

Centro de Estudios Hemisferios de Defensa

Conferencia Sub Regional

Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Perspectivas para Cooperación y Divergencia en Suramérica

27-31 Julio, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

Temática 1: Cambios Políticos e Instituciones Internacionales, **Cooperación Internacional**

*Intereses Nacionales: Una aproximación distinta a la cooperación de los países del
Cono Sur en la MINUSTAH*

Carolina Sampó

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Universidad de
Buenos Aires (UBA)

Rómulo Naón 2991, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(54 11) 4543 7036 / (54 9 11) 4438 6598

carosampo@gmail.com , csampo@fibertel.com.ar

Intereses Nacionales: Una aproximación distinta a la cooperación de los países del Cono Sur en la MINUSTAH

Abstract

Durante la década de 1990, con la modificación del escenario internacional y la proliferación de las misiones de paz, los países del Cono Sur multiplicaron su participación en las operaciones de estabilización internacional, adquiriendo experiencia en todo el planeta. Sin embargo, fue recién cuando estalló la última crisis en Haití (2004) que el Cono Sur vio surgir la oportunidad de liderar una operación en el hemisferio.

En este contexto y sin perder de vista las dificultades internas que enfrentan los países de la subregión, la propuesta de trabajo tiene como objetivo entender los motivos que impulsan a Estados débiles del Cono Sur - como Argentina y Brasil - a hacerse cargo de una operación como la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) que va mucho más allá de la observación y el mantenimiento de la paz y exige la construcción de condiciones necesarias para que se establezca un régimen democrático viable. En este sentido, creemos firmemente que existen motivos que exceden el criterio de proximidad geográfica y se encuentran vinculados a los intereses nacionales. La pregunta entonces es: ¿Cómo los intereses nacionales afectaron la decisión de los países del Cono Sur de participar en MINUSTAH?

1. Introducción: Sobre por qué los países del Cono Sur cooperaron en la implementación de la MINUSTAH

Si bien es cierto que la mayoría de los países sudamericanos participan en operaciones de paz desde 1950 aproximadamente, los años 90 del siglo pasado implicaron una modificación en el escenario internacional y con ella la proliferación de misiones de paz. En este contexto, los países del Cono Sur multiplicaron su participación en las operaciones de estabilización internacional, con el claro objetivo de “abrirse al mundo” luego de largos periodos de dictaduras militares que tiñeron al subcontinente durante las décadas del 70 y del 80; de esta forma, los Estados del Cono Sur adquirieron experiencia a lo largo y a lo

ancho del planeta a partir de su intervención en distintas misiones dispuestas por la Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, fue recién en el año 2004, cuando estalló la última crisis en Haití, que se presentó la oportunidad de liderar una operación que se desarrollaría en el hemisferio y que por primera vez tendría como objetivo principal restablecer la democracia y monitorear los procesos electorales¹. Como consecuencia, y a la luz de sus propias motivaciones – como veremos a lo largo del trabajo – Argentina, Brasil y Chile adquirieron un rol preponderante en la ejecución de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)².

Desde el periodo inicial, cuando se buscó preparar y movilizar tanto fuerzas como equipamiento militar, y hasta el momento en el que efectivamente comenzó la misión de estabilización en el terreno, pudo verse cierta tensión entre tres países que pretendían disputarse el liderazgo de la operación. Chile, Brasil y Argentina no sólo se proponían a sí mismos sino que aparecían como potenciales candidatos para encabezar la misión, apuntados por las grandes potencias que estaban enfocadas en la Guerra contra el Terrorismo, cuyo capítulo se desarrollaba ya en Irak. En este contexto, no puede dejarse de lado la histórica competencia, convertida algunas veces en contienda, que han mantenido Argentina y Brasil en el subcontinente a fin de posicionarse como el Estado que lidera la región frente al mundo (aun cuando en esta oportunidad las dificultades internas que debió enfrentar Argentina a la hora de decidir su participación en Haití, hicieron que Brasil presionara para que su vecino país formara parte de esta empresa de cooperación regional). Chile, por su parte, ha intentado sumarse a esta contienda entre los dos países más grandes de la región, a partir de su sostenido crecimiento económico y de su cercana relación con Estados Unidos. Al mismo tiempo, nunca ha dejado completamente de lado su histórica rivalidad con Argentina, aunque muchas veces no deje de ser sólo declamatoria. De hecho, en el particular caso de Haití, fue Chile el primero en comprometer un importante número de fuerzas para colaborar con el mandato impuesto por la ONU.

¹ KRETCHIK, Walter (2007) Haiti's Quest for Democracy: Historical Overview en FISHEL y SAENZ (Eds) "Capacity Building for Peacekeeping. The case of Haiti", NDU Press y Potomac Books, inc., Washington DC;

² De esta forma quedan fuera del universo de análisis Paraguay, que no participa de la misión, y Uruguay, que aunque lo hace nunca buscó posicionarse como líder, entrando en disputa con el resto de los países. Además, se hace difícil determinar si se trata de un país débil institucionalmente o no, de acuerdo a lo expuesto por Waldmann, por lo que preferimos dejarlo para un análisis posterior más profundo.

A pesar de la importancia de la participación de Chile en la MINUSTAH, la misma no será analizada en este trabajo, básicamente por dos motivos: en primer lugar porque la idea es entender por qué Estados que son institucionalmente débiles³, deciden embarcarse en una misión de estabilización adoptando un rol más que preponderante aun cuando tienen un sinnúmero de problemas internos por resolver; y, en segundo término, porque mucho se ha dicho sobre la disputa argentino-brasilera por el liderazgo de la región y, en el caso de la MINUSTAH, se ha dado por sentado en más de una oportunidad que esta era la principal motivación de ambos países para formar parte de la misión. Sin embargo, la operación ha demostrado más cooperación que tensión y por eso nos parece importante intentar echar luz sobre las razones reales de Argentina y Brasil para participar de la misma.

En pocas palabras, el presente trabajo tendrá como objetivo principal entender las motivaciones que llevan a dos Estados, que pueden ser considerados débiles institucionalmente como Argentina y Brasil, a adoptar un rol preponderante e incluso a liderar una misión de estabilización tan complicada como se presentaba la de Haití en el año 2004 (que además iba a desarrollarse bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU, a pesar de la inicial reticencia de Brasil especialmente). En este sentido, la hipótesis central de trabajo será que tanto Argentina como Brasil justifican su intervención en la MINUSTAH a partir de la existencia de intereses nacionales, que exceden los criterios de proximidad geográfica y cultural, y más allá de los problemas que ambos países enfrentan a nivel interno (tanto institucionales, como relativos a la violencia urbana).

En este sentido, creemos que esta investigación es importante en tanto colaborará a la hora de comprender cuáles son los motivos que movilizan a los Estados débiles a participar en operaciones de estabilización internacional, teniendo en cuenta que de ello dependerá su involucramiento en misiones futuras. En este contexto, se vuelve indispensable destacar que de acuerdo al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la decisión de participar o

³ De acuerdo a la categorización de Peter WALDMANN, Chile no es un Estado débil institucionalmente. Un Estado débil institucionalmente aparece como una entidad que “no ha podido imponerse en los aspectos centrales de la soberanía –monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza- frente a los grupos de la sociedad y los individuos que le disputan este derecho. Por otro lado, nunca ha conseguido refrenar ni disciplinar a sus propios miembros y órganos, siendo esto en parte la consecuencia y la causa de lo mencionado antes” (Waldmann, 2003:15).

no en una operación de estabilización, es soberana de cada Estado y es un proceso por el que se atraviesa cada vez que se presenta una nueva misión. Por otro lado, considerando que las potencias centrales se encuentran enfocadas en otro tipo de conflictos – Como la Guerra contra el Terrorismo – es necesario poder contar con la participación de Estados débiles en otro tipo de misiones, especialmente en aquellas impulsadas por la ONU.

Para alcanzar los objetivos mencionados y corroborar la hipótesis de trabajo, el presente escrito contará con cuatro grandes secciones:

En primer lugar, la presente introducción donde se expone la hipótesis central, se explica el problema a investigar, se resalta la importancia del tema a tratar y se justifica el por qué de la elección de los casos de estudio. Además de hacerse una somera descripción de los puntos más salientes del trabajo realizado en cada uno de los apartados siguientes.

En segundo término, el trabajo recorrerá la historia reciente de Haití y su derivación en la situación actual, que culminó con la intervención internacional. En este recorrido se hará principal hincapié en cómo fueron las misiones previas a la MINUSTAH y cuál fue la evaluación de las mismas. La creación de un ambiente seguro y estable, la necesidad de generar y profesionalizar una policía nacional, así como de crear las condiciones necesarias para el desarrollo transparente de un proceso democrático, serán los ejes centrales del análisis. En este mismo apartado, dentro de una subsección se analizará la creación de la MINUSTAH en el año 2004 y el rol que tuvo la necesidad de generar una democracia viable a la hora de desplegar las fuerzas internacionales⁴, teniendo en cuenta el papel que había adquirido para la agenda de seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) la democracia como valor. En este contexto, se hará principal hincapié en la necesidad de apoyar el proceso de transición democrática a fin de que pudiera desarrollarse un proceso político y constitucional, pacífico y estable en Haití. Asimismo, se prestará atención a lo indispensable que era reestablecer el Estado de Derecho, la Seguridad, el orden y el respeto a los Derechos Humanos, en el marco de una reconciliación nacional que

⁴ Report of the international commission on intervention and state sovereignty (2001) “The Responsibility to Protect” December 2001, Ottawa, Canada.

permitiera la construcción de un Haití mucho más fuerte institucionalmente, libre de violencia, que cuente con una sociedad civil participativa.

En tercer término nos centraremos en los intereses tanto argentinos, como brasileros que dieron lugar a la participación de estos países del Cono Sur en la MINUSTAH y será en ésta sección donde se buscará dar por tierra con la idea de que fue la intención de materializar su liderazgo regional lo que los llevó a tomar un rol preponderante durante la misión. En este sentido, analizaremos el rol que tuvo el aprendizaje democrático de Argentina y Brasil a la hora de decidir su participación en Haití, cuánto se debatió el envío de tropas en especial a la luz de la violencia interna que nuestros países han estado viviendo, cuáles fueron las aspiraciones en la arena internacional que impulsaron la participación y el liderazgo de la misión y, finalmente, cuál es el rol que se le asigna a las Fuerzas Armadas (FFAA) en cada una de esas sociedades y cómo incide esto en la participación en MINUSTAH.

Finalmente, en la cuarta sección, se establecerán las conclusiones del trabajo a partir de la corroboración de la hipótesis principal y se señalarán algunas recomendaciones. Allí podremos ver que la participación de Argentina y Brasil en MINUSTAH es consecuencia de intereses nacionales vinculados al reflejo que cada uno de los países pretende generar en el sistema internacional, especialmente frente a sus actores más importantes. Brasil, que pretende institucionalizar su liderazgo regional a partir de la adquisición de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y Argentina que necesita proyectar una imagen que le permita estar presente en el escenario internacional. Adicionalmente, surgirá como motivo importante para el desarrollo de la misión, la consolidación de las democracias de los Estados débiles analizados y la *necesidad* de exportar sus valores hacia todo el hemisferio, sin que intervengan las potencias centrales. Luego, podremos ver que además de los elementos de contacto cultural cotidiano – como el Fútbol o la existencia de villas, favelas o Bidovilles – existía la voluntad de demostrar que se podía tener un doble status: es decir, se podía ser un país receptor de ayuda y, a la vez, contribuir a la paz y a la seguridad internacional involucrándose fuertemente en una misión como la de Haití. Finalmente, dejaremos en claro cómo la cooperación regional – entre Argentina y Brasil –

funciona como pilar para la cooperación internacional a través de la misión encarada por Naciones Unidas, de forma tal que se reducen los costos políticos internos (en especial cuando se trata de cuestionamientos a la participación de misiones de estabilización, mientras la violencia urbana existente en nuestros países, toma las calles y se discute la utilización o no de las FFAA en estos episodios).

En lo que hace a las recomendaciones, creemos que es necesario que los Estados débiles que lideran una misión fortalezcan sus instituciones democráticas, a fin de *exportar* un régimen lo más puro posible. Además, es imperioso que resuelvan las contradicciones existentes sobre el rol de las FFAA en su territorio y en el exterior. En tercer lugar, creemos que deben hacer de su participación en misiones de paz y estabilización una política de Estado, al tiempo que mejoran la comunicación con la sociedad informándole sobre las tareas que se realizan en las misiones, el desempeño de sus tropas y los réditos que la participación conlleva para el país. Finalmente, pensamos que es indispensable seguir cooperando regionalmente, en forma de bloque, de manera tal que las ganancias se vean maximizadas y los costos se diluyan al interior de esta coalición.

2. Una aproximación a la problemática haitiana y a la intervención internacional desde los años 90

2.a. Haití: Una aproximación a las intervenciones internacionales de un complejo conflicto

Si bien nos parece importante conocer los antecedentes históricos que, de una forma u otra, han llevado a Haití al lugar de fragilidad institucional y violencia arraigada en el que se encuentra, creemos que el abordaje de este tema excede los alcances del trabajo al tiempo que consideramos que ya existe mucha bibliografía al respecto⁵. Por este motivo,

⁵ Ver, entre otros: ROC, Nancy (2008) *Haiti-Environment: From the “pearl of the Antilles” to desolation*, FRIDE, disponible en www.fride.org entrado el 06 de Enero de 2008; FISHEL, John (2007) *Capacity Building for Peacekeeping: The case of Haiti*, en FISHEL y SAENZ (Eds) “Capacity Building for Peacekeeping. The case of Haiti” Center for Hemispheric Defense Studies, NDU Press y Potomac Books, inc., Washington DC; BANDOW, Douglas (2004) *Haiti’s Requiem for a Nation Building*, en International Review,, versión electrónica en <http://www.nationalreview.com/comment/bandow200403010852.asp> entrado el 15/5/2004 ; DI NOCERA, Enzo y BENAVENTE, Ricardo (2005) *Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Caso Haití* versión electrónica en

preferimos enfocarnos en la década del 90, más específicamente en los motivos y los objetivos de las intervenciones internacionales, así como en los condicionamientos internos que se han ido presentando.

Como adelantamos en la introducción, el fin de la Guerra Fría y el “deshielo” que se produjo como consecuencia, hicieron emerger una serie de conflictos al interior de los Estados que, o bien estaban dormidos a la sombra de la contienda entre los dos superpoderes o bien no tenían la necesaria difusión internacional, considerando que el foco estaba puesto en evitar una escalada entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Asimismo, la política exterior de los países centrales se volcó más hacia las cuestiones económico-comerciales, haciendo hincapié en la integración, quedando el ámbito de la seguridad en un segundo plano. Sin embargo, la explosión de conflictos intraestatales con serias implicancias para la población civil, comenzó a ganar lugar en la preocupación de los países centrales y se hizo presente en la ONU especialmente a partir de los casos de Somalia y la ex Yugoslavia, recién comenzados los años 90. “La Responsabilidad de Proteger”, proyecto que vería la luz recién a fines del año 2001 daría cuenta de este suceso: la responsabilidad residual de la comunidad internacional frente a crisis humanitarias y la posibilidad de llevar adelante una intervención, aun cuando esta implique la violación de la soberanía del país en cuestión, en pos de la paz y la estabilidad. De esta forma, se deja de lado la idea estadocéntrica de la seguridad y son los individuos los que deben ser protegidos por la comunidad internacional, aun cuando quien ponga en jaque su seguridad sea el Estado del que son ciudadanos⁶.

En este contexto y con una situación en Haití que ya en 1990 combinaba problemas de gobernabilidad, con violencia urbana y condiciones de vida muy difíciles, las Naciones Unidas llevaron adelante una amplia variedad de intervenciones antes de la MINUSTAH.

http://www3.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Di%20Nocera-Cresta_article.pdf; ROTBERG, Robert (2005) Haiti's Turmoil, WPF Report 32, versión electrónica en <http://bcsia.ksg.harvard.edu/BCSIA-content/document/WPF32Hait.pdf> ; SCHULZ, Donald (1998) Haiti: Will Things Fall Apart?, Parameters, Invierno 1997-1998, pp.73-91, versión electrónica en <http://carlisle-www.army.mil/usawc/parameters/97winter/schulz.htm>

⁶ The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), ICISS, International Development Research Centre, Canada.

La primera de ellas, la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) se desarrolló conjuntamente con la Organización de Estados Americanos (OEA) en abril de 1993⁷ y fue creada, durante un Golpe de Estado, a pedido del ex Presidente Jean-Bertrand Aristide (que había tenido que exiliarse a causa de su deposición) con el fin principal de verificar el respeto a los Derechos Humanos en su país. En julio del año siguiente, el Consejo de Seguridad (CS) autorizó el despliegue de una fuerza multinacional de 20 mil hombres que facilitara el retorno de las autoridades legítimas, al tiempo que mantenía un ambiente seguro y estable para el país, mientras promovía el imperio de la Ley. Adicionalmente, y luego del regreso al orden constitucional en octubre de 1994, la misión se expandió incluyendo en su mandato la promoción de la construcción institucional y de los Derechos Humanos⁸.

Paralelamente, la ONU resolvió llevar adelante la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH)⁹ que duraría de septiembre de 1993 a junio de 1996. Su objetivo inicial consistió en ayudar a que se implementaran las condiciones del *Governors Island Agreement*¹⁰, firmado el 3 de Julio del mismo año, aunque luego expandió su mandato imponiéndose como fines asistir al gobierno democrático a mantener un ambiente estable, profesionalizar a las FFAA y crear una fuerza de policía separada de éstas. Sin embargo, no todo fue tan sencillo como surge de la lectura de las resoluciones del CS. Por ejemplo, en octubre de 1993 la pequeña fuerza de paz enviada por las Naciones Unidas para asegurar el ambiente que permitiera que el ex Presidente Aristide retornara al país, se encontró con una demostración popular que - de acuerdo a distintos autores - fue organizada por el gobierno, rechazando los términos del acuerdo que pretendían ayudar a garantizar. Como consecuencia, el contingente no desembarcó y la ONU autorizó a la ya mencionada Fuerza Multinacional liderada por Estados Unidos pero compuesta por 22 países, que se desempeñaron bajo el Capítulo VII de su Carta, con el fin de contribuir a la creación de un ambiente que

⁷ Res. A/47/208. Abril 1993

⁸ Ver Antecedentes MINUSTAH, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.

⁹ Res. CS/940. Septiembre de 1993 a junio de 1996

¹⁰ Allí se acordaba que la Junta Militar abandonaría Haití en octubre, permitiendo el retorno de Aristide y con la consabida amnistía que hacía posible la firma del acuerdo (los principales actores que firmaron este acuerdo fueron Raoul Cedras, líder del golpe militar que derrocó a Aristide y este último).

permitiera al desarrollo de elecciones libres y justas, al tiempo que garantizaba el regreso de Aristide.

Finalmente en 1995 tuvieron lugar las elecciones presidenciales y legislativas - aunque en medio de un ambiente caótico caracterizado por asesinatos, ataques a candidatos, denuncias de partidos políticos y la pérdida de casi un millón de tarjetas electorales- que culminaron con la victoria de los partidarios de Aristide y la asunción del nuevo Presidente, René Preval en 1996¹¹. En este sentido, nos parece importante destacar que en Haití asesinar a figuras políticas o bien intimidarlas se había convertido en una forma efectiva de forzar el cambio social y gubernamental. En consecuencia, los niveles de violencia pública afectaban constantemente la estabilidad y la seguridad nacionales, donde la acción política motivada y la actividad criminal rutinaria parecían ir de la mano¹².

La tercera intervención de la ONU tuvo lugar en Julio de 1996 y se llamó Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH)¹³. La misma fue establecida con el fin de ayudar al gobierno en la profesionalización de la policía, manteniendo un ambiente seguro y estable – conseguido por las misiones que tuvieron lugar entre 1994 y 1996- que colaborara exitosamente en el establecimiento y entrenamiento de tal fuerza policial; al mismo tiempo, igual que en la misión anterior, el Representante Especial del Secretario General se encargaba de coordinar las actividades del Sistema de las Naciones Unidas promoviendo la construcción institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica. Con este propósito, el personal de Naciones Unidas se vio reducido y la misión fue pensada para actuar bajo el Capítulo VI de su Carta ya que el CS consideró que se habían alcanzado los niveles de seguridad necesarios para que se desempeñara de forma segura el personal de las distintas organizaciones internacionales en el terreno. Sin embargo, a poco de que Preval hubiera asumido la Presidencia, el ex mandatario – Aristide - mostró serias disidencias con el gobierno de su sucesor y supuesta mano derecha,

¹¹ Ver INTERNACIONAL CRISIS GROUP (2004) A New Chance for Haití, Latin America/Caribbean Report N° 10, 18 de noviembre de 2004, versión electrónica disponible en <http://www.crisisgroup.org/home/index.ctm?id=3109&CFID=7444322&cfTOKEN=86312542> entrado el 15 de septiembre de 2005.

¹² KRETCHIK, Walter. Op Cit.

¹³ Res. CS/1063. Julio de 1996 a julio de 1997

provocando una crisis política que culminó con la alianza de gobierno y se vio reflejada en la creación de un nuevo partido, opositor al gobierno, encabezado por Aristide.

Esta situación también se reflejó en las calles provocando prácticamente un estallido social. En primer lugar, la violencia política se incrementó y terminó generando que bandas armadas atacaran a miembros de la UNSMIH - hecho que no había ocurrido con ninguna de las intervenciones anteriores de la ONU- ya que los extranjeros comenzaron a ser vistos como enemigos de Aristide. Paralelamente, el contexto social se volvía complicado frente a la cada vez más difícil situación económica. Durante esos episodios, la policía se mostró impotente y fueron tales bandas las que tomaron el control de las calles, gracias al poder que tenían proveniente de sus vínculos con el narcotráfico¹⁴. Como consecuencia, la ONU debió prolongar el mandato de la UNSMIH e incorporarle 800 efectivos adicionales, en vistas al clima de crisis y a la proximidad de las elecciones legislativas. A pesar de estas previsiones, la violencia política continuó aumentando junto con la violencia criminal. Ciertos sectores tanto de Puerto Príncipe – capital de Haití - como de Ciudad del Sol, estaban bajo el control absoluto de las bandas armadas y los intentos de la ONU por mejorar las fuerzas policiales encontraban resistencia en los haitianos, que renegaban de la ayuda extranjera y comenzaban a vivir la misión del citado organismo como una intervención que violaba su soberanía territorial¹⁵.

Más allá de los obstáculos que encontraron las misiones de las Naciones Unidas, es importante soslayar que fue durante este turbulento periodo cuando se reestableció un cierto grado de democracia con el primer traspaso de poder en condiciones de paz entre dos presidentes elegidos democráticamente. Además, pudo divisarse la tímida aparición de una sociedad civil polifacética y su creciente participación en el desarrollo de una cultura política basada en valores democráticos. Sin embargo, no debe dejarse de lado que

¹⁴ El narcotráfico no sólo ganaba mercados y lugares de paso hacia los Estados Unidos a medida que se incrementaba el descontrol social y político, sino que también contaba con un “ejército” armado, capaz de salir en defensa de sus intereses.

¹⁵ Ver KRETCHIK, Walter E., *Getting Here from There: Multinational Force and Haiti's Quest for Democracy*, Security and Defense Studies Review, Vol. 5, Nro. 1, National Defense University, Multidisciplinary Journal of the Center for Hemispheric and Defense Studies, Washington DC, disponible en <http://www.ndu.edu/chds/journal/indexarcspring05.htm> entrado 12/01/09

existieron crisis políticas recurrentes, falta de estabilidad y que las reformas profundas nunca llegaron a realizarse¹⁶.

Al margen de la crisis sociopolítica que se vivía en Haití, en agosto de 1997 y hasta noviembre de ese mismo año, se estableció la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH)¹⁷ que una vez más apuntaba a contribuir a la profesionalización de una Policía Nacional haitiana, incluyendo el desarrollo de unidades de control de multitudes, fuerzas de respuesta rápida y de seguridad del Palacio de Gobierno, así como de áreas consideradas de importancia que en ese momento se encontraban bajo el control de las bandas armadas. Este elemento era indispensable para garantizar la estabilidad y la seguridad de Haití, ya que con la desactivación de las FFAA durante el gobierno de Aristide, la policía se convertía en el único elemento de coerción legítimo del Estado. Adicionalmente, la misión buscaba garantizar la seguridad y el libre movimiento del personal de la ONU que estaba en territorio haitiano implementando el mandato, al tiempo que el representante especial continuaba coordinando actividades entre los distintos programas de la organización.

Días antes de que terminara el año 1997, la ONU estableció la Misión de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH)¹⁸ que duraría hasta el año 2000 y tendría como principal objetivo, una vez más, asistir al gobierno en la profesionalización de la Policía Nacional local, aunque sin que el componente militar extranjero estuviera presente – por expreso pedido del Presidente Preval -. En vistas a las poco exitosas intervenciones anteriores, esta misión le otorgó especial importancia a la asistencia a nivel de supervisores y a la formación de unidades policiales especializadas. Además, debía vigilar la actuación de la flamante institución, orientar a los oficiales en cuanto a sus obligaciones y mantener una coordinación estrecha con asesores técnicos, subvencionados por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y los donantes bilaterales.

¹⁶ Ver Antecedentes MINUSTAH, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.

¹⁷ Res. CS/123. agosto de 1997 a noviembre de 1997

¹⁸ Res CS/1542.diciembre de 1997 a marzo del 2000

A fines de 1999, la ONU decidió reemplazar a la MIPONUH con la Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH)¹⁹ cuyo mandato era consolidar los resultados obtenidos por las operaciones anteriores. Además, debía poner especial acento en la protección de los Derechos Humanos y en la optimización de la policía y el sistema judicial haitianos. Asimismo, debía contribuir a coordinar y facilitar el dialogo de la comunidad internacional con los actores políticos y sociales del país.

Durante el año 2000 se desarrollaron elecciones legislativas que fueron fiscalizadas por la OEA. Si bien existieron observaciones sobre los procedimientos, el órgano nacional electoral las rechazó, obligando a la OEA a retirarse de Haití. Algo similar ocurrió con la ONU al año siguiente. Una vez que Aristide consiguió regresar al poder quedó en claro que no existía voluntad política (por parte de distintos actores sociales, políticos y económicos que ocupaban el poder) para establecer un gobierno democrático con instituciones efectivas, que posibilitara la alternancia en el poder y la ejecución de elecciones limpias y transparentes de manera periódica. Como consecuencia, además de que la Unión Europea, Estados Unidos, el Banco Mundial y otros donantes dispusieron un bloqueo comercial, las Naciones Unidas decidieron retirarse del terreno como consecuencia de la profundización de la crisis política y electoral que, de acuerdo a las palabras del entonces Secretario General de la institución, Kofi Annan, impedían el éxito de cualquier misión encarada por una organización internacional.

Finalmente, luego de un interludio de casi 3 años, las Naciones Unidas volvieron a intervenir en Haití con la Fuerza Interina de Paz (MIF)²⁰ encabezada por Estados Unidos. Esta misión se encargaría de preparar el terreno para la irrupción de la MINUSTAH e iba a garantizar la seguridad de las organizaciones que brindarían ayuda humanitaria una vez establecida la misión, ya que la situación humanitaria era acuciante.; la idea era asegurar y estabilizar Puerto Príncipe, en un lapso de 3 meses como respuesta al deterioro de la situación política, humanitaria y de seguridad en el país. Para, más adelante, hacer

¹⁹ Res. A/54/193. Diciembre 1999 hasta Febrero 2001,

²⁰ Res. CS/1529. Febrero 2004

extensiva esa situación a otras zonas de Haití que se encontraban en manos de bandas armadas contrarias al gobierno central.

2.b. MINUSTAH: La más reciente intervención de las Naciones Unidas en Haití

A comienzos del año 2004, en un contexto de creciente violencia urbana, polarización social y política, y crisis económica, el CS decidió imponer una Fuerza Multinacional Provisional encabezada por Estados Unidos. Esta fuerza, fue traspasada a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) el 1 de Junio de ese mismo año, ya que el país en cuestión seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad de la región, en virtud de lo que dicta el Capítulo VII de la Carta de la entidad²¹.

El mandato de la MINUSTAH contaba con 3 ejes en su inicio²²:

1. La creación y el mantenimiento de un ambiente seguro y estable, que apoyara al gobierno de transición, y permitiera el desarrollo del proceso político y constitucional de Haití. Asimismo, el mandato planteaba la colaboración con el gobierno en cuanto a la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional, en el marco de un régimen democrático que posibilitara el desarme y la reinserción de quienes habían formado parte de las bandas armadas. Determinaba proteger al personal, a las instalaciones, al equipo de las Naciones Unidas y a los civiles dentro de la zona de despliegue, aunque sin perjuicio de las obligaciones del gobierno y de las autoridades policiales, era parte de los objetivos de la misión. Finalmente, uno de los principales ejes consistía en prestar asistencia para el reestablecimiento y mantenimiento del Estado de Derecho, la seguridad y el orden públicos.

2. La MINUSTAH procuraba apoyar el proceso constitucional y político puesto en marcha fomentando los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional. Asimismo, su objetivo era colaborar en el proceso de diálogo y reconciliación nacional, al tiempo que ayudaba al gobierno de transición en la organización, supervisión y desarrollo

²¹ MINUSTAH, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.

²² *Ibidem*

de elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias prestando asistencia técnica, logística y administrativa. Finalmente, la misión buscaba ayudar al gobierno de transición a extender la autoridad del Estado en todo Haití y el desarrollo del buen gobierno local.

3. La MINUSTAH buscó apoyar al gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de Derechos Humanos en sus esfuerzos por promover este tipo de derechos, a fin de asegurar la responsabilidad individual por la existencia de abusos y el resarcimiento de las víctimas. Finalmente, la misión tenía como objetivo vigilar la situación de los Derechos Humanos incluida la situación de los refugiados y personas desplazadas.

Desde el inicio de la misión y hasta el día de la fecha, la misma se ha ido prorrogando al tiempo que su mandato se ha hecho más afín a las necesidades dejadas en claro en el terreno. La primera prórroga (18 de noviembre de 2004)²³, fue de 18 meses y estuvo muy relacionada con las elecciones venideras (previstas para el 2005) y la posibilidad de que cambiara el Presidente, así como también con el claro incremento de la violencia a causa de la proliferación de grupos armados²⁴. En ese momento era claro que los procesos políticos se encontraban aun en las etapas iniciales y la situación general de Haití seguía siendo incierta. Como consecuencia se propuso agregar en Puerto Príncipe una unidad de policía que sirviera para prestar apoyo operacional de refuerzo a la Policía Nacional de Haití, fortaleciendo de esa manera el dispositivo de seguridad en la capital. Además, se solicitó que MINUSTAH tuviera más capacidad para ejecutar proyectos de desarme, desmovilización y reinserción en la comunidad, así como también reforzar su capacidad de supervisar y evaluar el marco jurídico e institucional referente a estas áreas. Adicionalmente, se pidió incorporar un refuerzo de ingenieros y de expertos que colaborara en la coordinación humanitaria y del desarrollo de la misión, en vistas a la vulnerabilidad de Haití frente a los desastres naturales.

²³ Res. CS/1576 del 29 de noviembre de 2004.

²⁴ MINUSTAH, Antecedentes, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.

En ese momento se tornó claro que era necesario no sólo erradicar la espiral de violencia que se había desatado en la sociedad años antes, a fin de generar un ambiente seguro y estable para que el gobierno de transición fuera exitoso, sino también generar un proceso político paralelo e inclusivo, del que participaran todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, creemos que el hecho de que no fueran los países centrales los que llevaban adelante la misión (en el terreno) posibilitó el acercamiento entre las fuerzas de seguridad enviadas por las Naciones Unidas y la sociedad, ya cansada de la eterna violencia política, social y hasta económica. Como veremos en el próximo apartado, las tropas brasileras, especialmente, se relacionaron directamente con los sectores populares haitianos generando una sensación de confianza que otros representantes extranjeros nunca pudieron lograr²⁵.

En mayo del año 2005 un informe del Secretario General enfatizó que, si bien se habían conseguido importantes progresos a nivel de desarrollo de las instituciones políticas, éstos no eran suficientes de cara a la transición política que debía realizarse. El gobierno de transición aun debía ganarse la confianza y el apoyo de la población, a fin de conseguir una alta participación de la ciudadanía en el proceso electoral y avanzar en la profundización de las instituciones democráticas. Para ello, era indispensable que el programa de desarme, desmovilización y reintegración fuera reforzado, de lo contrario la paz alcanzada en Haití siempre seguiría siendo precaria. Lo mismo ocurría en torno a los Derechos Humanos. De acuerdo al citado informe del Secretario General, la situación en este sentido seguía siendo preocupante, y a esto se le sumaba la impunidad de quienes habían cometido violaciones a los Derechos Humanos. Había, sin ninguna duda, una demanda urgente de justicia en Haití. Avanzar en ese sentido era necesario para ganar la confianza del pueblo en el proceso de pacificación llevado adelante por el gobierno de transición²⁶. En este contexto, se recomendó una nueva prórroga (por 12 meses, hasta que hubiera finalizado el proceso

²⁵ En este sentido el Fútbol cumplió un rol central en el acercamiento cotidiano, ya que a partir de él las tropas podían distraerse a la vez que se relacionaban directamente con la población local: pero también a nivel político fue muy relevante, en especial si se recuerda el día en que la selección brasileras de Fútbol junto con el Presidente Lula Da Silva, se hicieron presentes en Haití para apoyar la reconciliación nacional y el proceso de paz que las fuerzas de la ONU (lideradas por Brasil) pretendían desarrollar.

²⁶ Ver MINUSTAH, Antecedentes, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.

electoral y se hubiera establecido el gobierno elegido en Haití) y el incremento de los efectivos de Naciones Unidas en el terreno²⁷.

Sin duda, la situación de Haití se encuentra en una meseta difícil de superar, con el riesgo adicional de que esa superación puede implicar tanto el éxito rotundo como el absoluto fracaso de todo lo que se ha venido trabajando desde principios de los años 90 tanto en el plano regional como a nivel de las Naciones Unidas.

Como explica el ex embajador argentino en Haití, Ernesto López en una entrevista, Haití antes de la MINUSTAH era un país sumido en una profunda crisis que amenazaba desdoblarse como conflicto armado interno, con visos de avanzar hacia una guerra civil. En primer lugar, la esfera política había avanzado muy poco hacia el régimen democrático a pesar de todos los esfuerzos previos de las Naciones Unidas. Como ejemplo, López comenta que no se realizó la correspondiente renovación legislativa en el año 2003 y que a comienzos del 2004 entre renunciaciones y ceses de mandatos, sólo quedó la mitad del Poder Legislativo. Como consecuencia, Aristide encabezaba una “democracia” que no respetaba los tiempos correspondientes a las elecciones legislativas, cuyo congreso estaba compuesto por 15 senadores incondicionales al Presidente. En segundo lugar, en lo que tiene que ver con la violencia, grupos paramilitares comenzaron a operar en el norte y en el centro del país, y grupos de ex militares remanentes de las disueltas FFAA que se manifestaban en contra del Presidente y su gobierno, tomaron el control de las principales ciudades del país y amenazaron avanzar sobre Puerto Príncipe. En lugar de contener la situación institucionalmente, Aristide se defendió a través de los *Chimeres*, un grupo de jóvenes armados provenientes de las *Bidovilles* (villas miserias o favelas) que le respondían, fomentando aun más la escalada de violencia que se estaba llevando adelante. Sin embargo, la presión internacional se volvió tan fuerte, en especial considerando el lugar que la democracia había adquirido en la agenda de seguridad hemisférica, que Aristide debió renunciar a fines de febrero del 2004 y abandonó el país. Como consecuencia, la ONU decidió intervenir a través de la ya mencionada MIF.

²⁷ Res. CS/1608 del 22 de Junio de 2005. Prorroga del mandato hasta el 15 de Febrero de 2006 (que siguió renovándose hasta la actualidad), actuando bajo el Cap. VII de la Carta e incorporando 750 efectivos. De esta forma, MINUSTAH estaba compuesta por 7500 efectivos militares y 1897 Policías Civiles.

3. Un desafío regional: las motivaciones de Argentina y Brasil para cooperar en la escena internacional y liderar la MINUSTAH

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, tiene como principal novedad respecto a otras misiones llevadas a cabo por esta organización, que contempla la implementación de un régimen democrático (proveyendo asistencia electoral entre otras cosas), al tiempo que lucha con flagelos como la violencia urbana, las deficientes condiciones socioeconómicas (con la necesidad imperiosa de ayuda humanitaria), la violación de los Derechos Humanos, el deterioro del medio ambiente y la polarización sociopolítica de una sociedad civil poco involucrada en la salud institucional del país.

Obviamente, no es casual que los elementos mencionados en el párrafo anterior sean más que conocidos por los dos países que buscamos analizar en este apartado: Argentina y Brasil. Allí se imbrica la segunda novedad respecto a esta misión: países que tienen experiencia como receptores de ayuda al desarrollo, se posicionan como líderes de la misión y pueden aportar su perspectiva para que esta ayuda funcione mejor en Haití, así como también aparecer como actores “más legítimos” frente a los haitianos²⁸. En este sentido, no es lo mismo que países con realidades sociopolíticas y económicas tan distintas como Estados Unidos o Canadá propongan alternativas respecto a la ayuda humanitaria o a su distribución, a que lo hagan países en vías de desarrollo. Además, Haití es la primera intervención militar y política coordinada por países sudamericanos (Argentina, Brasil y Chile, particularmente en un escenario de colapso institucional), aunque su operacionalización fue llevada adelante por medios extrarregionales (Naciones Unidas)²⁹.

En este sentido, como apunta Hirst, la misión logró adquirir “*un sentido emblemático como una iniciativa de cooperación sudamericana adecuada a las nuevas modalidades de intervención multilateral en escenarios de colapso institucional*”³⁰ de la mano de tres países

²⁸ Ver BURKE, Megan (2008) La misión de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití: MINUSTAH. FRIDE y la Misión Permanente de Canadá en la ONU, Conference Report, New York. Pag. 1-9.

²⁹ HIRST, Mónica (2008) La Intervención Sudamericana en Haití, trabajo que se enmarca en el proyecto “Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad” apoyado por la Fundación Ford y el Social Science Research Council, Version preliminar a la publicada por FRIDE, Madrid.

³⁰ *Ibidem*, Pag. 6.

que han tenido que madurar hacia la democracia y de dos – Argentina y Brasil – que han sufrido severas crisis de gobernabilidad y de puesta en jaque del régimen.

Pero, ¿cuáles han sido las principales motivaciones que llevaron tanto a Argentina como a Brasil a participar y buscar liderar la MINUSTAH? En primer lugar, parece indispensable resaltar el aprendizaje democrático que dejaron los periodos de transición en América Latina. El fin de las respectivas dictaduras durante los años ochenta y noventa, y el afianzamiento de la democracia como único régimen viable han contribuido al interés de los dos países más grandes del Cono Sur a la hora de analizar la intervención en Haití. A pesar de los problemas de gobernabilidad que uno pueda resaltar, de la corrupción política, de la falta de independencia entre los poderes del Estado y de la falta de desarrollo institucional, es indudable que Argentina y Brasil han conseguido consolidar un régimen democrático que respete al menos tres principios básicos: la existencia de elecciones periódicas, libres y transparentes; la posibilidad creíble de alternancia en el poder (en especial cuando se trata de un régimen presidencialista); y el respeto a los Derechos Humanos, así como el castigo a quienes hayan cometido violaciones a los mismos.

En segundo lugar, es necesario destacar que se ha debatido mucho sobre el envío de tropas tanto argentinas como brasileras, en muchos casos utilizadas para controlar la violencia urbana actuando en función de policía, cuando es sabido que, como consecuencia de lo sucedido durante las dictaduras militares de fines de los años setenta y principios de los años ochenta, las FFAA tienen prohibido cumplir funciones policiales dentro del territorio nacional y están encargadas sólo de la Defensa del país³¹. Además, muchas de las críticas han venido de la mano de la dura situación interna que han tenido que enfrentar las ciudades más importantes de ambos países como Buenos Aires, Río de Janeiro o San Pablo, y la falta de recursos para hacer frente a estos flagelos. En Brasil, cuando se escucha sobre las bandas armadas que toman por asalto determinadas zonas de Haití o actúan con total

³¹ En el caso de Argentina no se han registrado modificaciones en este aspecto. En Brasil, en cambio, la peligrosidad creciente de la violencia armada y su vinculación con el narcotráfico ha llevado al gobierno central a utilizar a las FFAA en cuestiones internas como puede verse más en detalle en el trabajo de BARTOLOMÉ, Mariano (2008) Las Fuerzas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida. Security and Defense Studies Review, Interdisciplinary Journal of the Center for the hemispheric and Defense Studies, Vol. 8 Nro. 1, Summer 2008. Disponible en <http://www.ndu.edu/chds/journal/index.htm> entrado el 06 de Enero de 2009.

impunidad en algunos sectores del país, se critica duramente el accionar de las FFAA considerando los problemas que enfrentan las grandes ciudades de cara al narcotráfico, las favelas y la violencia urbana que muchas veces deriva de ese cóctel explosivo; “Haití es aquí” repiten los críticos del envío de tropas. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de programas de inclusión social que podrían financiarse con el dinero que se utiliza para la intervención en Haití. La sociedad argentina, algo más lejana de esa violenta realidad, también se pregunta qué pasa tanto con los conflictos internos, como con los presupuestos asignados.

En tercer lugar, nos parece importante resaltar por qué tanto Argentina como Brasil decidieron tener un rol preponderante y hasta liderar la misión en Haití. En este sentido, mucho se ha hablado sobre la competencia regional entre ambos países y sus respectivos intentos de consolidar el liderazgo en la región latinoamericana; sin embargo, los años han demostrado que las políticas de Estado de Brasil, la continuidad de su política exterior, así como su tamaño y recursos, lo han consolidado como el líder indiscutido. En todo caso, lo que sí puede haberse puesto en juego a la hora de analizar la participación en Haití, ha tenido que ver con lo que Brasil considera la institucionalización de ese liderazgo en la arena mundial: conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³². Haití se presenta de esta manera como la prueba de fuego, de acuerdo a lo que afirman Gauthier y John de Sousa. Para Brasil, Haití es un problema latinoamericano que no hay que dejarle resolver a Estados Unidos, al tiempo que se evita su intervención (frente a la cual, la mayoría de los países de la región, son reticentes). Los problemas de la región deben resolverse en su interior. De ahí la importancia de la cooperación de los países del Cono Sur, más allá de la utilización de medios extrarregionales para la ejecución de la misión. En este contexto, Brasil busca resaltar una nueva fuente de prestigio internacional, vinculada no sólo a la cooperación regional (fue Brasil el que se empeñó en que Argentina formara parte de la MINUSTAH desde la etapa de su constitución) sino también a la asistencia humanitaria.

³² Ver HIRST, Monica Op. Cit; Gauthier, Amelie y John de Sousa, Sarah (2006) Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz, FRIDE, Madrid.

Argentina, por su parte, y de acuerdo a lo que afirma Tokatlian “*no deseaba quedar aislada respecto a sus pares del Cono Sur y cada vez necesitaba más a Washington para el manejo de sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional*”³³. Además, como destaca Micha³⁴ se podría considerar que junto con las capacidades adquiridas durante los años noventa, el prestigio y el sentimiento de obligación, fueron los tres aspectos más ponderados a la hora de determinar la participación y el rol de Argentina en Haití. Sin duda, la preocupación por la catástrofe humanitaria y la posibilidad de utilizar la experiencia de las FFAA como herramienta de política exterior, jugaron un rol esencial a la hora de decidir el envío de tropas nuevamente a Haití (Argentina había participado ya en 1993, 1996, 1997 y 1999).

Sin embargo, esto no significa que exista una política de Estado en lo que hace a la participación de Argentina en misiones de paz y estabilización. Como consecuencia, cada vez que se presenta una situación conflictiva a nivel internacional capaz de poner en jaque la paz y la seguridad internacional, es necesario volver a discutir los fundamentos de la participación de las tropas argentinas y, el resultado de esos debates, depende más de la visión de los actores políticos involucrados en ese momento y de los beneficios que puedan alcanzarse de acuerdo al resultado de la decisión, que de una política institucional predeterminada.

La gran diferencia entre Argentina y Brasil se ve claramente frente a la inevitable pregunta sobre el rol de las FFAA en nuestras sociedades. Brasil parece tener en claro que necesita a su componente militar para combatir tanto las amenazas que provienen del exterior (especialmente en zonas de difícil control territorial, como puede ser la Amazonía) como los conflictos internos que no cesan de emerger: controlar el accionar violento de los grupos de narcotraficantes, al menos colaborando con la policía en dificultar su despliegue, reduciendo los niveles de violencia urbana aunque más no sea posesionándose en las calles.

³³ TOKATLIAN, Juan Gabriel (2005) Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina. FRIDE, Madrid. Pag. 3.

³⁴ MICHA, Luciana (2005) Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Paz y el caso Haití. Una visión integrada de la participación Argentina en MINUSTAH. Security and Defense Studies Review, Interdisciplinary Journal of the Center for the hemispheric and Defense Studies, Vol. 5 Nro. 1, Spring 2005. Disponible en www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Micha_article-edited.pdf entrado el 25 de Septiembre de 2008.

Por eso parece no ser tan importante la diferencia tajante entre Seguridad y Defensa (como si pasa en Argentina). Como sostuvo el Ministerio de Defensa, durante el debate sobre la participación del país carioca en la MINUSTAH: *“el envío de militares brasileros a Haití serviría como un entrenamiento de las FFAA para, eventualmente, enfrentar situaciones contra la criminalidad en Brasil. Así la misión en Haití funcionaría como período de entrenamiento para el uso de las tropas militares en los centros urbanos de Brasil”*³⁵.

Argentina, a diferencia de Brasil, parece tomar el envío de tropas a las misiones de la ONU como una forma de “darle trabajo a sus FFAA”, redefiniendo su papel en la era democrática, con la subordinación cívico-militar como premisa básica. La falta de políticas claras de Defensa, en conjunto con la reticencia que existe a darle poder a los militares (como consecuencia de la larga historia de dictaduras militares, pero en especial de la última, el “Proceso de Reorganización Nacional”) han hecho de una política exterior funcional durante los años 90, cuando el ex Presidente Menem buscaba salir al mundo y ganarse el beneplácito de las grandes potencias, una forma de hacer frente al “problema de las FFAA”. Básicamente, frente a la pregunta “¿para qué tenemos FFAA?”, en Argentina la respuesta parece ser: para contribuir a un ambiente internacional más seguro, donde la paz y la democracia sean los valores centrales. Como afirma Tokatlian *“La tendencia de las autoridades civiles de creer que desplegar a los militares en misiones en el exterior significa tener una política de Defensa no está suficientemente argumentada ni demostrada, aunque son numerosos los países que lo practican. La presunción de que tal despliegue significa una proyección de poder en el exterior puede ser, inclusive, ilusoria”*³⁶.

Sin embargo, me parece importante destacar que este tipo de decisiones – sobre participar en misiones de estabilización de Naciones Unidas, bajo el mandato dispuesto por el CS y de acuerdo a las necesidades del país receptor, en especial si se dan bajo el Capítulo VII de la Carta - genera problemas al interior de las FFAA y en su retorno de las misiones. Aun dejando de lado cuestiones como los niveles de contagio de SIDA y lo traumático de vivir

³⁵ GAUTHIER Y JOHN DE SOUSA. Op. Cit.

³⁶ TOKATLIAN, Op. Cit. Pag. 5

en un escenario de conflicto permanente, aparece como problema para las tropas enviadas a Haití, que a su regreso las funciones en las que se desempeñaron tenían más que ver con la seguridad interna y urbana, con el apoyo a la Policía Nacional y el control de los espacios institucionales, que con el rol de Defensa que tienen asignado dentro del territorio argentino. En este sentido, no es un desafío menor reencauzar a las FFAA en las funciones que la Ley de Defensa Nacional les ha asignado.

En pocas palabras, y tal como venimos sosteniendo, lo que Tokatlian dice claramente es que: la intervención de los países latinoamericanos en Haití no fue resultado de un análisis con fines altruistas, sino de *“un fuerte pragmatismo basado en intereses nacionales singulares parece haber guiado el comportamiento de Buenos Aires, Brasilia y Santiago”*³⁷. Sin embargo, es importante destacar que *“las OP (Operaciones de Paz) generan fuerzas centrípetas que estimulan tanto la competencia en niveles técnicos y cooperación en niveles políticos”*³⁸, la competencia aparece relacionada con el prestigio y el reconocimiento internacional que ambos países pretenden obtener, así como también con la competencia militar en lo que hace a cuán profesionales son las FFAA de cada país (más allá de que son países que se conocen y que saben de sus capacidades gracias a las medidas de confianza mutua y los ejercicios conjuntos que vienen desarrollando desde la década del 80). Como sostiene Hirst *“el propósito de estos países fue de ampliar sus respectivas influencias en el debate mundial sobre gobernabilidad y multilateralismo efectivo”*³⁹.

4. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del trabajo hemos intentado explicar no sólo la situación que Haití atraviesa desde principios de los años noventa, sino también los esfuerzos que la comunidad internacional ha llevado a cabo para tratar de paliar esta situación y reencauzar al país hacia un régimen democrático. Pero más allá de esas explicaciones, el objetivo central del trabajo está relacionado con entender por qué dos países considerados débiles institucionalmente como Argentina y Brasil, deciden participar de una misión compleja como MINUSTAH,

³⁷ TOKATLIAN, Op. Cit, Pag 3.

³⁸ MICHA, Op. Cit. Pag. 6

³⁹ HIRST, Op. Cit. Pag 7.

que se desarrolla bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas e incluso terminan liderando la operación de intervención (a pesar de la reticencia inicial, muy relacionada con la violación del principio de soberanía).

En el caso de Brasil, como menciona Hirst, su participación en la MINUSTAH fue resultado del entendimiento entre la cancillería brasilera y el Secretario General de la ONU. Vale destacar que la posición inicial del gobierno brasilero estuvo marcada por la reticencia a comprometerse con la resolución aprobada por el CS. Ahora, una vez flexibilizada la posición, Brasil se empeñó en sumar a Argentina en esta empresa concibiendo, de esa forma, a la situación de Haití como un desafío regional. En este sentido, nos parece sumamente importante destacar que en ese momento parecía poco probable que una misión de estabilización liderada por países débiles institucionalmente, con culturas muy distintas a la haitiana, fuera exitosa. Sin duda, la experiencia de Argentina y Brasil, en su doble carácter de países receptores de ayuda humanitaria y contribuyentes a la paz y a la seguridad internacional, a través de su participación en operaciones de estabilización internacional fue un elemento importante para los avances de la misión y el acercamiento con la población civil.

Claramente, los criterios de proximidad geográfica y cultural son insuficientes para explicar la intervención de ambos Estados sudamericanos en Haití. Sin embargo, creemos que es importante resaltar que existe como elemento en común la reticencia a la intervención directa de una potencia central como puede ser el caso de Estados Unidos o Francia. Estos países, que han tenido un rol significativo en la historia haitiana (y no para bien de su desarrollo, precisamente) son percibidos tanto por la clase política como por los diversos sectores sociales haitianos como una amenaza real a su ejercicio legítimo de la soberanía. Los países del Cono Sur, en cambio, no parecen ser percibidos como “imperialistas” al tiempo que existe una serie importante de fenómenos que hacen de lugares comunes entre las tropas enviadas y los haitianos. Como ya hemos mencionado, este es claramente el caso del fútbol, pero puede hacerse extensivo también a la existencia de Favelas en Brasil o Villas Miseria en Argentina, que tienen como contraparte las *Bidovilles* en Haití, donde se concentra el narcotráfico, el Estado tiene vedado el acceso y las condiciones de vida son

paupérrimas para quienes deben vivir entre la suciedad y la basura que se acumulan día a día. La violencia urbana es otro de los elementos que acercan las realidades de los tres países y permiten una mayor capacidad de empatía entre los países que participan de la misión y el país que los recibe.

Por otra parte, es necesario no perder de vista que los países del Cono Sur, en tanto democracias, tienen la capacidad de exportar su régimen político a otros lugares del continente. En este sentido, como consecuencia de la inclusión de la democracia en la agenda de seguridad de la OEA a principios de este siglo, los países democráticos del hemisferio perciben a la existencia de un país con un régimen dictatorial o que no cumpla aunque sea mínimamente con los criterios que hacen a la democracia –elecciones libres y posibilidad de alternancia en el poder – como un riesgo a la paz y la seguridad regionales. Como consecuencia, los países de la región sienten la necesidad de intervenir en pos de la democratización de tal régimen. Desde esta perspectiva se entiende que un país como Brasil, que siempre acuñó los principios de no intervención y de respecto a la soberanía, no sólo haya decidido formar parte de la MINUSTAH sino que haya adoptado un rol preponderante y haya buscado incluir a la Argentina, posiblemente como forma de legitimar una iniciativa regional.

Como destaca Hirst: *“El espíritu de grupo se vinculó con las motivaciones y condicionamientos determinados por las dinámicas políticas internas y la inserción internacional de cada país”*⁴⁰. De esta forma los costos internos (así como los cuestionamientos) se vieron reducidos una vez conformada la alianza regional y las motivaciones reencauzadas, ya que no sólo hacían a los intereses nacionales, sino también a los del Cono Sur entendido como actor unitario. También se puede hablar de beneficios adicionales, relativos especialmente al sentido de la misión de las FFAA. El rol de las instituciones militares no sólo se valoriza frente a escenarios de crisis, que pueden derivar en la intervención internacional, sino también al interior de países con pasados turbulentos como Argentina y Brasil.

⁴⁰ HIRST, Op. Cit. Pag. 11.

En paralelo, la presencia de tropas en misiones de paz y estabilización siempre ha sido vista con buenos ojos por los países centrales. Algunos análisis sugieren que en este caso en particular, mientras Estados Unidos se encontraba enfocado en Irak y la Guerra contra el Terrorismo, Argentina, Brasil y Chile fueron a Haití a cubrir ese lugar vacante. Sin embargo, es claro que los objetivos son muy distintos. En el caso de Argentina parece claro que su participación tuvo mucho que ver con la invitación de Brasil a acompañarlo en este proceso, mientras que en el caso del país carioca, los motivos parecen estar a primera vista muy relacionados con sus aspiraciones de un asiento permanente en el CS. Estas conclusiones dan claramente por tierra con la idea de la competencia por el liderazgo regional. Por el contrario, refrendan la idea de que Brasil ha ganado la competencia y ambos países han desarrollado distintos mecanismos de cooperación que van desde medidas de confianza mutua y ejercicios combinados hasta intervenciones entendidas como regionales, aunque se den bajo el paraguas de la ONU.

Finalmente, creo que los puntos más importantes en cuanto a las causas de la intervención de Argentina y Brasil –entendidos como Estados débiles institucionalmente que tienen muchísimas carencias y deficiencias que tratar en su interior – se relacionan con el rol de las FFAA. En el caso de Argentina, como ya hemos mencionado, la participación del país en misiones de estabilización bajo el mandato de Naciones Unidas provee a las FFAA de una tarea clara y adecuadamente financiada (por el organismo), aun cuando en esas operaciones deben llevar adelante tareas que no pueden desempeñar en el territorio nacional (como las funciones de policía), mientras que la falta de una política de Defensa clara al interior y de importantes roces con el gobierno nacional, hacen que el estamento militar esté postergado al interior del país. Asimismo, no debe dejarse de lado la idea de que la participación en misiones de estabilización contribuye a la modernización del equipamiento de las FFAA, gracias al sistema con el que se manejan las Naciones Unidas.

En el caso de Brasil, en cambio, la utilización de las FFAA en este tipo de misiones tiene dos aristas diferentes: por un lado, como ya fuera mencionado, el entrenamiento de las tropas en funciones policiales y de control de violencia urbana posibilitarían la utilización de ese *expertise*, en caso de necesidad, en las grandes ciudades de Brasil donde la lucha

contra el narcotráfico y el crecimiento de las favelas hace que la espiral de violencia siga en ascenso. Por otro lado, no debe olvidarse el importante presupuesto con el que cuentan las FFAA brasileras ni el nivel de profesionalización que han alcanzado. De esa forma, parecería una buena manera de mantener entrenadas a sus tropas en el frente externo.

En conclusión, y como se dijo en un principio, tanto Argentina como Brasil cuentan con intereses nacionales que motivan su participación en Haití y que exceden claramente los criterios de proximidad geográfica y cultural que suelen utilizarse para explicar este tipo de decisiones. Muy por el contrario, como ha quedado plasmado, existen un número importante de motivos internos que hacen a la participación de Argentina y Brasil en la MINUSTAH, fomentan su cooperación y dan por tierra con las hipótesis de conflicto que existieron antes de los años noventa. Claro, también sería *naive* creer que no existen intenciones de proyección internacional a través del trabajo desarrollado en la MINUSTAH. Ambos países, cada cual a su manera y de acuerdo a sus recursos, está buscando verse reflejado positivamente en la arena internacional a partir de la cooperación que han encarado en esta empresa. En este sentido, no hay que desestimar el valor de la cooperación regional como pilar de la cooperación internacional. Cooperación que permite reducir costos políticos internos y, en el caso de MINUSTAH, se da entre dos países que solían ser rivales y se disputaban el liderazgo de la región.

Finalmente, nos parece importante señalar algunas recomendaciones: En primer lugar, creemos firmemente que si Estados débiles institucionalmente deciden *exportar* un régimen recientemente adquirido como la democracia, sería bueno que fortalecieran sus instituciones y procesos democráticos. De lo contrario, la democracia *exportada* podría adquirir muchos de los vicios existentes en los países que se encargan de llevar adelante la misión de Naciones Unidas. En segundo lugar, nos parece importante resolver las contradicciones que deben vivir los miembros de las FFAA cuando regresan a su país de origen; es decir, si funcionan como fuerza de policía en la misión, sería bueno que pudieran cumplir con esas tareas a su regreso. De lo contrario la reinserción se hace muy difícil. En este sentido, una potencial solución de implementación casi inmediata, sería enviar fuerzas de alcance intermedio – como Gendarmería en el caso de Argentina – que pueden desarrollar tareas de policía dentro del territorio nacional.

En tercer lugar, creemos es necesario hacer de la participación de misiones de paz y estabilización una política de Estado. Para ello es indispensable definir el rol de las FFAA, tanto fuera como dentro del territorio nacional, y sostener una política de intervención bajo determinados parámetros, a pesar de las tradiciones (como en el caso de Brasil). Finalmente, creemos que es indispensable seguir cooperando a nivel regional, de forma tal de constituirse en un bloque, reduciendo los costos políticos internos y maximizando las ganancias provenientes de la participación en este tipo de misiones. En este sentido, sería interesante que la sociedad civil tuviera más información sobre qué se hace en cada misión y cuáles son los beneficios que la participación trae para el país.

Bibliografía

- BADOW, Douglas (2004) *Haiti's Requiem for a Nation Building*, en International Review,, versión electrónica en <http://www.nationalreview.com/comment/badow200403010852.asp> entrado el 15/5/2004.
- BARTOLOMÉ, Mariano (2008) Las Fuerzas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida. *Security and Defense Studies Review*, Interdisciplinary Journal of the Center for the hemispheric and Defense Studies, Vol. 8 Nro. 1, Summer 2008. Disponible en <http://www.ndu.edu/chds/journal/index.htm> entrado el 06 de Enero de 2009.
- BURKE, Megan (2008) La misión de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití: MINUSTAH. FRIDE y la Misión Permanente de Canadá en la ONU, Conference Report, New York. Pag. 1-9.
- DI NOCERA, Enzo y BENAVENTE, Ricardo (2005) Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Caso Haití versión electrónica en http://www3.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Di%20Nocera-Cresta_article.pdf
- FISHEL, John (2007) *Capacity Building for Peacekeeping: The case of Haiti*, en FISHEL y SAENZ (Eds) "Capacity Building for Peacekeeping. The case of Haiti" Center for Hemispheric Defense Studies, NDU Press y Potomac Books, inc., Washington DC.

- GAUTHIER, Amelie y JOHN DE SOUSA, Sarah (2006) Brasil en Haití: el debate respecto a la misión de paz, FRIDE, Madrid.
- HIRST, Mónica (2008) La Intervención Sudamericana en Haití, trabajo que se enmarca en el proyecto “Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad” apoyado por la Fundación Ford y el Social Science Research Council, Version preliminar a la publicada por FRIDE, Madrid. Pag. 3
- INTERNACIONAL CRISIS GROUP (2004) A New Chance for Haití, Latin America/Caribbean Report N° 10, 18 de noviembre de 2004, versión electrónica disponible en <http://www.crisisgroup.org/home/index.ctm?id=3109&CFID=7444322&cfTOKEN=86312542> entrado el 15 de septiembre de 2005.
- KRETCHIK, Walter (2007) Haiti’s Quest for Democracy: Historical Overview en FISHEL y SAENZ (Eds) “Capacity Building for Peacekeeping. The case of Haiti”, NDU Press y Potomac Books, inc., Washington DC.
- MICHA, Luciana (2005) Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Paz y el caso Haití. Una visión integrada de la participación Argentina en MINUSTAH. Security and Defense Studies Review, Interdisciplinary Journal of the Center for the hemispheric and Defense Studies, Vol. 5 Nro. 1, Spring 2005. Disponible en www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Micha_article-edited.pdf entrado el 25 de Septiembre de 2008.
- MINUSTAH, Antecedentes, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.
- MINUSTAH, disponible en www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html entrado el 5 de noviembre de 2008.
- ROC, Nancy (2008) *Haiti-Environment: From the “pearl of the Antilles” to desolation*, FRIDE, disponible en www.fride.org entrado el 06 de Enero de 2008.
- ROTBERG, Robert (2005) Haiti’s Turmoil, WPF Report 32, versión electrónica en <http://bcsia.ksg.harvard.edu/BCSIA-content/document/WPF32Hait.pdf>

- SCHULZ, Donald (1998) Haiti: Will Things Fall Apart?, Parameters, Invierno 1997-1998, pp.73-91, versión electrónica en <http://carlisle-www.army.mil/usawc/parameters/97winter/schulz.htm>
- The Responsibility to Protect: Report of the international commission on intervention and State sovereignty (2001), ICISS, International Development research centre, Canada.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2005) Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina. FRIDE, Madrid. Pag. 3.
- WALDMANN, Peter (2003) El Estado Anómico, Nueva Sociedad, Caracas.

Resoluciones de las Naciones Unidas

- Res. A/47/208. Abril 1993
- Res. A/54/193. Diciembre 1999 hasta Febrero 2001,
- Res. CS/1529. Febrero 2004
- Res. CS/1608 del 22 de Junio de 2005.
- Res. CS/1576 del 29 de noviembre de 2004.
- Res. CS/940. Septiembre de 1993 a junio de 1996
- Res. CS/1063. julio de 1996 a julio de 1997
- Res. CS/123. agosto de 1997 a noviembre de 1997
- Res CS/1542.diciembre de 1997 a marzo del 2000