

Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana*

Paolo Tripodi
Universidad de la Infantería de Marina, Estados Unidos

Andrés Villar
FLACSO-Chile

Resumen

La misión de MINUSTAH es la primera intervención en la historia de las operaciones de paz en la cual la participación latinoamericana fue fruto de una concertación política de los gobiernos de la región. El desafío de la operación de paz es por un lado, la reconstrucción de un Estado, y por otro, demostrar la capacidad de los países latinoamericanos para manejar este tipo de conflictos. En el presente artículo se analiza la operación de paz en Haití, se evalúan las capacidades, los recursos y mecanismos políticos que disponen los organismos multilaterales y los gobiernos para manejar y responder a dicho conflicto en forma efectiva.

Palabras Clave: Operaciones de paz, relaciones internacionales, multilateralismo, Haití.

Abstract

The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) is the first peacekeeping operation in which Latin American countries have coordinated a joint effort to contributing troops to a peacekeeping mission. MINUSTAH has served to illustrate the capacity of Latin American states to manage conflicts in the region, in terms of peacekeeping as well as state-building. This article analyzes the capacities, resources and political mechanisms that have been developed in Haiti to allow governments and multilateral organizations to effectively respond to such conflicts.

Keywords: Peacekeeping, International Relations, Multilateralism, Haiti.

* Paolo Tripodi agradece al Profesor John Fishel del Centro Hemisférico para los Estudios de Defensa de la Universidad Nacional de la Defensa, EEUU, por su invitación para asistir a reuniones de trabajo entre académicos y funcionarios de América Latina y estudiar la operación de paz en Haití que dio origen a un número especial de la revista *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring de 2005.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas Haití ha sufrido graves crisis políticas que han obligado al involucramiento de la comunidad internacional en el propio país a través de misiones de paz. Sin embargo, la historia de las intervenciones comenzó hace un siglo atrás cuando en 1915 Estados Unidos envió por primera vez a la isla infantes de marina¹. Desde su nacimiento como país, Haití no ha sido capaz de desarrollar una economía sustentable ni alcanzar una estabilidad política, lo que ha impedido que alcance un nivel mínimo de desarrollo.

La más reciente intervención, impulsada por Estados Unidos, comenzó en febrero de 2004 cuando el presidente Jean Bertrand Aristide –bajo la presión y la violencia de milicias hostiles del país– renunció a su cargo y abandonó el país. Las razones que determinaron una nueva fase de violencia son bastante complejas. Muchas de sus raíces están radicadas en la pobreza, un medioambiente degradado, una parte importante de la población afectada por el SIDA, una situación política inestable, la presencia de sectores de la sociedad fuertemente contrarios a aceptar un proceso democrático que pueda desafiar sus intereses particulares, la presencia entonces de una elevado número de partidos que representan intereses políticos, sociales, económicos, pero también personales, y finalmente la decisión de eliminar las fuerzas armadas sin contar con planes para reinsertar a los ex militares en la sociedad pueden ser algunas de las causas². Este listado no pretende ser, y probablemente no lo es, exhaustivo, pero sí indica cuáles son los problemas principales de la isla.

Este artículo no tiene la finalidad de investigar los eventos que han determinado la intervención de 2004, más bien el objetivo del trabajo es contextualizar los hechos acontecidos recientemente. La finalidad del presente estudio es analizar la intervención de la Fuerza Interina Multinacional entre marzo y junio de 2004, y particularmente la misión de MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haití) que reemplazó la anterior y que a la fecha continúa en Haití.

MINUSTAH es la primera intervención en la historia de las operaciones de paz en la cual la participación latinoamericana fue fruto de una

1 Boot, Max. 2003. *The Savage Wars of Peace*, Basic Books, New York.

2 Gélín-Admas, Marlye y David M. Malone. 2003. "Haiti: A case of endemic weakness" en Robert Rotberg (ed) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings/WPF, pp. 287-289.

concertación política de los gobiernos de la región, de hecho, puede ser considerada una misión regional. En efecto, cuantitativamente los componentes más importantes provienen de países de América Latina: Brasil, Chile, Argentina, Uruguay.

En la práctica, el mando militar de la misión está en las manos de un general brasileño³ mientras la conducción política ha sido otorgada a un diplomático chileno. Todos estos factores indican que Haití es un desafío para la comunidad internacional, pero fundamentalmente una prueba para ver si los países latinoamericanos están en condiciones de enfrentar y solucionar conflictos regionales. En Haití se está intentando resolver una delicada situación, al mismo tiempo se está experimentando la capacidad de los estados de América Latina de desarrollar un instrumento para el manejo de crisis en toda la región. Este artículo aborda ambos aspectos.

LA FUERZA MULTINACIONAL PROVISIONAL

Los aspectos más importantes del despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) en Haití fueron la rapidez, el enfoque prioritario en reestablecer una situación de seguridad, la limitación temporal de la operación –no más de tres meses– y finalmente el número limitado de tropas. La finalidad de la FMP fue crear las condiciones mínimas necesarias para el despliegue de una misión de Naciones Unidas. En palabras del Secretario del Departamento de Defensa de los EEUU, Donald Rumsfeld, el envío de 2000 infantes de marina solicitado por el nuevo presidente de Haití tuvo como objetivo “contribuir a la creación de un entorno seguro y estable, para apoyar un proceso político constitucional... ayudar a crear las condiciones para el despliegue de una fuerza multinacional de Naciones Unidas”⁴, marcando una diferencia importante entre el compromiso tomado por Estados Unidos en 1994, cuando envió más de 20.000 efectivos a la isla⁵.

Sin duda el contexto internacional es distinto. Las fuerzas armadas estadounidenses se han concentrado en Afganistán e Irak por lo que Esta-

3 Recientemente nombraron a un general chileno como Vice Comandante de la Misión.

4 News Briefing – Rumsfeld, Donald y Gen Myers, 1 de marzo de 2004, en www.defenselink.mil

5 Napoli, Joseph. 2005. “The U.S. Role in Establishing the Multinational Interim Force and the UN Stabilization Mission in Haiti”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring, pp. 41-42.

dos Unidos debió desplegar su diplomacia con el fin de encontrar países interesados en enviar tropas a esta misión.

El 29 de febrero de 2004 la resolución 1529 de Naciones Unidas indicó claramente que la misión debía “contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad en la capital de Haití y en el resto del país. Facilitar la prestación de asistencia humanitaria e internacional a la policía y al servicio de guardacosta de Haití a fin de mantener la seguridad y el orden público”. En la misma resolución se indicaba el carácter temporáneo de la Fuerza Multinacional Provisoria y sus objetivos, sin duda importantes, pero relativamente limitados. De hecho, la resolución destacó el compromiso de Naciones Unidas a establecer una nueva misión que además de mantener un entorno seguro y estable debía “apoyar la continuación del proceso político pacífico y... constitucional”⁶.

Por de pronto, se postergó por tres meses la creación de una misión con un mandato y finalidades amplias y de más largo plazo. La noche del 29 de febrero del 2004 Estados Unidos desplegó a sus infantes de marina en Puerto Príncipe. Semanas más tarde, a los 2000 militares norteamericanos se agregaron 900 militares de Francia y más de 500 efectivos canadienses.

La contribución y presencia de América Latina fue garantizada por la participación de más de 300 militares chilenos. Dentro del contexto de las operaciones de paz, por primera vez en la historia ese país enviaba un contingente tan importante a una misión de paz. Varias razones explican el compromiso tomado por Chile en Haití⁷. Primero, el envío de tropas es una clara señal de interés por la región, la promoción de la paz, la defensa de los derechos humanos y la estabilidad regional. “Chile consolida su política exterior de paz y cooperación desde y en la región”⁸.

En segundo lugar, da cuenta de un respuesta latinoamericana a la crisis haitiana. Vale decir, luego de cuatro operaciones internacionales realizadas en Haití, ésta es la primera operación liderada por países de la región, coordinada junto a las ONU, la OEA, el CARICOM y Organizaciones no Gubernamentales.

6 Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU, 29 de febrero de 2004, S/RES/1529 (2004).

7 Tripodi, Paolo. 2004. “La misión de Haití desde la mantención hacia la imposición de la paz. Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 1-2.

8 Castañeda, Claudia y Claudia Fuentes J. 2004. “¿Por qué mantenerse en Haití?”, *Observatorio FLACSO-Chile*, N° 5, mayo.

Un tercer factor: el claro fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y cooperación regional. La participación chilena en conjunto a otras fuerzas armadas de la región, sin duda, favorece la cooperación y entendimiento con los países participantes, en especial, como se ha señalado, con países como Argentina y Brasil.

A nivel interno, “uno de los factores más importantes de la participación en operaciones de paz es el impacto que este compromiso va a tener sobre la cultura militar de las fuerzas armadas de Chile y sobre las relaciones civiles-militares”⁹. La institucionalización de las operaciones de paz tiene un alto impacto y beneficios para las Fuerzas Armadas; por de pronto, puede ir cambiando la percepción de la sociedad chilena acerca de las Fuerzas Armadas, como un instrumento en pos de la paz y seguridad internacional.

Por último, el gobierno chileno percibe que sus efectivos en Haití participan en una misión que cumple con el compromiso de Chile de impulsar la seguridad humana, y es importante para garantizar la estabilidad en la región¹⁰.

Con todo, el desempeño militar y político de Chile en Haití tuvo que ser lo suficientemente relevante e importante para garantizar un nivel de visibilidad internacional que justificará su participación. En efecto, los militares chilenos llegaron a Haití en pocos días, confirmando el buen nivel de preparación del país y de sus tropas para movilizarse en forma rápida. Hay que recordar que la FMP –aunque autorizada por Naciones Unidas– no era una misión de paz propiamente tal no tenía mandato de la ONU, de esta manera el Estado de Chile asumió todos los gastos, que se calcula bordearon entre US\$ 6 y US\$15 millones de dólares.

LA CONFORMACIÓN DE LA MISIÓN, EL ROL DE BRASIL Y CHILE

Habiendo determinado que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad de la región, el Consejo de Seguridad –en su resolución 1542 de 30 de abril de 2004– decidió establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), para lo cual solicitó que la autoridad de la FMP fuera traspasada a esta

9 Tripodi, Paolo, Op. Cit. p.135.

10 Rojas, Francisco y Claudio Fuentes. 2004. “Envío de Tropas a Haití: Una Decisión Oportuna”, *Boletín FLACSO*, Chile, 2 de marzo.

misión el 1 de junio de 2004. Así, después de tres meses se dio comienzo a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, que tenía previsto contar con 6.700 soldados provenientes de 20 países.

La nueva misión tendría objetivos y desafíos más amplios que la FMP. Entre otras tareas se determinó en forma detallada que la nueva misión iba a jugar un papel de gran importancia para el mantenimiento de un entorno seguro y estable en el proceso político y por la promoción de un mayor respeto por los derechos humanos.

La calificación de intervención regional se hizo clara en los puntos en los cuales la resolución destaca el papel de la OEA y del CARICOM. Estas dos instituciones no solo tienen que tener sus representantes participando activamente en MINUSTAH con la finalidad de “facilitar la ejecución del mandato”; además pidió que “la MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y CARICOM”¹¹.

En efecto, como se observa en la siguiente tabla, más del 50% de las fuerzas militares en Haití corresponde a contingentes latinoamericanos. Sin duda, es la expresión de una voluntad y concertación política alcanzada por los mismos países para resolver un problema regional.

TABLA 1
Países de América Latina que aportan contingente militar

Países	fuerzas militares		Policía civil
	oficiales	tropa	
Argentina	7	548	5
Bolivia	6	-	-
Brasil	12	1200	3
Chile	6	533	38
Ecuador	1	66	-
El Salvador	-	-	4
Guatemala	1	70	-
Paraguay	6	-	-
Perú	2	205	-
Uruguay	4	772	9
TOTAL América Latina	45	3394	59
Total cascos azules ONU	72	6138	1413

Fuente: ONU. “Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti”, 13 de mayo. 2005, S/2005/313.

11 Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU, 30 de abril de 2004, S/RES/1542(2004).

El mandato de Naciones Unidas tuvo en cuenta la disponibilidad expresada por varios países de América Latina –especialmente de Brasil– a comprometerse directamente en la solución de la crisis en Haití. En marzo de 2004 el presidente Lula le comunicó al presidente francés Jacques Chirac la intención de participar con más de 1.000 efectivos si era necesario¹². Andre Singer, portavoz del presidente brasileño, en abril indicó que el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, y Jacques Chirac, solicitaban al presidente de Brasil una participación activa en MINUSTAH¹³. La participación de Brasil en la resolución de la crisis en Haití refleja líneas fundamentales de la política exterior del gobierno de Lula. Por una parte, impulsar una política de integración y concertación en América del Sur, y por otra, como reflejo de una política exterior de carácter global.

Desde su llegada al poder, el presidente Lula manifestó la necesidad de una reforma al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁴. Desde entonces se ha hecho evidente la ambición de Brasil de ocupar un lugar importante en el escenario internacional y su objetivo de ingresar de forma permanente al Consejo de Seguridad de la organización. En el discurso, inaugural de su presidencia Lula abrió, y en muchos casos consolidó, contactos con países cercanos a su posición que reconocen en Brasil un rol de liderazgo. La excepción, Argentina, que ve aún con recelos las intenciones de su vecino. Lula comprendió que la política exterior de Brasil debe ser coherente por lo que el país debe tomar responsabilidades y demostrar sus capacidades de liderazgo y efectividad militar para el despliegue de fuerzas armadas si es que pretende tener un rol en la definición de la seguridad regional. Sin duda, la conducción de MINUSTAH representó una gran oportunidad. Con todo, fue necesario convencer a la opinión pública brasileña, y varios sectores políticos y del mismo PT de la importancia de participar en la misión.

Tradicionalmente Brasil se ha negado al envío de tropas en misiones de imposición de la paz bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU. En los años noventa creció el número de operaciones de paz, junto con crecer el número de ellas ejecutada bajo el capítulo VII, lo que determinó una menor participación de Brasil. Solo en 1999 el país decidió participar por primera vez en una operación de este tipo en Timor Oriental.

12 Brasil ten tropa para enviar ao Haiti, *ANoticia*, 5 de marzo de 2004, <http://an.uol.com.br/2004/mar/05/0mun.htm>

13 Brazil could lead Haiti UN peacekeeping mission, *Reuters*, 03/04/04 http://www.forbes.com/markets/newswire/2004/03/04/rtr_1287157.html

14 Una versión en inglés del discurso inaugural del presidente Lula está disponible en el sitio de la Embajada de Brasil en el Reino Unido: www.brazil.org.uk

En el caso de Haití, el protagonismo político y militar de Brasil es determinante. Contar con el contingente más importante –una sexta parte de las tropas son brasileñas– influyó en que la conducción militar de la misión fuese conferida al general brasileño Augusto Heleno Ribeiro Pereira.

Por su parte Chile, que ya se encontraba con sus tropas en la isla, decidió incrementar el número de sus efectivos a 539 y además de ofrecer más de una treintena de carabineros para que se integraran al componente policial de la misión. El rol que la Moneda decidió asumir en Haití ha producido resultados positivos para Chile. En julio de 2004 el Secretario General de Naciones Unidas nombró como representante del organismo internacional al diplomático de esa nacionalidad, Juan Gabriel Valdés. Entre abril y mayo, finalmente, la idea que un político chileno pudiera hacerse cargo de la Organización de Estados Americanos –la más importante institución política de la región– se transformó en una realidad: José Miguel Insulza, el ex ministro del Interior de Chile, fue elegido en mayo como Secretario General de la OEA.

LA ACTUACIÓN RIOPLATENSE

La participación en la MINUSTAH de otros actores importantes como Argentina y Uruguay demoró básicamente por el proceso político que generó la decisión de participar con tropas en la misión. En ambos países, sectores de la izquierda que aún veían de forma positiva un proceso de movilización regional para solucionar la crisis en Haití, no querían validar la iniciativa tomada por Estados Unidos en febrero de 2004¹⁵. Entre mayo y las primeras semanas de junio el debate parlamentario en Buenos Aires y Montevideo fue bastante intenso y controversial.

A pesar del debate, tanto Argentina como Uruguay tienen una larga experiencia en operaciones de paz que hacía inevitable su participación. Evidentemente, la iniciativa tomada por Brasil y Chile de participar en la MINUSTAH activó a las cancillerías del Río de la Plata. Para Montevideo –y probablemente más para Buenos Aires– el activo involucramiento de Brasil y Chile fue un fuerte incentivo a participar y culminar en un proceso de cooperación regional.

15 Cardoso, Oscar Raúl: “Misión de paz a Haití: un debate mal barajado”, *El Clarín*, 12 de junio, 2004.

Sin embargo, estos factores no fueron los únicos evaluados por el gobierno del presidente Kirchner, quien también consideró la necesidad de no desairar a Estados Unidos, potencia que había demostrado su interés en que Argentina fuera parte del contingente. Un motivo adicional, aunque probablemente de menor peso fue generado por la necesidad de descomprimir la relación entre el Presidente y las fuerzas armadas. Durante los primeros meses de gobierno, Kirchner tuvo una relación por lo menos tensa con los militares¹⁶. Su posición en materia de derechos humanos había logrado distanciar a ambos actores.

Según Ignacio Labaqui¹⁷ existe voluntad política de continuar en Haití, la cual se ha manifestado en varios gestos políticos del actual ministro de Defensa en relación a la misión. Uno de ellos, por ejemplo, fue pasar la navidad de 2004 con las tropas argentinas. Asimismo, en más de una oportunidad Kirchner, que ahora tiene una relación mucho mejor con las Fuerzas Armadas, destacó el rol del ejército argentino en Haití. Por otro, distintas autoridades del gobierno de Estados Unidos han destacado el aporte argentino en Haití (Por ejemplo Rumsfeld durante su visita a Argentina en marzo pasado)¹⁸. Con todo, según las palabras de un funcionario del estado mayor de las fuerzas armadas argentinas, el proceso de toma de decisión en relación al envío de tropas hacia Haití fue “lento” y “con demoras significativas”¹⁹.

En el caso de Uruguay, el parlamento en Montevideo el 16 de junio aprobó el envío de tropas a la misión caribeña. Se determinó enviar un batallón de 47 oficiales y más de 500 soldados de las tres fuerzas armadas. No obstante, la mayoría de las tropas no llegó hasta mediados de agosto²⁰.

LA PARTICIPACIÓN ANDINA

En el caso de Perú la razón para participar en la operación fue cumplir con compromisos internacionales firmados por el país y cuya decisión final se tomó a

16 Labaqui, Ignacio, Entrevista vía correo electrónico, 20 de mayo de 2005.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

19 Micha, Luciana. 2005. “Una Visión Integrada de la Participación Argentina en MINUSTAH”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring, p. 116.

20 Rosales, Jorge W. 2005. “Construyendo capacidades para America Latina y el Caribe: La Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring, p. 137.

raíz de la visita a Lima del secretario general de la ONU Kofi Annan. Según el académico José Robles existió una razón práctica, cual es, tener la posibilidad de mantener operativas unidades militares en contacto con otras fuerzas armadas y así poder familiarizarse con nuevas tecnologías y procedimientos²¹.

La última vez que Perú participó en forma relevante en una operación de paz fue después de la guerra del Yom Kippur cuando entre enero de 1973 y agosto de 1975 envió un batallón de 497 efectivos a la península del Sinaí con la UNEF II y posteriormente a las Alturas del Golán con UNDOF. Desde entonces Lima decidió tener un muy bajo perfil en este tipo de operaciones.

La intensidad de la guerrilla de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru en los años 80 y 90 absorbieron de forma total a las fuerzas armadas peruanas. A final de 2003, con una situación interna más estable para el país, el presidente Toledo ofreció a las Naciones Unidas una fragata y un batallón. Para el gobierno de Perú, la decisión de participar de forma más activa en operaciones de paz tiene como finalidad “integrar a las Fuerzas Armadas del Perú a la comunidad internacional participando activamente en Operaciones de Paz”²². Este cambio en la política peruana se manifestó en enero de 2004 cuando Naciones Unidas solicitó al gobierno de Toledo el envío de tropas a la misión en Chipre. En esa oportunidad se evidenció que el país aún tenía muchas dificultades logísticas, y también, en alguna medida, políticas, para el traslado de apenas 24 hombres.

A raíz de esta experiencia Perú decidió participar en MINUSTAH con una compañía de infantería reforzada de solo 205 efectivos, que no dejó de representar un desafío para el gobierno y las fuerzas armadas peruanas. Inicialmente, al plantear el envío de un batallón, Perú necesitaba infraestructura y logística para proveer 55 vehículos de los cuales solo nueve se encontraban en buen estado y operables²³. Aunque se decidió pasar desde una unidad de batallón a una compañía reforzada, las fuerzas armadas no contaban con un número adecuado de medios. En efecto, “aún en esta propuesta persistían problemas porque si bien el número de vehículos había disminuido, todavía eran más de los que Perú poseía en buen estado”²⁴. Solo en octubre de 2004,

21 Robles, José, Instituto de Defensa Legal (Perú), entrevista vía correo electrónico, 20 de mayo de 2005.

22 Cita de la Presentación en power point “Ministerio de defensa. Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa de Perú. file:///C:/WINNT/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/GPEFSXE3/341,2,Slide 2

23 Obando, Enrique. 2005. “Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Haití: la Participación Peruana”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring, p. 189.

24 Ibid.

la Compañía Perú con el equipamiento necesario para participar en la misión, llegó a Haití y se desplazó en la ciudad de Jacmel donde constituyó una fuerza de reserva.

Dada la inestabilidad política y social que vive Bolivia la participación de las fuerzas armadas en MINUSTAH es percibida por la población como muy ajena y lejana. Para determinados círculos, la participación boliviana se empieza a ver como un precedente incomodo de cara a la difícil situación que vive el país²⁵. En este sentido, no se vislumbra por parte de la diplomacia boliviana una actitud pro-activa, sino más bien, un bajo perfil político en este tema de la agenda multilateral.

Entre 1994 y 1995 Bolivia participó en la misión “Uphold Democracy”, enviando a Haití un contingente de 200 oficiales de policía para cooperar y entrenar a la “nueva policía” haitiana. En esa ocasión, la evaluación de la participación de las fuerzas policiales bolivianas fue muy positiva. Por este motivo, desde abril de 2004 la cancillería de Bolivia está evaluando intensificar su participación en MINUSTAH, donde hasta la fecha se han integrado solo 6 oficiales al componente militar de la misión²⁶.

DESAFÍOS PARA MINUSTAH

Transcurrido más de un año del comienzo de MINUSTAH es posible hacer un primer, aunque parcial, balance. Varios problemas siguen afectando al país, siendo la seguridad y el desarrollo las áreas más complejas. A la fecha, los recursos económicos disponibles son demasiado limitados como para empezar un proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR). Sin duda, la crisis en Haití es el resultado de serios problemas sociales, políticos y económicos y en este sentido MINUSTAH solo puede ofrecer una parcial y temporal solución. Es evidente que una vez concluido el mandato, si no se han puesto las bases para intervenir en estas áreas, Haití volverá a una situación de violencia incontrolada.

Un problema adicional de la misión —y que el encargado de la misión, Juan Gabriel Valdés, ha constatado— es que varios de los países que se habían comprometido para entregar recursos financieros aún no han materializado

25 Arias, Ramiro, académico boliviano, entrevista vía correo electrónico, 20 de mayo de 2005.

26 Sánchez Serrano, Rolando. 2005. “Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz (Caso Haití)”. *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring.

su decisión. Por de pronto, desde octubre de 2004, el encargado para la coordinación de la ayuda humanitaria de la ONU, Jan Egeland, ha declarado que en Haití “nadie está realmente ayudando”²⁷. El embajador Valdés ha concentrado sus esfuerzos –y también ha intentado atraer recursos– particularmente para empezar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración.

Estas actividades –fundamentales para el futuro de la isla– se han visto frustradas primero por el gobierno de transición, el cual, hasta marzo de 2005, todavía no había establecido de forma institucional una comisión nacional de desarme, desmovilización y reintegración. Segundo, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ha señalado –en relación a las actividades de la MINUSTAH y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se habían integrado para maximizar el impacto del proceso de DDR– que los fondos prometidos para estas actividades y “en particular en el marco de cooperación interino, siguen siendo muy escasos y se necesita urgentemente un mayor apoyo financiero para el Gobierno de Transición por parte de la comunidad internacional”²⁸. En las conclusiones de su informe, Annan indicó que “la participación de las fuerzas de la MINUSTAH en actividades de reconstrucción y desarrollo contribuye a la normalización de la vida cotidiana. Sin embargo esas medidas no pueden reemplazar a programas de desarrollo de largo plazo. Es necesario que comience el desarrollo socioeconómico de forma que haya una diferencia tangible en la vida de los habitantes de Haití”²⁹.

Tercero, los problemas identificados no son simplemente parte de una situación limitada a la misión en Haití, en realidad ellos siguen siendo problemas que han y continúan afectando a la gran mayoría de las operaciones de paz desplegadas en el mundo. Es una constante de las operaciones de paz, el hecho que no exista un proceso y tampoco un modelo de coordinación eficaz entre la acción militar y las otras actividades, por ejemplo de DDR que en la práctica son las que a largo plazo mayor impacto tienen en la estabilidad de un país. En efecto, los mismos militares que han vivido la experiencia de participar en operaciones de paz señalan que el hecho de establecer un entorno seguro sin tener al mismo tiempo otras agencias trabajando en el desarrollo económico y el fortalecimiento de las instituciones y procesos políticos, simplemente es la mantención de una situación de inestabilidad. El término de una misión paz muchas veces ha implicado dejar el país en una situación no muy diferente de las anteriores.

27 ‘ONU critica poca ajuda de países ricos ao Haiti’, 22 octubre de 2004. *BBC Brasil*.

28 Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 25 de febrero de 2005, S/2005/124, p. 4.

29 Ibid. p. 15.

En el caso de Haití, Naciones Unidas aún no es capaz de implementar un proceso de coordinación de agencias. Si la ambición de MINUSTAH es empezar un proceso de resolución de crisis en la región, la OEA tiene que jugar un papel relevante para la creación de una estructura permanente cuya tarea sea la coordinación entre las fuerzas encargadas de establecer seguridad (sean ellos militares o policías) y todas las otras agencias cuyo objetivo es el de impactar en aspectos sociales, políticos y económicos.

A la fecha MINUSTAH no ha logrado establecer un buen nivel de comunicación con la población. En un país donde las intervenciones y la presencia de militares extranjeros ha sido una constante por casi dos décadas, es fundamental dejar en claro desde el comienzo cuáles son los objetivos de una operación de intervención militar y humanitaria. Una misión de 15 embajadores que visitó Haití en abril 2005, liderada por el brasileño Ronaldo Mota Sardenberg, remarcó que “MINUSTAH necesita urgentemente dibujar una estrategia de comunicación y mejorar sus relaciones con la opinión pública. Esto permitiría a MINUSTAH comunicar a la gente de forma eficaz su mandato y rol en Haití y así contrastar la falsa propaganda”³⁰.

Finalmente, MINUSTAH no ha logrado establecer un entorno seguro para que las actividades de DDR y la vida social de la gente pueda desarrollarse en forma ordenada. La capacidad y el compromiso del personal militar de la misión para lograr un nivel de seguridad aceptable en todo el país han sido fuertemente criticados. El informe “Keeping the Peace in Haiti?” claramente indicó que MINUSTAH ha fracasado en las tareas asignadas en el mandato. “Después de ocho meses bajo el control de MINUSTAH, Haití permanece un lugar inseguro como siempre”³¹. Una opinión compartida también por otro informe de International Crisis Group establece que, “MINUSTAH ha fracasado en realizar el aspecto primario del mandato, estabilizar Haití, y su inactividad ha permitido a los ex militares consolidarse, con lo cual se ha hecho más difícil confrontarse con ellos en el futuro”³².

El jefe militar de la misión tiene otra visión. En una entrevista realizada por la BBC el general sostuvo que, “de vez en cuando hay algunos impacientes que quieren que resolvamos el problema de un país que se arrastra

30 Report of the Security Council mission to Haiti, 13 to 16 April 2005, S/2005/302, p.14.

31 “Keeping the Peace in Haiti?”. 2005. *Harvard Law Students Advocates for Human Rights and Centro de Justicia Global*, marzo.

32 “A New Chance for Haiti?”, *International Crisis Group*, 18 de noviembre de 2004, p. i.

por doscientos años en ocho meses”³³. Probablemente entre estas dos posiciones la que parece analizar de manera más equilibrada la situación de Haití es la de Kofi Annan. En el informe de febrero de 2005 Annan señaló que “la situación de seguridad continúa siendo precaria, y no puede descartarse la posibilidad de que se produzcan brotes de violencia. Siguen siendo motivo de preocupación las actividades ilícitas de varios grupos armados que desafían la autoridad del Estado...”³⁴. En efecto, a fines de mayo de 2005, a raíz de una continua alza en los actos criminales y de un ataque en contra de un auto de la embajada de EEUU, el Departamento de Estado estadounidense ordenó la evacuación de todo el personal que no desempeña tareas de emergencia. Al mismo tiempo pidió a los ciudadanos de EEUU dejar el país lo más pronto posible³⁵.

REFLEXIONES FINALES

El protagonismo político y militar asumido por los países latinoamericanos es el factor más importante de la MINUSTAH. El posicionamiento internacional de América Latina respecto al país es una señal positiva para la región. No obstante, es evidente la existencia de varios aspectos negativos.

El envío de tropas latinoamericanas es una clara señal de interés por la promoción de la paz, la defensa de los derechos humanos y la estabilidad regional. Luego de cuatro intervenciones militares esta es la primera operación liderada por países de la región y coordinada por Naciones Unidas, la OEA y el CARICOM. En este sentido, la MINUSTAH tiene una enorme potencialidad de representar el comienzo de una institucionalización regional efectiva en la resolución y prevención de conflictos.

La actuación concertada de los países de la región es también una señal de fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y cooperación regional. En efecto, la participación en conjunto de fuerzas armadas de las región sin duda favorece la cooperación y entendimiento con los países participantes, en especial entre países como Argentina, Chile y Brasil. Los casos de Chile-Argentina y Argentina-Brasil son sólo ejemplos de un au-

33 Gomez, Rafael. 2005. *BBC Brasil*, Comandante da ONU diz que situação no Haiti está sob controle, 22 de marzo, www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/printable/050322_haitihelenorg.shtml

34 Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 25 de febrero de 2005, S/2005/124, p. 14.

35 Haiti: U.S. Urges Citizens to Leave the Country, *The New York Times*, 28 de mayo de 2005.

mento de la confianza mutua. Este nuevo contexto subregional planteó un desafío de redefinición para las fuerzas armadas en un marco de reducción –y en algunos casos eliminación– de hipótesis de conflicto vecinales tradicionales³⁶.

En este sentido, el envío de efectivos a misiones de paz por Brasil, Argentina y Chile ha implicado un giro en el tradicional papel de las fuerzas armadas en cuanto al rol de apoyar, como instrumento activo, la política exterior del país y sus alianzas político-estratégicas³⁷. Si bien Argentina, Brasil y Chile poseen diferencias económicas, políticas, sociales y sostienen diferentes relaciones con el exterior, en particular con Estados Unidos, han sido capaces de concertar estrategias políticas y militares para enfrentar la crisis haitiana.

Para Gabriel Gaspar, Subsecretario de Guerra de Chile, la presencia sudamericana en el Caribe no genera conflicto con Estados Unidos y es la estabilidad que emana de la sub-región la que hace viable el despliegue y concertación de este tipo de operaciones. Asimismo, la decisión y opción de los países sudamericanos “se corresponde y engarza con sus esfuerzos por incrementar su presencia en la agenda global”³⁸.

Por de pronto, la institucionalización de las operaciones de paz ha tenido un alto impacto y beneficios para las relaciones cívico-militares. La activa participación de los militares en este tipo de operación ha ayudado a cambiar la percepción de la sociedad acerca del rol de las fuerzas armadas, como un instrumento destinado a la paz y seguridad internacional. Este es un hecho muy relevante para muchos de los países que participan en Haití en una misión cuya finalidad es, entre otras, fundamentalmente humanitaria. Hasta comienzo de los años ochenta o como en el caso de Chile de los noventa, el rol central de muchas fuerzas armadas en América Latina era el de apoyar regímenes militares cuya característica era la represión.

Con todo, la misión ha evidenciado una serie de dificultades. Alguno de los países que participan en la MINUSTAH han tenido que enfrentar conflictos internos para poder enviar las tropas a Haití. En el caso de Perú, problemas de recursos limitaron el número de tropas, en Uruguay y

36 Álvarez, David. 2004. “Fuerzas Armadas en Chile: Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares”, CLACSO, documento preliminar.

37 Runza, Ricardo. 2004. “Misiones, despliegue y organización de Argentina, Brasil y Chile”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 1-2, p. 158.

38 Gaspar, Gabriel. 2004. “Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5 N° 1, enero-marzo, p. 50.

Argentina el proceso de toma de decisión fue complejo y lento. Por último, en los casos de Brasil y Chile se destacó su capacidad de reacción y eficacia frente a la emergencia producida por la crisis en Haití. Sin duda, la experiencia en Haití será un antecedente importante para las operaciones futuras; en este sentido, la capacidad de reacción y despliegue de todos los actores involucrados tiene que ser mejorada.

El elemento central para este tipo de operación y para cualquier otra emergencia donde se requiere el uso de la fuerza es desarrollar actividades constantes de entrenamiento conjunto. Una parte fundamental para el éxito de operaciones de tipo regionales o multinacionales es la consolidación de procedimientos compartidos por todos los contingentes. La interoperabilidad debe ser casi algo natural entre tropas que enfrentan una tarea tan importante. En la región existe un buen nivel de interacción entre oficiales de varios países, pero sería un error considerar como suficientes este tipo de actividad para la preparación de una fuerza de paz regional. Será fundamental que los efectivos y sub-oficiales involucrados interactúen y desarrollen ejercicios conjuntos con otras fuerzas armadas nacionales.

Enfrentar este desafío en una región que por una parte tiene altos niveles de cooperación, pero también muchos antagonismos, es algo complejo. La identificación de objetivos comunes, de políticas compartidas y un fuerte diálogo son las condiciones necesarias para la creación de una fuerza militar de alcance regional y con ambición de ser instrumento para la solución de conflictos.

En Haití se demostró una vez más que la solución de cualquier crisis necesita de importantes recursos. La región todavía no tiene esa capacidad y la voluntad política para enfrentarla. En muchas ocasiones queda plasmada la preponderancia de las grandes potencias y la comunidad internacional para enfrentar emergencias complejas. Evidentemente, la simple declaración de compromiso de un país en ofrecer recursos no necesariamente implica que este recurso estará disponible y la única forma para ejercer presión es de tipo diplomático. Ciertamente los estados en forma individual no tienen la capacidad de lograr ese tipo de objetivos. La solución a estos problemas pasa por el fortalecimiento de la OEA o de una organización regional que tenga la capacidad de presionar a sus miembros.

En términos de prevención y resolución de conflictos la misión de Haití ha sido importante porque gracias a MINUSTAH se da la primera oportu-

nidad enteramente latinoamericana de resolver un conflicto en un área de la región donde generalmente el rol de Estados Unidos en el manejo de las crisis es primario³⁹.

Los mecanismos interamericanos de prevención de conflictos han demostrado que en Haití no se aplicaron o no han dado los resultados esperados. Como señala Pablo Dreyfus, ni la Cláusula Democrática de la OEA ni la Carta Democrática Interamericana disuaden revueltas populares (no las evitaron en Haití ni en Bolivia). Tampoco sirven la Cláusula y la Carta Democrática para disuadir prácticas crecientemente autoritarias por gobiernos que fueron sin embargo electos democráticamente. En efecto, una de las características de la región, en temas de seguridad hemisférica, es la carencia de estrategias de prevención y resolución de conflictos.

Por de pronto, frente a la emergencia de un conflicto por lo general se reacciona a través de los mecanismos existentes, particularmente en el marco de la OEA, o a través de mecanismos *ad hoc* impulsados por algunos países de la región para resolver el conflicto, con mayor o menor efectividad. Vale decir, la mayor parte de los mecanismos existentes apuntan a la resolución de conflictos que ya han eclosionado, o se abordan las situaciones post-conflicto. La característica distintiva es la reacción y no la prevención. De ahí surgen, entre otros, entonces, los desafíos para los gobiernos de la región.

REFERENCIAS

- “A New Chance for Haiti?”, *International Crisis Group*, 18 de noviembre de 2004, p. i.
- Álvarez, David. 2004. “Fuerzas Armadas en Chile: Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares”, CLACSO, documento preliminar.
- Arias, Ramiro, académico boliviano, entrevista vía correo electrónico, 20 de mayo de 2005.
- Boot, Max. 2003. *The Savage Wars of Peace*, Basic Books, New York.

39 Dreyfus, Pablo, 2004. “Dime qué conflicto tenemos y pensaremos qué resolución queremos”. Conferencia Hemisférica sobre “Prevención y resolución de conflictos en la región. La Lección de Haití”, 16 de diciembre, FLACSO.

- Cardoso, Oscar Raúl. “Misión de paz a Haití: un debate mal barajado”, *El Clarín*, 12 de junio, 2004.
- Castañeda, Claudia y Claudia Fuentes J. 2004. “¿Por qué mantenerse en Haití?”, Observatorio FLACSO-Chile, N° 5, mayo.
- Dreyfus, Pablo. 2004. “Dime qué conflicto tenemos y pensaremos qué resolución queremos” Conferencia Hemisférica sobre “Prevención y resolución de conflictos en la región. La Lección de Haití”, 16 de diciembre, FLACSO.
- Gaspar, Gabriel. 2004. “Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5 N° 1, enero-marzo.
- Gélin-Admas, Marlye y David M. Malone. 2003. “Haití: A case of endemic weakness”. En: Robert Rotberg (ed) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings/WPF, pp. 287-289.
- Gomez, Rafael. 2005. *BBC Brasil*, Comandante da ONU diz que situação no Haiti está sob controle, www.bbc.com
- Haiti: U.S. Urges Citizens to Leave the Country, *The New York Times*, 28 de mayo de 2005.
- Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 25 de febrero de 2005, S/2005/124.
- Napoli, Joseph. 2005. “The U.S. Role in Establishing the Multinational Interim Force and the UN Stabilization Mission in Haiti”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring.
- Keeping the Peace in Haiti?” (2005) *Harvard Law Students Advocates for Human Rights and Centro de Justicia Global*, marzo.
- Napoli, Joseph. 2005. “The U.S. Role in Establishing the Multinational Interim Force and the UN Stabilization Mission in Haiti”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1, Spring.
- News Briefing – Rumsfeld, Donald y Gen Myers, 1 de marzo de 2004, en www.defenselink.mil
- Obando, Enrique. 2005. “Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Haití: la Participación Peruana”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring.

- ONU. “Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti”, 13 de mayo 2005, S/2005/313.
- Report of the Security Council mission to Haiti, 13 to 16 April 2005, S/2005/302.
- Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU, 29 de febrero de 2004, S/RES/1529 (2004).
- Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU, 30 de abril de 2004, S/RES/1542.
- Runza, Ricardo. 2004. “Misiones, despliegue y organización de Argentina, Brasil y Chile”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 1-2.
- Sánchez Serrano, Rolando. 2005. “Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz (Caso Haití)”. *Security and Defense Studies Review*, Vol. 5, N° 1 Spring.
- Tripodi, Paolo. 2004. “La misión de Haití desde la mantención hacia la imposición de la paz. Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 1-2.

Paolo Tripodi

paolo.tripodi.it@usmc.mil

Catedra Donald Bren en Ética y Liderazgo en la Universidad de la Infantería de Marina de los Estados Unidos. Ha sido Profesor en Estudios de Defensa de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador en el Centro para el Estudio de la Ética Militar Profesional de la Escuela Naval de los Estados Unidos. PhD en Relaciones Internacionales de la Universidad de Nottingham Trent, donde fue Profesor de Seguridad Internacional.

Andrés Villar

avillar@flacso.cl

Magíster en Ciencia Política (Universidad Católica de Chile). Investigador de FLACSO-Chile. Profesor de Ciencia Política en la Universidad Diego Portales.