

LASA 2006 – XXVI International Congress

**ESTADO, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA: EL CASO DE HAITÍ**

Marcela Donadio

SER en el 2000  
Buenos Aires, Argentina

*Prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association  
San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006*

# ESTADO, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA: EL CASO DE HAITÍ

*Marcela Donadio*

## 1. Introducción

La relación entre estado, democracia y seguridad es un debate actual en el ambiente académico y político internacional. Se vincula fuertemente con la discusión acerca del papel de la comunidad internacional y la legitimidad del uso de la fuerza en la reconstrucción de un estado.

Este debate internacional tiene también su reflejo en América Latina. En la región, la seguridad y sus desafíos continúan manifestando su carácter relevante tanto en sus facetas convencionales como en las no convencionales. A partir de la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en octubre de 2003, los países de la región asumieron el concepto de seguridad multidimensional.

Una de las dimensiones de la seguridad supone el uso de la fuerza del Estado, y a este corresponde diseñar e instrumentar políticas públicas de seguridad y defensa dentro del marco democrático. Pero en el marco de los nuevos conceptos de seguridad, particularmente el de seguridad humana, las nociones de soberanía e intervención adquieren un cariz diferente al del pasado. Este trabajo propone analizar cuál es el papel que puede jugar la utilización de la fuerza por parte de la comunidad internacional en la reconstrucción estatal, tomando el caso de Haití.

## 2. Los conceptos de seguridad

Mientras el estado se constituyó como el principal actor de la vida política, *su* seguridad se homologó con el mismo concepto. Así, seguridad era entendida como la protección de las fronteras del estado de agresiones perpetradas por fuerzas armadas extranjeras. Diferentes fenómenos han contribuido a socavar la base de sustentación donde el estado descansaba como actor fundamental: la primacía del mercado, la transnacionalidad, el surgimiento de actores supranacionales, el fin de la bipolaridad y por ende del enemigo claramente identificado en una entidad estatal, son sólo algunos de ellos.

Esta realidad obligó a decisores políticos y pensadores académicos a encontrar nuevos marcos desde donde hacer frente a nuevas preocupaciones que no encontraban sosiego en la priorización de la seguridad estatal. Ahora, la preocupación de la seguridad estatal debía encontrar un balance, y compartir la escena, con la seguridad del individuo. “Abordar el concepto de seguridad con una perspectiva amplia que contemple que son tanto los estados como los individuos los que buscan preservarse de las amenazas, parece una fórmula útil

para liberarse de una discusión teórica sin fin.”<sup>1</sup>

Los esfuerzos teóricos en dirección a entender el fenómeno de la seguridad, dentro de las condiciones actuales, tienden a ampliar su objeto desde el estado para incluir al individuo y dar cuenta de una multiplicidad de fenómenos que ponen en jaque no sólo su integridad, sino también la potencialidad de su desarrollo. Así, las propuestas de nuevos marcos teóricos de seguridad no sólo proponen ampliar el objeto, sino también su finalidad.

Un ejemplo de las nuevas conceptualizaciones que recogen esta tendencia hacia la ampliación del concepto de seguridad es el de seguridad humana. El mismo intenta recoger esta superposición de preocupaciones, toma términos ya existentes y los amplía. “La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio.”<sup>2</sup>

Para arribar a un concepto de seguridad centrado en la persona humana, se parte de tres conceptos existentes<sup>3</sup>:

- *La seguridad del estado*: no sólo este concepto no es suficiente para alcanzar la seguridad humana sino que en determinadas oportunidades el mismo estado ha sido la principal amenaza para sus ciudadanos. Esta afirmación no requiere de mayores explicaciones para los ciudadanos de nuestros países ya que durante los períodos de gobiernos autoritarios lo han experimentado enormemente.
- *El desarrollo humano*: la seguridad humana también tiene por meta el desarrollo de la persona humana, sin embargo en condiciones de prosperidad pueden existir amenazas a la seguridad de las personas. Un ejemplo de ello, está constituido por la contaminación ambiental, la indivisibilidad del medio ambiente hace que los efectos nocivos del calentamiento global no distingan entre países más o menos prósperos.
- *Los derechos humanos*: ¿cómo podrían sentirse seguras las personas si los derechos inherentes a su condición de ser humano no son garantizados? La seguridad humana completa la noción de derechos humanos al identificar aquello que atenta contra ellos y las formas de prevenirlos.

Aún cuando el eje central de la discusión sobre el objeto de la seguridad ya no tenga su epicentro en el estado, lo cierto es que este continúa siendo el depositario de las expectativas de los ciudadanos para proveerles un entorno seguro en el que puedan desarrollarse. Así como lo remarcan los clásicos de la literatura política –desde Hobbes con su conclusión absolutista hasta Rousseau y sus principios liberales- la razón de ser del abandono del estado de naturaleza y resignación a la libertad absoluta está en la

---

<sup>1</sup> DONADIO, MARCELA, “La relación fines-medios más adecuada para la estrategia militar argentina de cara a los desafíos y oportunidades de la próxima década”, Concurso de Estrategia, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2001. En: <http://www.resdal.org.ar/producciones-miembros/main-ult.html>

<sup>2</sup> Comisión de Seguridad Humana, “Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana *La seguridad Humana, ahora*”, 2003.

<sup>3</sup> *Idem*.

contraprestación de seguridad que proveerá el estado.

El fin de la guerra fría introdujo a los pensadores de la última década del siglo XX en una angustia creativa producida por la incertidumbre acerca de la fuente para erigir teorías acerca de los peligros para el siglo XXI. Tal vez la perspectiva de la Destrucción Mutua Asegurada desvelaba a los teóricos de los estudios de seguridad de las primeras épocas, pero proporcionaba un claro punto de partida. La ausencia de una fuente de amenaza identificable, generó una multiplicidad de fuentes de futuros conflictos. Si bien no hay consenso sobre la prioridad que cada autor pueda concederle a cada una de ellas -explosión demográfica para Kennedy<sup>4</sup>, la diversidad cultural<sup>5</sup> para Huntington sólo por mencionar algunos-, parece haber efectivo consenso acerca de que en realidad todas ellas pueden ser recogidas por el concepto de seguridad para ordenarlas en diferentes dimensiones.

Siendo conscientes de los fenómenos que amenazan la seguridad en un sentido más amplio, los representantes de los países de América durante la XXXII Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Barbados en 2002, llegaron a la adopción de un enfoque multidimensional de seguridad (AG/DEC. 27) reafirmado por la Conferencia Especial de octubre de 2003, el cual expresa que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.”<sup>6</sup>

Al respecto de las dimensiones de la seguridad, Barry Buzan propone cinco dimensiones principales: “La seguridad militar concierne a la interrelación de doble nivel que existe entre la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los estados, y las percepciones que los estados tienen acerca de las intenciones de otros. La seguridad política concierne a la estabilidad organizacional de los estados, sistemas de gobierno, y las ideologías que les dan legitimidad. La seguridad económica concierne al acceso a los recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad social concierne a la habilidad de las sociedades para reproducir sus patrones tradicionales de idioma, cultura, asociación, e identidad y costumbre nacional y religiosa dentro de condiciones aceptables para su evolución. La seguridad ambiental concierne al mantenimiento de la biosfera local y planetaria como el sistema de soporte esencial del cual dependen todas las demás empresas humanas. Estos cinco sectores no operan aisladamente unos de otros. Cada uno define un foco dentro de la problemática de la seguridad, y una forma de ordenar las prioridades, pero todos se hallan entrelazados en una fuerte red de conexiones.”<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ver KENNEDY, PAUL, *Hacia el Siglo XXI*, Plaza & Janes, Barcelona, 1993.

<sup>5</sup> HUNTINGTON, SAMUEL, "La Reestructuración del Sistema Internacional: ¿Choque de Civilizaciones?", en Revista *Estudios Internacionales*, IRIPAZ, Guatemala, julio-diciembre 1993, págs. 5-23.

<sup>6</sup> OEA, Declaración sobre Seguridad en las Américas, Conferencia Especial de Seguridad, México, octubre 2003.

<sup>7</sup> BUZAN, BARRY, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en *Strategy and Force Planning*. Naval War College Press, Newport, 1996, pág. 87.

### 3. Estado, seguridad y democracia

La seguridad en sus múltiples dimensiones, incluyendo entonces al estado y al individuo como objeto, es la función correspondiente al estado que se visualiza como indispensable para su existencia. Se reconoce que la generación y el mantenimiento de un ambiente seguro es una necesidad de la vida humana, y que el estado es el encargado de desarrollar las condiciones y acciones que conduzcan a satisfacer esa necesidad. Debe, de esta manera, el estado poseer una capacidad de disuadir y enfrentar las amenazas de manera de garantizar la gobernabilidad de su territorio para que se pueda lograr el desenvolvimiento de la vida y las actividades de aquellos que nuclea.

Uno de los debates que se ha producido durante los `90 ha sido el llamado *responsabilidad de proteger*: “(...) implica sobre todo una responsabilidad de reaccionar ante situaciones de acuciante necesidad de protección humana. Cuando las medidas preventivas fracasan para resolver o contener la situación y cuando un estado es incapaz o no desea atender la situación, las medidas de intervención por parte de otros miembros de la comunidad de estados puede ser requerida. Estas medidas coercitivas pueden incluir medidas políticas, económicas o judiciales, y en casos extremos –pero sólo en casos extremos- pueden también incluir acciones militares.”<sup>8</sup>

Frente a la incapacidad del estado de ejercer su autoridad (el caso de los llamados *failed states*), y en situaciones en las que no puede proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, esta concepción postula a la comunidad internacional como aquella que debe hacerse cargo de restaurar el orden y –particularmente- la institucionalidad democrática. La anarquía y/o la guerra civil representan aquí el opuesto de la vida democrática, y llegan incluso a ser observadas como amenaza a la seguridad internacional: “También debemos recordar que la soberanía del estado conlleva responsabilidades lo mismo que derechos, entre ellos la de proteger a los ciudadanos del genocidio y otras atrocidades en masa. Cuando los estados no cumplen tal responsabilidad, ésta se transfiere a la comunidad internacional, la cual, si es necesario, deberá estar preparada para adoptar la acción coercitiva autorizada por el Consejo de Seguridad”.<sup>9</sup>

Desde el fin de la Guerra Fría se evidencia que la mayor parte de los conflictos que se están dando en diferentes partes del globo no son interestatales sino más bien de carácter intraestatal. Frente a estas situaciones, que necesariamente acarrearán un riesgo para la población inmersa en el conflicto, la comunidad internacional ha tomado la responsabilidad de contribuir para contrarrestar las consecuencias de los mismos, privilegiando la visión de

---

<sup>8</sup> *The Responsibility to Protect. Report on the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS, Canadá, 2001, pág. 29 (traducción propia).

<sup>9</sup> ANNAN, KOFI, “La Reforma de la ONU”, en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 5, Número 3, Julio-Septiembre 2005, pág. 61. En el mismo artículo también alerta que “El punto de arranque de un nuevo consenso deberá ser una visión amplia de las amenazas de hoy. Entre los peligros están no sólo las guerras internacionales, sino también la violencia civil, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masiva. También están la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, pues estos males pueden tener igualmente consecuencias catastróficas y desencadenar enormes daños. Todos ellos pueden socavar los estados como unidades básicas del sistema internacional”.

la obligación o responsabilidad de proteger, basada en varios instrumentos del derecho internacional como son el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

La tarea a realizar en este tipo de circunstancias, para atacar las raíces profundas, están relacionadas con la construcción de estructuras estatales que aseguren a sus ciudadanos el goce de sus derechos fundamentales. La necesidad de recurrir a misiones internacionales, compuestas principalmente por elementos militares se relaciona con la necesidad de garantizar un ambiente seguro para el desarrollo de las actividades tendientes a construir esas capacidades estatales.

Sin embargo, ninguna de estas tareas pueden llevarse a cabo hasta que no se garantice un mínimo de seguridad tanto para los habitantes como para los actores internacionales que van a desarrollar las actividades de reconstrucción. Es por ello que las genéricamente llamadas misiones de paz están compuestas mayoritariamente por personal militar aportado por los estados miembro de las Naciones Unidas.

¿Cómo se vislumbra en este contexto el concepto de soberanía, esencial a las relaciones internacionales? Tal como es conocido, entre sus principales acepciones figura la capacidad de llevar a cabo el gobierno y la protección de la vida sin intromisión de fuerzas extrañas. La soberanía del estado –basado en la posesión de una población permanente, de un territorio definido y de un gobierno que ejerce la autoridad- entra en cuestión tan pronto como no puede cumplir con estas condiciones básicas.<sup>10</sup>

El concepto de democracia aparece también en el debate actual ligado a las concepciones más fundamentales de la libertad humana. La existencia en América Latina de una sociedad altamente desigual en términos de Poder y Economía afecta de manera directa las concepciones de libertad humana. El estado actual de la situación muestra un expandido problema de exclusión en términos de identidad, igualdad ante la ley y de posibilidades de desarrollo ciudadano. Este estado de exclusión genera un aumento en la desconfianza hacia las instituciones bases del desarrollo democrático, derivándose en muchos casos en fuertes situaciones de ingobernabilidad en América Latina. El concepto de la democracia como forma organizadora de la sociedad cuenta hoy día con un consenso social en todos los niveles, el cual genera que la relación estado-democracia se encuentre entrelazada a tal punto que ya no se conciba el establecimiento de un estado no democrático. Los estados hoy deben ser democráticos, y es a partir de dicha afirmación que se generan los debates entorno a la relación entre democracia y las concepciones más fundamentales de la libertad humana.

---

<sup>10</sup> “La soberanía del estado, en su sentido más básico, está siendo redefinida (...). Los estados son ampliamente concebidos como instrumentos al servicio de sus pueblos, y no viceversa. Al mismo tiempo la soberanía individual –por la cual entiendo la libertad fundamental de cada individuo, plasmada en la Carta de la ONU y en subsecuentes tratados internacionales- ha sido fortalecida por una renovada y difundida conciencia de los derechos individuales. Cuando leemos la Carta hoy, somos más que nunca conscientes de que su espíritu es proteger los derechos humanos individuales, no proteger a aquellos que abusan de ellos”. ANNAN, KOFI, “Two Concepts of Sovereignty”, en *The Economist*, 18 de Septiembre de 1999, pág. 49. (Traducción propia).

La democracia posee la capacidad de cambiar, rectificarse y perfeccionarse. Se debe avanzar más allá de debatir a la democracia en su dimensión electoral y comenzar a debatir sobre la capacidad y las formas que posee la democracia para construir ciudadanía. La generación de ciudadanía es el paso a dar para lograr transformar los derechos propios de todas las personas en realidades tangibles, cuidando las libertades fundamentales del hombre. Junto a la función básica del estado de brindar seguridad, sus instituciones deben ser capaces además de proveer la posibilidad de desarrollo político, social y económico para sus ciudadanos en un entorno democrático.

Dentro del amplio espectro de los medios que pueden utilizarse para contener o resolver un conflicto, el uso de la fuerza se ubica en el extremo de la línea. Los estados cuentan con dos tipos de instituciones para hacer uso de la fuerza. Por un lado, las fuerzas armadas orientadas a garantizar fundamentalmente la integridad territorial y la seguridad del estado; y por otro lado, posee fuerzas de seguridad y/o policiales cuyas funciones están relacionadas con garantizar el orden interno y el cumplimiento de los marcos jurídicos vigentes.

En la práctica esta diferenciación no es tan taxativa y es definida políticamente por cada estado o como resultado del reparto de esferas de influencia entre factores de poder nacionales. Pero es válida en términos analíticos ya que estas dos funciones diferenciales obligan a que cada una de estas fuerzas posean un entrenamiento distinto debido precisamente a que los objetivos que persiguen son diferentes. La doctrina de empleo de las fuerzas de seguridad tiene por finalidad la prevención y en caso de represión la utilización del mínimo de fuerza. Por el contrario, las fuerzas armadas son entrenadas con la concepción del empleo del máximo de fuerza para la destrucción del adversario.

El involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en los distintos países de América Latina originó resultados traumáticos que aún hoy continúan siendo objeto de debate. Así, y como forma también de devolver al instrumento militar a las misiones para las que fueron pensados en su creación, se produjo en diversos países una natural tendencia a apartarlas de los conflictos internos, circunscribiendo las misiones a la dimensión externa de la seguridad, entendida como defensa.

#### **4. El caso de Haití**

Habiendo determinado que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad de la región y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, 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) y pidió que la autoridad de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), aprobada previamente en la resolución 1529 y que contó con la participación de Canadá, Chile, Estados Unidos y Francia, autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, fuera traspasada a la MINUSTAH el 1º de junio de 2004.

El mandato de la misión se estipuló principalmente en base a los objetivos de crear un

entorno seguro y estable, generar el proceso político democrático, y garantizar el respeto a los derechos humanos. Así, estableció entre sus misiones (los subrayados son propios):

- Apoyar al Gobierno de transición y establecer un *entorno seguro y estable* en el que se pudiera desarrollar el proceso político y constitucional.
- Ayudar al Gobierno de transición en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de su personal, el asesoramiento sobre su reorganización y formación, en particular formación en cuestiones de género, y la supervisión y el adiestramiento de los miembros de la Policía Nacional de Haití.
- Prestar asistencia al Gobierno de transición, en particular a la Policía Nacional de Haití, mediante programas amplios y sostenibles de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, así como mediante medidas de seguridad pública y control de armas.
- Prestar asistencia en el *restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho*, la seguridad pública y el orden público en Haití, prestando apoyo operacional a la Policía Nacional de Haití y el Servicio de Guardacostas de Haití, así como en el fortalecimiento institucional, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario.
- *Proteger a los civiles*, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico.
- Apoyar el *proceso constitucional y político*, y ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional.
- Ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo *elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales*.
- Ayudar al Gobierno de transición a *extender la autoridad del Estado* por todo Haití.
- Apoyar al Gobierno de transición, así como a las instituciones y grupos haitianos de derechos humanos, en sus esfuerzos por *promover y proteger los derechos humanos*, particularmente los de las mujeres y los niños, a fin de asegurar la responsabilidad individual por los abusos de los derechos humanos y el resarcimiento de las víctimas.

El Consejo de Seguridad otorgó así a la MINUSTAH una misión amplia, encuadrada en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Las operaciones de paz desplegadas en este marco cubren un amplio espectro de tareas, a menudo más allá del entrenamiento y las obligaciones tradicionales de soldados y policías. En casos como el de Haití, han exigido dimensiones inesperadas de administración local, cooperación cívico- militar, iniciativa institucional, innovación de la misión y puesta en juego de valores y creencias, tal como sucedió con la labor de las tropas en ocasión del huracán de 2004. Algunas de las situaciones que describen la falencia estatal y los sustentos de la continuación de la intervención internacional fueron:

- Al momento de la renuncia de Jean Bertrand Aristide a la presidencia de Haití, este país se encontraba al borde del colapso y de una guerra civil. Grupos armados rebeldes al gobierno compuestos en parte por ex militares del disuelto ejército haitiano, bandas criminales urbanas, pobreza generalizada, un estado ausente carente de poder y de control sobre su territorio (varias municipalidades y estaciones de policía estaban controladas por rebeldes y bandas); una democracia golpeada por el cierre del Congreso en el año 2000 y manchada por fuertes denuncias de fraude en las presidenciales de 2001 donde Aristide ganó con margen de participación popular de tan solo el 10%, y

finalmente un aislamiento internacional reflejado en el congelamiento de créditos internacionales y falta de apoyo de los demás países al gobierno haitiano.

- La situación de los grupos armados rebeldes, ex militares: para febrero de 2004 existían en Haití varios grupos armados rebeldes, al tiempo que ex militares se levantaron también en armas reclamando la renuncia de Aristide agrupados bajo el mando de Louis Jodel Chamblain. Al momento de la asunción del gobierno provisional, estos grupos armados tenían como objetivo el tomar el control de la capital, Puerto Príncipe. Luego de una ardua negociación, y frente a la presión ejercida por la presencia de los efectivos de la Fuerza Provisional de Paz y luego de la MINUSTAH, los grupos desistieron del objetivo de tomar el poder.
- La necesidad de garantizar un proceso de desarme, desmovilización y reintegración: instalado el gobierno provisional y con la MINUSTAH sobre el terreno comenzaron las negociaciones para que los grupos depusieran las armas de forma voluntaria. En colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se inició un programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Su mayor dificultad residió en que los ex militares mayoritariamente se mostraron interesados en las sumas y pensiones pagadas por el Gobierno de Transición y en obtener empleos del sector público, sobre todo en la Policía Nacional de Haití o en un ejército reconstituido.
- La ausencia del estado para asistir frente a desastres naturales: en mayo de 2004 graves inundaciones se sucedieron en Haití y causaron grandes pérdidas materiales y humanas. En Septiembre de 2004 tuvo lugar la tragedia ocasionada por el paso sobre el país del Huracán Jeannie. Los incalculables destrozos ocasionados por estos desastres naturales llevo la situación humanitaria a niveles de extrema gravedad. Las tropas de la MINUSTAH debieron adaptarse y comenzaron a brindar ayuda humanitaria a la población. El agravamiento de las condiciones de vida de la población haitiana generó por otra parte un recrudecimiento de la violencia, controlada sólo por la presencia de MINUSTAH.
- Las dificultades para concretar un proceso electoral que garantice el marco democrático: el cronograma electoral sufrió cuatro postergaciones hasta llegar a la fecha final prevista para el 7 de febrero de 2006. Se suscitaron diversos inconvenientes: cuestiones técnicas alegadas por parte del Consejo Electoral Provisional, aplazos impulsados por las autoridades del Gobierno Provisional, y dificultades en un primer momento para llevar a cabo la entrega de las credenciales que habilitaban a votar (tanto por restricciones para acceder a diferentes zonas del país como por sabotajes).

Las cuestiones que son objeto de resolución pendiente y, que por lo tanto, requieren una reflexión y debate en torno a la cuestión en Haití pueden esquematizarse en los siguientes ejes:

- *Manejo de la situación sobre los grupos armados ilegales:* a pesar de las recientes mejoras en la situación de seguridad y el éxito de las operaciones conjuntas de seguridad en gran escala, no significó la desaparición de los grupos armados ilegales. La inclusión de la asistencia humanitaria y para el desarrollo en la operación no puede

ser relegada de la reflexión, teniendo en cuenta la necesidad de proporcionar oportunamente los recursos necesarios. También se necesitará asistencia de donantes bilaterales para permitir dar una respuesta significativa a las amenazas de seguridad que plantea el tráfico de drogas y armas. Un punto fuerte del debate es como llevar a cabo la reforma de la policía paralelamente a la mejora de funcionamiento de los sistema judicial y penitenciario en Haití y el rol de la MINUSTAH en ello.

- *La situación del nuevo gobierno:* El gobierno resultante de las elecciones enfrentará importantes desafíos políticos, de seguridad y de derechos humanos, a los que tendrá que responder con una capacidad técnica limitada y escasos recursos. Esto significará que la seguridad humana continuará sin estar garantizada, lo cual generará la necesidad de continuar el involucramiento de la comunidad internacional para prestar ayuda por lo menos durante los próximos años.
- *Reformulación del mandato de la MINUSTAH:* La extensión del mandato de la MINUSTAH por seis meses abarcando el período pos electoral se realiza con el objetivo de permitir un análisis de la situación reinante y avanzar en el pedido del Secretario General (informe de octubre de 2004) de reformulación de la misión. La estructura y composición de la misma permanecerá bajo revisión en pos de la evolución de la situación en el terreno y la evolución de las amenazas al proceso de reconstrucción haitiano.
- *El problema del narcotráfico internacional:* En el último informe del Secretario General de la ONU se menciona por primera vez desde esa organización el problema de la falta de control de las fronteras haitianas y su consecuente contribución al aumento del narcotráfico en el país así como con el tráfico internacional de armas. Una de las recomendaciones que se han efectuado al respecto es el fortalecimiento de la colaboración internacional en el patrullaje de las costas.
- *Fallas de la Misión de Paz y el proceso de reconstrucción de Haití:* La mayoría de las tropas desplegadas en Puerto Príncipe han recibido una instrucción previa a su participación en la MINUSTAH, pero la mayoría carece de experiencia en operaciones de seguridad urbana. A estos se suma que la MINUSTAH continúa careciendo de información táctica que pueda servir para la identificación y aprensión de los criminales.
- *Supervisión, reestructuración, reforma de la Policía Nacional:* El status que los ex militares tendrían en su reinserción frente a la escasez de puestos de trabajo es otro problema importante. Qué hacer con ellos cuando muchos son vetados en su ingreso a la Policía Nacional por sus antecedentes es un difícil punto de debate. La confianza pública en la Policía Nacional es baja debido a la falta de efectividad de la misma y las graves denuncias de corrupción y violación a los derechos humanos que pesan sobre ella.

Una de las proposiciones que más fue debatida en los últimos tiempos es la idea de crear una administración transitoria bajo la autoridad de la ONU que ayude a reconstruir las instituciones haitianas y asegure la gobernabilidad y la seguridad. Esta propuesta se basa en

una teoría que reimpulsa la utilización del capítulo XI de la carta de Naciones Unidas sobre el Consejo fiduciario, basándose en la necesidad de autoridades internacionales transitorias para rescatar a los Estados Fallidos. Sin embargo, la puesta en marcha de esta propuesta choca con graves problemas prácticos y teóricos, aún cuando fue una posibilidad considerada por el mismo Juan Gabriel Valdés, Jefe de la MINUSTAH.

Haití en 2004 se encontraba completamente devastado, el estado no poseía control territorial alguno y, por ende, no tenía capacidad de ejercer ninguna de sus funciones básicas. Haití no posee fuerzas armadas, ya que fueron disueltas en 1994, y su Policía Nacional es insuficiente en número y en preparación como para lograr un control efectivo del territorio. El estado haitiano se encontraba sin la capacidad básica para su supervivencia, su población se encontraba al borde de una cruenta guerra civil y la economía nacional se encontraba totalmente paralizada. Es frente a esta situación que la comunidad internacional asume su *responsabilidad de proteger* estableciendo la MINUSTAH, con un mandato multidimensional donde se le otorga un rol de garante de la seguridad a la fuerza de paz multinacional, para lograr el proceso de democratización siendo quienes brindan la seguridad básica necesaria para la población sin dejar de establecer que dicha función pertenece al estado haitiano.

Está establecido en el mandato de la MINUSTAH su primer objetivo de crear un entorno seguro y estable, el cual es la base para generar los demás procesos tendientes a fortalecer la democracia y el desarrollo en Haití.

A partir de la nueva etapa que se abre en Haití, parecen ser tres las funciones que las fuerzas de seguridad deberían desempeñar en virtud de su colaboración en el proceso de democratización:

- Las fuerzas de seguridad deben seguir proveyendo seguridad en los aspectos que hasta el día de hoy se desarrollan en Haití en pos de las elecciones municipales y en pos de contener posibles rebrotes de violencia en el país.
- La ayuda en la capacitación de la Policía Nacional así como mantener un control de calidad sobre la misma a lo largo del tiempo debe mantenerse.
- La progresiva transformación del componente militar en un componente mayoritariamente policial debe acompañar el afianzamiento de la situación de seguridad de Haití.

La función de seguridad es una función inherente del estado haitiano que debe ser llevada a cabo a través del diseño de una política pública. Es el estado haitiano quien posee la facultad indelegable de ejercer el monopolio de la violencia física legítima; sin embargo, las capacidades estatales están tan erosionadas que ni siquiera al día de hoy está en condición de cumplir con esta función básica.

La posibilidad de llevar a cabo un proceso electoral que provea un gobierno legítimo a Haití constituye un paso importante en la construcción de un sistema político democrático, pero es bien sabido que pueden existir sistemas políticos cuya sustento democrático únicamente descansa en elecciones de autoridades a través de la votación, pero no más que eso. El mejor ejemplo de este fenómeno lo provee la misma América Latina, "(...) es la primera región del mundo en desarrollo que ha alcanzado la democracia electoral, pero que

a la vez es pobre y la más desigual del planeta. Este triángulo, democracia-pobreza-desigualdad, es único. La experiencia histórica ha sido riqueza y democracia, no pobreza y libertad. Las consecuencias que se derivan, los desafíos y el debate que necesariamente debe nutrir las recetas para enfrentar la originalidad de esta novedad histórica deberían situarse en el centro de la discusión sobre la sustentabilidad democrática en América Latina”.<sup>11</sup>

## 5. Conclusiones

La situación por la que atraviesa Haití y que dio origen a la MINUSTAH constituye un caso de estudio en un complejo acertijo político y teórico acerca de los conceptos de seguridad acordes con las realidades emergentes, la actitud que debe asumir la comunidad internacional ante ellas y el tradicional concepto de soberanía estatal.

Los nuevos conceptos de seguridad no sólo deben proliferar para dar cuenta de las amenazas a las que el siglo XXI nos somete, también deben constituir marcos operativos para la modificación de una realidad adversa porque precisamente es la razón de ser de la política. En este sentido, en relación al concepto de seguridad humana, la Comisión de Seguridad Humana surgida de la Cumbre de la ONU para el Milenio tenía dentro de sus finalidades desarrollar un concepto de seguridad humana como una herramienta operacional para la formulación e implementación de políticas.

Así, el informe resultante de dicha Comisión no sólo hace hincapié en la necesidad de proteger, además se refiere a la capacitación (empowerment), la cual permite a las personas realizar su potencial y participar en la toma de decisiones. Este es uno de los elementos imprescindibles para ser trabajados en Haití, la sociedad política haitiana ha demostrado un inadecuado compromiso nacional con el proceso de reconciliación necesario para su reconstrucción.

El involucramiento de la comunidad internacional en conflictos internos de los estados y el concepto tradicional de soberanía hacen un difícil equilibrio. “(...) a las interpretaciones tradicionales de la soberanía estatal ha sido presentado [un desafío] debido a la incapacidad de ciertos estados de ejercer un efectivo control sobre su población y territorio. En algunos casos la soberanía es una ficción legal que no se refleja en su real capacidad política. Estos estados son, (...) ‘cuasi estados’. Como fue mencionado previamente, el despliegue del actual control sobre el territorio es una dimensión prominente del status soberano. Algunos comentaristas han argumentado que los estados fallidos violan el requerimiento substancial para ser miembros de las Naciones Unidas establecido en el Artículo 4 de su carta fundacional. Este artículo establece que ‘los estados deben ser capaces de llevar a cabo sus obligaciones’”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> CAPUTO, DANTE, “Una agenda para la sustentabilidad de la democracia”, en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, Núm. 4, Octubre-Diciembre 2005, pág. 38. Dante Caputo dirigió el Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD publicado en el año 2004.

<sup>12</sup> *The Responsibility to Protect...*, *op. cit.*, pág. 10 (traducción propia).

El texto de la Carta de Naciones Unidas es claro con respecto a la prohibición del uso de la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales. Esta prohibición contempla dos excepciones, la legítima defensa de los estados y las operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad de la organización. En el artículo 51, la Carta expresa que “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. La segunda excepción a la prohibición del uso de la fuerza, está dada por aquellas operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad ante la existencia de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.

En cambio, la actuación de Naciones Unidas en caso de conflicto interno no está tan claramente definida. La Carta, en este caso es ambigua ya que por un lado afirma su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y por el otro establece que Naciones Unidas no intervendrá en “los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción de los estados”.

Estas dos aseveraciones han introducido a la Organización en la disyuntiva de la legitimidad de sus acciones basada en dos principios diferentes: el derecho de intervención en virtud de mantener la paz y la seguridad internacional o la obligación o responsabilidad de proteger a la persona humana. Por supuesto que ambos principios generan debates en la comunidad internacional.

En el caso de Haití, y esta es la tendencia general, la comunidad internacional asumió la *responsabilidad de proteger* los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, enfrentando una situación donde se avecinaba una cruenta guerra civil y donde quedaba en evidencia la necesidad de una intervención internacional.

La legitimidad del empleo de las fuerzas armadas en misiones de paz está dado por la misión que las mismas persiguen en el desarrollo de estas operaciones, garantizar un clima de seguridad y contribuir a que las fuerzas policiales retomen la legitimidad necesaria para ser ellas las que asuman esa responsabilidad, que es distinta a la misión principal de brindar seguridad al estado. Pero más aún, esta legitimidad, está dada por el espíritu de mínimo empleo de la fuerza en consecución del mandato dado. En este sentido, los países están evolucionando a la formación de centros de entrenamiento de sus fuerzas para la participación en estas operaciones de paz haciendo énfasis en estas cuestiones tanto como en materia de respeto de derechos humanos.

Varias preguntas rondan el caso de Haití si se tiene en cuenta la trilogía estado, seguridad y democracia. Si bien se pueden remarcar los progresos que la MINUSTAH ha contribuido a realizar en Haití, la situación en el país caribeño dista enormemente de constituir una base sólida sobre la cual avanzar hacia el proceso democrático. Las nuevas autoridades emergentes del último proceso electoral, deberán asumir tal compromiso contando con un estado débil y con instituciones a nivel local sin personal capacitado e insuficiente. La infraestructura administrativa es deficiente, y aquí se debe definir un rol para la

MINUSTAH y la comunidad internacional para brindar apoyo al proceso de reconstrucción estatal.

El futuro de Haití y la reconstrucción de sus capacidades estatales puede suscitar enérgicos debates e incertidumbre. Sobre lo que no hay duda es acerca de qué tipo de estado se intentará construir allí. Aún en democracias nuevas y débiles como las que poseen nuestros países hay malestar en la democracia, pero aún no hay malestar con la democracia<sup>13</sup> La consolidación de los avances logrados, y la prevención de retrocesos en la gobernabilidad de la democracia dependerán de la capacidad de los estados de dotarse de instituciones sólidas.

---

<sup>13</sup> CAPUTO, DANTE, “Una agenda...”, *op. cit.*, pág. 41.

## Bibliografía

- ANNAN, KOFI, “La Reforma de la ONU”, en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 5, Número 3, Julio-Septiembre 2005.
- BUZAN, BARRY, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, en *Strategy and Force Planning*. Naval War College Press, Newport, 1996.
- CAPUTO, DANTE, “Una agenda para la sustentabilidad de la democracia”, en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, Núm. 4, Octubre-Diciembre 2005.
- CASTRO, GUSTAVO, “Los múltiples componentes de la crisis haitiana”, 2004. En <http://www.resdal.org.ar/haiti/main-haiti-crisis.html>.
- Comisión de Seguridad Humana, “Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana *La seguridad Humana, ahora*”, 2003.
- DONADIO, MARCELA, “La relación fines-medios más adecuada para la estrategia militar argentina de cara a los desafíos y oportunidades de la próxima década”, Concurso de Estrategia, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2001. En: <http://www.resdal.org.ar/producciones-miembros/main-ult.html>
- Informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la MINUSTAH, S/2005/631, S/2005/313/Add.1, S/2005/313, S/2005/124, Nueva York, 2005.
- Informe provisional del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, S/2004/698, Nueva York, 2004.
- Informe del Secretario General sobre la cuestión de Haití, S/2004/300, Nueva York, 2004.
- KENNEDY, PAUL, *Hacia el Siglo XXI*. Plaza & Janes, Barcelona, 1993.
- LAGOS, MARTHA, “Las razones de la ingobernabilidad. Unas palabras en defensa de los pueblos”, en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, Núm. 4, Octubre-Diciembre 2005.
- OEA, Declaración sobre Seguridad en las Américas, Conferencia Especial de Seguridad, México, octubre 2003.
- Resoluciones 1542 y 1529, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York, 2004.
- The Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2005.
- *The Responsibility to Protect. Report on the International Commission on Intervention*

*and State Sovereignty*, ICISS, Canadá, 2001.

- TRIPODI, PAOLO y VILLAR, ANDRÉS, “Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Enero/Junio 2005.

- VALDÉS, JUAN GABRIEL, “Uso de la fuerza, elecciones y desafíos de la MINUSTAH”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Enero/Junio 2005.