

La intervención sudamericana en Haití*/**

Monica Hirst***

La intención de este ensayo es proponer un enfoque poco explorado en los análisis sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: su vinculación con las políticas exteriores y de seguridad de los países involucrados. Con este objetivo, se enfoca en tres dimensiones. Primero, el sentido emblemático de la Misión como una iniciativa de cooperación sudamericana. Segundo, los debates nacionales sobre la participación en Haití entre los diversos actores que influyen en la conformación de las agendas de política exterior. Tercero, las consecuencias en la subjetividad de las Fuerzas Armadas de participar de una misión que supone presencia militar en tareas de seguridad pública. Por último, la forma en la cual la actuación del ABC (Argentina, Brasil y Chile) es evaluada en Haití, teniendo en cuenta el cruce de interpretaciones simbólicas y de puntos de identificación compartidos.

La hipótesis del ensayo es que la participación de los países ABC (Argentina, Brasil y Chile) en la MINUSTAH presenta características novedosas para la política regional de seguridad. En primer lugar, se trata de un importante avance en la historia de las relaciones interestatales sudamericanas que ha adquirido un sentido emblemático como una iniciativa de cooperación regional. A su vez, la presencia de los países ABC permite un cruce de interpretaciones simbólicas entre éstos y los haitianos, a partir de puntos de identificación compartidos -en cuanto a los procesos de independencia y crisis económicas e institucionales- lo que es percibido como una fuente de capital político por parte de los países que lideran la Misión. Por otro lado, el contexto de anarquía y caos institucional de Haití lleva a que los gobiernos del ABC identifiquen una brecha entre los medios y los fines de su participación. A pesar de que la presencia militar en temas de seguridad pública está fuertemente cuestionada dentro de sus países, éstas son las tareas que los militares practican en el contexto de la MINUSTAH. Y este problema de las funciones militares dentro de los territorios nacionales, se traduce en Haití en la decisión de actuar de acuerdo con las normativas del capítulo VI ó VII de la Carta de Naciones Unidas. Estas cuestiones podrían impactar en la visión que los militares tienen de sí mismos y de su papel dentro de sus propios países.

Se ha transformado en un lugar común en la literatura sobre multilateralismo y la política internacional subrayar la importancia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OP) a partir del final de la Guerra Fría. Identificadas como una segunda generación de operaciones, estas misiones se destacan tanto por sus aspectos cuantitativos como por sus transformaciones conceptuales y prácticas, considerándose en esta nueva etapa como acciones de carácter multidimensional.¹ Otra faceta de los análisis recientes es la vinculación que se establece entre las OP y la agenda de seguridad internacional, como expresión de un nuevo intervencionismo. Éstas son valoradas como un instrumento para enfrentar situaciones de escalada de violencia y de conflicto en diferentes partes del mundo, donde casi siempre las confrontaciones intraestatales predominaron sobre las inter-

* Agradezco la asistencia de María Emilia Barsanti y la traducción desde el portugués de Francisco Bouzas.

** Este trabajo corresponde a una versión reducida e inicial del documento de trabajo en fase de elaboración para el proyecto "Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad" apoyado por la Fundación Ford y el Social Science Research Council.

*** Profesora de Política Internacional de la Universidad Torcuato Di Tella.

¹ En los años 1945-1988 el número de OP manejadas por la ONU fue de 13 mientras que en los años 1988-2006 este número subió a 46.

estatales.² Crisis humanitarias, prácticas de genocidio, colapsos institucionales irreversibles son los escenarios que -después de alguna duda – justifican o podrían justificar este nuevo intervencionismo. La principal legitimación de estas operaciones son las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU) aunque se llevan a cabo en el mundo otras lideradas por organizaciones de seguridad (como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o por Estados.

Uno de los aspectos más visibles de este campo de interés es el permanente aumento de profesionales –no académicos- vinculados a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de diferentes especialidades.³ Este *boom* se estimula por una creciente disponibilidad de recursos y por las solicitudes de organismos internacionales y de autoridades locales. Son las ONGs las que en mayor medida atienden la demanda de profesionales en los procesos de reconstrucción posbélicos, en tareas de ayuda humanitaria y de apoyo a la rehabilitación del Estado. Al mismo tiempo, se viene construyendo un puente entre el análisis y la práctica, alimentado por ejercicios de observación en el terreno acerca de lo que “realmente ocurre” en las OP.⁴ Desde el punto de vista normativo, estos informes normalmente pretenden cuestionar - varias veces con fundamento - los resultados de las OP, llamando la atención sobre sus fallas operativas y desvíos políticos. El interés académico por las OP también se ha expandido; además de representar un corolario de los estudios sobre el multilateralismo efectivo y los nuevos papeles de la ONU, se ha generado un nuevo espacio para estudios de campo en las relaciones internacionales.⁵

El propósito de este ensayo es proponer un enfoque poco explorado en los análisis sobre las OP: su articulación con las políticas exteriores y de seguridad de los países comprometidos en este tipo de misión. Son muchos los temas de política exterior que prescinden de una dimensión militar, de la misma forma que en diversos asuntos de defensa la dimensión diplomática se vuelve irrelevante y/o imperceptible. El vínculo entre ambas políticas constituye una peculiaridad de las OP, lo que a su vez abre la puerta para un conjunto de cuestiones políticas: las motivaciones (*porqués*) y modalidades (*cómos*) que llevan a algunos países a decidir integrar una misión de la ONU. Un último punto comprende el resultado (*impacto*) de esta participación para las políticas exteriores y de defensa, desde una óptica regional. Este resultado varía de acuerdo con el tipo de compromiso de cada país. Aun cuando se puedan identificar motivaciones y resultados semejantes, ello

²Ver Jervis, Robert & Snyder, Jack, “Civil War and the Security Dilemma” in Snyder J.& Walter, B. Civil Wars, Insecurity, and Intervention, Columbia Univ. Press, 1999, pp. 15-38.

³Tripodi, Paolo. “Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Cátedra Estudios de Defensa, Serie Documentos de Trabajo, Documento de Trabajo N° 5, agosto 2003 y Paz, José Gabriel. “La coordinación entre las ONG/OI y las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz: salvando diferencias culturales”, *Military Review*, noviembre-diciembre 2002.

⁴ En el caso de la MINUSTAH cabe mencionar los informes del International Crisis Group: “A new chance for Haiti?”, Latin America/Caribbean Report N°10, ICG, 18 noviembre 2004. “Haiti’s Transition: Hanging in the Balance”, Latin America/Caribbean Report N° 7, ICG, 8 febrero 2005. “Can Haiti hold Elections in 2005?”, Latin America/Caribbean Briefing N° 8, ICG, 3 de agosto 2005. “Haiti after the Elections: Challenges for Préval’s First 100 Days”, Latin America/Caribbean Briefing N° 10, ICG, 11 de mayo de 2006. “Haiti Security and the Reintegration of the State”, Latin America/Caribbean Briefing N° 12, ICG, 30 octubre 2006.

⁵ Un instrumento importante para la divulgación de esta producción es la revista *Internacional Peacekeeping* creada en 1994. Contribuciones mayores desde la academia han sido el libro de Doyle, Michael W. y Nicholas Sambanis, Making War & Building Peace: United Nations peace operations, Princeton University Press, United States of America, 2006 y el libro de Durch J. William, UN Peacekeeping, American Policy and the Uncivil Wars of the 1990’s, The Henry J. Stimson Center, United States, 1996.

no significa que se esté formulando una política regional para enfrentar a los nuevos temas de la agenda de la seguridad mundial.

Este conjunto de cuestiones será explorado en el análisis de la participación de los países sudamericanos - en especial de Argentina, Brasil y Chile (el ABC) - en Haití, a partir de la creación de la MINUSTAH. Se trata de una presencia que acompaña la actual tendencia a buscar soluciones regionales para situaciones de quiebre institucional y severas crisis humanitarias. La actual tendencia intervencionista que marca la política mundial ha estimulado una nueva expectativa de actuación en el ámbito regional para los actores que cuentan con estructuras de gobierno más estables como Argentina, Brasil y Chile. Son conocidos los esfuerzos emprendidos por los países del Cono Sur, a lo largo de las últimas dos décadas, por avanzar en la estructuración de un proceso de regionalización que combine integración económica, solidez democrática y paz colectiva.⁶ A pesar de sus imperfecciones, se buscó preservar en Sudamérica un espacio de iniciativa propio, que se diferencia de la Comunidad Andina. Se debe mencionar la actuación de estos tres países en los organismos multilaterales, especialmente, en el CSONU y en las OP comandadas por este organismo. En Sudamérica, los tres países vienen flexibilizando sus tradiciones anti-intervencionistas, asumiendo nuevas formas de actuación que procuran contener la securitización de la agenda política regional.

Desde el punto de vista metodológico se busca en este trabajo combinar diferentes tipos de fuentes. Además de materiales periodísticos y análisis académicos sobre OP, y en particular sobre la MINUSTAH⁷, fueron cruciales las entrevistas realizadas en Haití con personal diplomático, militar y técnico vinculados a la Misión y con actores políticos e intelectuales locales.⁸

El contexto de la MINUSTAH

La situación de colapso institucional observada en Haití llevó a que los países del Cono Sur - Brasil, Argentina y Chile- lanzarán en 2004 una iniciativa regional, combinada con una acción multilateral conducida por la ONU, que culminó en la MINUSTAH.⁹ Esta correspondió a la quinta misión de la ONU con el propósito de

⁶ Hirst, Mônica, "Mercosur's Complex Political Agenda" en Mercosur Regional Integration, World Market, Riordan Roett (ed.), London: Lynne-Rienner publisher, 1999. Jones, Charles. "International Relations in the Americas: Microcosm or exception?", mimeo, University of Cambridge, 2005.

⁷ Diversos trabajos han servido de base para este documento: Burke, Megan, "Recovering From Armed Conflict: Lessons Learned and Next Steps for Improved International Assistance", *FRIDE*, Working Paper N° 22, abril 2006. Peral, Luis, "Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción", *FRIDE*, Working Paper N° 15, octubre de 2005. Doornbos, Martin, Woodward, Susan y Silvia Roque, "Failing States or Failed States?. The Role of Development Models: Collected Works", Working Paper N° 19, febrero 2006. Diniz, Eugenio, "O Brasil e a MINUSTAH", http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf. Aguirre, Mariano, "Naciones Unidas y España en Haití", *FRIDE*, febrero de 2006.

⁸ Los entrevistados fueron: Ronald Baudin (Ministerio de Economía y Finanzas, Haití), Teniente General José Elito Carvalho Siqueira (Comandante de la Fuerza de la MINUSTAH, 2006), Embajador Cordeiro, Lizbeth Cullity (MINUSTAH), Arnaldo Caiche D'Oliveira (Embajada de Brasil), Ettore Di Benedetto (Sección Derechos Humanos, MINUSTAH), Javier Hernández Valencia (Diputado de Asuntos Civiles, MINUSTAH), Garaudy Laguerre (Director Ejecutivo del Instituto Superior de Formación Política y Social), Gerardo Le Chevalier (Sección Asistencia Electoral), Ernesto López (Embajador de la República Argentina), Sabine Manigat (Diario "Le Matin"), Edmond Mulet (Representante Especial del Secretario General de la ONU, 2006), General Augusto Heleno Ribeiro Pereira (Comandante de la Fuerza de la MINUSTAH, 2004-2005), Horacio Sánchez Mariño (Jefe de Operaciones Militares de la Armada Argentina), Catherine Sung (Sección Asistencia Electoral, MINUSTAH), Juan Gabriel Valdés (2004-2006), Marcel Young (Embajador de Chile),.

⁹ En el año 2000, Jean Bertrand Aristide fue elegido presidente con el 91% de los votos (sólo el 10% de los electores votaron debido a un boicot organizado por los partidos opositores). Tanto la oposición como

reestablecer el orden institucional en este país¹⁰ con los objetivos de: asegurar el orden y la seguridad incentivando el diálogo político con vistas a la reconciliación nacional y promover el desarrollo económico y social. Además de preservar la estabilidad, la Misión pasó a ejecutar una amplia gama de responsabilidades vinculadas a la asistencia electoral, la seguridad pública, la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos y el medio ambiente y el desarrollo económico.

La participación destacada de Argentina, Brasil y Chile (ABC), junto a otros países, logró que esta Misión adquiriese un sentido emblemático como una iniciativa de cooperación subregional, adecuada a las nuevas modalidades de intervención multilateral en escenarios de colapso institucional. No se pretende reducir la importancia de otros países en esta operación, sean de la propia América del Sur o de otras regiones.¹¹ Hay que mencionar la presencia de tropas uruguayas, que cultivan una tradición importante en OP y de contingentes peruanos y bolivianos que reforzaron aún más la presencia sudamericana en esta Misión. También contribuyen naciones como Jordania, Nepal, Sri Lanka, además del importante apoyo no militar de Francia, España y Estados Unidos. La actuación del ABC en el esfuerzo de reconstrucción haitiano se realiza a partir de una vinculación entre política de defensa y política exterior con el propósito de ampliar sus respectivas influencias en el debate mundial sobre gobernabilidad y multilateralismo efectivo.

Para los responsables de la MINUSTAH, los desafíos pasaron a ser múltiples: enfrentar simultáneamente las condiciones políticas de Haití, especialmente la dudosa colaboración del gobierno de transición, responder a las presiones de Estados Unidos para que el calendario electoral sea cumplido, convivir con la morosidad del apoyo internacional - comenzando por el propio engranaje de la ONU - y atender a la opinión pública de sus respectivos países. Desde el punto de vista de la población haitiana, existe un reconocimiento creciente sobre el impacto positivo de la acción de la Misión teniendo en cuenta la realidad política desoladora - agravada por la devastación causada por desastres naturales. La propia Comunidad de Caribe (*Caribbean Community, CARICOM*), que inicialmente rechazó la iniciativa multilateral, pasó a apoyar el esfuerzo de reconstrucción de la Misión. Las tareas de ordenamiento institucional, de control de abusos a los derechos humanos y de desarme de las pandillas - con métodos que evitaban la confrontación - en los meses que antecedieron a las elecciones, revelaron resultados positivos.¹²

la comunidad internacional, acusaron al gobierno de cometer fraude y manipular los votos. La comunidad internacional le impuso sanciones muy severas que afectaron la economía del país. En febrero de 2004 estalló una revuelta armada que se extendió rápidamente por todo el país. Después del fracaso de soluciones negociadas y frente a la decisión de Washington de enviar tropas, Aristide decidió abandonar el país. El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó (por pedido del presidente interino Boniface Alexandre) el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional compuesta por soldados norteamericanos, franceses, canadienses y chilenos. El 1 de junio de 2004 por la resolución 1542 se estableció la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas) por un período inicial de seis meses.

¹⁰ La primera misión de las Naciones Unidas en Haití fue la UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití) que se extendió desde septiembre de 1993 a junio de 1996. La segunda misión fue la UNSMIH (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití) la cual se extendió de julio de 1996 a junio de 1997. La tercera misión fue la UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití) desde agosto de 1997 a noviembre de 1997. Y por último, MIPONUH (Misión de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití) desde diciembre de 1997 a marzo del 2000.

¹¹ Los países que participan de la MINUSTAH son: Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Canadá, Estados Unidos, Croacia, Ecuador, Francia, Guatemala, Jordania, Malasia, Marruecos, Nepal, Filipinas, España y Sri Lanka.

¹² Según una fuente publicada en septiembre del 2005, 2,3 millones de personas ya estaban inscritas para las elecciones y se estimaba que la cifra seguía creciendo, llegando a 3 ó 4 millones. Con relación a la seguridad, las áreas de acción más difíciles en Haití fueron las de Cité Soleil - bajo jurisdicción del

La presencia militar de los países del Cono Sur -con excepción de Chile- en OP tuvo diferentes significaciones en los últimos 15 años. En los años '90, esta participación estuvo más motivada por la necesidad de redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en el contexto de los procesos de re-democratización locales. En Argentina, por la importancia de la subordinación cívico-militar; en Uruguay, debido a la posibilidad de obtención de recursos; en Brasil, por el acceso a una nueva fuente de prestigio internacional. En cada caso, las motivaciones combinaban necesidades internas e intereses externos. En la etapa actual – con la inclusión de Chile – los estímulos políticos externos ganaron mayor peso, lográndose identificar una capacidad de “exportación” de estabilidad y democracia por parte de los militares de la región. En la etapa anterior, las OP eran percibidas como un instrumento funcional para la consolidación del Estado de derecho los países latinoamericanos; y una contribución a la transformación de la mentalidad militar. Actualmente la participación en estas OP da una mayor significación a la misión de las Fuerzas Armadas. La redefinición del patrón de relaciones cívico-militares dentro de los países latinoamericanos favorece la identificación de nuevas funciones para las Fuerzas Armadas, percibidas como la proyección exterior del país en escenarios de crisis sujetos a la intervención de la comunidad internacional.

Cabe introducir en la diferenciación mencionada uno de los enfoques de moda en el mundo académico cuando se abordan las recientes experiencias de OP. Se trata de la que vincula su expansión con las condiciones más propicias de la paz interdemocrática en la comunidad internacional. Esta interpretación, que parte del supuesto de que los regímenes democráticos son menos proclives a la guerra, argumenta que estos mismos regímenes disponen de recursos más adecuados y tienen mayor afinidad para participar en este tipo de operación.¹³

La participación de los países sudamericanos en la MINUSTAH acompañó la evolución del proceso haitiano a partir del 2003. Se pueden identificar tres fases:

Fase 1: (2003-2004): Corresponde al período de caída del gobierno de Aristide, luego de la intervención de la Fuerza Multinacional Provisional, que precipitó la renuncia del gobernante haitiano. Los países del ABC no tuvieron presencia militar durante la etapa final del gobierno de Aristide y fueron meros observadores de la acción que lo derrocó, promovida por Estados Unidos y Francia.¹⁴ El primer país sudamericano en comprometerse con una operación de intervención autorizada por el CSONU fue Chile, que identificó esta posibilidad como una forma de enmendar su actuación contraria a la guerra de Irak en ese Consejo. La presencia chilena se propició a partir de contactos entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos, mientras que la participación de Brasil fue fruto de un entendimiento mutuo entre Itamaraty y el Secretario General de la ONU. La posición inicial del gobierno brasileño había sido reticente, evitando comprometerse desde el principio con una misión de imposición de paz como preveía la resolución aprobada por el CSONU.

Ejército argentino – y Bel Air – bajo comando de las tropas brasileñas. Según un informe del Consejo de Seguridad, la MINUSTAH tuvo éxito en la recuperación de las comisarías tomadas por los rebeldes y la disminución de las actividades de las bandas criminales, especialmente en el área de Bel Air. La presencia de la MINUSTAH en Cité Soleil creció: en los días 9 y 10 de abril fueron asesinados Ravix Rémissainthe (ex-militar asociado con el grupo traficante de Grenn Sonnen), René Jean Anthony y 8 miembros de importantes “pandillas”. En octubre de 2005, 2 personas fueron arrestadas en Bel Air. Ver, “Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití”, Consejo de Seguridad ONU, 13 de mayo 2005.

¹³ Ver Andersson, Andreas, “Democracies and UN Peacekeeping Operations, 1990-1996”, *International Peacekeeping*, Vol. 7, Issue 2, summer 2000.

¹⁴ Como miembro no permanente del CSONU, Brasil votó a favor de la resolución 1529 que crea la Fuerza Multinacional Provisional el 29 de febrero de 2004.

Después de flexibilizar su posición, Brasil se empeñó en que Argentina se sumara a la MINUSTAH en su etapa constitutiva.

Fase II: (2004-2006): Corresponde a la etapa de creación e intervención de la MINUSTAH, en la que se puso a prueba una determinada forma de actuar, que se caracterizó por el uso moderado de la fuerza, el recurso de la disuasión política y militar y la meta principal de garantizar la estabilidad para la transición política. El principal desafío de la MINUSTAH en esa etapa fue lograr una actuación equilibrada entre la preparación del proceso electoral y el mantenimiento del orden. Cualquier desliz que implicara aumentar la dosis de violencia para contener la inseguridad podía ser utilizado por las élites locales como pretexto para postergar una salida electoral.¹⁵

La puesta en marcha de la Misión se adaptó al concepto multidimensional, que implicaba tareas militares, policiales, de asistencia humanitaria, protección de los derechos humanos y realización de servicios públicos (especialmente en las áreas de salud, ingeniería vial, vivienda y condiciones sanitarias). Durante este período fueron explícitas las diferencias de expectativas entre el gobierno norteamericano y el comando de la MINUSTAH; Washington reclamaba acciones más en sintonía con los dictámenes del capítulo VII de la Carta – que prevé la imposición de la paz - mientras la dirección política y militar de la MINUSTAH buscaba maximizar el tipo de acción prevista en el capítulo VI -que privilegia el mantenimiento de la paz. Esta etapa concluyó con la realización de las elecciones presidenciales y la victoria del candidato René Préval.

Fase III: (a partir de mayo de 2006): Corresponde al período en que la MINUSTAH asume la responsabilidad de asegurar condiciones de gobernabilidad a René Préval, que contaba con importante apoyo popular- a diferencia del gobierno provisional anterior. Esta función se divide en dos tipos de acción: a) garantizar un contexto de estabilidad –paz y seguridad– en todo el territorio nacional para que se complete el proceso democrático de acuerdo con la Constitución haitiana y reducir al mínimo su intervención en el proceso político local; b) contribuir a la reconstrucción del Estado haitiano coordinando la cooperación internacional – en el cual son cruciales los recursos provenientes de los países donantes. Entre las tareas sensibles de la MINUSTAH se encuentran la de contener y desactivar los mecanismos de corrupción vinculados a la cooperación internacional en el ámbito estatal haitiano. Además de prestar ayuda técnica en diversas áreas de políticas públicas, se busca evitar una superposición de las iniciativas y programas de cooperación que dificulte los problemas de coordinación entre la ONU, los gobiernos que integran la Comisión de los Donantes¹⁶ y el diminuto Estado haitiano. Esta coordinación se vuelve más difícil frente a la vasta y descontrolada presencia de ONGs que controlan la mayor parte de los recursos económicos y técnicos destinados a la cooperación, principalmente aquéllos provenientes de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea (UE).

¹⁵ Entrevista de Juan Gabriel Valdés.

¹⁶ Los países miembros de la Comisión de Donantes son: Canadá, Francia, Alemania, Japón, España, Suecia, Estados Unidos. Las organizaciones internacionales que participan de dicha Comisión son: Banco Mundial, Comisión Europea, BID, Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura.

Política interna y acción exterior

Desde el punto de vista de la actuación del ABC, se intentó, a partir de la instalación de la MINUSTAH, asegurar una coordinación diplomático-militar, estimulada por el representante especial de la ONU.¹⁷ Para garantizar esta fórmula se combinó el comando político chileno con el militar brasileño, manteniéndose una autoridad argentina en el segundo lugar del Comando Militar y otra de origen chileno como Jefe de Operaciones.¹⁸ El espíritu de grupo se vinculó con las motivaciones y condicionamientos determinados por las dinámicas políticas internas y la inserción internacional de cada país. Algunos puntos merecen ser comparados.

El envío de contingentes militares a Haití fue desde el inicio materia de controversia en los ámbitos políticos e intelectuales argentino, brasileño y chileno. Los cuestionamientos fueron diversos y estuvieron insertados en las agendas políticas locales de cada país. No obstante sus peculiaridades, en los tres países la controversia ha girando en torno a 4 puntos; i) el origen golpista de la misión; ii) su subordinación “de hecho” a los intereses de Estados Unidos; iii) los costos y beneficios para el país de la acción y iv) las posibilidades de éxito de la misión.

El primer aspecto está estrechamente relacionado al vínculo que se establece entre la historia reciente de los tres países y las condiciones políticas haitianas que llevaron a la decisión del CSONU de intervenir. La marca dejada por los golpes militares que suspendieron la vigencia del Estado de derecho en la Argentina, en Brasil y en Chile reforzó la percepción crítica de segmentos de la izquierda con respecto al vínculo entre el papel de la MINUSTAH y la interrupción del gobierno electo de Bertrand Aristide. Este tipo de interpretación está directamente vinculada a la percepción de que la decisión de los gobiernos de la región de asumir un protagonismo en la isla caribeña es el resultado de la “tercerización” o delegación de intervenciones militares manejadas por la Casa Blanca en situaciones de colapso institucional.¹⁹

Los dos puntos siguientes están más asociados a la visión de mundo de los sectores conservadores de las sociedades del ABC. Se cuestiona tanto la utilización de recursos económicos como los de seguridad, y se considera más relevante que las Fuerzas Armadas y policiales se desempeñen en situaciones de inseguridad doméstica, en lugar de gastar esfuerzos en una realidad distante cuyo futuro importaría poco o nada. En este caso, se le atribuye una limitada relevancia a la idea de que la presencia en OP sea una fuente de prestigio internacional, sino que ello debería derivar de positivos desempeños económicos y no de gestos asistencialistas.

El último argumento considera a la MINUSTAH como una Misión imposible frente a las condiciones socio-económicas y político-institucionales que prevalecen en Haití. Se duda de la eficacia de este tipo de operación, en general y en particular, no sólo por la historia repetida de quiebre del régimen democrático haitiano sino también por las demostraciones de resistencia de los grupos armados que, además de continuar controlando ilegalmente el territorio de algunas poblaciones de la isla,

¹⁷ Juan Gabriel Valdés (ex-Embajador de Chile en Naciones Unidas y en Argentina) asume la jefatura de la MINUSTAH en agosto de 2004 y permanece en el cargo hasta mayo de 2006.

¹⁸ Comandantes de la Fuerza de la MINUSTAH (BRASIL): General Augusto Heleno Ribeiro Pereira (febrero de 2004 a septiembre de 2005) / Urano Teixeira da Matta Bacellar (septiembre de 2005 – enero de 2006) / Teniente General José Elito Carvalho Siqueira (enero/diciembre 2006). Segundo Comandante de Tropas: Alfredo Lugani (Argentina) (agosto de 2004 – septiembre de 2005), Eduardo Aldunate Herman (Chile) (septiembre de 2005).

¹⁹ Tokatlián, Juan Gabriel. “El desacierto de enviar tropas a Haití”, *Página 12*, 13 de junio de 2004.

están cada vez más involucrados con el tráfico de drogas y el crimen organizado. Se suma a ello las denuncias de eventual vinculación de sectores burocráticos y políticos ligados al gobierno de transición haitiano – de 2004 a 2006 - con el delito y la corrupción.

Entre los países del ABC, Chile fue el que menos dudas tuvo frente a la opción de intervenir en Haití. El presidente Ricardo Lagos adhirió a esta idea y expresó su consentimiento antes de que la MINUSTAH fuese constituida. En cambio, la representación diplomática y militar argentina fue la que más se sintió presionada y cuestionada en su propio país, y de los tres países fue el que más dudó en integrar la MINUSTAH. La falta de entusiasmo argentino se explica por razones de política interna ya que la participación en OP estaba fuertemente asociada a la política exterior de los años menemistas.²⁰ El peso de esta marca fue observado en los debates que antecedieron al envío de tropas a Haití en el Parlamento, entre los partidos políticos y en los medios.²¹

No obstante la oposición interna, la intervención Argentina en Haití adquirió una faceta original y diferenciada en lo que respecta a experiencias anteriores. La acción militar coordinada con Fuerzas Armadas de países vecinos ganó un valor simbólico reconocido por sus responsables que se congratulan de abandonar las agendas conflictivas que marcaron la política de defensa de este país en el pasado. Además, una de las facetas de la actual política exterior argentina pasó a ser la transformación del aprendizaje de la crisis del 2001 en instrumento de cooperación Sur-Sur, un recurso de gran utilidad en el contexto haitiano. Un ejemplo ha sido la implantación del Programa Pro-huerta en Haití para atender las dramáticas necesidades de alimentación y desocupación en las zonas rurales del país.²²

La actuación de Brasil en Haití se da en varios frentes. En el ámbito de la ONU, Brasil y Chile, miembros no permanentes del CSONU, trabajaron codo a codo para la aprobación y renovación del mandato de la MINUSTAH en 2004. Posteriormente -cuando se renovó el mandato de la MINUSTAH en 2005 y 2006– Argentina y Perú actuaron en este mismo sentido. Brasil también buscó aplacar la oposición a la MINUSTAH por parte del CARICOM, Venezuela y México. En el plano del discurso de la política exterior brasileña, la formulación para justificar la presencia en Haití ha sido: "la sustitución de la política de no intervención por la de no indiferencia".²³

Más allá de corresponder a la mayor responsabilidad ya asumida en materia de OP, la presencia de Brasil en Haití se destaca en el ámbito de la acción latinoamericana por su visibilidad y amplitud. Se trata del país más empeñado en ejercer una influencia política sobre la acción internacional que monitorea la reconstrucción

²⁰ La Argentina en la década del 90 participó de 22 misiones de paz: *Angola*: UNAVEM I (1988-1991), UNAVEM II (1991-1995), UNAVEM III (1998-1997), MONUA (1997-1999), *Mozambique*: ONUMOZ (1992-1994), *Rwanda*: UNAMIR (1993-1996), *Guatemala*: MINUGUA (1997), *Haití*: UNMIH (1993-1996), UNTMIH (1997), MIPONUH (1997-2000), *Camboya*: UNAMIC (1991-1992), *Croacia*: UNTAES (1996-1998), UNPSG (1998), *Ex- Macedonia*: UNPREDEP (1995-1999), *Península de Prevlaka*: MONUP (1996-2002), *Bosnia y Herzegovina*: UNMIGH (1995-2002), *Irán/Irak*: UNIMOG (1988-1991), *Iraq – Kuwait*: UNIKOM (1988-1991), *Sahara Occidental*: MINURSO (1991- hoy), *Chipre*: UNFICYP (1964- hoy), *Kosovo*: UNMIK (1999 – hoy), *Oriente Medio*: ONUVT (1948 – hoy)

²¹ Debate Parlamentario sobre el Envío de Tropas a Haití. Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, Junio 2004. <http://www.resdal.org/haiti/main-haiti-crisis.html>

²² El Programa Pro-huertas (dirigido por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA) es un programa de seguridad de alimentos cuyo objetivo principal es el de mejorar el nivel de alimentación de aquellos en situación de pobreza estructural y bajo la línea de pobreza. En Argentina, este programa inició en 2003 y continúa desarrollándose hasta la fecha. En la actualidad, según datos del INTA hay 560.000 huertas familiares que benefician a 2.7 millones de personas; 7.300 huertas comunitarias que atienden las necesidades de 300.000 personas y 6.600 huertas escolares que benefician a 450.000 niños.

²³ Discurso de Celso Amorim en la 35ª Asamblea General de la OEA. 06/06/2005.

haitiana, y por eso mismo sufre presiones de los países y organizaciones donantes que tratan de cobrar un “precio de entrada” para que esta influencia le permita tener algún tipo de peso político. Aunque el gobierno de Lula este íntegramente comprometido con la MINUSTAH, su diplomacia enfrenta las limitaciones impuestas por la propia administración pública brasileña. Los únicos segmentos burocráticos que disponen de capacidad de movilidad internacional son las corporaciones diplomáticas y militares. Los demás sectores enfrentan las restricciones normativas y legales que dificultan la creación de programas de cooperación en áreas cruciales como el saneamiento básico, la salud y la educación. También se debería mencionar como obstáculo que el número reducido de técnicos brasileños que hablen francés, sumado a que la gran mayoría de la población haitiana potencialmente beneficiaria de este tipo de asistencia se expresa exclusivamente en *creole*. Entre las soluciones encontradas está la identificación de programas de las ONGs en Brasil que trabajan con temas sociales y de violencia pública. Un ejemplo es la cooperación prestada por la ONG Viva Río.²⁴

Desde el comienzo, la decisión del gobierno de Lula de participar en la reconstrucción haitiana recibió críticas y cuestionamientos en los ámbitos políticos y académicos brasileños. La preocupación por ampliar el apoyo interno a la intervención en Haití llevó a que Itamaraty promoviera un conjunto de visitas de parlamentarios a la isla. Como resultado, las percepciones críticas se sustituyeron por una mayor comprensión y apoyo a la presencia de Brasil en la MINUSTAH.²⁵ Pero, este esfuerzo no ha evitado la inclusión del tema en la politización de la política exterior brasileña, especialmente visibles en las disputas presidenciales del 2006.²⁶

El gobierno chileno también se ha sentido presionado por participar en la MINUSTAH; pero, a diferencia del caso argentino y brasilero, los más contundentes cuestionamientos vinieron de segmentos de la derecha. Las críticas en el ámbito de las fuerzas de izquierda fueron menores, principalmente en lo que respecta al Partido Comunista, el cual mantuvo una posición reservada frente a la decisión de Cuba de no romper relaciones con Haití después del golpe contra Aristide. La oposición más importante provino de la Unión Demócrata Independiente (UDI) que ya habían hecho escuchar sus voces de protesta en 2004 cuando el presidente Lagos manifestó que tropas chilenas participarían en Haití. Que el presidente anunciara esta decisión sin previa consulta al Senado fue uno de los puntos destacados. En febrero de 2006 la UDI no apoyó la continuidad de las tropas chilenas en Haití, lo que perdió relevancia una vez que las fuerzas de la concertación, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, siguen mostrándose favorables a su continuidad.

²⁴ La ONG Viva Río coordina tareas de desarme en Haití a partir de su propia experiencia en las *favelas* de Río de Janeiro. Por otro lado, en julio de 2006 “Viva Río” encabezó (junto con otras organizaciones internacionales) un proyecto de urbanización y valorización cultural en el barrio de Bel Air.

²⁵ Después de sus visitas a Haití: Cristovan Buarque (senador por el PSB) y Fernando Gabeira (diputado por el PV) modificaron sus posturas de cuestionamiento a la participación brasileña en la MINUSTAH. En septiembre de 2005, Cristovan Buarque visitó el batallón brasileño en Haití. En un mensaje al senado el día 19 de septiembre sostuvo: “Quiero decir que volvi más convencido todavía, de que voté acertadamente al apoyar la decisión del gobierno brasileño, del presidente Lula, de enviar tropas a esse país”. Pronunciamento del Senador Cristovan Buarque al Senado Federal, *Defesa@net*, octubre 2005. En febrero de 2006 Fernando Gabeira visitó Haití y afirmó: “Al principio, estab em contra del envío [de tropas brasileñas], pero no podemos irnos de repente, sería una irresponsabilidad. Haití no está en guerra. Actualmente debemos explorar otras formas de cooperación en los campos campos cultural y educativo”. “Presidente Eleito de Haiti quer que Brasil mantenha tropas no país”, *Folha Online*, 10/03/2006.

²⁶ Hirst, Monica. “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, N° 205, septiembre/octubre de 2006. El ex canciller Celso Lafer cuestionó si las acciones del gobierno de Lula en Haití - particularmente el envío del seleccionado de fútbol - no era más bien una “política de espectáculo”, “Para Lafer, política de Lula é a do espectáculo”, *Folha do São Paulo*, 18/08/2004

Acción militar y seguridad pública.

Cuando se aborda el tema de seguridad en Haití, el primer punto problemático radica en la propia definición de la naturaleza de la Misión. Desde una perspectiva militar, la realidad que justificó la creación de la MINUSTAH no fue la de una guerra civil, la cual supone la existencia de diferentes partes en conflicto, sino de una realidad de total descontrol y colapso institucional, marcada por una escalada de violencia e insurgencia de consecuencias imprevisibles²⁷.

Este corresponde al terreno más complejo de la participación del ABC en la MINUSTAH, en vista de la brecha entre sus medios y sus fines. No deja de ser paradójico que este defasaje sea producto de los mismos atributos que motivan a los tres países a asumir mayores responsabilidades en la Misión. Como se sabe, uno de los principios compartidos de los procesos de transición democrática argentina, brasileña y chilena es la prohibición de que las Fuerzas Armadas se ocupen de temas de seguridad pública, en vista de las graves consecuencias causadas por el traspaso de esta barrera en el pasado. En América del Sur, este pasado constituye uno de los puntos de diferenciación entre el Cono Sur y los países andinos, en los cuales no se observa este mismo tipo de prevención. Las bases de estas políticas fueron trazadas en la literatura sobre democratización y política de la seguridad,²⁸ que apunta este tabú como el pilar de las relaciones cívico-militares de los procesos de transición del Cono Sur. No obstante, los problemas de seguridad en Haití son de seguridad pública por lo que, de acuerdo con las políticas adoptadas en Argentina, Brasil y Chile, deberían ser afrontados con el uso de la fuerza y la coerción policial. La presencia militar de los tres países se explica por la carencia, en todos los casos, de disponibilidad y preparación de sus respectivos aparatos policiales. Cabe mencionar aquí que no es costumbre que los países provean a la ONU con este tipo de fuerza.

Más graves aún son las conexiones entre los sistemas policiales y el crimen organizado tanto en Argentina como en Brasil. Las dificultades enfrentadas por los Estados para contener estas dinámicas han llevado a situaciones crónicas de inseguridad pública. Gracias a este tipo de vinculación, el delito organizado adquirió fuerza, coordinación y recursos, características que le otorgan la capacidad de articulación a los niveles nacional, regional y global. Cuanto mayores son los obstáculos para desmontar el funcionamiento de estas dinámicas en los principales centros urbanos, más presente se hace la controversia sobre la conveniencia de la intervención de las Fuerzas Armadas para renovar la capacidad del Estado de monopolizar la violencia en estos países. Sin lugar a dudas, Brasil es el país en

²⁷ Sin embargo, según Juan Gabriel Valdes “la posibilidad de una guerra civil, entre una burguesía que quería obligar a EEUU a tomar claramente partido en contra del mundo popular haitiano, y las bandas armadas de Aristide que arrastraban de algún modo al “pobre urbano”, o sea a la mayoría numérica, fue muy real. El escenario dantesco que la Minustah fue convocada a conjurar, fue que esta guerra civil caótica, superpuesta a la degradación y al colapso del Estado y la destrucción de la vida urbana, provocaba la emigración de los últimos remanentes civilizados de la burguesía y las clases medias, y abría un espacio al poder incontestado de los diversos tipos de traficantes: drogas, armas, niños, con la consiguiente reacción militar, o desestabilización de la República Dominicana”. Entrevista del autor.

²⁸ Hirst, Monica. “Seguridad Regional en las Américas” en La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos, Wolf Grabendorff editores, Friederich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL, Bogotá, 2003. Domínguez, Jorge I. “Conflictos Territoriales y Limítrofes en América Latina y el Caribe” en Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina, Jorge Domínguez (compilador), Siglo XXI editores, Universidad de Belgrano, FLACSO, Argentina, 2003.

donde se observa la centralidad de este debate a la hora de tratar problemas de seguridad pública.²⁹

En Haití, fue y es clave la actuación de los contingentes de la MINUSTAH en relación a la desactivación y contención de grupos armados; sean pandillas organizadas, ex-militares o chiméres*. El tipo de acción que en Argentina, Brasil y Chile plantea el problema de los límites de la presencia militar en temas de seguridad pública, en Haití se traduce en la decisión de actuar de acuerdo con las normativas del capítulo VI ó VII de la Carta de la ONU. En lo que respecta a los contingentes numerosos de otras nacionalidades - como los jordanos - las resistencias a imponer la paz – lo que significa la utilización de la fuerza como medio de pacificación – no presenta problemas. Pero para los militares argentinos, brasileños y chilenos, esto constituye una fuente de tensión permanente.³⁰ El principal temor en este caso, consiste en el impacto que se generaría en sus países una vez que la participación en OP pueda significar un riesgo mayor de pérdidas de vidas de ambos lados de la acción.

Más allá del mantenimiento de la paz, los contingentes de la MINUSTAH fueron movilizadas para efectuar trabajos de comunicación e infraestructura, salud pública y construcción civil, centrales para la recuperación de condiciones básicas de vida para la población haitiana. Estas tareas cobraron una urgencia todavía mayor después de los devastadores efectos producidos por el huracán Jeanne, en octubre de 2004.

El que las tareas ejecutadas sobrepasen a sus respectivas misiones institucionales no impide que la experiencia en Haití sea valorada en el proceso de formación de las Fuerzas Armadas del ABC. En todos los casos, se registra un aprecio especial por la dimensión colectiva y regional de la MINUSTAH, el cual propicia un nuevo tipo de proximidad entre las Fuerzas Armadas vecinas. Simultáneamente, cada contingente absorbe esta experiencia a partir de antecedentes y condiciones políticas y militares específicas. Entre los sudamericanos, los contingentes argentino y brasileño se destacan por la presencia numérica, sus responsabilidades y el nivel de comunicación entre los oficiales.

En el caso de Argentina, es posible observar un contraste entre la seguridad transmitida por la experiencia acumulada previamente en OP y la sensibilidad manifestada en vista de la exposición política que las Fuerzas Armadas enfrentan en su propio país.³¹ Se observa una particular valoración de la MINUSTAH, por tratarse de una oportunidad de dejar atrás experiencias traumáticas, tales como la Guerra de las Malvinas, y, más importante aún, de preparación para enfrentamientos bélicos con países vecinos, los mismos con los que se coopera en la reconstrucción haitiana.³²

²⁹ Una muestra del debate existente se dio cuando en agosto de 2006, el gobernador de San Pablo se negó a que los militares participaran en acciones de seguridad pública para contener la escalada de violencia generada por el PCC. Centro Estratégico de Estudios. Resumen de Prensa Semanal, Grupo de Estudios da Defesa e Segurança (GEDES) de la Universidade Estadual Paulista, Brasil, 2006.

* Activistas políticos leales a Aristide.

³⁰ La narrativa periodística de Luis Kawaguti revela varios episodios en que se observa este tipo de preocupación. Ver Kawaguti, Luis [A República Negra .Histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti](#), Editora Globo S.A, São Paulo, 2006.

³¹ Entre los aspectos destacados del gobierno de Kirchner se menciona la revisión de la legislación previamente aplicada a los militares por los abusos cometidos contra los derechos humanos en los años del gobierno autoritario y las modificaciones introducidas en la política de defensa. La renovación de las leyes de Perdón (leyes de Obediencia Debida y Punto Final) permitieron la reapertura de casos judiciales amparados en denuncias contra un número aproximado de 240 militares.

³² Entrevistas con el autor.

Para las autoridades brasileñas, en cuyo caso Angola corresponde al único destino previo de envío de tropas en OP, la familiaridad con la realidad haitiana constituye un elemento facilitador. La presencia en Haití es considerada una experiencia que contribuye a la formación militar y a la consolidación de valores y principios necesarios para el manejo de situaciones complejas, en las cuales se superponen crisis institucionales, violencia y dramáticas carencias sociales. Al mismo tiempo, la actuación en Haití, que es comparada por tamaño a la provincia de Alagoas en Brasil, no es concebida en momento alguno como una ocupación militar, tratándose exclusivamente de un trabajo de estabilización política.³³ La responsabilidad brasileña en el comando militar de la MINUSTAH es también valorada como una oportunidad de asegurar una proyección de Brasil, a través de la colaboración de Itamaraty con la comunidad internacional, en el contexto de nuevas amenazas y modalidades de conflicto y de crecientes desafíos humanitarios.

Con todo, el grado de entendimiento y cooperación entre los contingentes sudamericanos en la MINUSTAH no representa una solución para los desafíos que la Misión enfrenta en el campo de la seguridad. Se comparte la percepción de que cada vez se vuelve más difícil enfrentar la realidad haitiana, teniendo en cuenta la naturaleza de sus problemas. Si por un lado, se cree que la presencia de la MINUSTAH se justifica hasta que Haití se vuelva un país auto-sustentado en materia de seguridad, por el otro, prevalece la visión de que los obstáculos para lograr estabilidad ya no provienen de las pandillas políticas, y de los ex-militares sino de la presencia creciente del narcotráfico y del crimen organizado, y de sus conexiones regionales – principalmente con contrapartes colombianas.

Volviendo al comienzo de esta sección, se reconoce que la solución de los problemas de seguridad de Haití depende de la acción policial, lo que en un escenario de auto-sustentación implicaría asegurar una fuerza local con la autoridad y los recursos necesarios. Para los gobiernos del ABC, este constituye un tema que se enfrenta con desafíos e incertidumbres tales como la necesidad de aumento y mejor capacitación de las fuerzas policiales locales (PNH) – tarea en manos de los gobiernos estadounidense y canadiense - y la definición sobre los costes y beneficios de la creación de un nuevo ejército local.

Entre las percepciones y el imaginario

La actuación del ABC es evaluada en Haití desde una mirada comparada, basada en la memoria de otras presencias internacionales. Si, por un lado, no deja de ser percibida como una ocupación, por otro, se le atribuye un sentido más benigno cuando es contrastada con presencias como la de Estados Unidos y Francia. En ámbitos intelectuales y políticos progresistas, estos dos países son identificados como los responsables del golpe de estado que derrocó al gobierno de Aristide, mientras que el ABC es visto como promotor de la MINUSTAH entendido como un “mal menor”. La élite dominante, que siempre atacó al gobierno de Aristide, mantiene una visión crítica acerca del ABC por considerar poco efectivos sus métodos moderados del uso de la fuerza.

La MINUSTAH comprende una dimensión simbólica e histórica en la cual se reúnen elementos de la memoria colectiva latinoamericana, referencias ideológicas comunes y antecedentes políticos y diplomáticos. La peculiaridad de esta yuxtaposición ha inspirado la construcción del discurso de los países sudamericanos que acompaña su presencia en Haití. Se busca sumar un sentido de identidad propia a las motivaciones ético-políticas normalmente presentes en OP.

³³ Entrevistas con el autor.

Desde la etapa de puesta en marcha de la MINUSTAH, se estableció un interesante cruce de representaciones simbólicas entre sudamericanos y haitianos. La presencia de la Misión en Haití remueve el pasado trayendo a la superficie la historia de este país, por su independencia y su lucha contra la esclavitud. Se trata de un proceso libertario narrado en los manuales de historia en las escuelas latinoamericanas, y un capítulo subrayado en la historiografía y en la literatura de la región.³⁴ El reconocimiento de este atributo se transformó en un lugar común del discurso de la intervención, tanto por parte de los funcionarios de la ONU como de los representantes diplomáticos de América Latina. Al reconocerse la contribución de la historia de este país al proceso de emancipación de la región - “un recuerdo obsesivo” - se agregó a la presencia en Haití un sentido de deber y de reciprocidad. Este tipo de percepción conduce a una diferenciación entre la MINUSTAH y otras operaciones de la ONU, especialmente en lo que respecta al impacto que el colapso definitivo de esta nación tendría para América Latina. Una apreciación semejante existe también por parte de Haití cuando se demanda solidaridad y apoyo de la región para la reconstrucción del país. En ámbitos políticos de izquierda, se refuerzan vínculos ideológicos entre Haití y la región, recurriendo al valor de líderes como el “Che” Guevara y Salvador Allende para el espíritu de lucha haitiano.

Además de referencias que remiten a la etapa de la formación de las naciones en el siglo XIX o de los movimientos revolucionarios del siglo XX, está la memoria de iniciativas diplomáticas latinoamericanas más recientes. Cabe mencionar la experiencia del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo y la pacificación de El Salvador, que en su etapa final contó con la presencia de la ONU.³⁵ Desde el comienzo, el recuerdo de la movilización política en torno a la crisis centroamericana se convirtió en un antecedente mencionado por los representantes de los gobiernos del ABC. Se valoró la identidad regional de la MINUSTAH y su sentido de continuidad con la pacificación de América Central.³⁶ Por otra parte, para los funcionarios de la ONU, tanto la experiencia en El Salvador con la ONUSAL como en Colombia, constituyen los antecedentes más recurrentes en sus respectivas trayectorias.³⁷

Corresponde también hacer una referencia al pasado del ABC y su marca en la historia de las relaciones interestatales en el Cono Sur.³⁸ Se trata de una historia

³⁴ La obra de Alejo Carpentier es un ejemplo: “El reino de este mundo” (1949) en Obras Completas de Alejo Carpentier, Vol. 2, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 1989. En la historiografía se encuentran frases como “... en este sentido Haití, con su exitosa rebelión negra que extirpó a toda la casta europea constituye un recuerdo obsesivo”, Halperin Donghi, Tulio, Hispanoamérica después de la Independencia. Consecuencias sociales y económicas de la Emancipación, Biblioteca América Latina, Editorial Paidós, 1972, pg. 55. “Haití no sólo representaba la independencia sino la revolución, no sólo la libertad sino también la igualdad. Lynch, John, “Los orígenes de la independencia hispanoamericana” en Historia de América Latina, Leslie Bethell editora, Editorial Crítica, Barcelona, 1991. Moya Pons, Frank, “La Independencia de Haití y Santo Domingo”, op.cit. Vale mencionar también el libro de Torcuato Di Tella, “La rebelión de esclavos en Haití”, Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1984.

³⁵ El Grupo Contadora fue creado en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela para lograr la paz en América Central azotada por los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. El Grupo de Apoyo a Contadora – integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay - nació en julio de 1985. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) se extendió de julio de 1991 a abril de 1995. Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela fueron los países de América Latina que aportaron observadores militares. Brasil, Chile, Colombia y México aportaron observadores policiales. La Argentina contribuyó con oficiales médicos.

³⁶ Tapia, Gabriel Gaspar, “Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?”, *Foreign Affaire en español*, Vol. 5, N°1, enero-marzo de 2005.

³⁷ Entrevista de la autora.

³⁸ José María da Silva Paranhos – el más conocido como el Barón de Río Branco – junto con el presidente argentino Julio A. Roca fueron los creadores del pacto ABC en 1915. Argentina, Chile y Brasil buscaban prevenir escenarios de conflicto interno que pudieran desembocar en intervenciones extranjeras. Este

inconclusa ya que la idea de una alianza entre Argentina, Brasil y Chile presente desde el inicio del siglo XX, nunca adquirió el formato de una coordinación diplomático-militar como la que se ha observado en Haití.

Como último punto relativo al terreno de los elementos simbólicos, la visión haitiana del ABC está aún fuertemente influida por variables blandas entre las cuales el fútbol ocupa un lugar destacado.³⁹ Existe en la sociedad haitiana una competencia no violenta entre fanáticos pro-brasileños y pro-argentinos - particularmente activa durante el último Mundial de fútbol - que llevó a la creación de una asociación Argentina-Brasil cuya presidencia ejerce el Embajador chileno en Haití.

La preocupación central de este ensayo ha sido ofrecer un análisis crítico sobre el papel regional e internacional de los países del ABC frente a las responsabilidades que asumen en misiones de reconstrucción pos-bélica.

En el ámbito del Cono Sur, la interacción entre las Fuerzas Armadas de la región ganó un nuevo ímpetu a partir del interés compartido de ampliar sus respectivas presencias en OP. De hecho y para toda la región, la mayor parte de los ejercicios militares tanto bilaterales como multilaterales corresponden hoy en día a la simulación de OP. Además, cabe mencionar otras iniciativas extra-regionales, tales como la creación de una fuerza chileno-argentina en diciembre del 2006 y chileno-peruana en el mismo año con el objetivo de actuar en el Líbano.

Respecto a la actuación de Argentina y Brasil, existía un sentido de continuidad y complementación de las acciones de las Fuerzas Armadas en Haití con las Medidas de Confianza Recíproca que ejecutan desde fines de los años 80, entre las que destaca el programa de ejercicios bilaterales que actualmente comprenden simulaciones de acción conjunta en operaciones de paz.⁴⁰

Otro aspecto importante es que la participación de los países sudamericanos en la MINUSTAH forma parte de la tendencia observada mundialmente de ampliación de las responsabilidades de los actores y organizaciones regionales en iniciativas de intervención multilateral frente a crisis de gobernabilidad terminales y que producen cuadros de violencia insurreccional. En la literatura que aborda esta tendencia se sugiere la aplicación del concepto de subsidiariedad, que otorga autoridad política y legitimidad local, ampliando las condiciones de éxito de la intervención internacional.⁴¹ En el caso de África, la presencia de la Organización de Estados Africanos en misiones humanitarias ha ilustrado este tipo de acción. Pero, ni en Sudamérica ni en el Cono Sur, se cuenta con alternativas institucionales semejantes. El MERCOSUR sugiere la construcción de una Zona de Paz, pero en ningún momento indica los medios instrumentales para su viabilidad. El mismo tipo de limitación se da en el caso del Grupo de Río y en el de la Organización de los

tratado establecía que los conflictos no pudieran ser resueltos por la vía diplomática ni por arbitraje, tendrían que ser sometidos a una comisión permanente establecida en Montevideo. La idea del ABC fue recreada en los años '50 por Perón (Argentina), Vargas (Brasil) e Ibañez (Chile) con otro fin. Los tres países que enfrentaban un escenario de posguerra adverso motivado por el agotamiento del modelo agro-exportador, buscaban conformar un mercado ampliado para complementar sus aparatos productivos. El fin era ampliar sus mercados para implementar el modelo de sustitución de importaciones.

³⁹ La selección brasileña viajó a Puerto Príncipe el 18 de agosto de 2004 donde protagonizó un partido contra la selección haitiana por iniciativa del Presidente Lula.

⁴⁰ En octubre del 2005 fue realizado en la bahía de Marambaia de Río de Janeiro la 24ª edición de los ejercicios bilaterales "Fraterno" que simulaban situaciones diversas, incluyendo, ayuda humanitaria e ejecución del capítulo VII de la ONU. Polak, María Elena, "Ejercicios con ritmo carioca", *La Nación*, 16 de octubre de 2005.

⁴¹ O'Brien, David, "The Search for Subsidiarity: The UN, African Regional Organizations and Humanitarian Action", *International Peacekeeping*, Vol. 7, Issue 3, autumn 2000.

Estados Americanos (OEA). Ésta última ha estado cumpliendo un papel importante de asistencia electoral y monitoreo contra la violación de derechos humanos, pero no dispone de poder para convocar fuerzas militares y policiales que asuman responsabilidades de estabilización y mantenimiento del orden. Sobra, por lo tanto, la adopción de recetas artesanales, que combinan iniciativas políticas inter-gubernamentales con la capacidad normativa y operativa de la ONU. La expansión de los recursos organizativos y económicos de la ONU para OP estimula la utilización del manto legitimador del CSONU para buscar este tipo de solución.

La colaboración entre los países de Sudamérica y del Cono Sur parece ser más factible en ambientes institucionales de alcance mundial que en organizaciones regionales. Se trata de una lógica semejante a la que observamos en el universo de las negociaciones comerciales. (El hecho de ser todos miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no significa que nuestros intereses y políticas comerciales puedan armonizarse lo suficiente como para colocar en funcionamiento pleno un área de libre comercio – y menos aún una unión aduanera). La creación de una comunidad de seguridad implica una homogenización de políticas de defensa de difícil alcance frente a definiciones de amenazas tan dispares como todavía ocurre entre los países de América del Sur.

Los países del Cono Sur dispuestos y capaces de asumir mayores responsabilidades en misiones de acción humanitaria, prefieren hacerlo de forma asociada a una organización multilateral. En este contexto, el dicho “la unión hace la fuerza” se aplica precariamente teniendo en cuenta los delgados hilos que condicionan la participación del ABC y demás países sudamericanos en la MINUSTAH. Además de estar sujetos a un permanente monitoreo político interno – producto de los mismos contextos democráticos que estimulan su presencia en Haití - y a un defasaje permanente entre los medios y los fines, la continuidad de la misión está pendiente de negociaciones diplomáticas semestrales entre los miembros del CSONU. En otras palabras, a la fragilidad del *ocupado* se superponen las trabas enfrentadas por sus *ocupantes*.

El futuro político de Haití tendrá una inevitable repercusión sobre la percepción en los países del Cono Sur acerca del sentido de repetir experiencias de esta naturaleza. La perspectiva de que esta evaluación sea realizada desde una lógica colectiva corresponde a un escenario desconocido de responsabilidades compartidas por las condiciones políticas y de seguridad de otros países de la región.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

