGEN I  
MONSTRUO MULTIACÉFALO



Fuente: Elaboración propia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AYITI, Kale Je. *L'immense bidonville de la reconstruction coûtera «des centaines des millions»*. Port-au-Prince, 2013, en línea: <http://haitigrassrootswatch.squarespace.com/ayiti-kale-je-kreyl/2013/6/17/limmense-bidonville-de-la-reconstruction-coutera-des-centain.html>.
- AMNESTY INTERNATIONAL. «Nowhere to go» *Forced evictions in Haiti's displacement camps*. London: Amnesty International, 2013, en línea: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/AMR3600113?CMD=VEROBJ&MLKOB=32403723232>.
- CADRE DE COOPÉRATION INTÉRIMAIRE. *Bidonvilles et déchets urbains*. Port au Prince, 2004, en línea: <http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=doc&Page=Document&Type=default&CategoryID=327>.
- CALLON, Michel et al. *Acting in an uncertain world. An essay on Technical Democracy*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2009.
- CLICHEVSKY, Nora. *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- DEPARTMENT OF STATE MODERNIZATION AND GOVERNANCE. *Modernization of Cadastre and Land Rights Infrastructure in Haiti*. Washington: Organization of American State, 2010.
- DEWIND, Josh y KINLEY, David. *Aiding Migration: The Impact of International Development Assistance on Haiti*. Washington: Center for the Social Sciences, Columbia University, 1986.
- DURÁN, Luis. Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado. *Revista Nueva Sociedad*, 2010, vol. 226: 13-19.

- GODARD, Henry y MÉRAT, Marie-Mirène. *Les Occupations De Terres Urbaines: L'illégalité Tôlée Voire Encouragée.* *Mappemonde*, 2003, vol. 4 (72): 35-36.
- GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. *Document de Programme 16/6.* Port-au Prince, 2011.
- GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. *Politique national du logement, de l'habitat et du développement urbain.* Port-au Prince, 2012.
- INTER CLUSTER COORDINATION. *Strategie de retour et de relocalisation.* Port-au Prince, 2011.
- LARAQUE, Franck. *Défi à la pauvreté.* Montreal: CIDHCA, 1987.
- LATOUR, Bruno. *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red.* Buenos Aires: Manantial, 2008.
- LATOUR, Bruno y GAGLIARDI, Pasquale. *Las atmósferas de la política. Diálogos sobre la democracia.* Madrid: Editorial Complutense, 2008.
- LEVINE, Simon; BAILEY, Sarah y BOYER, Béatrice. *Faire fi des réalités! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti.* Overseas Development Institute, 2012, en línea: [http://www.urd.org/IMG/pdf/Avoiding\\_reality\\_French\\_web.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/Avoiding_reality_French_web.pdf).
- LUNDHAL, Mats. *Peasants and Poverty: A Study of Haiti.* New York: St. Martin's Press, 1979.
- MANSURI, Ghazala y RAO, Vijayendra. Can Participation be induced? Some evidence from developing countries. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2013, vol. 16 (2): 284-302.
- MORENO, Laura. *De los campamentos a los barrios: Puerto Príncipe después del terremoto.* Madrid: Contested Cities, 2013, en línea: <http://contested-cities.net/CCmadrid/haiti-de-los-campamentos-a-los-barrios>.
- NÖEL, Richener. *Reconstruction et environnement dans la région métropolitaine de Port au Prince: Morne-Hôpital ou l'histoire d'un déni collectif.* Port-au-Prince: URD, 2013.
- OFFICE OF HOUSING AND URBAN PROGRAMS. *The Housing Process in Port-au-Prince.* Washington: U.S. Agency for International Development, 1989.
- OFFICE OF THE SPECIAL ENVOY FOR HAITI. *Has aid changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake,* 2011, en línea: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has\\_aid\\_changed\\_en.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009,* en línea: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2009>.
- PNUD Haïti, GEF, Ministère de l'Environnement. *Analyse du cadre légal et institutionnel relatif à la gestion durable des terres.* Port-au-Prince: PNUD, 2010, en línea: [http://www.undp.org/content/haiti/fr/home/library/environment\\_energy/analyse-du-cadre-legal-et-institutionnel-relatif-a-la-gestion-du](http://www.undp.org/content/haiti/fr/home/library/environment_energy/analyse-du-cadre-legal-et-institutionnel-relatif-a-la-gestion-du).
- POGGE, Thomas. *Hacer justicia a la humanidad.* México: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- RAMACHANDRAN, Vijaya y WALZ, Julie. *Haïti: Où es tallé tout l'argent?* Center for Global Development, 2012, en línea: <http://www.cgdev.org/doc/Haiti%20Aid%20Paper%20FRENCH%20FINAL%2005%2025%202012.pdf>.
- SINGLETON, Vicky y MICHAEL, Mike. Actores-red y ambivalencia. Los médicos de familia en el programa británico de citología de cribaje. En DOMENÈCH, Miquel y TIRADO, Javier (comps.). *Sociología Simétrica.* Madrid: Gedisa, 1998: 171-218.
- UN-HABITAT. *A situational analysis of metropolitan Port-au-Prince, Haiti, Strategic citywide spatial planning,* United Nations Human Settlements Programme. Washington: United Nations Human Settlements Programme, 2010, en línea: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3021>.

UN-HABITAT. *Initiatives de restructuration des quartiers précaires. Reconstruire mieux et améliorer le cadre de vie.* Port-au-Prince: Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 2012, en línea: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=223&Itemid=235](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=223&Itemid=235).

U.S. Agency for International Development (USAID). *The Housing Process in Port-au-Prince, Haiti (Final Report).* Washington: The Urban Institute, 1989.

VICENT, Mauricio. El difícil renacer de Haití. *El País*, 1 de junio de 2016, en línea: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/31/actualidad/1401568324\\_956393.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/31/actualidad/1401568324_956393.html)