

La cooperación horizontal entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria: el caso del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití

Michelle Ruiz Valdes

Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo

8 de noviembre de 2018

Resumen

El objetivo de este artículo es brindar un marco analítico de la cooperación horizontal que observa la calidad de las relaciones y que da cuenta de su naturaleza intermitente y multinivel a partir de su aplicación a una acción de cooperación en particular. Para este caso, se estudia al Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití.

Palabras clave: Cooperación horizontal, Argentina, Haití, Seguridad Alimentaria.

EN el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) se han realizado esfuerzos, tanto académicos como institucionales, que se han centrado en el análisis de las modalidades de la cooperación, como la Cooperación Norte-Sur (CNS) y la Cooperación Sur-Sur (CSS), para distinguir sus principios orientadores. Mientras que la CNS se asocia con dinámicas verticales, en la CSS se sobreentiende que la horizontalidad es uno de sus principios rectores.

A pesar del sobreentendimiento de la horizontalidad en la CSS, es necesario cuestionar su validez en el mundo de las prácticas y más allá de los discursos, debido a que, también, se pueden presenciar dinámicas de subordinación en esta modalidad de la CID (Pereyra, 2016; Ruiz, 2018). Asimismo, vale la pena reflexionar sobre la manera en que la horizontalidad ha sido estudiada en los procesos de cooperación. En este sentido, la horizontalidad ha sido estudiada, principalmente, en los márgenes de la CSS, pero también se han desarrollado aportes que trascienden lo Sur-Sur. Estos últimos aportes se vinculan con el hecho de que la horizontalidad puede estar presente en otras modalidades de la cooperación, como la CNS (Ruiz, 2018).

La horizontalidad, en los márgenes de la CSS, ha sido entendida como aquellas “relaciones de cooperación que no son verticales, que se establecen volun-

tariamente 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. 6).

Por su parte, la horizontalidad, en el marco de los abordajes que trascienden lo Sur-Sur, ha sido 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” (Ruiz, 2018, p. 20).¹

A continuación se presenta un esquema que da cuenta de los elementos analíticos que forman parte de esta segunda aproximación:

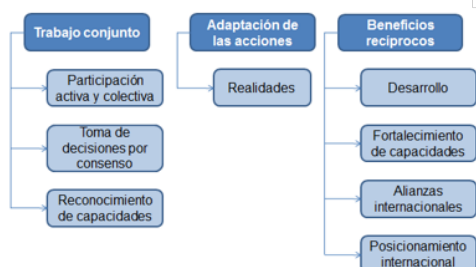
¹Este entendimiento se construyó a partir de elementos de algunas teorías de las relaciones internacionales, como el constructivismo social y el neoliberalismo institucional, de la gobernanza, de la sociología y de la pedagogía crítica, esta última al considerar en su análisis al aprendizaje dialógico.

Figura 1. La cooperación horizontal en el ciclo de proyecto



Fuente: Adaptado de Aguilar, 2015.

Figura 2. Componentes de las dimensiones analíticas de la cooperación horizontal



Fuente: Ruiz, 2018, p. 60.

Para este artículo, se retoma esta segunda aproximación, la cual fue presentada en la tesis de maestría titulada *La cooperación entre Argentina y Haití en materia de seguridad alimentaria, ¿Una experiencia de cooperación horizontal?: El caso del Programa de Auto-producción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití* (2018), ya que observa la acción conjunta a lo largo de las etapas del ciclo de proyecto (identificación, negociación y formulación, implementación y monitoreo, y evaluación y seguimiento) y, conserva la naturaleza bidireccional de la horizontalidad tanto en la adaptación de las acciones a las realidades de cada uno de los socios como en los resultados que se pueden obtener en términos de desarrollo, fortalecimiento de capacidades, posicionamiento internacional y/o alianzas internacionales.

De igual manera, este referente analítico ofrece la oportunidad de analizar la calidad de las interacciones entre diversos actores independientemente de su nivel de desarrollo o de la modalidad de cooperación. La calidad de las interacciones entre diversos actores, ya sea gubernamentales o no gubernamentales,

orienta el pensamiento hacia la mirada multinivel de la cooperación horizontal, debido a que las relaciones se pueden construir en un nivel multilateral, bilateral y/o triangular, así como en un nivel político, institucional-operacional, técnico-operacional y social.

Asimismo, esta aproximación analítica favorece el entendimiento de la cooperación como un proceso en continua construcción y en el que intervienen factores vinculados con lo que sucede al interior de las interacciones (disonancia de enfoques, disponibilidad de recursos y lógicas de actuación) y ligados con situaciones externas o del contexto (desastres naturales, períodos de inestabilidad política y alternancias políticas).

Figura 3. Intermitencia en los procesos de cooperación



Fuente: Elaboración propia.

Los factores antes mencionados influyen en la continuidad y/o discontinuidad de las interacciones. La discontinuidad referida es observada a través de la intermitencia de la cooperación, la cual es entendida 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” (Ruiz, 2018, p. 56).

Por último, este marco analítico no es inflexible, al contrario se busca su mejora a través de su aplicación y/o adaptación a otras experiencias de cooperación. Para este caso, la acción de cooperación que exploró su aplicación fue el programa entre Argentina y

Haití en materia de seguridad alimentaria mejor conocido como ProHuerta. A continuación, se presentan los hallazgos identificados.

El Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haití desde un enfoque de cooperación horizontal

Los lazos entre Argentina y Haití se caracterizan por sus vínculos no gubernamentales y gubernamentales. Mientras que en los vínculos no gubernamentales se destacan los diálogos entre movimientos populares e instituciones académicas para cuestionar el intervencionismo en Haití, en los segundos, se aprecia la participación de Argentina en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH)² y la firma de convenios y acuerdos, tales como el Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica (1980) y el Acuerdo de Cooperación Comercial, Económica y Financiera (1984). Estos marcos han contribuido con los procesos de institucionalización de la cooperación bilateral, asimismo, han ofrecido pautas para entender las relaciones entre estos dos actores a través de la horizontalidad y de los beneficios recíprocos.

La participación de Argentina en la MINUSTAH (2004) dinamizó las relaciones de cooperación entre Argentina y Haití, las cuales se han desarrollado bajo esquemas de vinculación bilateral, pero también triangular y, se han enfocado en temas económicos, de fortalecimiento institucional, de derechos humanos y en materia de seguridad alimentaria. En este último, se ubica al ProHuerta, el cual se caracterizó por ser una acción de larga duración (2005-2016), característica que no garantizó, en la práctica, la apropiación del programa por parte del gobierno y de las instituciones-operacionales de Haití. De acuerdo con el marco analítico propuesto de cooperación horizontal, el ProHuerta se insertó en un modelo de cooperación horizontal multinivel e intermitente a lo largo del ciclo de proyecto.

Fue multinivel por su composición actuarial heterogénea. En la gestión del ProHuerta se involucra, por etapas, a una diversidad de actores en un nivel político, institucional-operacional, técnico-operacional y social. De igual manera, las interacciones se desarrollaron de manera bilateral y triangular. El contacto con otros actores permitió obtener información de base, establecer comunicación con otras instituciones estratégi-

cas con presencia en Haití y complementar recursos financieros, logísticos, humanos, materiales y técnicos. Esta complementariedad no siempre estuvo adaptada a las realidades del socio receptor (Haití), ya que el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR) llegó a asumir compromisos que no se adecuaban a sus capacidades financieras.

En este sentido, la complementariedad puede no ser una realidad cuando los actores han establecido objetivos ambiciosos o, bien, cuando se han comprometido con responsabilidades que no coinciden con sus capacidades reales en términos institucionales, financieros, humanos, materiales y logísticos.

A nivel bilateral, se distinguieron los actores siguientes para el caso de Argentina: Embajada de Argentina en Haití, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de la Defensa y la Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (FE-COAGRO). Para el caso de Haití, se apreciaron los actores siguientes: MARNDR, Ministerio de Medio Ambiente (MDE), Direcciones Departamentales Agrícolas (DDAs, por sus siglas en francés), Oficinas Agrícolas Comunes (BACs, por sus siglas en francés)³, Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria (CNSA), Servicio Nacional de Semillas (SNS), promotores, familias y organizaciones no gubernamentales, tales como, la Asociación de Productores de Hortalizas Orgánicas de Kenscoff (APLOK).

A nivel triangular, se establecieron vínculos con países (España, Canadá y Japón), organizaciones no gubernamentales y organismos regionales e internacionales: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Instituto Nacional Democrático (NDI, por sus siglas en inglés), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Al estudiar al ProHuerta Haití a partir de sus modalidades triangulares, es posible detectar que esta iniciativa de cooperación no sólo se trató de una experiencia de cooperación, sino de varias. Cada una de ellas significó una oportunidad para fortalecer capaci-

²Establecida por la Resolución 1542 (30 de abril de 2004) del CS-NU.

³“Tanto las Direcciones Departamentales Agrícolas (DDAs) como las Oficinas Agrícolas Comunes (BACs) son estructuras administrativas y técnicas descentralizadas del Ministerio de Agricultura de Haití” (citado en Ruiz, 2018, p. 129).

dades de cooperación a través de la vinculación con diferentes socios, pero al mismo tiempo, supuso complejidades que afectaron o, bien, interrumpieron su gestión e, inclusive, limitaron la participación rectora tanto del primer oferente (Argentina) como del socio receptor (Haití) y se llegaron a presenciar patrones unilaterales y condicionalidades al momento de utilizar determinados criterios para la realización de evaluaciones. A pesar de la participación de segundos oferentes, este estudio se concentró en aplicar el marco analítico al caso del primer oferente (Argentina) y del socio receptor (Haití). Lo anterior, da pautas para analizar en futuras investigaciones las experiencias ProHuertas en territorio haitiano; ello también, permitiría identificar aquellos factores que contribuyen o inhiben la gestión de la cooperación triangular en el mundo de las prácticas.

En lo que respecta a la cualidad intermitente, se observa que las dimensiones analíticas propuestas de la cooperación horizontal no se presentaron de manera continua en el ciclo del ProHuerta. Las irregularidades mantienen una relación con la estructura de gestión diseñada, con la disonancia de enfoques, las barreras lingüísticas y las alternancias institucionales, así como por factores externos, entre los que destacan las alternancias políticas y los desastres naturales. Es importante mencionar, que la intermitencia debe ser observada tomando en cuenta los niveles de interacción (político, institucional-operacional, técnico-operacional y social)

Para el caso de la primera dimensión (trabajo conjunto), se observó que la participación activa fue limitada tanto para Argentina como para Haití. La ausencia de un punto focal técnico permanente en la Embajada de Argentina en Haití y la traducción de documentos del francés al español dificultaban la toma de decisiones por consenso. El trabajo conjunto, además, se vio entorpecido por las alternancias institucionales argentinas, particularmente en el MDS, en el INTA y en su Embajada.⁴

En el caso de Haití, no existía un interés real por el enfoque del ProHuerta. Mientras que esta iniciativa de cooperación en materia de seguridad alimentaria promovía un enfoque agroecológico, en las instituciones haitianas e, inclusive, en el nivel social persistía un enfoque productivista y de uso de fertilizantes. La disonancia de enfoques y la diversidad de prioridades obstaculizaron la participación activa de las instituciones operacionales haitianas. Esta participación discontinua,

también, fue ocasionada por las lógicas de actuación de terceros actores, como el PNUD, quien operó bajo el criterio de proyectos de implementación directa, esto es, que el PNUD asumió la responsabilidad global de la ejecución (Duval y Berut, 2016)

En lo que respecta al reconocimiento de capacidades, se distinguió una apertura por parte de los técnicos argentinos para reconocer las capacidades y opiniones de sus contrapartes técnicas haitianas, estas opiniones fueron atendidas y evidenciadas al momento de adecuar, conjuntamente, el material didáctico a las realidades haitianas. La adaptación, igualmente, se dio en el sentido de los cursos que se organizaron en Argentina para la capacitación del personal técnico haitiano. Los cursos se llevaron cabo en Tucumán y Santiago del Estero, ambos lugares comparten similitudes con el contexto haitiano. A pesar de estos elementos positivos, se apreció que el ProHuerta no se adecuó, en su totalidad, a las realidades institucionales y humanas de Argentina, así como a las realidades institucionales, financieras, sociales y ambientales de Haití. Con respecto a la falta de una adecuación a las realidades ambientales, se observaron decisiones reactivas y no preventivas.

Finalmente, en términos de beneficios recíprocos, el ProHuerta sirvió como una plataforma para posicionar a la República de Argentina en temas de seguridad alimentaria a nivel internacional, por su parte, para Haití, no significó un cambio de paradigma en la manera de hacer cooperación, puesto que no contribuyó con un desarrollo autónomo

Conclusión

El esquema analítico propuesto para el estudio de la cooperación horizontal “tiene el valor de poder ser trasladado, adaptado o mejorado a otros casos de estudio” (Ruiz, 2018, p. 231). Con respecto a las adecuaciones, valdría la pena cuestionar la pertinencia de abordar a la intermitencia y a la peculiaridad multinivel de la cooperación a través de un concepto que integre ambos fenómenos: la intermitencia multinivel.

⁴Las alternancias institucionales, igualmente, se presentaron para el caso de Haití y de algunos segundos oferentes.

Referencias

- 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.
- Duval, L. y Berut, C. (2016). *Évaluation à mi-parcours du projet: Élargissement de Pro-Huerta Haïti avec l'UNASUR*. Auzeville, Oréade-Brèche.
- Pereyra, G. (2016). *Modelos de desarrollo y política exterior como trasfondo 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.
- Ruiz, M. (2018). *La cooperación entre Argentina y Haïtí en materia de seguridad alimentaria, ¿Una experiencia de cooperación horizontal?: El caso del Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (ProHuerta) en Haïtí* (Tesis inédita de Maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: México.